I sag 60/75

angående en anmodning, som af byretten i Bovino er indgivet til Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 for i den sag, der verserer mellem

CARMINE ANTONIO RUSSO

og

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI SUL MERCATO AGRICOLO (AIMA) (Det nationale interventionsorgan for landbrugsmarkedet),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af bestemmelserne i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO s. 2269)

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene R. Monaco og H. Kutscher, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen og M. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Som et led i sin inflationsbekæmpende politik besluttede den italienske regering i juli 1973 at fastlåse prisen i engros- og detailleddet for et vist antal masseforbrugsvarer, herunder dejvarer til spisebrug fremstillet af hård hvede.

Det nationale italienske interventionsorgan for landbrugsmarkedet (herefter kaldet AIMA) blev samtidig bemyndiget til at »træffe foranstaltninger med henblik på en national markedsordning for hvede ... ved køb og oplagring i Italien

og i udlandet af varer, som senere skal sælges under kontrol på det nationale marked« på betingelser, som var fastsat af det interministerielle udvalg for økonomisk planlægning i Italien (herefter kaldet CIPE).

2. Mellem marts og august måned 1973 steg prisen for hård hvede på verdensmarkedet meget kraftigt, således at den kom op på et niveau, der lå to gange højere end tidligere. Dette høje niveau holdt sig med visse svingninger indtil begyndelsen af 1975.

Prisen for hård hvede på det italienske marked fulgte i et vist omfang udviklingen på verdensmarkedet og stabiliserede sig på et niveau, der lå over Fællesskabets indikativpriser.

3. Under disse omstændigheder købte AIMA på grundlag af den nævnte bemyndigelse allerede i september 1973 store mængder hård hvede på verdensmarkedet og solgte dem til italienske producenter af dejvarer til fødevarebrug til priser, der lå under købsprisen.

4. Russo, som er italiensk producent af hård hvede, mener at have lidt tab ved disse transaktioner fra AIMA's side, og har indstævnet AIMA med krav om skadeserstatning. Han har gjort gældende, at han i januar 1975 var nødsaget til at sælge et parti hård hvede til 17 000 lire pr. 100 kg, medens den fælles markedsordning havde givet ham en berettiget forventning om at opnå en pris på omkring 18 500 lire pr. 100 kg.

5. Byretten i Bovino, der fandt, at afgørelsen af denne tvist afhang af en fortolkning af fællesskabsretten, besluttede ved kendelse af 2. maj 1975 at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

» 1. Giver eksistensen af en fælles markedsordning for korn medlemsstaterne hjemmel til at træffe ensidige foranstaltninger, som ved handelstransaktioner foretaget af selve det interventionsorgan, der er oprettet med henblik på gennemførelsen af forordning nr. 120/67, medfører en ændring af den prisdannelsesmekanisme, der er indført ved fællesskabslovgivningen, og en forvridning af handelen inden for Fællesskabet?
2. Har den omstændighed, at en medlemsstats interventionsorgan opkøber et kvantum hård hvede på verdensmarkedet til en bestemt pris og herefter sælger det videre i en medlemsstat til en pris, der ligger under købsprisen og klart under interventionsprisen, virkning som en støtte til import af det pågældende produkt (her hård hvede)?
3. Giver bestemmelserne i Rådets forordning nr. 120/67 med senere gennemførelsesbestemmelser, da de gælder umiddelbart i Italiens retssystem, den pågældende sektors erhvervsdrivende et krav på, at der ikke sker indgreb i den normale funktion af de mekanismer, som er indført ved den fælles markedsordning med hensyn til prisdannelsen, et krav, som umiddelbart kan beskyttes af de nationale retsinstanser?
4. Såfremt der svares bekræftende på de foregående spørgsmål, anmodes Domstolen om at udtale, om medlemsstatens intervention, som ovenfor beskrevet, må antages at være ulovlig og derfor at krænke de subjektive rettigheder, som fællesskabsreglerne hjemler de private erhvervsdrivende.
5. Domstolen anmodes om at udtale, om der i tilfælde af bekræftende svar på det foregående spørgsmål i fællesskabsretten findes et princip, der fuldstændigt og i ethvert tilfælde holder private — som har rettigheder i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 120/67 — skadesløse for det økonomiske tab, som skyldes medlemsstatens ulovlige adfærd, særlig når handlingen hidrører fra et interventionsorgan.«

6. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 7. juli 1975.

