DOMSTOLENS DOM
AF 23. JANUAR 1975 [1]

Filippo Galli
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Pretore di Roma)

Sag 31/74

Sammendrag

1. *Landbrug — fælles ordning af markederne — landbrugspriser — prisdannelse — konjunkturpolitik — en medlemsstats ensidige indgriben — forbud*
2. *Landbrug — fælles ordning af markederne — landbrugspriser — en medlemsstats ensidige indgriben på detailprisniveauet*

1. På de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning — særlig når denne ordning hviler på et fælles prissystem — kan medlemsstaterne ikke længere ensidigt udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning.
   Artikel 103, der omhandler medlemsstaternes konjunkturpolitik, vedrører ikke de områder, som allerede er blevet fælles, såsom ordningen af landbrugsmarkederne.
   Den eneste lovlige mulighed, som medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten kan benytte i en sektor, der er omfattet af en fælles markedsordning, for at nå de mål, som tilsigtes med en national lovgivning til bekæmpelse af prisstigningen, er på fællesskabsplan at tage egnede initiativer med henblik på at opnå, at den kompetente fællesskabsmyndighed træffer eller godkender foranstaltninger, der opfylder enhedsmarkedets krav.

2. Den ved forordningerne nr. 120/67 og 136/67 indførte prisordning finder udelukkende anvendelse i produktions- og engrosleddet, således at disse bestemmelser — med forbehold af hvad der måtte følge af andre traktatbestemmelser — ikke griber ind i medlemsstaternes beføjelse til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen i detailhandels- og forbrugerleddet, forudsat at de ikke bringer den pågældende markedsordnings målsætning eller funktion i fare.

I sag 31/74

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretore i Rom, 8. afdeling for kriminalsager, (herefter benævnt »byretten«) er indgivet til Domstolen for i den sag, der er rejst mod

1 — Processprog: Italiensk.

PHILIPPO GALLI

ved nævnte ret, at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 2, 3, 5, stk. 2, 30, 39, stk. 1 og 40, stk. 3 samt af Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 (EFT-specialudgave 1967, s. 29; orig. ref. JO s. 2269) og Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 (EFT-specialudgave 1965-1966, s. 193; orig. ref. JO s. 3025)

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars (refererende) og A. J. Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore og H. Kutscher,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

I juli 1973 indførte den italienske regering en række bestemmelser indeholdende en ordning for de interne priser, særlig lovdekret nr. 425 af 24. juli 1973 (GU nr. 189 af 24. 7. 1973, s. 5235), der fastsætter maksimalpriser for almindelige forbrugsgoder.

Galli, som bl.a. handler med korn og mel af olieholdige frø, er tiltalt for at have overtrådt det første af disse lovdekreter, for så vidt angår de omtalte to produkter.

Til sit forsvar anfører han, at den italienske prislovgivning i relation til de omtvistede produkter er uanvendelig, ikke blot fordi produkterne er omfattet af en kommunitær prislovgivning, og fordi lovdekret nr. 425 efter sit eget indhold ikke kan anvendes i dette tilfælde — et problem, der kun vedrører national ret — men også fordi en national prislovgivning for landbrugsprodukter er uforenelig med traktaten og særlig med forordningerne om fælles ordning af landbrugsmarkederne, i hvert fald for så vidt an-

går de produkter, som omfattes af en sådan ordning.

Af de nævnte produkter omfattes det første af Rådets forordning nr. 120/67 om den fælles markedsordning for korn, det andet af Rådets forordning nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer. Forordning nr. 120/67 indfører den klassiske prisordning i Fællesskabet (indikativpris, tærskelpris, interventionspris). En sådan ordning gælder ifølge forordning nr. 136/66 kun for olivenolie, mens de andre vegetabilske olier og olieholdige frø, samt melet heraf, simpelt hen omfattes af den fælles toldtarif (artikel 2 i forordning nr. 136/66), dog med en mulighed for i visse tilfælde at opkræve udligningsafgifter.

Byretten, som har fundet en fortolkning af visse af de fællesskabsretlige bestemmelser nødvendig, har stillet Domstolen følgende spørgsmål:

a) Er beføjelsen til ved lovgivning at fastsætte priserne på landbrugsprodukter (bl.a. korn og mel af olieholdige frø) fuldstændigt overført til Det europæiske økonomiske Fællesskab?

b) Er den ovennævnte prisordning indført ved forordning nr. 120/67/EØF og forordning nr. 136/66/EØF for henholdsvis korn og mel af olieholdige frø?

c) Er formålet med mekanismerne til beskyttelse og stabilisering af enhedsmarkedet inden for sektoren for korn og mel af olieholdige frø samt med den prisfastsættelse, som er iværksat ved de ovennævnte forordninger, at indføre og opretholde en enhedsprisordning inden for hele Fællesskabet for de omhandlede produkter?

d) Er det som følge af det ovennævnte forbudt medlemsstaterne i EØF at vedtage nationale normer for korn og mel af olieholdige frø, som, selv om det kun er delvist, erstatter, fraviger eller ophæver gældende retsregler inden for EØF for disse produkter med hensyn til prisordningen og fastsættelsen af priserne?

e) Medfører bestemmelserne i Romtraktatens artikel 2 og 3, litra f, at princippet om frie varebevægelser inden for fællesmarkedet og det deraf følgende forbud mod en sådan beskyttelse af nationale produkter, som hindrer gennemførelsen af et enhedsmarked i Europa, er fundamentale principper inden for Fællesskabets retsorden, hvoraf der for private kan udledes individuelle rettigheder, som den nationale dommer også skal beskytte i tilfælde af en krænkelse af disse rettigheder fra en medlemsstats side i henhold til traktatens artikel 5?

f) Er det ifølge Rom-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit sammenholdt med artikel 5 og lovgivningsbestemmelserne i forordning nr. 120/67/EØF om korn samt forordning nr. 136/66/EØF om fedtstoffer tilladt en medlemsstat:

1. alene at forpligte de handlende i den pågældende stat til at sælge deres produkter til en påbudt pris ved handeler, der gennemføres inden for denne stats område, mens priserne for de produkter, som eksporteres til andre lande inden for EØF, ikke undergives nogen prisregulering;
2. at give eksportørerne fra andre medlemsstater frihed til at eksportere deres produkter til den stats område, hvor der er indført prisstop, uden at pålægge priserne på disse produkter begrænsninger af nogen art;
3. at indføre faste priser for de nævnte landbrugsprodukter, forbud mod salg til priser, som ikke udtrykkeligt er godkendt, samt pligt til at indgive og overholde en salgsprisliste for bundne salg i en forud fastsat periode, alene og udelukkende til ulempe for handlende, som i det første halvår af 1973 havde en omsætning på over 5 milliarder lire?

