lemsstaterne« og med forbehold af de i traktaten hjemlede undtagelser, herunder undtagelserne i artiklens stykke 2.

3. En af Domstolen afsagt dom i en præjudiciel sag har til formål at afgøre et retsspørgsmål og binder den nationale ret med hensyn til fortolkningen af de pågældende fællesskabsbestemmelser og -retsakter.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 15. DECEMBER 1976 [1]

Høje Ret.

Pretura di Cittadella har ved kendelse af 27. april 1976 forelagt en række spørgsmål til præjudiciel afgørelse, der for det første angår de nationale interventionsorganers beføjelser inden for rammerne af den fælles markedsordning for korn, for det andet diskrimineringsforbudet i artikel 40, stk. 3, andet afsnit, bestemmelserne om støtte i artikel 92-94, samt EØF-traktatens artikel 86 og 90. Spørgsmålene lyder nærmere således:

1. Er det i henhold til fællessmarkedets fællesskabslovgivning tilladt de forskellige interventionsorganer, bl.a. AIMA, ensidigt at sælge landbrugsprodukter, herunder korn, som de sidder inde med, på anden måde end efter det licitationssystem der er fastsat ved artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF og forordning (EØF) nr. 376/70?
   Indebærer sådanne handlinger under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?
2. Er det efter fællesmarkedets fællesskabslovgivning tilladt de forskellige interventionsorganer, bl. a. AIMA, ensidigt at beslutte, at visse produkter, herunder korn, som de sidder inde med, skal sælges til andre priser end dem, der følger af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 376/70?
   Indebærer en sådan adfærd under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?

1 — Oversat fra tysk.

3. Skal indgreb fra et interventionsorgan, hvorefter statsmidler anvendes til køb af korn på andre betingelser end dem, der gælder efter sektorens fælles landbrugslovgivning, og kornet dernæst sælges til lavere priser end de minimumspriser, der er fastsat efter forordning (EØF) nr. 376/70, anses for statsstøtte til virksomhederne i den betydning, hvori dette begreb anvendes i traktatens artikel 92-94 og artikel 22 i forordning nr. 120/67/EØF? Indebærer en sådan adfærd under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?
4. Er en virksomhed, som råder over så betydelige finansielle midler, at den kan virke på markedet uden hensyntagen til sine konkurrenters adfærd og reaktioner, en virksomhed, der befinder sig i en dominerende stilling i henhold til traktatens artikler 86 og 90 og forordning nr. 26/62/EØF; gælder dette også når den nævnte virksomhed er et interventionsorgan i henhold til forordning nr. 120/67/EØF?
5. Er en virksomheds krænkelse af en fællesskabslovgivning, hvis formål er at undgå fordrejning af konkurrencen inden for Fællesskabet, misbrug af en dominerende stilling i henhold til traktatens artikel 90?
6. Er interventionsorganet — såfremt der svares benægtende på spørgsmål 1 og 2 og bekræftende på spørgsmål 3, 4 og 5 — forpligtet til at erstatte skade, som forårsages af dets krænkelse af de fællesskabsregler, der er omtalt ovenfor?
7. Hvilken virkning skal den ret, som behandler hovedsagen, tillægge Domstolens fortolkning af fællesskabsretten, med andre ord binder det, som Domstolen »kender for ret«, den forelæggende ret på samme måde som kassationsrettens afgørelse af »retsspørgsmål«?

Den forelæggende ret har fundet, at disse spørgsmål er af betydning for afgørelsen af en sag, som verserer mellem to italienske møllerier. Det sagsøgende firma gør gældende, at AIMA, det italienske interventionsorgan for den fælles markedsordning for korn, fra november 1975 til januar 1976 afsatte større mængder italiensk blød hvede på markedet i Padoraprovinsen, hvilket skete under fravigelse af fællesskabsrettens regler og navnlig til en pris, der lå under den fælles interventionspris. Sagsøgte, der driver et mølleri i Padoraprovinsen, fik — i modsætning til sagsøgeren — fordel af denne aktion. Af denne grund kunne sagsøgte afsætte mel til en pris, som lå under markedsprisen, fordi sagsøgeren mistede en kunde, som han tidligere altid havde leveret til. Da dette efter sagsøgerens formening må betragtes som uredelig konkurrence, dvs. som krænkelse af fællesskabsretten, anlagde han erstatningssag. Da sagsøgeren endvidere mente, at den egentlige skadevolder var AIMA, blev denne myndighed adciteret. Desuden må det nævnes, at en række regionale virksomhedssammenslutninger, navnlig inden for møllerindustrien, er indtrådt i sagen som intervenienter til støtte for sagsøgeren.

