2. I øvrigt afvises sagen.

3. Hver part bærer sine omkostninger.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1984.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 8. NOVEMBER 1983 [1]

Høje Domstol.

I den traktatsbrudssag, der skal behandles i dag, skal der træffes afgørelse om, hvorvidt de ved den italienske lov nr. 306 af 8. juli 1975 (Gazzetta ufficiale nr. 194 af 23. 7. 1975) indførte regler om fastsættelse af producentprisen for mælk er forenelige med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, som er indført ved Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169). Da disse regler allerede er blevet behandlet i dommen i Toffoli-sagen [2], hvor der er givet en udførlig fremstilling af dem, er det tilstrækkeligt at erindre om visse grundtræk, for så vidt de er af betydning for denne sag.

Som Domstolen allerede har understreget i Toffoli-sagen [2], er et af hovedformålene med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter at sikre producenterne en pris for mælken, der orienteres hen mod indikativprisen, hvorved de mekanismer, der i dette øjemed er indført ved forordningen, *alene* er undergivet Fællesskabets kontrol.

Den italienske lov nr. 306 bestemmer på den ene side, at medlemmerne af en sammenslutning kun må sælge deres mælk gennem sammenslutningen og efter

1 — Oversat fra tysk.

2 — Dom af 6. 11. 1979 i sag 10/79 — Gaetano Toffoli m.fl. mod Regione Veneto —, Sml. 1979, s. 3301.

regler, der er fastlagt af denne, og indeholder på den anden side bestemmelser om fastsættelsen af producentprisen for mælk. Ifølge lovens artikel 8 fastsættes producentprisen for mælk for hvert mejeriår og for hver region efter retningslinjerne i artikel 8 og 9 ved kollektiv forhandling, hvori de forskellige berørte erhvervskredse deltager (producenter, sammenslutninger, forarbejdningsvirksomheder og mælkecentraler). Kommer det ikke til en overenskomst på denne måde, foranlediger regionen i medfør af artikel 10 på begæring af en af parterne, at der omgående og senest to måneder før mejeriårets begyndelse afholdes et møde mellem det i artikel 3 nævnte økonomiske råd for regionen, de pågældende forarbejdningsvirksomheder og mælkecentralerne, for at fremme forhandlingerne om fastsættelse af salgsprisen for mælk »allo scopo di favorire la contrattazione per la determinazione del prezzo di vendita del latte«. Den aftale, der således er kommet i stand, offentliggøres af rådet i regionens lovtidende i medfør af artikel 10, stk. 3, og er bindende for de parter, der har indgået aftalen »e vincolante per le parti contraenti«. Indgås den i artikel 10 nævnte overenskomst ikke i løbet af 30 dage regnet fra begyndelsen af mejeriåret, fastsættes producentprisen for mælk i henhold til artikel 11 af en kommission, der udnævnes ved dekret af regionens formand. Kommissionens afgørelse, der træffes ved stemmeflerhed, er i medfør af artikel 11, stk. 4, ved offentliggørelse i regionens lovtidende øjeblikkeligt bindende i forholdet mellem parterne (»e vincolante tra le parti«).

Da disse regler efter Kommissionens opfattelse udgør et ensidigt indgreb fra en medlemsstats side i reglerne om producentprisen for mælk, som ikke er foreneligt med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, indledte den ved skrivelse af 28. juli 1977 den i EØF-traktatens artikel 169 foreskrevne administrative procedure. I sin svarskrivelse af 4. november 1977 indtog den italienske regering imidlertid det standpunkt, at den omhandlede lov hverken indeholder en bindende prisfastsættelse eller gør de af erhvervskredsene trufne aftaler offentligtretligt bindende eller bestemmer, at indholdet af disse aftaler udstrækkes til at gælde for personer, som ikke har deltaget i de offentlige forhandlinger.

Efter at Domstolen derefter i Toffoli-dommen [1] efter et tilsvarende spørgsmål fra Tribunale amministrativo regionale per i Veneto havde kendt for ret, at en medlemsstats direkte eller indirekte fastsættelse af producentprisen for mælk er uforenelig med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter i henhold til forordning nr. 804/68, fastslog Kommissionen endelig i en begrundet udtalelse af 22. maj 1981 under henvisning til Toffoli-dommen [1], at Den italienske Republik ikke havde overholdt de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til EØF-traktaten, idet den anvendte de ved den omhandlede lov indførte regler om fastsættelse af en producentpris for mælk, og opfordrede Den italienske Republik til at bringe traktatbruddet til ophør inden for en frist på to måneder.