4. Er der ved indførelsen af de nævnte salgsforpligtelser og prisstoppet sket en krænkelse af EØF-traktatens artikel 30, fordi disse forpligtelser kan udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner?

Forelæggelseskendelsen af 16. april 1974 er registreret på Domstolens justitskontor den 13. maj 1974.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skal foretages bevisførelse.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Galli og Den italienske Republiks regering.

II — Indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol

A — Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen har erklæret, at den agter at indgive indlæg vedrørende de stillede spørgsmål, men har samtidig anført, at man kan betvivle visse af disse spørgsmåls relevans for den afgørelse, som skal træffes af den nationale ret. Hvad angår korn, er det ikke nødvendigt at tage stilling til de fællesskabsregler, der gælder på det pågældende område, eftersom disse aldrig har reguleret offentliggørelsen af priser eller overensstemmelsen mellem de opgivne priser og dem, som faktisk gælder.

Hvad angår det udvundne mel, er det enkelt at svare, at forordning nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer ikke indfører en fællesskabsprisordning for dette produkt, og at en fortolkning af denne forordning derfor ikke er nødvendig.

Kommissionen har, før den besvarede de stillede spørgsmål, gennemgået: a) konjunktursituationen i Italien i juli 1973 b) de i medlemsstaterne gældende prislove og c) de mekanismer, hvorefter priserne fastsættes i de fælles markedsordninger.

Ad a)

Situationen i Italien karakteriseredes i juli 1973 særlig af en stærk prisstigning, der, som Kommissionen understregede det i en meddelelse til Rådet (COM (1973) nr. 1030 af 20. juni 1973), berettigede til »en intensiveret priskontrol, en obligatorisk offentliggørelse af priserne og en forenkling af handelsstrømmene . . .«. De italienske foranstaltninger svarede således til de foranstaltninger, som Rådet havde anbefalet i sine resolutioner af 5. december 1972 vedrørende inflationsbekæmpende foranstaltninger (EFT-specialudgave 1972 (9.-28. december), s. 11; orig. ref. JO nr. C 133/12 af 23. 12. 1972), af 14. september 1973 om supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af inflationen (EFT nr. C 75/1 af 19. 9. 1973) og af 17. december 1973 om bekæmpelse af prisstigninger og om opretholdelse af et højt beskæftigelsesniveau inden for Fællesskabet (EFT nr. C 116/22 af 29. 12. 1973).

Ad b)

Hvad angår EØF-medlemsstaternes prislove, bemærker Kommissionen, at sådanne findes i alle medlemsstaterne, og at indsigelsen om, at de er uforenelige med fællesskabsreglerne, aldrig er blevet taget til følge af de nationale retter, uden at de pågældende dommere nogen sinde har benyttet sig af den fremgangsmåde, som hjemles i traktatens artikel 177.

Ad c)

Vedrørende de fælles markedsordninger har Kommissionen påpeget, at der for korn eksisterer en ordning med en maksimal garanti for producenterne baseret

på visse basispriser, nemlig en indikativpris, en tærskelpris samt interventionspriser og endvidere forsynet med et system med importafgifter og eksportrestitutioner.

Inden for fedtstofferne sondrer den fælles markedsordning, der er indført ved forordning nr. 136/66/EØF, mellem:

— fedtstofferne i almindelighed, for hvilke der ikke eksisterer nogen prisordning, og som simpelt hen omfattes af den fælles toldtarif;

— olivenolie, for hvilken der er indført en prisgaranti for producenterne;

— de olieholdige frø og frugter, for hvilke der er indført en indikativpris og en basisinterventionspris, der begge fastsættes i engrosleddet.

Det udvundne mel, som er genstand for tvisten i hovedsagen, henhører under den første kategori.

Kommissionen er herefter gået over til at tage stilling til de af den italienske dommer stillede spørgsmål og har først behandlet spørgsmål e) vedrørende den umiddelbare virkning af princippet om frie varebevægelser samt derefter gennemgået spørgsmålet, om reguleringen af priserne for landbrugsprodukter udelukkende hører under Fællesskabets kompetence, og hvilke grænser der i benægtende fald findes for medlemsstaternes kompetence (spørgsmålene a), b), c) og d)). Først derefter har Kommissionen taget stilling til spørgsmål f).

1. Vedrørende den umiddelbare virkning af princippet om frie varebevægelser (spørgsmål e))

Ifølge Kommissionen har princippet om frie varebevægelser såvel som de andre i traktatens artikler 2, 3, litra f og 5 nævnte principper — skønt de unægteligt udgør fundamentale elementer i Fællesskabets retsorden — ikke i sig selv umiddelbar virkning i den forstand, at de for de retsundergivne afføder individuelle rettigheder, som de nationale dommere skal beskytte.

Kommissionen foreslår som svar, at princippet om frie varebevægelser i fællesmarkedet ikke som sådan — dvs. uden enhver sammenhæng med de specielle bestemmelser, der skal gennemføre det — for de retsundergivne afføder individuelle rettigheder, som de nationale retter skal beskytte.

2. Vedrørende problemet om den nationale kompetence på området for prisregulering (spørgsmålene a), b), c) og d))

Ifølge Kommissionen opstår problemet kun for priserne for de landbrugsprodukter, der er undergivet en markedsordning, som indeholder en prisfastsættelse. I det foreliggende tilfælde gælder dette for korn, men ikke for det udvundne mel, der er afsat af tiltalte.

Udgangspunktet for enhver undersøgelse må på dette område være det faktum, at virkeliggørelsen af en fælles landbrugspolitik — inden for hele det område, hvor Fællesskabets retsorden kommer til anvendelse — berøver medlemsstaterne kompetencen til at vedtage regler, der gentager eller fraviger fællesskabsreglerne.

I øvrigt er det faktisk formålet med en markedsordning, som indeholder en prisregulering, at opretholde en markedspris, der hverken er lavere eller højere end indikativprisen.

Under hensyn til disse bemærkninger må man dels konstatere, at de italienske maksimalpriser er noget ganske andet end fællesskabspriserne, og dels at fællesskabsordningen ikke indeholder noget formelt forbud for medlemsstaterne mod at indføre maksimalpriser. Under disse omstændigheder må man ifølge Kommissionen konkludere, at et indgreb fra medlemsstaternes side ville stride mod traktaten, dersom det hindrede, hæmmede eller vanskeliggjorde markedsordningens gnidningsløse funktion. Dersom dette ikke er tilfældet, er den lovlig. Således vil fastsættelsen af en maksimalpris, der er lavere end interventionsprisen, givetvis være ulovlig, og dette er sandsyn-

ligvis også tilfældet med en maksimalpris, der er lavere end indikativprisen. Man må ligeledes tage hensyn til, at fællesskabspriserne — hvad angår korn — er engrospriser, mens de nationale maksimalpriser — særlig i Italien — kan vedrøre et af stadierne i omsætningen. Det kan imidlertid tænkes, at en maksimalpris, fastsat på et senere stadium af omsætningen, hindrer gennemførelsen af det kommunitære prisniveau på et tidligere stadium. Domstolens svar kan derfor kun gå ud på at fastslå det af Kommissionen foreslåede generelle kriterium, som alene den nationale ret kan anvende på det konkrete tilfælde.