Inden jeg går over til behandlingen af den forelæggende rets spørgsmål, vil jeg yderligere bemærke, at det salg af blød hvede, som AIMA foretog, og som nu anfægtes, fandt sted i forbindelse med en aktion, der skulle gøre brød billigere; brød er i Italien undergivet priskontrol. Der blev truffet principiel beslutning om aktionen af det interministerielle udvalg for økonomisk planlægning — CIPE — et ministerudvalg, der har ministerpræsidenten som formand. Tildeling af de fastsatte mængder af blød hvede, hvis priser var bestemt af det nævnte udvalg, skete efter ansøgning til landbrugsministeren fra lokaladministrationen i de særligt tilbagestående provinser. Lokaladministrationen fordelte herefter de tildelte mængder på møllerierne i deres provinser. Herved forpligtede møllerierne sig til at afsætte det producerede mel til bagerier til en særlig, obligatorisk lav pris, og disse sidstnævnte fik herfor af administrationen udleveret værdikuponer; til gen-

gæld skulle de anvende melet til fremstilling af billigere brød, som navnlig anvendes af de fattigere befolkningsgrupper.

Endvidere ønsker jeg at forudskikke den bemærkning, at de i det følgende ofte citerede rådsforordninger nr. 120/67/EØF og nr. 132/67/EØF med virkning fra 1. november 1975 — altså også for det i sagen relevante tidsrum fra november 1975 til januar 1976 — er blevet erstattet af rådsforordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, 1975, s. 1) og rådsforordning (EØF) nr. 2738/75 af 29. oktober 1975 om fastsættelse af de almindelige regler for intervention af korn (EFT L 281, 1975, s. 49). Herved er der ikke sket ændringer i de bestemmelser, som i det følgende delvis citeres. Kun den senere nævnte artikel 19 i forordning nr. 120/67/EØF er blevet ændret. Jeg skal senere komme tilbage hertil ved undersøgelsen af denne regel.

1. Ved gennemgangen af de Domstolen forelagte problemer må de to første spørgsmål sammenfattes. Ifølge disse skal det afgøres, om fællesskabsreglerne for kornmarkedet udelukker, at de nationale interventionsorganer ensidigt beslutter dels at sælge hvede, som de ligger inde med, på en anden måde end ved den fremgangsmåde, som er fastsat i rådsforordning nr. 132/67/EØF (EFT-specialudgave 1967, s. 66; org.ref. ABl. 1967, s. 2364) — nu forordning (EØF) nr. 2738/75 (EFT L 281, 1975, s. 49) — og i kommissionsforordning (EØF) nr. 376/70 (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 109; org.ref. ABl. L 47, 1970), dels at sælge hveden til en anden pris end den, som er fastsat i forordning (EØF) nr. 376/70. Desuden skal det afgøres, om en sådan adfærd — hvis den begrænser sig til møllerierne i én provins, således at forarbejdningsvirksomheder i tilstødende regioner ikke er omfattet — er en krænkelse af det diskrimineringsforbud, der er knæsat ved EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

I så henseende vil jeg først erindre om det, der er bestemt i de nævnte regler. Ifølge artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2738/75) udbydes »det korn, som interventionsorganerne ligger inde med, ... til salg ved licitation«. I medfør af artikel 2 i forordning (EØF), nr. 376/70 skal licitation, dvs. en opfordring til afgivelse af bud, offentliggøres i henhold til gældende forskrifter. Licitationsbetingelserne — og det følgende står i artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2738/75) — »skal garantere, at adgangen til at byde står åben for alle deltagende på samme betingelser uanset deres etableringssted inden for Fællesskabet«. Endvidere bestemmes det i artikel 4 i forordning Nr. 132/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2738/75), at Rådet, såfremt det på grund af særlige omstændigheder viser sig nødvendigt, kan træffe afgørelse om en anden fremgangsmåde end foreskrevet. Om priserne bestemmes det i artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2738/75), at afsætningen sker på prisbetingelser, der fastlægges inden høstårets begyndelse, og som gør det muligt at undgå en forværring af markedssituationen. Artikel 3 i forordning (EØF) nr. 376/70 foreskriver — og det vil jeg begrænse mig til nu — for det tilfælde, at det tilbudte korn oplagres på et handelscenter, at salgsprisen mindst skal svare til den stedlige markedspris, og at den i intet tilfælde må ligge under den for dette handelscenter gældende interventionspris, forhøjet med 1,50 regningsenheder pr. ton. Endelig ønsker jeg også at nævne, at der ved forordning (EØF) nr. 935/70 (EFT-specialudgave 1970 (II), s. 237; org.ref. ABl. L 111, 1970), blev indsat et stykke 4 til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 376/70, hvorefter det i undtagelsestilfælde på begæring af en medlemsstat kan besluttes, at denne medlemsstats interventionsorgan bemyndiges til at begrænse udbydelsen i licitation til bestemte formål.

