FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 8. NOVEMBER 1978 [1]

Høje Ret.

I — Det italienske selskab Denkavit Commerciale, sagsøgerne nr. 1 i denne sag, sælger foderstoffer, som det køber hos en nederlandsk leverandør, der er medlem af samme koncern. Den 9. november 1977 ville firmaet igen fra Nederlandene til Italien importere et parti foderstoffer, hvis indhold af kaliumnitrat var højere end den grænse, der var fastsat af de italienske myndigheder den 7. september 1976. Disse myndigheder havde ensidigt fastsat et størsteindhold af dette stof, som de antog for skadeligt, og som de mente blev *tilsat* foderstoffer. Myndighederne gennemførte herved egnede handelsrestriktioner. Domstolen havde allerede haft dette spørgsmål til påkendelse i den sag, som førte til Domstolens præjudicielle dom af 5. oktober 1977, Tedeschi mod Denkavit (Sml. s. 1556), afsagt efter forelæggelse fra Pretura di Lodi. Jeg ved ikke, hvilken brug denne ret har gjort af Domstolens dom, i hvert fald blev ladningen afvist af det italienske toldvæsen og måtte sendes tilbage til Nederlandene ligesom i september 1976.

Ved brev af 23. november 1977 opfordrede selskabet Kommissionen til inden for en frist af 2 måneder at træffe de foranstaltninger, der omhandles i artikel 10 i Rådets direktiv nr. 74/63 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer, og i mellemtiden at pålægge den italienske regering at ophæve foranstaltningen af 7. september 1976, da man ellers ville kræve erstatning.

Den 11. december 1977 anerkendte Kommissionens generalsekretær modtagelsen af dette brev og meddelte sagsøgerne, at han havde oversendt det til de kompetente tjenestegrene.

Den 19. januar 1978, dvs. før udløbet af den frist der blev fastsat af sagsøgerne, meddelte Kommissionen dem ved generaldirektøren for landbrug, at den over for Italien havde fremsat en begrundet udtalelse som nævnt i traktatens artikel 169, stk. 1, uden dog tilsyneladende at meddele dem ordlyden. Denne begrundede udtalelse, som jeg skal vende tilbage til, blev først fremsat over for den italienske regering den 25. januar 1978. Regeringen fik en frist på en måned til at efterkomme den.

Parallelt hermed, på det »retsanordnende« plan, oplyste generaldirektøren, at så snart Den *videnskabelige* Komité for Foder formelt havde vedtaget sin udtalelse om dette spørgsmål, agtede Kommissionen straks at tage de nødvendige skridt inden for ordningen i artikel 5 i direktiv 74/63.

Den 24. januar 1978 forelagde Den europæiske Sammenslutning af Fabrikanter af sammensatte Foderstoffer, som begge sagsøgerne er tilsluttet, generaldirektøren spørgsmålet om »fuldbyrdelse af Domstolens dom i sag nr. 5/77«.

Idet den fastslog »at realitetsspørgsmålet i forbindelse med ovennævnte dom, som havde stået åbent siden september 1976« endnu ikke var blevet løst, anmodede denne sammenslutning Kommissionen om »hurtigst muligt at vedtage passende beslutninger med henblik på at bortskaffe de vanskeligheder for eksporten af foder til Italien, som der flere gange var blevet gjort opmærksom på, og herved undgå forværring af de tab, der blev lidt af de italienske importører af foderstoffer med oprindelse i medlemsstaterne«.

I nærværende sag har det italienske selskab og dets nederlandske leverandør

1 — Oversat fra fransk.

nu nedlagt påstand om, at Fællesskabet dømmes til at erstatte sagsøgerne det tab, som er blevet dem påført af Kommissionen, hvis ansvar i dette tilfælde følger direkte af den omstændighed, at denne institution har undladt tilstrækkeligt hurtigt at forbyde de italienske forholdsregler, som i deres øjne udgør en vilkårlig forskelsbehandling og en skjult begrænsning i handelen mellem medlemsstater.