3. *Vedrørende eventuelle grænser for denne kompetence*

Dersom anvendelsen af det foreslåede kriterium skulle føre til den konklusion, at medlemsstaterne i det konkrete tilfælde bevarer muligheden for at fastsætte maksimalpriser for landbrugsvarerne, må man undersøge, om denne mulighed ikke begrænses på anden måde af fællesskabsretten, og særlig, om indførelsen af maksimalpriser ikke bør anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i strid med traktatens artikel 30.

I princippet er svaret benægtende: som en afgift, der uden forskel pålægges de nationale og de importerede produkter, kan maksimalpriserne sammenlignes med de talrige nationale love, som berører handelen, og som er forenelige med de frie varebevægelser, skønt de kan skabe vanskeligheder i samhandelen. Det ville imidlertid forholde sig anderledes, dersom den nationale prislov var indrettet således, at den kunne hindre importen, mens salget af indenlandske produkter ikke berørtes af disse ulemper. Det vil være tilfældet med en maksimalpris, som ikke tager hensyn til de specifikke importudgifter eller til den forskellige fortjenstmargen for importerede og indenlandske produkter.

I så henseende har Kommissionen henvist til artikel 2, stk. 3, litra d og e i direktiv nr. 70/50/EØF. Det må ligeledes tages i betragtning, at en national prislov, der ikke har den nævnte begrænsende virkning på handelen i et givet øjeblik, kan få det som følge af en ændring i markedsforholdene.

Kommissionen foreslår følgende svar på spørgsmål a), b), c) og d):

»Indikativprisen, interventionsprisen og tærskelprisen er for korn fastsat ved forordning nr. 120/67/EØF. Derimod er der ikke fastsat nogen fællesskabspris for det udvundne mel, for hvilket der findes bestemmelser i forordning nr. 136/66/EØF. Rådets fastsættelse af enhedspriser for landbrugsprodukterne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik har til følge, at medlemsstaterne ikke længere har adgang til selvstændigt at fastsætte priser, der fungerer eller har tilsvarende virkning som fællesskabspriserne og er forskellige fra disse.

Det er ikke forbudt medlemsstaterne at fastsætte maksimalpriser for de produkter, som omfattes af en fælles markedsordning, såfremt de ikke hindrer den effektive gennemførelse af indikativprisen på markedet, når en sådan findes.

Medlemsstaterne kan i øvrigt ikke fastsætte maksimalpriser, dersom disse — skønt de ud fra et formelt synspunkt skal anvendes uden forskel på produkter fra andre medlemsstater og på nationale produkter — kan gøre salget af de fra de andre medlemsstater indførte produkter mere vanskeligt end salget af nationale produkter«.

4. *Vedrørende de nationale reglers nærmere udformning (spørgsmål f))*

Hvis man mener, at medlemsstaterne endnu kan regulere priserne på landbrugsprodukter, har spørgsmålene under f) ikke længere nogen betydning. Artikel 40, stk. 3 tilsigter at hindre, at den fælles ordning af markederne giver anledning til forskelsbehandling mellem de enkelte producenter eller forbrugere af landbrugsvarer. Den kan derfor ikke finde anvendelse på statsindgreb uden for den fælles markedsordnings egentlige område.

Det er under alle omstændigheder logisk, at alle konjunkturforanstaltninger, som medfører prisstop, kun vedrører stabiliteten på hjemmemarkedet og ikke omfatter de eksporterede produkter. Omvendt kan de udenlandske eksportører ikke afsætte deres produkter i Italien uden at henvende sig til en importør eller en handlende, der har etableret sig dér, og som automatisk vil være underkastet forpligtelserne ifølge lovdekret nr. 425.

Hvad angår sondringen mellem store og små virksomheder, kan en forskellig behandling være berettiget, da deres situation ikke kan sammenlignes.

Kommissionen foreslår følgende svar på spørgsmål f):

»Formålet med artikel 40, stk. 3, andet afsnit er at forhindre, at de fælles markedsordninger bliver årsag til forskelsbehandling i Fællesskabet mellem producenter eller forbrugere af landbrugsprodukter. Denne bestemmelse finder ikke anvendelse på foranstaltninger, som er vedtaget af medlemsstaterne under udøvelsen af beføjelser, der er de fælles markedsordninger uvedkommende«.

B — Indlæg fra Galli

I — Indledende bemærkninger

Galli har først anført, at han kun subsidiært fremstiller sit synspunkt, idet han er af den opfattelse, at tvisten for den nationale dommer skal løses alene på grundlag af national ret, i det foreliggende tilfælde § 1, sidste afsnit i lovdekret nr. 425 af 24. juli 1973, der lyder således: »Virksomheder, der udelukkende fremstiller eller forhandler varer, hvis priser er underkastet en anden form for regulering, er ikke forpligtet til at indsende indberetninger (om prislister)«. De indgivne indlæg gælder derfor kun, for så vidt den italienske stat vil anvende lovdekret nr. 425 på de landbrugssektorer, som er underkastet fællesskabslovgivningen.

II — Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt nationale foranstaltninger, som fastsætter begrænsninger i den frie prisdannelse på landbrugsmarkederne, er ulovlige (spørgsmålene a), b), c) og d))

Galli er herefter gået over til at behandle de spørgsmål, der er stillet af byretten i Rom, og har først anført, at statslige foranstaltninger, som sætter grænser for den frie prisdannelse på landbrugsmarkederne, er ulovlige.

Efter at have fastslået, at en begrænsende prispolitik strider mod de beslutninger af politisk karakter, som kommer til udtryk i EØF-traktaten i form af grundlæggende principper for systemet, således som det fremgår af Rådets gentagne udtalelser — bl.a. vedrørende kampen mod inflationen — har Galli gjort gældende, at prisstoppet på landbrugsområdet er uforeneligt med de reguleringsmekanismer, der ligger til grund for hele Fællesskabets landbrugssystem. I talrige retsakter fra Kommissionen, der er udstedt for at imødegå forstyrrelser på markedet, og som ifølge traktatens artikel 39 skal forlige forskellige interesser, herunder hensynet til rimelige priser for forbrugerne, fremstår den valgte foranstaltning i betragtningerne som den »eneste gældende og lovlige«, samtidig med at foranstaltninger, der tager sigte på prisstop, altid er udelukket.