Efter sagsøgerens forklaringer og den forelæggende rets bemærkninger kunne man få det indtryk, at det anfægtede salg begrænsede sig til interventionskorn. Hvis

det virkelig skulle forholde sig således, ville det være let at besvare de stillede spørgsmål.

Artikel 7 i Rådets forordning nr. 120/67/EØF om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 529; org.ref. ABl. 1967, s. 2269 — nu rådsforordning (EØF) nr. 2727/75 — EFT L 281, 1975, s. 1) beskæftiger sig nemlig med, hvad der sker med det korn, som er overtaget af et interventionsorgan. Ifølge artiklens stk. 3 udbyder interventionsorganerne det korn, de har købt til forsyning af det indre marked, på betingelser som skulle fastlægges i henhold til artikel 7, stk. 4 og 5. Stykke 4 bestemmer, at Rådet fastlægger de almindelige regler for interventionsvirksomheden. I henhold til stykke 5 fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel, bl.a. fremgangsmåden og betingelserne for udbud foretaget af interventionsorganerne, efter den kendte forvaltningskomité-procedure. Netop disse bestemmelser og deres indhold har jeg lige nævnt og forklaret. Herved er det klart, at interventionsorganerne foretager offentligt udbud og må give alle interesserede samme mulighed; desuden er de forpligtet til at overholde de gældende prisregler, dvs. at de priser, som de fastsætter, ikke må påvirke den normale prisdannelse. Sker det, kan det altså med sikkerhed siges, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten.

Efter disse bemærkninger — navnlig om det krav, som opstilles i artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2738/75) om, at adgangen skal stå åben for alle deltagende på de samme betingelser — er det for øvrigt så ikke længere nødvendigt at henvise til EØF-traktatens artikel 40, hvorefter en fælles markedsordning skal begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og udelukke enhver form for forskelsbehandling af fællesskabets producenter eller forbrugere. Skulle det alligevel forekomme nødvendigt at henvise til den nævnte artikel, kan det kun medføre, at Kommissionens synspunkt må tiltrædes. Det er nemlig tvivlsomt — og jeg vil begrænse mig til denne konstatering — at artikel 40 ikke kun binder fællesskabslovgiveren men også gælder for medlemsstaterne, for så vidt de gennem deres interventionsorganer varetager opgaver inden for rammerne af den fælles markedsordning.

Disse konstateringer er imidlertid utilstrækkelige. Den italienske regering har nemlig til begrundelse for sin adfærd for det første gjort gældende, at AIMA i den foreliggende sag ikke handlede som interventionsorgan men som hjælpeorgan for staten ved dennes forsøg på at løse en lokal nødsituation, og at dette organ hvad angår salg af hvede, som ikke var opkøbt på de gældende fællesskabsbetingelser, følgelig heller ikke var bundet af interventionsreglerne. For det andet er det den italienske regerings standpunkt, at fællesskabsretten ikke er fuldkommen. De pågældende regler er oprindelig blevet udformet med henblik på overskudssituationen og indeholder ingen bestemmelser til beskyttelse af forbrugeren, når der er knaphed. Regeringen har videre anført, at der ikke findes regler for den situation, hvor kun en enkelt medlemsstat eller en del heraf forstyrres, og hvor det først og fremmest drejer sig om produkter, som er af særlig betydning for en bestemt medlemsstat. Efter regeringens opfattelse må medlemsstaterne under sådanne faktiske forhold anses for beføjede til at træffe nationale forholdsregler.

Her må det ganske vist indrømmes, at konstateringen af, at det af AIMA solgte korn ikke var interventionskorn — altså korn, som var opkøbt af interventionsorganerne inden for rammerne af den fælles markedsordning for korn, på Fællesskabets bekostning og med det formål at stabilisere markedet — fører videre til næste konstatering, nemlig at sådanne kornsalg ikke kunne være omfattet af de ovenfor nævnte bestemmelser i forordning nr. 132/67/EØF (nu (EØF) nr. 2738/75) og (EØF) nr. 376/70. Dermed er det dog endnu ikke sagt, at nationale organer, der handler efter regeringens an-

visninger, eventuelt kan handle fuldstændig frit.