Ved telex af 5. oktober 1981 bebudede den italienske regering herefter et lovudkast, som skulle føre til ophævelse af

1 — Dom af 6. 11. 1979 i sag 10/79 — Gaetano Toffoli m.fl. mod Regione Veneto —, Sml. 1979, s. 3301.

artikel 11 i den omhandlede lov. Da dette lovudkast efter Kommissionens opfattelse imidlertid kun ville bevirke, at de hidtidige artikler 11 og 12 blev erstattet af bestemmelser, som udgjorde en mere alvorlig overtrædelse af traktaten end de oprindelige regler, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 9. marts 1982 den italienske regering til så snart som muligt at erstatte dette lovudkast med et nyt, som faktisk ophæver artikel 11, samt til ikke at anvende denne artikel indtil da, og endelig til at gøre det klart, at offentliggørelsen af de fastsatte mælkepriser i de regionale lovtidender kun har privatretlig karakter. Den opfordrede endelig den italienske regering til inden en måned at give den meddelelse om de trufne forholdsregler.

Efter at Den italienske regering i sit svar af 15. april 1982 især havde forsøgt at retfærdiggøre lovudkastet, anlagde Kommissionen den 4. juni 1982 den foreliggende sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, idet den har anvendt de ved lov nr. 306 indførte regler om fastsættelse af producentprisen for mælk.

Den italienske regering, som indrømmer, at den ikke formelt har ophævet artikel 11, har derimod nedlagt påstand om, at konstateringen af traktatbruddet begrænses til dette punkt, og at sagen i øvrigt afvises.

Min stillingtagen til disse påstande er følgende:

1. Formaliteten

Der er meningsforskelle mellem parterne med hensyn til sagens nøjagtige genstand. Især på grundlag af spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen præciseret, at den beskylder Den italienske Republik for at have handlet i strid med formålet med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter ved at opretholde artiklerne 10 og 11 i den omstridte lov, da begge bestemmelser efter Kommissionens opfattelse giver statsmagten mulighed for at indvirke på fastsættelsen af producentprisen for mælk. Efter den italienske regerings opfattelse angår sagen derimod kun artikel 11 i den omtvistede lov. Regeringen har ganske vist indrømmet, at artikel 10, dog uden udtrykkelig at være nævnt, måske kan have været genstand for den begrundede udtalelse af 22. maj 1981, men at sagens genstand derefter er blevet indskrænket til artikel 11, hvilket navnlig den efterfølgende korrespondance viser. Dette fremgår ikke mindst af den skriftlige forhandling, hvorunder den italienske regering udelukkende har henvist til artikel 11, uden at Kommissionen har gjort indsigelse mod denne indskrænkning.

Ved afgørelsen af denne kontrovers må der først og fremmest erindres om, at genstanden for et søgsmål i medfør af artikel 169 efter Domstolens faste praksis (jfr. især sagerne 7/69 [1], 232/78 [2], 193/80 [3], 211/81 [4] og 124/81 [5]) afgræn-

1 — Dom af 10. 3. 1970 i sag 7/69 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik —, Sml. 1970, s. 21.

2 — Dom af 25. 9. 1979 i sag 232/78 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik —, Sml. 1979, s. 2729.

3 — Dom af 9. 12. 1981 i sag 193/80 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik —, Sml. 1981, s. 3019.

4 — Dom af 15. 12. 1982 i sag 211/81 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Danmark —, Sml. 1982, s. 4547.

5 — Dom af 8. 2. 1983 i sag 124/81 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland —, Sml. 1983, s. 203.

ses af den i artiklen fastsatte administrative procedure og påstandene i stævningen, som begge i det væsentlige skal støttes på samme anbringender. Af formålet med den administrative procedure — nemlig i rette tid at gøre den pågældende medlemsstat bekendt med den beskyldning, der rettes mod den, og give den lejlighed til at forsvare sig — følger på den ene side, at det klart skal fremgå af åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, på hvilke retlige og faktiske overvejelser Kommissionen støtter sine indsigelser, og på den anden side, at sagens genstand ikke kan udvides, efter at den administrative procedure er afsluttet.