I øvrigt fremgår det af en lang og fast praksis ved Domstolen, at fællesskabsinstitutionerne har fuldstændig og udelukkende kompetence inden for landbrugssektorerne, som er organiseret ved »europæiske markedsordninger« (dom af 30. januar 1974, sag nr. 159/73, Hannoversche Zucker, Sml. 1974, s. 128, og dom af 12. december 1973, sag nr. 131/73, Grosoli, Sml. 1973, s. 1563), idet eventuelle lakuner i en landbrugsordnings system ikke kan afhjælpes af medlemsstaterne (Hannoversche Zucker), fordi disse har mistet deres oprindelige kompetence til at lovgive, når en europæisk markedsordning er blevet oprettet (Grosoli).

Sag nr. 18/72 (C. J. den 30. november 1972, Granaria mod Produktschap voor veevoeder, Recueil 1972, s. 1163) er endnu klarere, idet medlemsstaterne her nægtes retten til, »i mangel af modstående fællesskabsretlige bestemmelser, at anvende interne foranstaltninger, som kan betyde en ændret anvendelse af fællesskabsretten«. Da det som i det foreliggende tilfælde drejede sig om, hvorvidt en medlemsstat var bemyndiget til at fritage for en importafgift, viser den omstændighed, at Domstolen har fastslået det nævnte princip, efter Gallis opfattelse, at de mekanismer, der er beregnet til at bestemme prisdannelsen, udelukkende styres af fællesskabsinstitutionerne.

Det er kun de beføjelser, som er tillagt medlemsstaterne af fællesskabsinstitutionerne, der er lovlige.

Men selv om artikel 40, stk. 3 blandt de foranstaltninger, som er nødvendige for at nå de i artikel 39 nævnte mål, inkluderer prisregulering — der i øvrigt eksisterer i flere sektorer — er der ingen regel i Fællesskabets landbrugsordninger, og da særligt ikke i reglerne for kornmarkedet, som indeholder beføjelse for medlemsstaterne til at lovgive på prisområdet. De nationale prisbestemmelser kan derfor ikke udstrækkes til sektoren for landbrugsvarer uden at komme i strid med fællesskabsretten.

At medlemsstaterne er afskåret fra selvstændigt at anvende visse midler i den økonomiske politik, forhindrer på ingen måde en hurtig løsning af konjunkturproblemerne. Dom af 24. oktober 1973 (sag nr. 9/73, Schlüter mod Hauptzollamt Lörrach, Sml. 1973, s. 1135) viser, at fællesskabsinstitutionerne har en kompetence i henseende til konjunkturspørgsmål, såvel på de områder, der nu reguleres i fællesskab — f.eks. de fælles markedsordninger (indgreb støttet på artikel 40, stk. 3) — som på de områder, der endnu ikke er gjort fælles (indgreb støttet på traktatens artikel 103), og at denne kompetence på de nu i fællesskab regulerede områder er udelukkende. Ligeledes kan der kun efter udtrykkelig tilladelse fra institutionerne være tale om på det fælles landbrugsmarked at anvende artiklerne 108 og 109, der hjemler alternative foranstaltninger.

Heraf følger ikke nødvendigvis, at der i landbrugssektoren kun kan træffes generelle foranstaltninger, som omfatter alle medlemsstaterne. Muligheden af at gøre brug af artikel 103 og den praksis, der følges på området, viser, at konjunkturforanstaltninger kun kan vedrøre en af medlemsstaterne, og at det derfor har været muligt at gøre brug af den omtalte kompetence for at løse de specifikke problemer, som i Italien er forbundet med varemangel, inflation og den heraf følgende særlige stigning i priserne.

Medlemsstaternes manglende lovgivningskompetence på landbrugsområdet er klart fastslået af Kommissionen i beslutning nr. 74/287/EØF (EFT nr. L 152 af 8. 6. 1974), der bemyndiger Den italienske Republik til at træffe visse restriktive valutaforanstaltninger vedrørende importen, men som samtidig understreger, at forsøget på i fællesskab at finde løsninger »ikke kan være til hinder for Kommissionens ret til, efter omstændighederne, at træffe de beslutninger, der følger af dens beføjelser«. Derfor kræver nationale foranstaltninger i de sektorer, der er underkastet en fælles ordning af landbrugsmarkederne — når de ikke begrænser sig til at gennemføre de med henblik herpå vedtagne fællesskabsregler — under alle omstændigheder institutionernes godkendelse.

Før gennemførelsen af den europæiske landbrugslovgivning fandt de nationale indgreb i priserne efter Gallis opfattelse altid sted på forbruger- og ikke på producentniveauet. Vedtagelsen af detaljerede fællesskabsregler på landbrugsområdet og afvisningen af princippet om prisstop gjorde det umuligt at ændre dette. Desuden har disse regler på alle niveauer skabt en »fællesskabsånd«, hvorefter der er enighed om, at lovindgreb i landbrugssektorerne udelukkende skal besluttes af fællesskabsinstitutionerne. Det er den generelle tendens i italiensk retspraksis, særlig i fortolkningen af lovdekret nr. 425.

Dersom de nationale myndigheder — om det så blot var midlertidigt — gjorde brug af deres skønsmæssige beføjelse til at fastsætte priserne, også selv om det skete under hensyn til de prisgrænser, som var fastsat af fællesskabsmyndighederne, ville der derfor foreligge en krænkelse af fællesskabslovgivningen, fordi et sådant indgreb tilsigter, at der sker en ændring af priser, som allerede er fastsat ved fællesskabsregler.

III — Vedrørende krænkelsen af forbudet mod forskelsbehandling og af princippet om frie varebevægelser (spørgsmål f), 1, 2, 3 og 4)

Dernæst har Galli behandlet spørgsmålet, om den italienske prislovgivning indebærer en forskelsbehandling, fordi forpligtelsen til at foretage indberetning og til ikke at hæve priserne kun gælder virksomheder, hvis halvårlige omsætning overstiger 5 milliarder lire.

I så henseende må man først spørge, om fællesskabsretten indeholder umiddelbart gældende regler, som forbyder en sådan forskelsbehandling. I Domstolens retspraksis er der givet et svar herpå, navnlig i dom af 21. marts 1972 (sag nr. 82/71, SAIL, Recueil 1972, s. 119), hvori Domstolen udtalte, at enhver endelig landbrugsordning — uden hensyn til, om den er ufuldstændig — efter traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit skal udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere. Heraf følger, at forbudet mod forskelsbehandling er en regel, der gælder umiddelbart, og at dette så meget mere er tilfældet, når det, som inden for kornsektoren, drejer sig om en særligt udviklet markedsordning.