Sagsøgeren i hovedsagen, repræsenteret af advokaterne E. Cappelli og P. de Caterini, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske rådgiver G. Marenco, har afgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. Indlæg fra Russo

Efter at have gennemgået fællesskabsreglerne for korn og fremhævet, at det centrale element i disse regler er prisordningen, gør Russo rede for stituationen på verdensmarkedet for korn i 1973 og 1974. Han fremhæver, at den fælles markedsordning for korn giver Italien mulighed for at anvende fællesskabsforanstaltninger til at imødegå en mangelsituation og gribe ind med henblik på at begrænse prisstigninger.

Den italienske regering har imidlertid ifølge Russo vedtaget ensidige nationale foranstaltninger. CIPE har således ved dekreter af 7. september 1973, 29. marts 1974 og 7. december 1974 besluttet at iværksætte en aktion, som skulle føre til, at den italienske industri for dejvarer til fødevarebrug fik hård hvede til forud bestemte priser. Med henblik på udførelse af disse dekreter købte AIMA i 1974 store mængder hård hvede på verdensmarkedet til en pris på omkring 20 000 lire pr. 100 kg, og samme organ videresolgte dernæst dette korn til industrien for dejvarer til fødevarebrug til en pris på 13 000 lire pr. 100 kg, dvs. til en pris, der lå under Fællesskabets interventionspris. AIMA's transaktioner har ifølge Russo haft en følelig virkning på udviklingen af markedspriserne for hård hvede i Italien.

Angående *det første spørgsmål* har Russo gjort gældende, at det af Domstolens faste retspraksis følger, at overdragelse af kompetence inden for rammerne af en fælles politik indebærer, at alle afgørelser fremover henhører under Fællesskabets institutioner, og han henviser i den forbindelse til, at Domstolen i dom af 23. januar 1975 i sag 31/74 (Galli, Sml. 1975, s. 47) har udtalt, at »medlemsstaterne kan ... ikke længere udstede nationale regler der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning«.

Russo foreslår derfor Domstolen at svare således på det første spørgsmål:

»Den fælles markedsordning for korn hindrer enhver retsakt eller adfærd fra en medlemsstat — direkte eller gennem offentligretlige kontorer eller organer — som kan fremkalde en ændring af den prisdannelsesmekanisme, som er fastsat i henhold til den fælles markedsordning, eller som resulterer i en sådan ændring. Det er navnlig forbudt interventionsorganet at foretage enhver form for køb eller salg, medmindre det sker i forbindelse med en strikt og nøje udførelse af de opgaver, som det har fået tildelt i henhold til forordning nr. 120/67 og de gennemførelsesbestemmelser, som er udstedt hertil.«

Angående *det andet spørgsmål* har Russo gjort gældende, at den samhandelsordning med tredjelande, som er indført ved forordning nr. 120/67, forbyder enhver form for importstøtte, selv i det tilfælde at priserne på verdensmarkedet ligger højere end Fællesskabets faste pris. Det er klart, at en medlemsstat, som køber til en vis pris på verdensmarkedet og dernæst sælger på sit eget hjemmemarked til en pris, der ligger under købsprisen, og overfører det økonomiske tab til statsregnskabet, herved yder støtte til importen. Efter Russo's mening er der ingen tvivl om, at den pågældende transaktion er ulovlig. Der er ingen fællesskabsbestemmelse, og navnlig ikke artikel 19 i forordning nr. 120/67, der kan påberåbes til støtte for AIMA's transaktioner.

Angående *det tredje spørgsmål* finder Russo, at det angår problemer, som er identiske med dem, der allerede er rejst af andre italienske instanser (sag 13/68, Salgoil, Recueil 1968, s. 661 og sag 93/71 Leonesio, Recueil 1972, s. 287).

Selv om det er åbenbart, at spørgsmålet genspejler den sondring mellem subjektive rettigheder og berettigede interesser, som er særlig for den italienske retsorden, og denne sondring ikke kan lægges til grund ved Domstolen, tilkommer det ikke desto mindre Domstolen, eftersom det drejer sig om subjektive forhold, som udelukkende har deres udspring i fællesskabsretten, at forsyne den nationale dommer med sådanne momenter, at denne ud fra den nationale retsorden kan bedømme arten af de subjektive forhold, som falder ind under den beskyttelse, Fællesskabets retsorden har villet sikre private.