Måtte det antages, at det var den ovennævnte anden situation, der forelå, har Kommissionen med rette henvist til dommen i sag 60/75 (Russo mod AIMA, dom af 22. januar 1976, Sml. 1976, s. 55). Ifølge dommen kan indgreb for at bremse prisstigningerne for bestemte fødevarer ikke i sig selv anfægtes under henvisning til, at de er i strid med markedsordningen. På den anden side blev det også gjort klart, at den fælles markedsordnings formål eller funktion ikke måtte trues. Det blev antaget, at der foreligger en sådan trussel, dersom det nationale organs virksomhed er af en sådan art, at der fremkaldes et prisfald til et niveau, der ligger under indikativprisen eller endda under interventionsprisen. Forstår jeg dette rigtigt, var denne virkning imidlertid forbundet med de pågældende aktioner fra AIMAs side i det foreliggende tilfælde. Dette fremgår i hvert fald af de forklaringer, Kommissionen gav vedrørende den i sin tid gældende indikativ- og interventionspris, og af en sammenligning med de af AIMA fastsatte priser. Efter Kommissionens mening måtte der under alle omstændigheder foreligge en krænkelse af de prisregler, som gjaldt inden for de fælles markedsordninger.

Herudover finder jeg også, at det er sikkert, at medlemsstaterne selv i en sådan situation — frit kornsalg uden for interventionsordningen — er bundet af diskriminationsforbudet i artikel 40. Det følger ligeledes af dommen i sag 60/75, der udtaler, at statslige indgreb ikke må true en markedsordnings formål eller funktion. Udgangspunktet bør derfor være, at en medlemsstat, når den vedtager foranstaltninger, der påvirker de fælles markedsordninger, skal overholde alle de principper, som styrer dette område, altså også diskriminationsforbudet. Ikke mindst kan der her henvises til dommen i sag 51/74 (Van der Hulst's Zonen mod Produktschap voor Siergewassen, dom af 23. januar 1975, Sml. 1975, s. 95). I dommen blev grundsætningen i artikel 40 erklæret for i det mindste analogt anvendelig på et nationalt interventionssystem, der skulle supplere en fælles markedsordning.

Det synes for øvrigt vanskeligt at tiltræde den italienske regerings opfattelse, hvorefter fællesskabsordningens ufuldkommenhed medfører, at medlemsstaterne er beføjet til at træffe rent regionale forholdsregler.

Allerede den opfattelse, at den fælles kornordnings beskyttelsesregler, navnlig artikel 19 i forordning nr. 120/67/EØF, er indført med henblik på en overskudssituation, er forfejlet. Det, artikel 19 i virkeligheden taler om, er, at cif-prisen overstiger tærskelprisen væsentligt; der er altså taget sigte på en situation, i hvilken verdensmarkedspriserne ligger over fællesskabspriserne, og der på grund af, at verdensmarkedet herved bliver tiltrækkende, kunne opstå vanskeligheder for forsyningen af Fællesskabet. Den nye affattelse af artikel 19 i forordning (EØF) nr. 2727/75 har ikke ændret noget ved denne grundlæggende tanke, selv om anledningen til at træffe foranstaltninger fastsættes til et tidligere tidspunkt, nemlig når verdensmarkedsprisen og fællesskabsprisen er ens.

Lige så uholdbart er det at antage, at fællesskabsretten ikke indeholder regler for lokalt afgrænsede nødsituationer, hvis det bliver nødvendigt at træffe forholdsregler, der indebærer indgreb i den fælles markedsordnings funktion. I så henseende minder jeg om, at der ved forordning (EØF) nr. 935/70 blev indsat en yderligere regel i forordning (EØF) nr. 376/70, hvorefter der i ekstraordinære tilfælde kan gives en medlemsstats interventionsorgan bemyndigelse til at begrænse udbydelsen i licitation til bestemte formål. Det er desuden interessant, at Rådet ifølge artikel 4 i forordning nr. 132/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2738/75) på grund af særlige omstændigheder kan træffe afgørelse om en anden fremgangsmåde for kornsalg. Hvorledes disse regler har virket i praksis og netop