Galli henviser til generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse i sag nr. 2/73 (Geddo, Sml. 1973, s. 881), som klart giver udtryk for, at det generelle princip om ikke-forskelsbehandling og dets anvendelse i traktatens artikel 40, stk. 3 gælder umiddelbart.

Dersom man, som det præciseres i dette forslag til afgørelse, må nå til, at »konstateringen af en forskelsbehandling er afhængig af vurderingen af den »sammenlignelige« karakter af de to situationer, som er forskelligt behandlet«, rejser denne sammenligning ingen vanskeligheder, fordi den kun skal foretages vedrørende »virksomheder«. I fællesskabsretten kan der under hensyn til visse af de særlige mål heri (artikel 86) utvivlsomt sondres indbyrdes mellem forskellige »virksomheder«, men man kan ikke indrømme medlemsstaterne kompetence til at fastsætte visse kriterier, der er specifikke for visse virksomheder, med henblik på at fritage dem for fællesskabsrettens generelle virkninger. Det er imidlertid netop, hvad Den italienske Republik har gjort, når den har nævnt »visse virksomheder«, særlig de a) italienske virksomheder, som b) har en halvårlig omsætning på mere end 5 milliarder.

I så henseende gør Galli gældende, at kravet om, at der skal skabes fuldstændig lighed mellem de erhvervsdrivende i Fællesskabet, medfører et absolut forbud mod diskrimination, der udøves på grundlag af tilhørsforholdet til en bestemt stat, endog selv om den udøves til skade for borgerne i den stat, som praktiserer den. Sondringen efter virksomhedens størrelse er ligeledes ukendt i fællesskabsretten.

Den forskellige behandling af de pågældende virksomheder skaber en ufordelagtig handels- og konkurrencemæssig stilling. Det forhold, at prisen for landbrugsprodukterne på det internationale marked pludselig steg op over niveauet for den 28. juni 1973, tvang de virksomheder, der var ramt af de begrænsende foranstaltninger, til at sælge med tab på det italienske marked, skønt de andre virksomheder kunne sælge til den pris, som frit dannede sig på markedet. Dette var tilfældet for de mindre italienske virksomheder og for kommunitære eller »udenlandske« virksomheder.

Efter Gallis opfattelse ville det være meningsløst at fastsætte importafgifter for landbrugsvarer og fælles restitutioner for alle lande i Det europæiske Fællesskab med det formål at stille alle erhvervsdri-

vende i Fællesskabet lige med hensyn til konkurrencedygtighed, dersom man tillod en medlemsstat at indføre forpligtelser for visse virksomheder, der indebar, at de ville lide betragtelige tab, som ville komme andre erhvervsdrivende i samme sektor til gode.

IV — Vedrørende overtrædelsen af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner (spørgsmål f), 4)

Grundforordningerne i sektorerne for korn og olieholdige frø (artikel 18 i Rådets forordning nr. 120/67, EFT-specialudgave 1967, s. 29; orig. ref. JO nr. 117 af 19. 6. 1967, s. 2269, og artikel 3 i forordning nr. 136/66, EFT-specialudgave 1965-1966, s. 193; orig. ref. JO nr. 1972 af 30. 9. 1966, s. 3025) forbyder i handelen med tredjelande (ud over handelen med landene i EØF) ikke blot afgifter med tilsvarende virkning som told men også kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, og dette forbud gælder umiddelbart. Imidlertid må de foranstaltninger, der er indført ved lovdekret nr. 425, anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

Da det som følge af prisstoppet ikke er muligt at opnå nogen fortjeneste, bevirker disse foranstaltninger da også, at de »store« italienske virksomheder må indstille deres produktion og især deres import, skønt importen af korn i Italien netop i det væsentlige afhænger af store virksomheder. Den umiddelbare konsekvens af, at denne virksomhed indstilles, er endog mere end en blot og bar importrestriktion, da andre firmaer, såfremt de skulle erstatte de ovenfor nævntes importvirksomhed, kun, hvis det overhovedet var muligt, ville kunne gøre dette langsomt og gradvist.

Systemet med at henvise til de priser, som var gældende i Italien den 28. juni 1973, uden hensyntagen til verdensmarkedsprisernes indvirkning på priserne for de importerede produkter, udgør en overtrædelse af artikel 2, stk. 3, litra e i Kommissionens direktiv nr. 70/50 (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 10; orig. ref. OJ nr. L 13 af 19. 1. 1970), hvorefter man til foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner må henregne dem, som »fastsætter varernes pris alene på grundlag af de indenlandske varers kostpris eller kvalitet på et sådant niveau, at der derved opstår en hindring for importen«. Da nedskrivningen af liren for de italienske erhvervsdrivende har medført en forøgelse af omkostningerne for det importerede produkt, er der ved prisstoppet ligeledes sket en overtrædelse af artikel 2, stk. 3, litra d i direktiv nr. 70/50, der til foranstaltningerne med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner bl.a. henregner dem, som »umuliggør en eventuel prisforhøjelse for den importerede vare svarende til de med importen forbundne yderligere omkostninger og belastninger«.

V — Fællesskabsrettens betydning i nationale straffesager

Galli gennemgår spørgsmålet om, i hvilket omfang den nationale kriminaldommer skal tage hensyn til fællesskabsretten, og opstiller en sondring mellem tre regelgrupper inden for fællesskabsretten:

— regler, som kun retter sig til medlemsstaterne og til Fællesskabets institutioner, idet de kun afføder rettigheder og forpligtelser for disse;

— regler, der hjemler rettigheder og forpligtelser for private, som den nationale dommer skal håndhæve;

— regler, som har almen gyldighed (fordi de ikke udelukkende tager sigte på fællesskabsinstitutionerne eller medlemsstaterne), men hvis normative indhold ikke er angivet på en tilstrækkeligt klar og præcis måde til, at de kan have umiddelbar virkning.

Efter Gallis formening skal kriminaldommeren i hvert fald tage hensyn til de regler, som hjemler individuelle rettigheder. Hvad angår reglerne fra første gruppe, ville det være ønskeligt, om kriminaldommeren inddrog disse ved spørgsmål om manglende tilregnelse, såfremt der er

sket overtrædelse af den nationale straffelov, som imidlertid er i strid med en sådan regel. Under alle omstændigheder er det dog ikke blot rimeligt, men særdeles hensigtsmæssigt, at han inddrager reglerne fra den tredje gruppe, så at det — på grund af den fremadskridende og stadig mere indgribende virkeliggørelse af de heri indeholdte principper — anerkendes, at de, endog før de når tærskelen for den umiddelbare gyldighed, skal »indgå i overvejelserne«, i det mindste når det drejer sig om en straffesag.