Det første moment, som derfor må fastslås, er, om fællesskabsnormerne i forhold til interventionsorganerne særlig sikrer landbrugerens interesse i, at priserne frit bevæger sig på grundlag af udbud og efterspørgsel, eller om disse normer omvendt kun indirekte vedrører private erhvervsdrivendes situation og tilkender de nationale myndigheder en selvstændig forvaltningskompetence, som indebærer en vis skønsfrihed.

I denne henseende har Russo først bemærket, at man i det foreliggende tilfælde har at gøre med forordninger, det vil sige retsakter, der som sådanne er egnede til at give private rettigheder, som de nationale retter skal beskytte, men han erkender, at dette forhold ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at man kan drage endelige konklusioner angående disse forordningers konkrete virkninger i de nationale retssystemer. Det må undersøges, om retsvirkningerne for private i påkommende tilfælde ikke snarere afhænger af de skønsmæssige beføjelser, som de nationale myndigheder måtte have til rådighed.

Efter at have gennemgået de nationale myndigheders funktion har Russo konkluderet, at fællesskabsreglerne pålægger interventionsorganerne et klart, præcist og ubetinget forbud med hensyn til handlinger, som kan ændre prisdannelsesmekanismen. Han finder denne konklusion bestyrket i Domstolens nylige retspraksis og navnlig af den allerede citerede dom i Galli-sagen.

At benægte, at private har en subjektiv ret i forhold til nationale handlinger, der strider mod Fællesskabets almene målsætninger, ville efter hans mening betyde, at man prisgav markedets funktion til de nationale myndigheders forgodtbefindende og til de politiske betragtninger, som efter det enkelte tilfælde ligger til grund for Kommissionens beslutninger om at indlede ikke-opfyldelsesproceduren.

Af disse grunde foreslår Russo Domstolen at besvare det tredje spørgsmål således:

»Bestemmelserne i Rådets forordning nr. 120/67 og de senere udstedte gennemførelsesbestemmelser har direkte virkning i medlemsstaternes retsordener. De pålægger navnlig de nationale myndigheder en klar, præcis og ubetinget pligt til at afholde sig fra enhver retsakt eller handling, som kan ændre prisdannelsesmekanismen, eller som kan føre til en sådan ændring; til en sådan forpligtelse svarer for private en subjektiv ret, der er beskyttet direkte og fuldstændigt af fællesskabsretten og som sådan egnet til umiddelbar beskyttelse fra de nationale domstoles side«.

Angående *det fjerde spørgsmål* har Russo gjort gældende, at svaret må følge logisk af svarene på de tre forudgående spørgsmål.

Angående *det femte spørgsmål* finder Russo, at det, selv om det rejser et nyt og vanskeligt problem, kun er en uddybning af de forudgående spørgsmål og navnlig af det tredje. Det drejer sig stadig om at

fastslå styrken af, grænserne for og indholdet af den subjektive ret, der er tildelt private.

I så henseende har han navnlig gjort gældende, at når Domstolen ved udarbejdelsen af begrebet direkte virkning er nået frem til at anerkende begrebet »subjektiv ret« som fællesskabsbegreb, en ret, som de nationale domstole skal beskytte, har den gjort det af hensyn til ensartethed, altså for overalt at sikre fællesskabsnormerne samme virkninger og samme grad af effektivitet. Dette hensyn til ensartethed bør føre Domstolen til i store træk at fastlægge de garantier, som fællesskabsretten opstiller for situationer, som er opstået inden for denne ret. Det ville nemlig ikke tjene noget formål at proklamere eksistensen af interesser, som er beskyttet ved fællesskabsnormerne, hvis det dernæst måtte antages, at virkningerne af en eventuel krænkelse af disse interesser var forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. EØF-traktatens artikel 7 kan udgøre den nødvendige hjemmel i så henseende. Forbudet mod forskelsbehandling ville få en mere konkret betydning, hvis det var sanktioneret ved hjælp af princippet om en forpligtelse til at yde erstatning i »fællesskabsretlige« retsforhold, hvor der er lidt et tab som følge af en handling, der er ulovlig udfra fællesskabsrettens synspunkt.