også til Italiens fordel, har Kommissionen påvist på overbevisende måde under sagen. Således bemyndigede rådsforordning (EØF) nr. 1984/73 (EFT L 201, 1973) Den italienske Republik til frit at sælge en bestemt mængde blød hvede, hvorved det blev bestemt, at Den italienske Republik skulle sikre, »at den i henhold til bestemmelserne i denne forordning solgte hvede udelukkende anvendes til fremstilling af fødevarer bestemt for befolkningen i de syditalienske egne, særligt Neapel, Palermo, Ragusa og Caltanissetta«. Ved forordning (EØF) nr. 2043/73 (EFT L 207, 1973), blev denne bemyndigelse udstrakt til at omfatte yderligere mængder blød hvede, som ligeledes kunne sælges på de i forordning (EØF) nr. 1984/73 nævnte betingelser. Herudover må man nævne rådsforordning (EØF) nr. 2014/73 (EFT L 214, 1973) — fra 1. november 1975 nu rådsforordning (EØF) nr. 2737/75 (EFT L 281, 1975, s. 47) — hvorefter de tyske, franske og belgiske interventionsorganer skulle holde bestemte mængder blød hvede til rådighed for det italienske interventionsorgan. Også disse mængder kunne Den italienske Republik sælge frit, men det skulle igen garanteres, at hveden udelukkende anvendtes til fremstilling af fødevarer til befolkningens forsyning. Endelig er det også interessant at nævne Rådets beslutning af 18. maj 1976 om afsætning og anvendelse af blød hvede, som er i det italienske interventionsorgans besiddelse (EFT L 136, 1976). Ifølge beslutningen kunne det italienske interventionsorgan stille en bestemt mængde blød hvede til den italienske regerings rådighed. Hermed siges det udtrykkeligt i beslutningens artikel 1, stk. 3: »Den italienske regering overdrager de i stk. 1 nævnte mængder til mølleindustrien, som skal forarbejde dem med henblik på fremstilling af det såkaldte »pane comune« til en lav pris, der kan gøre det muligt for de mest ugunstigt stillede forbrugere at købe dette brød.«

Alt dette viser klart, at man faktisk har anset den fælles markedsordning for korn som en omfattende regulering, og at den, anderledes end den italienske regering forestiller sig det, skam også griber ind, hvis der er tale om forholdsregler med henblik på rent lokale undtagelsessituationer.

Det, Domstolen allerede statuerede i sag 31/74 (Galli, dom af 23. januar 1975, Sml. 1975, s. 61 og 63), må derfor stadig gælde. Ifølge dommen er det væsentligt, at den fælles markedsordning for korn med henblik på at virkeliggøre et enhedsmarked, har indført et system, som indeholder en række materielle regler og beføjelser, herunder en struktur, der gør det muligt at imødegå enhver tænkelig situation. I overensstemmelse hermed må medlemsstaterne, dersom de 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, på fællesskabsplan tage egnede initiativer med henblik på at opnå, at den kompetente fællesskabsmyndighed træffer eller godkender foranstaltninger, der opfylder kravene til det enhedskrav, som er oprettet ved forordning nr. 120/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2727/75).

2. Under hensyn til de resultater, som er fremkommet ved behandling af de to første spørgsmål, kan det med rette betvivles, om det stadig er nødvendigt også at gå ind på spørgsmål 3-5, der angår reglerne om støtte, samt artikel 90 sammenholdt med artikel 86. Jeg vil ikke drage en sådan konsekvens i mit forslag til afgørelse. Imidlertid vil jeg dog tillade mig kun at behandle spørgsmålene kursorisk, ikke mindst fordi det ved en nærmere betragtning viser sig, at det ikke er muligt at foretage en endelig vurdering, da de faktiske omstændigheder ikke er fuldt oplyst.

a) Det skal altså først undersøges, om der foreligger statsstøtte i henhold til EØF-traktatens artikel 92 og artikel 22 i forordning nr. 120/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2727/75), hvis et interventionsorgan med statsmidler køber korn og derefter sælger det til en lavere pris end den,

som er tilladt i henhold til fællesskabsretten.

Artikel 92, som ifølge artikel 22 i forordning nr. 120/67/EØF (nu forordning (EØF) nr. 2727/75) også finder anvendelse på produkter, der omfattes af forordningen, siger som bekendt, at »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder ...„« er uforenelige med fællesmarkedet «i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne». Ifølge stykke 2, litra a), som der i sagen også er henvist til, er »støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse,« forenelig med fællesmarkedet.

I nærværende tilfælde synes det — dette indtryk fik man under sagens gang — at have forholdt sig således, at AIMA fra den italienske regering fik ordre til at opkøbe blød hvede til interventionsprisen ved hjælp af statsmidler, og at AIMA derefter solgte det til en betydeligt lavere pris for at billiggøre brødprisen. Der kan altså gås ud fra, at den italienske stat har påtaget sig økonomiske byrder, og at betingelsen »støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler« således er opfyldt.