Under sin derpå følgende redegørelse for, i hvilket omfang Italiens nationale retsorden kan tage hensyn til fællesskabsreglernes krav, gør Galli gældende, at bestemmelserne i straffelovens artikel 51 og 59 — som omhandler tilfælde, hvor der ikke kan statueres tilregnelse, fordi der foreligger en objektiv straffrihedsgrund — også kan finde anvendelse på fællesskabsretten. Denne manglende tilregnelse gælder også for normer, som ikke hjemler individuelle rettigheder, og for regler med almen gyldighed, der er tvetydige i deres formulering og åbne for indbyrdes afvigende fortolkninger. Efter Gallis opfattelse har fællesskabsreglen herefter en videre betydning ud over dens direkte anvendelse ved den nationale dommer. For at tage hensyn hertil må Domstolen præcisere de »sekundære« virkninger af fællesskabsretten i den nationale sag, for at kriminaldommeren ikke skal være i tvivl om, at det er nødvendigt at tage den i betragtning.

C — Indlæg fra den italienske regering

1. Hvad angår spørgsmålet, om oprettelsen af en kommunitær markedsordning i almindelighed udelukker muligheden af på nationalt plan at foretage lovindgreb i denne sektor, gør den italienske regering gældende, at sådanne indgreb er lovlige, når de fremtræder som foranstaltninger, der begunstiger og letter gennemførelsen af den fælles markedsordning eller fjerner de hindringer, som kan bringe udviklingen heraf i fare. Således har nationale regler om administrativ kontrol af priserne altid været anset for lovlige, fordi de er et resultat af samarbejde og har til formål at opfylde målene for den fælles landbrugspolitik, som er anført i Rom-traktatens artikel 39.

For øvrigt har de indførte fælles markedsordninger til formål at virkeliggøre en fælles landbrugspolitik, således som den nærmere er beskrevet i traktatens artikel 39, og de fører til, at der fastsættes indikativpriser og ikke påbudte priser. Indførelsen af de forskellige priskategorier, som er omhandlet i forordningerne om oprettelse af landbrugsordningerne (interventionspris, garanteret mindstepris, tærskelpris . . .), skal forhindre, at priserne i Fællesskabet går ned under interventionsprisen. En national administrativ kontrol, der fastsætter en øverste grænse for salgspriserne med henblik på en bedre beskyttelse af forbrugerne, er altså mulig og i fuld overensstemmelse med målene for den fælles politik, som omhandlet i traktatens artikel 39.

Den omtvistede italienske lovgivning er efter den italienske regerings formening berettiget, fordi det var nødvendigt at søge at bremse priserne for de almindelige forbrugsgoder, mens man afventede mere specifikke og direkte indgreb i prisdannelsesmekanismen. Stabiliseringen af de priser, som er nævnt i prislisterne fra de vigtigste handels- og produktionsvirksomheder, imødekom dette krav, idet disse virksomheder havde betragtelig indflydelse på markedet, vide muligheder for at påvirke dette og evne til at absorbere pres og spændinger af kort varighed.

Den omtvistede lovgivning indeholder ikke regler om, at priserne skal fastsættes af administrationen, men blot regler om en midlertidig stabilisering i henhold til en prisliste, som frit er udarbejdet af virksomheden efter dens eget skøn over de aktuelle markedsbetingelser og udviklingen på kort sigt. Ændring af priserne er ikke blevet gjort fuldstændig umulig, men er blot underkastet de kompetente myndigheders godkendelse. Der er endvidere kun tale om en overgangsperiode, da ordningens gyldighed er tidsbegræn-

set (fra den 24. juli 1973 til den 30. juni 1974).

Da lovgivningens mål er at stabilisere priserne, specielt priserne for visse landbrugsprodukter, hvoraf der forbruges meget store mængder, med henblik på at hæmme visse rent spekulative forhøjelser, forekommer den ikke alene at være i overensstemmelse med de fællesskabsbestemmelser, der er anført i forelæggelseskendelsen, men at være noget helt selvstændigt, der tager sigte på det samme mål som den fælles landbrugspolitik, dvs. at stabilisere markederne, sikre forsyningerne og garantere forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

Disse betragtninger må føre til den konklusion, at den rigtige fortolkning, af de af byretten nævnte fællesskabsregler må åbne mulighed for, at medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger, der svarer til dem, som nævnes i det italienske lovdekret nr. 425.

2. Hvad angår det specifikke indhold af de spørgsmål, der er stillet af byretten i dens forelæggelseskendelse, mener den italienske regering, at svaret på de tre første spørgsmål (a), b) og c)) bør præcisere, at en national lovgivning om forbrugerpriser, som indfører maksimale salgspriser, ikke er udelukket, selv om det er utvivlsomt, at det i de sektorer, hvor der er oprettet en fælles markedsordning, tilkommer fællesskabsinstitutionerne at vedtage den prisordning, som omhandles i de forordninger, hvorved der oprettes en fælles markedsordning.

Den samme bemærkning gælder for det fjerde spørgsmål (spørgsmål d)), hvis formulering efter den italienske regerings opfattelse er temmelig generel og uden betydning for det realitetsspørgsmål, som skal afgøres under straffesagen.

Den italienske regering vil ikke indgive indlæg, der særligt vedrører det femte spørgsmål (spørgsmål e)).

Om det sjette spørgsmål (spørgsmål f)) har den italienske regering vedrørende forskelsbehandlingen anført, at adressaterne for den pågældende foranstaltning, dvs. de virksomheder, som har en årlig omsætning på over 10 milliarder, er blevet udpeget efter et absolut objektivt kriterium samt ud fra et kriterium, der økonomisk er forbundet med målene for den omtalte foranstaltning, som er de samme som målene for Fællesskabets politik.

Ej heller indebærer foranstaltningen, ikke engang som indirekte følge, en kvantitativ importrestriktion, især hvis man holder sig for øje, at de markedspriser, der var gældende i Italien for de pågældende produkter, da foranstaltningen blev indført, var højere end dem, som var fastsat af Fællesskabet.

Da der er tale om en bremse- og koordinationsforanstaltning, der skal sikre ligevægten i den indenlandske økonomi og bidrage til, at prisniveauet i Italien ikke afviger mærkbart fra den indikativpris, som er fastsat af fællesskabsinstitutionerne, er det initiativ, der er taget af de italienske myndigheder, ikke blot i overensstemmelse med de beføjelser, som er overdraget til Fællesskabet, men det må endog betragtes som en form for kommunitært samarbejde og samvirke, hvortil medlemsstaterne er forpligtet efter særlige bestemmelser i Traktaten.«

III — Den mundtlige retsforhandling

1. I det offentlige restmøde den 10. og 22. oktober 1974 har Galli som part, repræsenteret af professor M. S. Giannini, advokat F. Capelli, og professor G. M. Ubertazzi, den italienske regering, repræsenteret af G. Zagari, og Kommissionen, repræsenteret af C. Maestripieri, afgivet mundtlige indlæg.

2. Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 19. november 1974.

Præmisser

1 Ved kendelse af 26. april 1974, indgået til Domstolens justitskontor den 13. maj, har byretten (Pretore) i Rom i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af nævnte traktats artikler 2, 3, 5 stk. 2, 30, 39, stk. 1 og 40, stk. 3, såvel som af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 29; orig. ref. JO, s. 2269) og i Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT-specialudgave 1965-1966, s. 193; orig. ref. JO, s. 3025);

2 disse spørgsmål er rejst under en straffesag mod en erhvervsdrivende, der står tiltalt for i forbindelse med handel med korn og mel af olieholdige frø at have overtrådt bestemmelserne i det italienske lovdekret nr. 425 af 24. juli 1973 (Gazzetta ufficiale (Lovtidende) nr. 189 af 24. 7. 1973) om kontrol af priserne på varer, der produceres eller forhandles af storforetagender;

3 lovdekretet pålagde handelsforetagender, som producerede eller forhandlede varer, der solgtes efter vægt, mål eller kvantitet, og hvis omsætning i første halvdel af 1973 oversteg 5 milliarder lire, at indsende en prisliste, som først kunne ændres 60 dage efter meddelelse til de kompetente myndigheder, og kun såfremt disse ikke havde fremsat indvending herimod inden for den nævnte frist;

4 efter hvad der er fastslået af den nationale ret, er de varer, der er solgt i strid med det nævnte lovdekret, en række kornprodukter, som er omfattet af forordning nr. 120/67, samt mel af olieholdige frø, omfattet af forordning nr. 136/66;

svaret på de stillede spørgsmål skal gøre det muligt for retten at afgøre, om bestemmelserne i lovdekret nr. 425 er i overensstemmelse med traktaten og med forordningerne nr. 120/67 og 136/66, for så vidt som disse indeholder regler for ovennævnte produkter.

5 De fire første spørgsmål (a), b), c) og d)) vedrørende den prisordning, som gælder inden for anvendelsesområdet for forordningerne nr. 120/67 og 136/66,

drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt og i hvilket omfang en kommunitær prisordning, indført inden for rammerne af en fælles markedsordning, i givet fald udelukker en national prislovgivning;

6 med samme formål spørges der videre med hensyn til traktatens artikler 2, 3 og 5, om princippet om frie varebevægelser inden for fællesmarkedet og det deraf følgende forbud mod at beskytte nationale produkter, således at virkeliggørelsen af et enhedsmarked hindres, er grundlæggende principper inden for Fællesskabets retsorden, hvoraf der for private kan udledes individuelle rettigheder, som den nationale dommer skal beskytte i tilfælde af, at en medlemsstat krænker disse rettigheder (spørgsmål e));

7 et tilsvarende spørgsmål er stillet i relation til traktatens artikel 30, der forbyder kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning (spørgsmål f), 4).

8 Forordning nr. 120/67 om korn har inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik til formål at oprette en fælles markedsordning efter betydningen i EØF-traktatens artikel 40;

som det gentagne gange understreges i præamblen til forordning nr. 120/67, har denne fælles markedsordning til formål at virkeliggøre et »enhedsmarked« for korn inden for Fællesskabet under fælles administration;

9 for at nå frem til dette enhedsmarked har forordningen indført et system, som indeholder en række materielle regler og beføjelser, herunder en struktur, der gør det muligt at imødegå enhver tænkelig situation;

10 i dette system har de »regler for priser«, som omhandles i forordningens artikel 1, og som i henhold til artikel 2, stk. 3 fastsættes i produktions- og engrosleddet, en central plads;

11 denne prisordning skal muliggøre en fuldstændig fri handel inden for Fællesskabet og derfor regulere den ydre handel i overensstemmelse med de mål, der forfølges med den fælles landbrugspolitik;

12 for at sikre, at den indre handel kan foregå uhæmmet, indeholder forordningen en række bestemmelser, der skal fjerne såvel begrænsningerne i den frie bevægelighed som enhver fordrejning af Fællesskabets indre handel, der skyldes andre interventioner fra medlemsstaternes side på markedet end dem, som forordningen selv åbner mulighed for;

13 dette mål fremhæves af præamblens 15. betragtning, hvorefter »virkeliggørelsen af et enhedsmarked for korn indebærer afskaffelsen af alle begrænsninger i de pågældende varers fri bevægelighed over Fællesskabets indre grænser«, og af 16. betragtning, hvorefter »virkeliggørelsen af et enhedsmarked på grundlag af et fælles prissystem bringes i fare gennem ydelse af visse former for støtte«;

14 de i så henseende fornødne bestemmelser findes i selve forordningens artikler 21 og 22;

formålet med disse artikler er at overføre bestemmelserne i traktatens artikler 2, 3, særlig litra a, d og f, 9 og 30, der drejer sig om oprettelsen af et enhedsmarked gennem fjernelse af alle hindringer for de frie varebevægelser, til den pågældende markedssektor;

15 en sådan ordning udelukker enhver national regulering, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, medfører hindringer for den interne handel i Fællesskabet;

følgelig er — særlig hvad angår prisordningen — alle nationalretlige bestemmelser, som fremkalder forvridninger i den prisdannelse, der finder sted inden for rammerne af de gældende fællesskabsbestemmelser, uforenelige med forordningen.

16 Foruden de materielle regler om den fælles markedsordnings funktion i den pågældende sektor indebærer forordning nr. 120/67 en struktur, der skal gøre det muligt for Fællesskabet og medlemsstaterne at imødegå enhver form for forstyrrelse;

17 det må herved i første række fremhæves, at et af de mål, der er opstillet i traktatens artikel 39, stk. 1, er at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer;

18 i selve forordningens artikler 19 og 20 er sådanne muligheder udtrykkeligt forudset, idet Rådet er bemyndiget til at træffe de nødvendige foranstaltninger i tilfælde af, at Fællesskabets marked udsættes for eller trues af forstyrrelser på grund af prisstigninger på verdensmarkedet, der kan påvirke den normale funktion af forordningens prismekanisme;

19 artikel 20 angiver nøje formerne for en fælles aktion, som Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne deltager i, såfremt der foreligger visse alvorlige forstyrrelser;

20 ud over de beføjelser, der ved forordningen tillægges Rådet og Kommissionen, har Kommissionen i henhold til selve traktaten en almindelig tilsyns- og initiativpligt;

21 i denne forbindelse bør man også fremhæve den permanente høring, der inden for rammerne af forvaltningen af den pågældende markedssektor sikres gennem den ved forordningens artikel 25 oprettede »forvaltningskomité«;

ud over de opgaver, der særligt er henlagt til komiteen, kan denne nemlig i henhold til forordningens artikel 27 undersøge ethvert andet spørgsmål, som formanden på eget initiativ eller på begæring af en medlemsstats repræsentant forelægger den;