Hvis vi skal bedømme den administrative procedure under hensyntagen til denne målsætning, må det fastslås, at det både i åbningsskrivelsen af 28. juli 1977 og i den begrundede udtalelse af 22. maj 1981 utvetydigt anføres, at de regler om fastsættelse af producentprisen for mælk som sådan, der er indført ved den italienske lov nr. 306, og dermed også artiklerne 10 og 11, er uforenelige med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Ikke mindst fremgår det utvetydigt af disse dokumenter, hvori de nævnte bestemmelser udtrykkeligt citeres, at det, Kommissionen påtaler, især er den virkning af prisfastsættelsen, der følger af offentliggørelsen i regionens lovtidende.

Endelig falder påstanden i stævningen også nøje sammen med det, Kommissionen officielt har påtalt i den begrundede udtalelse. Efter at Kommissionen i sagsfremstillingen på ny har beskrevet den prisfastsættelsesordning, der er indeholdt i begge bestemmelser, og har gentaget de indvendinger, den har fremført i den begrundede udtalelse, har den ordret citeret Domstolens udtalelse i præmis 12 i Toffoli-dommen [1], hvoraf det blandet andet fremgår, at medlemsstaterne ikke længere ensidigt kan udstede nationale regler, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, der er fastsat i den fælles ordning. Ved understregninger har den især gjort det klart, at Domstolen efter dens opfattelse ikke kun er gået ud fra, at det alene er en offentligretlig fastsættelse af producentprisen, der er uforenelig med den fælles markedsordning, men at den også har anset enhver national lovgivning, hvis formål er at fremme og favorisere dannelsen af en sådan pris gennem aftale, for at være i strid med fællesskabsretten. I sammenhæng med påstanden og den begrundede udtalelse fremgår det følgelig efter min opfattelse tilstrækkelig klart af stævningen og måtte også være tydeligt for Den italienske Republik, at Kommissionen ikke kun ville inddrage artikel 11, men også artikel 10, under søgsmålets genstand. I modsætning til den italienske regerings opfattelse anfægtes denne vurdering i øvrigt ikke af, at Kommissionen under nr. 7 og 8 i stævningen udtrykkeligt kun går ind på artikel 11 i den omtvistede lov

1 — Dom af 6. 11. 1979 i sag 10/79 — Gaetano Toffoli m.fl. mod Regione Veneto —, Sml. 1979, s. 3301.

samt det lovudkast, der skulle føre til en ændring heraf. Disse udtalelser skulle — som især den indledende bemærkning »d'altra parte« viser — kun være et *supplement* til de forudgående udtalelser.

Da man altså må gå ud fra, at den administrative procedures genstand falder sammen med traktatbrudssøgsmålets genstand, er det også nødvendigt at komme nærmere ind på spørgsmålet, om søgsmålets genstand — som den italienske regering mener — er blevet begrænset til artikel 11 gennem den brevveksling, der fulgte efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse. Det må i denne forbindelse ikke overses, at Kommissionen i denne brevveksling, der øjensynlig var foranlediget af det forelagte lovudkast til ændring af artikel 11, i første række kun har taget stilling til denne bestemmelse og den planlagte ændring uden udtrykkelig at nævne artikel 10 endnu en gang.

Selv om man kan undre sig herover, kan det efter min opfattelse imidlertid på ingen måde udledes heraf, at der er sket en begrænsning af sagsgenstanden, således som den er skitseret i den begrundede udtalelse. Dette følger allerede af den omstændighed, at den forudgående procedure, hvorunder medlemsstaterne har mulighed for at retfærdiggøre eller ændre den påtalte adfærd, er afsluttet, når den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, er udløbet, og det herefter alene påhviler Kommissionen at afgøre, om den vil anlægge sag ved Domstolen eller ej, jfr. artikel 169. Selv når den har besluttet at afstå fra at forfølge en sag, er dette — som især EUGFL-dommen [1] viser — ikke uden videre ensbetydende med en anerkendelse af, at den oprindeligt påtalte adfærd var retmæssig. Da artikel 169 ikke fastsætter nogen frist for anlæggelsen af sagen, må det principielt tilkomme Kommissionen at anlægge sag inden for en rimelig frist, når den kommer til det resultat, at traktatbruddet ikke er bragt til ophør, uden at yderligere opfordringer er nødvendige. Følgelig kan det ikke udledes af den omstændighed, at Kommissionen i den korrespondance, der ligger efter den begrundede udtalelse, og som den ikke var forpligtet til, kun har taget stilling til de spørgsmål, der var forbundet med artikel 11 i den omtvistede lov, men ikke til artikel 10, at den for så vidt næsten stiltiende ville ændre sagens genstand. En sådan procesretligt relevant begrænsning af sagens genstand ville der i betragtning af det nævnte måske kunne være tale om, hvis Kommissionen *udtrykkelig* havde gjort dette i en ny begrundet udtalelse, der var kendetegnet som sådan, hvilket imidlertid ikke er tilfældet.