Da indgrebets formål var at billiggøre brødprisen til fordel for mindrebemidlede befolkningsgrupper, ligger det ganske vist også nær at tale om en støtte af social karakter til enkelte forbrugere, og således at antage, at indgrebet er forenetligt med traktaten. Herimod kan det dog indvendes, at den anvendte metode, som ikke forudså direkte tilskud til forbrugerne, også kunne medføre, at de i sagen inddragne møllerier kunne blive begunstigede. Det er rimeligt at nævne dette, fordi kun bestemte møllerier blev inddraget i prisnedsættelsesaktionen, og fordi de pågældende møllerier fik garanti for at kunne afsætte melet, selv om det skete til en lavere pris, mens andre møllerier, der sådan set også drev virksomhed inden for det pågældende erhverv, midlertidigt måtte opgive visse kunder. Der kunne også — det må den forelæggende ret i givet fald også undersøge — ske det, at der ved salget af det billiggjorte mel, som hævdet under den mundtlige forhandling, opstod mulighed for større fortjeneste — f.eks. med hensyn til eventuelle dyre biprodukter — end ved salg af mel, der blev fremstillet af sådant korn, som de normale markedspriser gjaldt for.

Det kan ligeledes udmærket tænkes, at der i en sådan situation, hvis det altså antages, at bestemte møllerier begunstiges, også kan tales om konkurrencefordrejning eller i det mindste — og det er tilstrækkeligt — om en truende konkurrencefordrejning. Når den italienske regering anfører, at der på grund af den på det pågældende tidspunkt bestående knaphed ikke forelå afsætningsproblemer for noget mølleri, uanset om det deltog i prisnedsættelsesaktionen eller ej, kan der dog i så henseende ikke under nogen omstændigheder tillægges denne indsigelse virkning — man behøver blot at betænke de højere transportomkostninger eller tab af faste kunder.

Derimod synes det ikke at være muligt at sige noget om den yderligere betingelse, nemlig om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, som — hvis det kunne antages, at der foreligger støtte i traktatens forstand — dog må befrygtes, når visse virksomheder begunstiges, eller som — hvad andre mener — faktisk vil blive begunstiget. Ganske vist er en sådan fare sikkert forholdsvis ringe ved støtteaktioner, der begrænses til en enkelt provins og finder sted på et tidspunkt, hvor der er knaphed på korn på verdensmarkedet. Der kan imidlertid ikke helt bortses fra en sådan påvirkning. Også dette må den forelæggende ret altså eventuelt skabe klarhed over, f.eks. ved at undersøge de relevante statistikker for udenrigshandelen, hvoraf det eventuelt vil fremgå, at import af henholdsvis korn eller mel til Italien er gået tilbage, eller at der skete en sådan ændring af handelsstrømmene, at mel, der ellers ville

være solgt på det italienske marked, er blevet solgt til andre lande.

I nærværende sag er det vel ikke nødvendigt at anføre mere vedrørende fortolkningen af artikel 92. Jeg synes ikke, det er nødvendigt at gå videre og også behandle spørgsmålet om krænkelsen af diskriminationsforbudet, da ulovlig støtte allerede efter sin karakter ifølge traktaten anses for diskriminerende. Ligeledes finder jeg det heller ikke påkrævet også at behandle reglerne i artikel 93 — om det nødvendige i rettidigt at give Kommissionen meddelelse og om følgerne af at undlade dette. Den forelæggende ret har ikke spurgt udtrykkeligt herom, og det har den nok undladt at gøre ud fra den rigtige tanke, at det angående bedømmelsen af erstatningskrav — det er jo hovedsagens genstand — kun kommer an på krænkelsen af materielle traktatbestemmelser men ikke på overholdelse af procedureregler.

b) De to andre spørgsmål, som jeg ligeledes kun ønsker at behandle kursorisk, drejer sig om EØF-traktatens artikel 86 og 90. Ifølge spørgsmålene skal det klargøres, om et interventionsorgan, der kan råde over betydelige finansielle midler, er en virksomhed med en dominerende stilling på markedet i henhold til den nævnte artikel, og om der foreligger misbrug af den dominerende stilling, hvis den ved sit salg af korn krænker fællesskabsretlige regler, hvis formål er at undgå konkurrencefordrejning.

Den forelæggende ret har i denne sammenhæng åbenbart særlig anvendelsen af artikel 86, stk. 2, litra c) i tankerne, hvorefter der kan foreligge misbrug ved »anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen«. Hvis man holder sig det for øje og tænker tilbage på, hvad jeg foran udtalte om virkningen af diskriminationsforbudet med hensyn til interventionsorganernes adfærd, hvad enten de sælger interventionskorn eller handler uden for deres funktioner, bliver det særligt svært at indse, at spørgsmål 4 og 5 skulle have selvstændig nytte. Jeg skal dog i det mindste anføre følgende.