Det siger imidlertid sig selv, at man i det foreliggende tilfælde kun kan fastslå princippet om en erstatningspligt. De nærmere regler for erstatningen bør fortsat henhøre under den nationale dommers kompetence.

Russo har derfor foreslået Domstolen at svare således på det femte spørgsmål:

»Krænkelsen af subjektive rettigheder, som har deres grundlag i direkte anvendelig fællesskabsret, og som er reguleret af denne, indebærer under alle omstændigheder, at den nationale dommer har pligt til at træffe afgørelse — ved at anvende de retlige midler, som de respektive nationale retssystemer har givet ham i hænde — om erstatning for de tabsgivende følger, som indehaveren af disse rettigheder har lidt i formueretlig henseende som følge af en retlig krænkelse«.

2. Kommissionens indlæg

Efter Kommissionens opfattelse rejser *de to første spørgsmål* problemet, om en medlemsstats virksomhed, der går ud på at købe hård hvede på verdensmarkedet og videresælge det til priser, der ligger under købsprisen, er forenelig med den fælles markedsordning for korn. Dette problem bør behandles udfra tre synsvinkler.

I første række må det undersøges, om en sådan virksomhed ikke kommer i strid med de pris- og interventionsmekanismer på Fællesskabets marked, der sigter til at understøtte priserne på dette marked. Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at såfremt markedsprisen er højere end indikativprisen, ville den foranstaltning, som medlemsstaten har vedtaget, kun være uforenelig med de pågældende mekanismer, hvis videresalgsprisen var lavere end indikativprisen, idet nævnte foranstaltning i dette tilfælde ville kunne bevirke, at markedsprisen faldt ned under indikativprisen, hvorved Fællesskabets mekanisme muligvis ville blive forrykket. Hvis omvendt markedsprisen lå under indikativprisen, ville medlemsstatens indgreb givet være uforeneligt med den fælles markedsordning.

Kommissionen har i anden række stillet det spørgsmål, om den pågældende virksomhed ikke kommer i konflikt med de mekanismer, der er fastsat for det tilfælde, at verdensmarkedspriserne når fællesskabsprisernes niveau, og med henblik på at undgå en uforholdsmæssig stigning i markedspriserne samt at sikre forsyningerne.

Efter at have gennemgået det retlige grundlag for disse mekanismer, hvilket findes i artikel 19 og 20 i forordning nr. 120/67 og de almindelige gennemførelsesbestemmelser (forordning nr. 1968/73

og 2591/69, EFT L 201, s. 10 og L 324, s. 1), har Kommissionen forklaret, at den i den periode, hvor AIMA's transaktioner fandt sted, i medfør af beskyttelsesklausulen forbød eksport af hård hvede fra 4. august 1973 til 9. april 1975.

Efter Kommissionens opfattelse er AIMA's transaktioner ikke forenelige med disse mekanismer. Medlemsstaterne har ifølge fællesskabsreglerne på det pågældende område ikke beholdt nogen selvstændig kompetence. Disse regler fastlægger et system, der er fuldstændigt i sig selv, og de udelukker ved at fastsætte fællesskabsinstitutionernes beføjelser implicit medlemsstaternes muligheder for at træffe forholdsregler, somstrider herimod eller som blot supplerer disse regler.

I tredje række stiller Kommissionen det spørgsmål, om AIMA's virksomhed ikke strider imod det system for dannelsen af markedspriserne, som følger af den fælles markedsordning i dens helhed. Ifølge Kommissionen fremgår det af dommen i Galli-sagen, at selve eksistensen af en fælles markedsordning indebærer, at markedspriserne udelukkende skal afhænge af den frie konkurrence, når der ikke udtrykkeligt er fastsat regler herom.

Det forekommer således efter Kommissionens opfattelse at være ubestrideligt, at AIMA's virksomhed er uforenelig med den fælles markedsordning, og den har ikke undladt, efter at Galli-dommen blev afsagt, at gøre den italienske regering opmærksom på sit synspunkt.