Endelig kan den kendsgerning, at Kommissionen under den skriftlige forhandling for Domstolen ikke er kommet ind på artikel 10 i den omtvistede lov, eller ikke betragtes som indicium for en sådan begrænsning af sagens genstand, da denne, som procesreglementets artikel 38 viser, allerede defineres i stævningen.

Heraf følger omvendt — og det skal være min sidste bemærkning om formalitetsspørgsmålet — at Domstolen ikke kan træffe afgørelse om retmæssigheden af nationale foranstaltninger, som ikke har været genstand for den i artikel 169 foreskrevne procedure. Da det italienske *lovudkast* ikke var været genstand for en sådan procedure, er Domstolen, som den italienske regering med rette har frem-

1 — Dom af 7. 2. 1979 i de forenede sager 15 og 16/76 — den franske regering mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber —, Sml. 1979, s. 321.

hævet, allerede af den grund afskåret fra at bedømme retmæssigheden af det italienske lovudkast til ændring af den omtvistede artikel, helt bortset fra, at Domstolen kun kan fastslå *allerede indtrådte traktatbrud*, hvilket især fremgår af EØF-traktatens artikel 171.

2. Realiteten

Ved prøvelsen af sagens realitet kan man på grundlag af dommen i Toffoli-sagen [1] uden videre diskussion gå ud fra, at opretholdelsen af den omtvistede artikel 11, selv om denne ifølge den italienske regerings anbringende ikke længere anvendes, må betragtes som traktatbrud. Dette indrømmes også af den italienske regering. Til grund for nævnte sag, som har dannet udgangspunktet for den foreliggende sag, og hvori Domstolen har fastslået, at en medlemsstats direkte eller indirekte fastsættelse af producentprisen for mælk er uforenelig med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, lå nemlig en afgørelse, som var truffet på grundlag af artikel 11 i den italienske lov nr. 306. Som følge heraf er det kun nødvendigt at komme ind på spørgsmålet om, hvorvidt de regler, der indeholdes i artikel 10 i den omtvistede lov, ligeledes må anses for traktatstridige på grund af det, der er fastslået i denne dom, således som Kommissionen mener.

Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares bekræftende. Parterne i den dengang foreliggende sag har nemlig, som sagsfremstillingen i dommen viser, udførligt drøftet retmæssigheden af hele den prisfastsættelsesprocedure, der er foreskrevet i den omtvistede italienske lov. Såvel sagsøgeren i hovedsagen som Kommissionen gik dengang med rette ud fra, at reglerne i de to artikler om prisfastsættelsen må ses i en snæver sammenhæng, da fastsættelsen af producentprisen i medfør af artikel 11 sættes i gang, hvis det ikke lykkes at nå til den i artikel 10 omtalte overenskomst. Det var ikke mindst den virkning, der opnås ved offentliggørelsen af prisen i regionens lovtidende, der blev anset for traktatstridig. Regionen Veneto, sagsøgte i hovedsagen, indrømmede, at den omtvistede ordning favoriserede forhandlingerne om producentprisen, og bestred kun, at den førte til en offentligretlig fastsættelse af producentprisen.

Denne kontrovers gav til slut anledning til, at Domstolen efter en udførlig redegørelse for den fælles ordning og hele prisfastsættelsesmekanismen i den nationale lovgivning i dommens præmis 12 principielt gjorde det klart, at medlemsstaterne ikke længere ensidigt kan udstede nationale regler, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, der er fastsat i den fælles markedsordning, og som udelukkende kontrolleres af Fællesskabet. Med henblik på den omtvistede ordning føjede Domstolen for at tydeliggøre dette til, at en national lovgivning, hvis formål, *uanset den valgte metode*, er at fremme og favorisere dannelsen af en enhedsproduktionspris på mælk, nationalt eller regionalt, gennem *aftale* — det er tilfældet i artikel 10 — eller ved myndighedsudøvelse ifølge sin natur

1 — Dom af 6. 11. 1979 i sag 10/79 — Gaetano Toffoli m.fl. mod Regione Veneto —, Sml. 1979, s. 3301.