Jeg finder det overordentligt tvivlsomt, om et interventionsorgan, der efter statens anvisninger foretager kornsalg til på forhånd fastsatte priser og med et bestemt socialpolitisk sigte, overhovedet kan anses for et offentligt foretagende, som traktatens konkurrenceregler kan finde anvendelse på. Et sådant organ deltager nemlig ikke i det økonomiske liv og i den økonomiske konkurrence. Det minder snarere om et statsligt forvaltningsorgan, der udøver offentlig myndighed; i grunden er det staten selv, som handler gennem det udpegede organ til opnåelse af bestemte mål, og der er derfor i virkeligheden umiddelbart tale om statens ansvar, som det forekommer kunstlet at bedømme ved hjælp af konkurrencereglerne.

Dersom det imidlertid anses for holdbart at anse interventionsorganet som en offentlig virksomhed efter betydningen i artikel 90, er det samtidig nærliggende at drage den slutning at tale om en virksomhed, der har fået overdraget at udføre »tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse«, således som dette forstås i artikel 90, stk. 2. Ifølge opfattelsen i teorien kan dette også antages, når det kun drejer sig om en del af befolkningens interesser, f.eks. om forsyningen med de vigtigste livsfornødenheder eller opfyldelsen af livsvigtige behov. I sådanne tilfælde gælder traktatens regler dog ikke uden videre; tværtimod gælder de kun, for så vidt opfyldelsen af de opgaver, virksomhederne har fået overdraget, herved retligt eller faktisk hindres. Hvorledes det i nærværende sag med henblik på overholdelsen af diskrimineringsforbudet forholder sig med dette og med påvirkningen af udviklingen i samhandelen, som artikel 90, stk. 2 også taler om, kan imidlertid ikke afklares på grund af utilstrækkeligt kendskab til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, helt bortset fra, at en sådan afklaring er overflødig, fordi reglen i artikel 90, stk. 2 ikke — dette blev statu-

eret i dommen i sag 10/71 (anklagemyndigheden i Luxembourg, mod enken efter J. P. Hein, dom af 14. juli 1971, Sml. 1971, s. 732) — er umiddelbart anvendelig i den betydning, at den kan skabe individuelle rettigheder.

3. Jeg skal nu vende mig til det sjette spørgsmål, der tilsigter en afklaring af, om interventionsorganet er forpligtet til at erstatte skade, når det kan bevises, at det har krænket de i de foregående spørgsmål anførte fællesskabsregler. Hermed drejer det sig åbenbart om en påstand angående et krav om et offentligt erstatningsansvar, for enten må der gås ud fra, at interventionsorganet på samme måde som et statsligt forvaltningsorgan har handlet efter regeringens direktiver, eller også må det antages, at det har udøvet virksomhed inden for rammerne af de opgaver, der egentlig påhviler det inden for markedsordningen, og som ligeledes må betegnes som udøvelse af offentlig myndighed til opnåelse af traktatens mål.

Udgangspunktet for overvejelserne i denne sammenhæng er spørgsmålet, om det om de fællesskabsbestemmelser, som påstås overtrådt, kan siges, at de gælder umiddelbart, om de kan skabe rettigheder for private. Hvis det forholder sig således — og det må antages, dels for så vidt angår de regler, der gælder for salg af interventionskorn, dels for reglerne om prisdannelsen på det fælles marked, samt endelig for diskriminationsforbudet — følger det heraf ifølge fællesskabsretten, som jo går forud for national ret, at modstående national ret fortrænges og bliver uanvendelig, også hvis den vedtages senere. Da der kun på denne måde kan gives fællesskabsretten fuld gyldighed, hører hertil principielt også, at nationale regler, der alligevel vedtages, må ophæves, eller at der må betales erstatning, dersom en sådan ophævelse ikke finder sted. Dette kan i hvert fald antages, hvis der er tale om normer, som må siges at være udstedt med det formål at beskytte skadelidte; de i sagen relevante fællesskabsretlige bestemmelser må imidlertid betragtes som sådanne.

For øvrigt er det med rette blevet gjort gældende, at fællesskabsretten kun indeholder regler om fællesskabsorganernes ansvar. Derimod er der ingen bestemmelse, der regulerer statens eller statslige organers ansvar. Desuden må det erkendes, at de nationale erstatningsregler i forskellig henseende frembyder til dels betydelige forskelle, og at dette ikke uden videre kan lades ude af betragtning med en henvisning til kravene ifølge fællesskabsretten, navnlig dens ensartede anvendelse.