Angående *det tredje og fjerde spørgsmål* har Kommissionen gjort gældende, at byretten med rette har spurgt, om fællesskabsbestemmelserne skal fortolkes således, at de tillægger private en ret, som indebærer, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at træffe forholdsregler, der er uforenelige med disse. Dette problem vedrører faktisk ikke spørgsmålet, om fællesskabsbestemmelserne er direkte anvendelige, hvilket ikke kan bestrides, da det drejer sig om lovregler, men spørgsmålet om, hvorledes de skal fortolkes.

Kommissionen har anført, at en fællesskabsregel ifølge Domstolens retspraksis afføder rettigheder for private, for så vidt den tilsigter at beskytte disses særegne interesser. Domstolen har ganske vist opstillet denne betingelse og begrundet dens nødvendighed under hensyn til Fællesskabernes ansvar uden for kontraktsforhold. Det er første gang, at spørgsmålet er rejst i forbindelse med medlemsstaternes ansvar. Da det imidlertid drejer sig om et moment til fortolkning af en fællesskabsregel, finder Kommissionen ikke, at løsningen kan være forskellig i de to tilfælde. I øvrigt ville enhver anden løsning medføre en alvorlig risiko for forskelle i anvendelsen og rækkevidden af fællesskabsretten, alt efter i hvilken retsorden, den blev påberåbt.

Kommissionen har derfor gennemgået spørgsmålet, om de relevante fællesskabsregler har til formål at beskytte privates interesser.

Det følger imidlertid efter Kommissionens opfattelse allerede af det, der er anført om det prisdannelsessystem, som fremgår af hele den fælles markedsordning, at den regel, der kan udledes heraf, pr. definition beskytter alle erhvervsdrivende, hvad enten de efterspørger eller udbyder korn på markedet. Dette indebærer, at reglerne i den fælles markedsordning for private afføder et krav på, at medlemsstaterne afholder sig fra at træffe foranstaltninger af den art, som AIMA har iværksat.

Det femte spørgsmål er, om der eksisterer et fællesskabsprincip, som giver private, i tilfælde hvor en medlemsstat ved en overtrædelse krænker disses rettigheder, krav på fuldstændig erstatning for det lidte økonomiske tab.

Kommissionen har henvist til, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at bekræfte, at fællesskabsretten »ikke begrænser de kompetente nationale retters beføjelse til blandt den nationale retsordens forskellige retsmidler at vælge dem, som er egnede til at beskytte de individuelle rettigheder, som fællesskabsretten

har tilstået« (dom af 4. april 1968 i sag 34/67, Lück, Recueil 1968, s. 359). Dette indebærer imidlertid, at den nationale ret skal fastsætte retsmidler, som gør det muligt at beskytte de rettigheder, der følger af fællesskabsreglerne. Den heraf følgende forpligtelse for medlemsstaterne følger allerede af den omstændighed, at retsreglen har ophøjet den beskyttede interesse til »ret«.

Ifølge Kommissionen har Domstolen i sin dom af 19. december 1968 i sag 13/68 (Salgoil, Recueil 1968 s. 661) bekræftet, at der består en sådan forpligtelse, idet den udtalte, at disse regler »forpligter medlemsstaternes myndigheder og navnlig de kompetente retter til at beskytte de retsundergivnes interesser, såfremt disse bliver gået for nær ved tilsidesættelse af de nævnte bestemmelser«.

Det er således ifølge Kommissionen ikke nødvendigt at anvende EØF-traktatens artikel 5 som hjemmel for den forpligtelse, som medlemsstaterne har til at indføre et system til beskyttelse af de rettigheder, der tilstås private ved fællesskabsreglerne. Angående beskyttelsens udstrækning kræver princippet om nyttevirkning samt princippet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, at denne beskyttelse skal være egnet og effektiv, uden at dette ændrer ved fællesskabsrettens neutralitet i forhold til det valgte middel.

I det offentlige retsmøde den 18. november 1975 er der fremsat mundtlige indlæg af Russo, repræsenteret af advokaterne Cappelli og Caterini, den italienske regering, repræsenteret af Marzano, og Kommissionen, repræsenteret af Marenco.

Under dette retsmøde blev der fra intervenienternes side anført følgende nye omstændigheder:

Ifølge *den italienske regering* er det tredje spørgsmål det væsentligste, idet et benægtende svar her vil kunne fritage Domstolen fra at svare på de andre spørgsmål.

Det problem, der rejses ved dette spørgsmål er, om fællesskabsreglerne giver private en ret til at opnå en pris af en bestemt størrelse.