falder uden for den kompetence, der er forbeholdt medlemsstaterne, og krænker det i forordning nr. 804/68 angivne princip om gennemførelsen af en indikativpris i producentleddet for mælk, der sælges af producenterne i Fællesskabet i forbindelse med afsætningsmulighederne. Med denne konstatering, som utvetydigt er koncentreret om ordlyden af artikel 10 i den italienske lov nr. 306, samt med den formulering, der anvendes i domskonklusionen, hvorefter ikke kun den direkte, men også den *indirekte fastsættelse* af producentprisen er uforenelig med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, ville Domstolen følgelig gøre det klart, at medlemsstaterne skal afholde sig fra enhver aktivitet, som kunne være egnet til — ligegyldigt på hvilken måde — at gribe ind i den prisdannelsesmekanisme, der er fastsat i den fælles markedsordning. Regionens *sammenkaldelse* af de i artikel 10 nævnte erhvervskrede med det formål at *fremme* en aftale om *prisfastsættelsen* og *offentliggørelsen* i regionens lovtidende i tilknytning hertil er i hvert fald et sådant indgreb — om end indirekte — i den prisdannelsesmekanisme, der udelukkende kontrolleres af Fællesskabet. At det forhold, at en medlemsstat indirekte griber ind i markedsforholdene, imidlertid også kan udgøre et traktatbrud, viser navnlig dommen i sagen Kommissionen mod Irland [1]. Uden at det er nødvendigt i detaljer at komme ind på virkningen af offentliggørelsen af prisen, kan det fastslås, at allerede den information af markedet, der opnås herved, i princippet kan føre til en indflydelse på den prisdannelse, der reguleres af udbud og efterspørgsel, og derved bringer virkningen af den fælles interventionsmekanisme, som er beskrevet udførligt i Toffoli-dommen [2] og i mit forslag til afgørelse af denne sag, i fare.

Da man følgelig må gå ud fra, at både artikel 10 og 11 i den italienske lov nr. 306 er uforenelige med den ved forordning nr. 804/68 indførte fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, skal jeg til slut kun vedrørende den italienske regerings anbringender om, at artikel 11 i den omtvistede lov dels kun sjældent er blevet anvendt — og at man desuden har bestræbt sig på at afskaffe den ved at ændre loven, og endelig på Kommissionens anmodning har pålagt regionerne ikke at anvende reglen i tiden, indtil den ændres — bemærke, at disse anbringender efter Domstolens faste praksis i princippet er irrelevante med henblik på det traktatbrud, der skal konstateres. Som den italienske regering til syvende og sidst selv har indrømmet, må der allerede antages at foreligge et traktatbrud, når nationale regler, der er i strid med fællesskabsretten, ikke formelt er ophævet. I denne sammenhæng kommer det ikke an på, hvor hyppigt de omhandlede regler er blevet anvendt, og medlemsstaterne kan heller ikke påberåbe sig interne vanskeligheder, der står i vejen for en snarlig ophævelse. Endelig har Domstolen også altid fremhævet (jfr. f.eks. sagerne Kommissionen mod Belgien [3] og Kommissionen mod Den

1 — Dom af 24. 11. 1982 i sag 249/81 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Irland —, Sml. 1982, s. 4005.

2 — Dom af 6. 11. 1979 i sag 10/79 — Gaetano Toffoli m. fl. mod Regione Veneto —, Sml. 1979, s. 3301.

3 — Dom af 6. 5. 1980 i sag 102/79 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Belgien —, Sml. 1980, s. 1473.

italienske Republik [1]), at forpligelserne i henhold til fællesskabsretten kun tilgodeses, når der er fuld garanti for, at den nationale retstilstand er klar og sikker. Deraf følger, at en henstilling fra administrationen om ikke at anvende reglerne i en lov, som ifølge sin natur til enhver tid kan ændres, ikke alene kan anses for en retsgyldig opfyldelse af de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten.

3. Jeg skal derfor afslutningsvis foreslå Domstolen at statuere, at Den italienske Republik ved at indføre og håndhæve reglerne i artiklerne 10 og 11 i lov nr. 306 om proceduren ved fastsættelsen af producentprisen for mælk har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab. I overensstemmelse med påstanden bør sagsøgte desuden betale sagens omkostninger.

1 — Dom af 15. 3. 1983 i sag 145/82 — Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik —, Sml. 1983, s. 711.