Ud fra et fællesskabsretligt synspunkt skal det i denne sammenhæng derfor blot fastholdes, at medlemsstaterne er forpligtet til at gøre alt, hvad der er nødvendigt for fuldt ud at beskytte privates rettigheder. Ganske vist gælder den grundsætning, at der i tilfælde af, at fællesskabsretten krænkes, også er erstatningspligt. På integrationens nuværende stade er der imidlertid kun mulighed for at henvise til national ret hvad angår detaljerne. Dette udtrykte Domstolen i sag 60/75 (Russo mod AIMA) med følgende ord: »Såfremt et sådant tab er opstået som følge af en overtrædelse af fællesskabsretten, påhviler det den pågældende stat i forhold til skadelidte at påtage sig de heraf følgende konsekvenser på grundlag af de nationale retsregler om statens erstatningsansvar.« Jeg synes ikke, at der i nærværende sag kan siges mere i så henseende.

4. Et sidste spørgsmål angår den bindende virkning af de præjudicielle afgørelser om fortolkning af fællesskabsretten, som Domstolen træffer. Alle sagens parter har i det væsentlige indtaget det samme standpunkt hertil, og der er faktisk også kun ét svar muligt.

For antagelsen af, at Domstolens præjudicielle afgørelser binder den forelæggende ret, taler allerede den omstændighed, at EØF-traktatens artikel 177 anvender ordet »afgøre«; noget andet er, at der kan være tale om responsalignende udtalelser fra Domstolen, f. eks. i artikel 228. Anlagde man en anden fortolkning, ville

man for øvrigt heller ikke nå målet for artikel 177, nemlig at sikre en ensartet fortolkning af fællesskabsretten, og endvidere ville det være uforståeligt, hvorfor der skulle gælde den pligt for højere retsinstanser til at følge den præjudicielle forelæggelse, der har relevans for de samme kompetencer for Domstolen. Desuden har Domstolen allerede i dommen i sag 29/68 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH mod Hauptzollamt Saarbrücken, dom af 24. juni 1969, Sml. 1969, s. 178) konstateret, at »den af Domstolen givne fortolkning binder de nationale retter«, som behandler hovedsagen. Når Domstolen statuerer, at fællesskabsretten gælder umiddelbart, betyder dette navnligt med henblik på dens forrang, at den forelæggende ret skal lade modstående national ret ude af betragtning, og uden at det herved er nødvendigt at udstede en yderligere national retsakt, f.eks. en lov eller en afgørelse fra en forfatningsdomstol.

Da spørgsmålet om virkningerne af en national kassationsrets dom er blevet rejst, må der dog i denne sammenhæng gøres en yderligere bemærkning. Den forelæggende ret er utvivlsomt kun bundet i den betydning, at den ved sin afgørelse ikke kan gå ud fra en anden fortolkning af fællesskabsretten end den, Domstolen har anlagt. Derimod er det ikke udelukket – også dette blev statueret i dommen i sag 29/68 – at den forelæggende ret påny retter henvendelse til Domstolen, dersom der ikke er blevet bragt tilstrækkelig klarhed i sagen. Desuden er det naturligvis tænkeligt, at dens bedømmelse af, om de forelagte spørgsmål er relevante for afgørelsen, ændrer sig, og at den af denne grund træffer en endelig afgørelse i sagen, uden at lægge den indhentede præjudicielle afgørelse til grund.

Hermed turde det nødvendige være sagt om det syvende spørgsmål.

5. Når man begrænser sig til det, der er væsentligt for afgørelsen i hovedsagen, kan de spørgsmål, som er stillet af Pretura di Cittadella, besvares således:

a) Det er uforeneligt med den fælles markedsordning for korn, at en medlemsstat gennem et statsligt interventionsorgan sælger blød hvede til en pris, der ligger under indikativ- eller endda under interventionsprisen, uden – for så vidt der er tale om interventionskorn – at overholde de regler, som gælder for salg af interventionskorn. Under alle omstændigheder skal grundsætningen om aftagernes ligebehandling overholdes ved sådanne kornsalg.

b) Reglerne om den fælles markedsordning for korn, som indeholder de nævnte grundsætninger, gælder ligesom kravet om ligebehandling umiddelbart og skaber individuelle rettigheder for private. Krænkes disse grundsætninger, og opstår der herved tab for personer, hvis interesser de nævnte bestemmelser skal beskytte, er staten forpligtet til at betale erstatning i henhold til national ret.

c) De præjudicielle afgørelser, Domstolen træffer i henhold til EØF-traktaten artikel 177, binder den forelæggende ret i den betydning, at den, dersom det er relevant, skal lægge Domstolens fortolkning af fællesskabsretten til grund ved sin afgørelse.