Imidlertid er det ifølge den italienske regering ikke muligt at tilkende producenter af hård hvede en så vidtgående ret. Hvis man antog, at fællesskabsnormerne for den fælles markedsordning affødte en sådan ret for private, ville det være nødvendigt at gå helt til de yderste konsekvenser af dette ræsonnement. Det ville for det første indebære, at producenten gennem domstolene kunne kontrollere udøvelsen af de beføjelser, der er tilkendt Kommissionen; men da en fællesskabsforordning ligeledes beskytter forbrugeren, ville det være nødvendigt at tilstå denne den samme mulighed. Den forbruger, som mente sig krænket i en ret, der svarede til producentens ret, dvs. retten til at købe til en rimelig pris, ville kunne anlægge sag mod fællesskabsmyndighederne.

Den italienske regering har gjort gældende, at den producent, som nyder absolut beskyttelse i medfør af den pågældende fællesskabsordning, kun har den ene ret, at han kan sælge sit produkt til interventionsorganet til interventionsprisen. Udover denne ret må det enten antages, at en hvilken som helst producent eller forbruger kan kontrollere udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Kommissionen, eller også må man blandt de pågældende direkte anvendelige normer søge dem, som kan afføde en subjektiv ret.

Efter den italienske regerings opfattelse ville konsekvenserne af en bekræftende besvarelse på det pågældende spørgsmål være så uantagelige, at svaret nødvendigvis må blive benægtende.

Angående det femte spørgsmål har regeringen henvist til, at EØF-traktatens artikel 215 kun vedrører Fællesskabets ansvar. I forhold til den private borger må statens ansvar nødvendigvis fortsat være reguleret af de nationale retssystemer.

Det er ikke tilstrækkeligt, at Domstolen udtaler, at staterne har ansvar over for private, således som den kan udtale det om Fællesskabets ansvar. En sådan dom vil ikke medføre nogen retsenhed. Målet at nå frem til en ensartet lovgivning ville rent faktisk blive bragt i fare såvel af de bevisregler som af de forældelsesregler, der gælder i de forskellige stater.

Vedrørende realiteten finder den italienske regering, at det må undersøges, hvilke beføjelser Fællesskabet har på det pågældende område, navnlig i tilfælde af forstyrrelser af markedet, hvilket betyder, at navnlig artiklerne 19 og 20 i forordning nr. 120/67 bør undersøges. Efter regeringens opfattelse fremgår det imidlertid af en sådan undersøgelse, at disse beføjelser kun vedrører forstyrrelser, som påvirker fællesmarkedet og fællesskabsterritoriet, og som skyldes import og eksport. Der bør imidlertid tages hensyn til, at der ligeledes kan fremkomme forstyrrelser, for eksempel som følge af en mangelsituation i et bestemt land eller i et bestemt område.

Den italienske regering har i den forbindelse tilføjet, at der ikke findes nogen foranstaltning, som ikke i sidste instans har indflydelse på priserne, hvad enten det drejer sig om en forhøjelse af tjenestemandsløningerne, om vedtagelse af nye skattekriterier eller andet. Men hvis medlemsstaterne ikke længere har nogen beføjelse inden for rammerne af en fælles markedsordning, må dette medføre, at de ikke længere kan træffe foranstaltninger på nogen af de områder, der er underlagt en sådan ordning, end ikke foranstaltninger af konjunkturpolitisk art.

Den italienske regering finder det nødvendigt at fastslå, at foranstaltninger af national karakter, som hverken påvirker varebevægelserne eller prisdannelsen på det europæiske marked (og AIMA's foranstaltninger har hverken haft virkninger på det ene eller det andet område, hvilket Kommissionen har konstateret i sag 40/75 (Bertrand)), ikke kan stride mod fællesskabsreglerne. I modsat fald ville den pågældende nationale myndighed være nødt til at henvende sig til fællesskabsmyndighederne i ethvert tilfælde, hvor der var mangel på et produkt, som faldt ind under en markedsordning, hvad enten denne mangel fandtes i et land, et område, ja endog i en by, og selv om mangelsituationen ikke skyldtes de grunde, der er omhandlet i artikel 19 og 20 i forordning nr. 120/67. Et sådant resultat ville stride mod al fornuft, fordi det for eksempel ville forhindre al virksomhed af social karakter, opkøb af lagre og uddeling til de svageste i samfundet, foranstaltninger, som også har indvirkning på priserne.