22 den ved forordning nr. 120/67 indførte struktur hjemler følgelig enhver medlemsstat mulighed for, i samarbejde med fællesskabsinstitutionerne, hurtigst muligt at tage egnede initiativer, såfremt den normale funktion af de prismekanismer, der er indført ved forordningen, ikke gør det muligt at imødegå uønskede tendenser, som er konstateret i prisudviklingen på den pågældende medlemsstats eget område;

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

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

25 Herefter må det undersøges, om de foregående betragtninger også gælder for markedet for fedtstoffer, der reguleres ved forordning nr. 136/66;

26 også denne forordning opretter en fælles markedsordning, som er baseret på, at der for de pågældende produkter gennem fjernelsen af hindringerne for de frie varebevægelser indføres et enhedsmarked, og at der oprettes en fælles forvaltning;

det karakteristiske for denne ordning er, at der for de mest følsomme produkter, navnlig for olivenolie, er indført en prisordning, hvorimod der for andre produkter, som falder ind under forordningens anvendelsesområde, blot er hjemlet toldbeskyttelse i handelen med trejdelande og en mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger, såfremt markedet udsættes for forstyrrelser;

27 selv om den ulovlige karakter af nationale foranstaltninger, hvormed det tilsigtes at påvirke prisdannelsen, kan være særlig åbenbar, hvor det drejer sig om markedsordninger, der omfatter en fællesskabsordning for prisdannelsen, står det dog fast, at den blotte eksistens af en fælles markedsordning som omhandlet i artikel 40, stk. 2, litra c bevirker, at ensidige foranstaltninger fra medlemsstaternes side, som kan lægge hindringer i vejen for Fællesskabets interne handel, forhindres i at brede sig til det omhandlede område;

28 forordningens artikel 36 giver for øvrigt udtrykkeligt Rådet de nødvendige beføjelser til at foretage enhver ændring eller fravigelse i den fælles ordning med henblik på at tage hensyn til »de særlige forhold«, der vil kunne foreligge med hensyn til disse produkter.

29 Det må konkluderes, at medlemsstaterne på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning — og så meget desto mere når denne ordning hviler på et fælles prissystem — ikke længere ensidigt kan udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning;

30 det er herefter klart, at en national ordning, der ved prisstop og krav om en administrativ godkendelse medfører en ændring af prisdannelsen, som denne er fastlagt inden for rammerne af den fælles markedsordning, er uforenelig

såvel med de pågældende forordninger som med den almindelige bestemmelse i traktatens artikel 5, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, »der er egnede til at bringe« virkeliggørelsen af traktatens målsætning »i fare«;

31 da beføjelsen til at træffe egnede foranstaltninger for at imødegå en prisstigning på de pågældende markeder er forbeholdt Fællesskabets institutioner, kan de ensidige foranstaltninger, som medlemsstaterne måtte træffe på dette område, ikke gøres gældende over for private, der er omfattet af fællesskabsforordningerne;

32 den eneste lovlige mulighed, som medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten kan benytte i en sektor, der er omfattet af en 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;

33 i de pågældende markedssektorer sikrer disse forordninger med umiddelbar virkning for private de frie varebevægelser, navnlig ved kravet om fjernelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning;

34 det må imidlertid præciseres, at den ved forordningerne nr. 120/67 og 136/66 indførte prisordning udelukkende finder anvendelse i produktions- og engrosleddet, således at bestemmelserne — med forbehold af hvad der måtte følge af andre traktatsbestemmelser — ikke griber ind i medlemsstaternes beføjelse til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen i detailhandels- og forbrugerleddet, forudsat at dette ikke bringer den pågældende markedsordnings målsætning eller funktion i fare.

35 Endelig spørges der, om medlemsstaterne efter bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 5 og forordningerne nr. 120/67 og 136/66 sammenholdt med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit på området for priskontrol har adgang til at vedtage bestemmelser, som bevirker en forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

36 Artikel 40, stk. 3, andet afsnit fastsætter de regler, som skal iagttages ved udformningen af en fælles markedsordning;

med forbehold for muligheden af, at denne bestemmelse kan anvendes analogt på nationale ordninger i visse sektorer, som stadig måtte være lovlige efter traktaten, har det nævnte spørgsmål vedrørende bedømmelsen af nationale bestemmelser, der griber ind i de områder, der er forbeholdt fællesskabslovgivningen, ikke nogen genstand i det foreliggende tilfælde.

Vedrørende sagsomkostningerne

37 De udgifter, der er afholdt af Den italienske Republiks regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som begge har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for byretten i Rom, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af byretten i Rom ved kendelse af 26. april 1974, for ret:

1. **Medlemsstaterne kan på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning — og så meget desto mere når denne ordning hviler på et fælles prissystem — ikke længere ensidigt udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning.**

2. **En national ordning er uforenelig med forordningerne nr. 120/67 om den fælles markedsordning for korn og nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer, når de ved prisstop og krav om en administrativ godkendelse medfører en ændring af prisdannelsen,**

som denne er fastlagt inden for rammerne af de pågældende fælles markedsordninger.

3. **Forordningerne nr. 120/67 og nr. 136/66 sikrer inden for de pågældende markedssektorer med umiddelbar virkning for private de frie varebevægelser, navnlig ved kravet om fjernelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Kutscher

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 19. NOVEMBER 1974 [1]

Høje Ret.

I over to år har inflationen været et dominerende problem i Fællesskabet. Den har været genstand for en række resolutioner fra Rådet, hvis udstedelsesdatoer — 5. december 1972, 14. september 1973 og 17. december 1973 — er talende, og hvis indhold røber denne institutions voksende og forståelige bekymring for problemet.

Denne sag er opstået på grund af et forsøg på fra en af medlemsstaterne, nemlig Italien, at bidrage til kampen mod inflationen.

De vil huske den prisstigningsbølge, som rullede hen over hele verden i sommeren 1973. Stillet heroverfor anvendte den italienske regering de nødbeføjelser, der er hjemlet i den italienske forfatnings artikel 77, og som gør det muligt for den udøvende magt at vedtage midlertidige foranstaltninger med lovkraft.

I henhold til disse beføjelser udstedte regeringen den 24. juli 1973 tre lovdekreter:

Lovdekret nr. 425 om kontrol af priserne på varer, der produceres eller distribueres af storforetagender, lovdekret nr. 426 om kontrol af huslejer i bymæssig bebyggelse og lovdekret nr. 427 om kontrol af priserne på vigtige forbrugsvarer.

Galli står tiltalt ved en af Roms byretsafdelinger (Pretura Unificata, herefter

1 — Oversat fra engelsk.