Søgsmålet har følgelig ikke og kan iøvrigt ikke have til formål at få statueret, at den foranstaltning, de italienske myndigheder traf den 7. september 1976, var i modstrid med traktaten. Sagsøgerne klager over den forsinkelse, som er en fejl i deres øjne, hvormed Kommissionen har vedtaget sin beslutning af 30. maj 1978 om de foranstaltninger, der er truffet af Den italienske Republik med henblik på begrænsningen af nitgratindholdet i visse foderstoffer, og over, at den forsømte at reagere mod, at deres lastvogne blev standset ved den italienske grænse.

Selv om man antog, at den nationale foranstaltning var berettiget fra et videnskabeligt synspunkt, har det fra begyndelsen været klart, som Kommissionen afsluttende fastslog i sin begrundede udtalelse af 25. januar 1978 rettet til Den italienske Regering, at det for at foretage en rimelig kontrol af nitratindholdet ikke var nødvendigt, at lastvognene blev standset for en længere periode ved grænsen, mens man afventede resultaterne af den kemiske analyse; det forfulgte formål kunne nås ved andre midler, som i mindre omfang hindrede samhandelen, som f.eks. kontrol af certifikater udstedt i oprindelseslandet eller plombering af lastvognene efter udtagelse af vareprøver ved grænsen. Da de ikke står i rimeligt forhold til formålet, gør de italienske myndigheders kontrolmetoder importen fra andre af Fællesskabets medlemsstater mere byrdefuld og derfor vanskeligere.

II — I processuel henseende ønsker sagsøgerne statueret, at Kommissionen har handlet ulovligt ved ikke at have pålagt Italien at ophæve hasteafgørelsen af 7. september 1976. Kommissionen har faktisk tolereret, at princippet om den frie bevægelighed for de pågældende produkter i næsten to år ikke er blevet respekteret, skønt dette er fastslået i traktatens artikel 30 og i direktivet; det er derfor ikke blevet sikret, at den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, som er oprettet ved forordning nr. 804/68, har fungeret på rette måde.

Denne konstatering går tilbage til 7. oktober 1976, dvs. en måned efter, at proceduren i direktivets artikel 10 var blevet påbegyndt, eller i hvert fald til 5. november 1977, dvs. en måned efter afsigelsen af Domstolens præjudicielle dom.

Sagsøgerne kræver for det andet, at Kommissionen tilpligtes på grundlag af direktivets artikler 5 og 10 straks at træffe foranstaltninger til at genoprette den frie omsætning af kalvefoder.

De nedlægger endelig påstand om, at Fællesskabet dømmes til at betale dem erstatning, hvis størrelse senere fastsættes.

Til disse krav har jeg følgende *indledende bemærkninger:*

Angående det første punkt forekommer det mig, at sagsøgernes beregning af de datoer, på grundlag af hvilke det må afgøres, om Kommissionens adfærd har været retsstridig, er temmelig vilkårlig: først efter den 5. oktober 1977 har det vist sig, at spørgsmålet vedrørende nitraters tilstedeværelse i foderstoffer skal undersøges på grundlag af direktiv 74/63 om »uønskede stoffer« og ikke på grundlag af direktiv 70/524 om »tilsætningsstoffer«. Desuden kræver artikel 10 i direktivet om »uønskede stoffer« ikke, at Kommissionen skal træffe beslutning inden for en bestemt frist; de eneste frister, der er angivet i denne artikel, er dels fristen på *to dage,* inden for hvilken Den stående Komité, *hvis den skrider til afstemning,* skal afgive udtalelse om det

udkast, som forelægges den af Kommissionen, og dels fristen på 15 dage, som Rådet har til, hvis det finder det hensigtmæssigt, med kvalificeret flertal at vedtage de foranstaltninger, der *foreslås* af Kommissionen.

Angående påstandens andet punkt forekommer det mig at være uden genstand, da det tilsigtede resultat er blevet opnået ved Kommissionens beslutning af 30. maj 1978 om de foranstaltninger, der er truffet af Den italienske Republik med henblik på begrænsning af nitratindholdet i visse foderstoffer. Denne beslutning er blevet vedtaget, efter at stævningen er blevet indleveret, men den har i det mindste allerede haft til følge, at Kommissionen formelt har konstateret, at det pågældende stof, som ikke er tilsætningsstof i den i direktiv 70/524 forudsatte betydning, heller ikke er et uønsket stof. Den italienske foranstaltning er blevet ophævet ved en »hasteafgørelse« af 13. juli 1978 og kan således ikke i fremtiden påføres sagsøgerne noget tab.