Den italienske regering minder om, at Kommissionen har besluttet at forbyde eksport af hård hvede, hvilket givet ikke har løst det italienske problem. Den har rejst det spørgsmål, om Kommissionen ville have kunnet nedsætte forbrugerprisen. I den forbindelse har regeringen gjort gældende, at EØF-traktatens artikel 103 fortsat har betydning, så længe der ikke er en fælles økonomisk politik på et område, hvor konjunkturforanstaltninger sættes ind i et andet led end ved produktion eller salg af korn. Man kan ikke forestille sig konjunkturforanstaltninger, der er begrænset til industriprodukter og ikke vedrører markedet for landbrugsprodukter.

Den italienske regering har konkluderet, at Fællesskabet ikke er beføjet til at udstede regler om eller gribe ind i situationer, som er karakteriseret ved forstyrrelser, medmindre sådanne situationer er omhandlet i fællesskabslovgivningen.

Kommissionen har under retsmødet navnlig fremhævet, at Domstolen i dommen i Galli-sagen har støttet sig på eksistensen af en fælles markedsordning, og at man derfor bør konkludere, at denne dom udelukkende retter sig mod det forhold, at fastsættelsen af mindstepriser kunne udgøre en hindring for samhandelen.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 9. december 1975.

Præmisser

1 Ved kendelse af 2. maj 1975, indgået til Domstolen den 7. juli 1975, har byretten i Bovino i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet forskellige spørgsmål om fortolkningen af Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO, s. 2269);

disse spørgsmål er stillet i forbindelse med en erstatningssag, som en italiensk producent af hård hvede har anlagt mod det statslige interventionsorgan på landbrugsmarkedet (AIMA);

producenten påstår at have lidt tab ved AIMA's virksomhed, for så vidt som dette organ på verdensmarkedet har opkøbt store mængder hård hvede og videresolgt disse mængder til italienske producenter af dejvarer til fødevarebrug til priser, der lå betydeligt under købsprisen og endog under den interventionspris, der er fastsat i henhold til bestemmelserne i den fælles markedsordning for korn;

2 denne foranstaltning, der var truffet som led i den italienske regerings inflationsbekæmpende politik, havde til formål at skaffe dejvareindustrien forsyninger til priser, som kunne sikre produktionens rentabilitet på trods af de maksimumspriser, der var pålagt færdigvarerne i engros- og detailleddet;

foranstaltningen blev truffet i en periode, hvor verdensmarkedspriserne var betydeligt højere end priserne i medfør af fællesskabsreglerne, og hvor enhver eksport til tredjelande af hård hvede, som der er underskud af i fællesmarkedet, var blevet forbudt;

det fremgår af sagens akter, dels at den videresalgspris, som AIMA fik ved salg til dejvareindustrien, var ca. 13 000 lire pr. 100 kg, dvs. lavere end indikativprisen, der var 16 400 lire, og endog lavere end interventionsprisen, der var 15 000 lire, dels, at den pris, som sagsøgeren i hovedsagen fik for et parti hård hvede, der blev solgt i januar 1975, var 17 000 lire pr. 100 kg.

3 De to første spørgsmål går i det væsentlige ud på, om en medlemsstats virksomhed, der består i at købe hård hvede på verdensmarkedet og videresælge det til priser, der er lavere end købsprisen, og endog lavere end interventionsprisen, er forenelig med den fælles markedsordning for korn;

det tredje, fjerde og femte spørgsmål angår de erhvervsdrivendes individuelle situation i tilfælde, hvor staten griber ulovligt ind i prisdannelsesmekanismerne efter den fælles markedsordning, samt spørgsmålet om, hvilke konsekvenser der skal drages, såfremt et sådant indgreb har medført en krænkelse af de rettigheder, som fællesskabsreglerne giver de erhvervsdrivende.

4 Disse spørgsmål er stillet i anledning af ikke-tvingende statsindgreb på kornmarkedet, indgreb, som ikke direkte skulle påvirke prisdannelsen på dette marked, men som skulle bremse prisstigningerne i forbrugerleddet for visse fødevarer, som er fremstillet af hård hvede.