Jeg vil ikke gå nærmere ind på dette punkt men begrænse mig til at undersøge, om Kommissionen i den foreliggende sag har pådraget sig ansvar.

Jeg skal herved tage det udgangspunkt, at der er opstået et tab, og at den direkte årsag til dette i hvert fald delvis har været, at Kommissionen har undladt at handle som ønsket af sagsøgerne. Jeg skal selvfølgelig ikke udtale mig om de italienske myndigheders eventuelle del af ansvaret, først og fremmest fordi Domstolen har statueret, at den anfægtede foranstaltning i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 74/63 kunne opretholdes, *så længe* hverken Rådet eller Kommissionen havde truffet afgørelse, men også fordi den italienske regering ikke er part i denne sag.

Det vil dog være formålstjenligt at fortolke ordlyden af sagsøgerens påstande, for retsstridighed er ikke nødvendigvis i sig selv egnet til at pådrage Kommissionens ansvar. Der må have været tale om »en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af et retsprincip af højere gyldighed« i den betydning, Domstolen tillægger dette udtryk.

Det skal undersøges, om Kommissionen som hævdet af sagsøgerne har pådraget sig ansvar i to henseender:

— i retsanordnende henseende, fordi dens endelige beslutning først forelå den 30. maj 1978;

— i administrativ henseende, fordi den ikke tilstærkkeligt energisk har påbegyndt eller gennemført den foreskrevne fremgangsmåde over for den italienske regering på grund af dennes »traktatsbrud«.

III — I »retsanordnende« henseende hævder sagsøgerne, at Kommissionen har overskredet sin beføjelse eller taget usaglige hensyn under udøvelse af den beføjelse, som tillægges den ved direktivets artikler 5 og 10. Det må følgelig undersøges hvilken slags beføjelser, Kommissionen har i medfør af disse bestemmelser.

Jeg minder om, at der i artikel 5 gives medlemsstaterne mulighed for, når et produkt, der ikke er nævnt i bilaget, udgør en fare for *menneskers eller dyrs sundhed*, midlertidigt at forbyde forekomsten af dette produkt i foderstoffer eller fastsætte et størsteindhold. Når den benytter denne mulighed, skal den pågældende medlemsstat straks give de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger ledsaget af en begrundelse. Denne artikels stykke 2 bestemmer, at det i henhold til den i artikel 10 fastsatte fremgangsmåde *straks* afgøres, om bilaget skal ændres, men *så længe* hverken Rådet eller Kommissionen har truffet afgørelse, kan medlemsstaten opretholde de af den inværksatte foranstaltninger. Det vil sige, at fremgangsmåden i artikel 10 selv er afhængig af den stående komités arbejdsrytme, og at adverbiet »straks«, selv om det ikke betyder »i det uendelige«, får en temmelig elastisk betydning alt efter den

brug, der gøres af fremgangsmåden i artikel 10.

Efter denne fremgangsmåde skal Kommissionen træffe beslutning, efter at den har konsulteret Den stående Komité for foderstoffer. Såfremt denne komité ikke har afgivet nogen udtalelse eller Kommissionen har til hensigt at vedtage foranstaltninger, der ikke er i overensstemmelse med Komiteens udtalelse, *skal* den forelægge sagen for Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Dersom Rådet ved uløbet af en frist på femten dage ikke har truffet nogen afgørelse, vedtager Kommissionen selv passende foranstaltninger og bringer dem straks i anvendelse, medmindre Rådet har udtalt sig imod de nævnte foranstaltninger med simpelt flertal.

Takket være uddrag af mødereferaterne fra Komitéens møder mellem den 15. oktober 1976 og april 1978, som Kommissionen har fremlagt efter anmodning fra Domstolen, er det muligt at rekonstruere komitéens virksomhed angående kaliumnitrat.

Tilsyneladende sigtede det »forslag om foranstaltninger, der skal træffes«, som Kommissionens repræsentant forelagde komitéen (artikel 10, stk. 3), på at fastsætte grænser for indholdet af kaliumnitrat. Ifølge denne bestemmelse har komiteen to dage til at afgive sin udtalelse om disse foranstaltninger.

Ifølge det mødereferat, som sagsøgerne henviser til, og som er fremlagt af Kommissionen, gav de øvrige delegationer udtryk for deres overraskelse og beklagelse i anledning af de foranstaltninger, Italien havde truffet og »mente, at spørgsmålet, om nitratindholdet i foderstoffer bør begrænses, *kun kan afgøres* ud fra en gennemgang af *videnskabeligt materiale* udarbejdet med henblik på dette formål«, og komitéens formand konkluderede, at det videnskabelige materiale, som den italienske delegation var blevet bedt om at fremskaffe hurtigst muligt »vil blive forelagt Den videnskabelige Komité for Foder, så snart den begynder sin virksomhed ... Den videnskabelige Komités udtalelse vil blive taget i betragtning af Kommissionens tjenestegrene med henblik på udarbejdelse af passende forslag, som vil blive forelagt Den stående Komité for foderstoffer«.

En komité af rådgivende sagkyndige, som kunne forsyne Kommissionen med videnskabelige oplysninger, var allerede halvofficielt begyndt at arbejde fra det tidspunkt, da de første foranstaltninger til gennemførelse af det fælles program for harmonisering af levnedsmiddellovgivningerne blev vedtaget. Denne komité fik tildelt en permanent rolle i udarbejdelsen af fællesskabslovgivningen om levnedsmidler, efter at den officielt var blevet oprettet den 16. april 1974 (EFT L 136 af 25. maj 1974, s. 1) om videnskabelig komité for *levnedsmidler.*

Til gengæld fandtes Den videnskabelige Komité for *Foder* ikke den 7. september 1976; dens oprettelse daterer sig fra Kommissionens beslutning af 24. september 1976 (EFT L 279 af 9. oktober 1976, s. 35). Fra dette tidspunkt skulle dens udtalelser tages i betragtning med henblik på udarbejdelse af passende forslag, der skulle forelægges Den *stående* Komité, og denne gav gentagne gange udtryk for sin billigelse af denne fremgangsmåde.

Igen den 7. juni 1977 »besluttede formanden på anmodning fra delegationerne at udsætte Den stående Komités udtalelse, for at den tyske delegations bemærkninger kan forelægges den videnskabelige komité, og for at denne kan tage stilling til, om der er grund til at ændre dens udtalelse«.

Den 1. februar 1978 havde Den stående Komité stadig ikke taget udtrykkelig stilling til det udkast til foranstaltninger, som Kommissionen havde forelagt den med henblik på at ændre bilaget til Rådets direktiv 74/63 om fastsættelse af størsteindhold af uønskede stoffer og produkter i foderstoffer.

Efter at have fået forelagt det udkast, som var blevet til Kommissionens beslutning vedrørende Den italienske Republiks foranstaltninger, henviste formanden den 3. maj 1978 til, at »Kommissionen ifølge artikel 5 i direktiv 74/63 *straks* skal afgøre, om bilaget skal ændres, at de sundhedsmæssige oplysninger, Italien har fremlagt, fra begyndelsen har vist sig at være utilstrækkelige, at Kommissionen alligevel *i den hensigt at tage alle nødvendige forholdsregler* på det sundhedsmæssige område har indhentet en udtalelse fra Den videnskabelige Komité, som har haft *pligt* til at afvente resultatet af de sagkyndige undersøgelser, og at det fra det tidspunkt, da Den videnskabelige Komité har afgivet sin udtalelse påhviler Kommission *straks* at træffe de nødvendige foranstaltninger«. Dette førte endnu en gang til, at Den stående Komités *udtalelse* blev udsat otte dage.

Endelig fremsatte denne komité en samstemmende udtalelse; Kommissionen kunne så vedtage sin beslutning den 30. maj 1978.

Det stående Komité har således aldrig før maj 1978 formelt foretaget afstemning om dette udkast. Den kunne følgelig hverken have en samstemmende udtalelse derom, eller en ugunstig udtalelse »dvs. en udtalelse, der ikke gør det muligt at mønstre det flertal (41 stemmer), der kræves til en »samstemmende eller ugunstig udtalelse«. Den forsinkelse, hvormed Den stående Komité har foretaget afstemning, kan ikke sidestilles med »ingen udtalelse«.