5 Et sådant indgreb fra en medlemsstat er kun foreneligt med den fælles markedsordning for korn, såfremt det ikke truer denne markedsordnings formål eller funktion;

et af de vigtigste formål med markedsordningen er at sikre producenterne en pris, der ligger omkring indikativprisen, og dette formål trues, når det statslige organs virksomhed er af en sådan art, at den påvirker markedsvilkårene og fremkalder en tendens til, at priserne falder under det nævnte niveau;

det bør derfor konkluderes, at en medlemsstats virksomhed, som består i at købe hård hvede på verdensmarkedet og derefter videresælge det på Fællesskabets marked til en pris, der ligger under indikativprisen, er uforenelig med den fælles markedsordning for korn.

6 Denne situation indebærer imidlertid ikke, at en producent, som har solgt sine varer til en pris over indikativprisen og således har opnået de fordele, som forordningen tilstræber, kan påberåbe sig, at der foreligger et tab;

den enkelte producent kan med hjemmel i fællesskabsreglerne kræve, at der ikke lægges hindringer i vejen for, at han opnår en pris, der ligger i nærheden af indikativprisen, og i hvert fald ikke under interventionsprisen;

forordning nr. 120/67 skal netop beskytte udviklingen i Fællesskabets landbrugsproduktion mod verdensmarkedets prissvingninger og herved sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og stabilisere markederne ved fællesskabsafgifter og -restitutioner, som skal beskytte det fælles landbrugsmarkeds funktion mod verdensmarkedernes risici;

7 denne forordning har således ikke til formål at sikre de pågældende en ret til at drage fordel af de tilfældige konjunkturbevægelser i situationer, hvor

verdensmarkedets prisniveau ligger højere end det, som er anset for ønskeligt for gennemførelsen af den fælles markedsordnings mål;

den enkelte producent af landbrugsvarer kan følgelig ikke påstå, at han bedømt efter fællesskabsretten har lidt et tab, hvis den pris, han faktisk har opnået på markedet, er højere end indikativprisen;

8 det tilkommer den nationale dommer ud fra omstændighederne i hvert enkelt tilfælde at fastslå, om den enkelte producent har lidt et sådant tab;

9 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.

Vedrørende sagsomkostningerne

10 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, som begge har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, 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 Bovino ved kendelse af 2. maj 1975, for ret:

Bestemmelserne i forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn skal fortolkes således:

a) En medlemsstats virksomhed, som består i at købe hård hvede på verdensmarkedet og derefter videresælge det på Fællesskabets marked til en pris, som ligger under indikativprisen, er uforenelig med den fælles markedsordning;

b) den enkelte producent kan med hjemmel i fællesskabsreglerne kræve, at der ikke lægges ham hindringer i vejen for, at han opnår en pris, der ligger i nærheden af indikativprisen, og i hvert fald ikke under interventionsprisen;

c) såfremt den enkelte producent har lidt et tab som følge af medlemsstatens indgreb i strid med 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.

Lecourt Monaco Kutscher

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 1976.

A. Van Houtte
justitssekretær

R. Lecourt
præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 9. DECEMBER 1975 [1]

Høje Ret.

Den 24. juli 1973 udstedte den italienske regering for at imødegå prisstigningerne på hjemmemarkedet lovdekret nr. 427, som den 4. august 1973 blev ændret til lov nr. 496. Ifølge denne lov blev producent-, engros- og detailpriserne på en række vigtige fødevarer — bl.a. dejvarer af hård hvede — midlertidigt fastlåst på det niveau, som de havde den 16. juli 1973, og der blev først tilladt en stigning af disse priser i december 1973 og i september 1974. Endvidere fastsatte den nævnte lov, at det italienske statslige interventionsorgan for landbrugsprodukter, AIMA, i henhold til ministerielle bemyndigelser kunne gribe regulerende ind på det italienske kornmarked ved hjælp af opkøb, oplagring og salg, idet betingelserne for salg på hjemmemarkedet skulle fastlægges af et interministerielt udvalg.

I henhold til disse bestemmelser købte AIMA fra september 1973, navnlig på verdensmarkedet, betydelige mængder hård hvede til en gennemsnitlig pris af 18 500 lire pr. 100 kg. Den største del af denne

1 — Oversat fra tysk.