I øvrigt bestod de eneste foranstaltninger, som Kommissionen agtede at træffe før maj 1978, som nævnt af en ændring af bilaget til direktivet: selv hvis Den stående Komité havde foretaget afstemning og Kommissionen ikke havde taget hensyn til denne konsultation, ville disse foranstaltninger kun have bevirket, at der var blevet fastsat et nyt størsteindhold for nitrater i fuldfoderblandinger til grise, der er indtil fire uger gamle, hvilket ikke ville indebære en udtrykkelig stillingtagen til den foranstaltning, som de italienske myndigheder havde vedtaget.

Sagsøgerne anfører, at Kommissionen frem for at benytte den fremgangsmåde i artiklerne 5 og 10, som de betegner som »hastefremgangsmåden«, skulle have benyttet den »videnskabelige« fremgangsmåde i artikelerne 6 og 9. Det er muligt, at man fra begyndelsen er slået ind på det forkerte spor, men når fremgangsmåden i artikel 10 en gang er påbegyndt, må den gennemføres. Selv hvis Kommissionen havde valgt fremgangsmåden i henhold til artikel 9, skulle den sideløbende have fulgt fremgangsmåden i artikel 10, fordi Italien havde truffet ensidige foranstaltninger. Jeg kan i øvrigt ikke se, hvordan fremgangsmåden i artiklerne 6 og 9 kan anvendes, uden at man samtidig påbegynder proceduren efter artiklerne 5 og 10, og efter min mening er det i praksis vanskeligt at skelne mellem disse to fremgangsmåder.

Sagsøgerne henviser i øvrigt med fuld ret til, at direktivet om uønskede stoffer hidrører fra et ønske om at sikre en højere grad af integration i Fællesskabet. Domstolen har selv (præmis 35 i Domstolens dom af 5. 10. 1977, Sml. s. 1575) statueret, at »når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, *ophører begrundelsen for at anvende artikel 36,* og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver«. Men det vil simpelt hen sige, at begrundelsen for de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet i henhold til artikel 36, fortsat skal være vejledende for *Kommissionens* virksomhed under anvendelsen af artikel 10. Denne befinder sig følgelig i en situation, hvor den har modstridende forplig-

telser; på den ene side at sikre varernes frie bevægelighed — efter min mening en regel eller et princip af højere gyldighed i fællesskabsretten — på den anden side at tage skyldigt hensyn til de krav, beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og liv stiller, en opgave, som den så at sige har arvet efter medlemsstaterne på det særlige område for foderstoffer.

Sagsøgerne hævder, at et enkelt blik på det videnskabelige materiale, som de italienske myndigheder tilsendte Kommissionen den 7. oktober 1976, er tilstrækkeligt til at bevise, at disse myndigheders anmodning om en ændring fuldstændigt savner grundlag; alle de videnskabelige kendsgerninger, som der redegøres for i dette materiale, skulle faktisk allerede være kendt, da direktivet blev vedtaget.

Uden tvivl som svar på min bemærkning i mit forslag til afgørelse af 6. juli 1977 (Sml. s. 1583) henviser sagsøgerne ligeledes korrekt til, at foderstoffer i henhold til Kommissionens forordning nr. 804/76 fra den 15. april 1976 skal indeholde mindst 60 % mælkepulver for at være berettiget til fællesskabsstøtte i henhold til artikel 10, stk. 3 i forordning nr. 804/68. Med andre ord, producenterne havde fra april 1976 *interesse* i at nedsætte de mængder mælkeserumpulver, som de anvendte ved fremstillingen af blandfoder, og nitratindholdet i disse produkter var fra dette tidspunkt *nødvendigvis* lavere end før. Jeg ved ikke om producenternes interesse nødvendigvis har givet sig udslag i den reduktion, som sagsøgerne lægger vægt på.

Under alle omstændigheder kan spørgsmålet om nitraters uskadelighed blive aktuelt igen som følge af den videnskabelige udvikling.

Såfremt denne uskadelighed allerede var definitiv fastslået, før direktivet om uønskede stoffer blev vedtaget, kan denne omstændighed ikke have undgået Den stående Komités og Den videnskabelige Komités udmærkede medlemmers opmærksomhed. Jeg kan vanskeligt tænke mig, at disse personer har holdt møde for deres fornøjelses skyld, eller at de supplerende undersøgelser, som de har foretaget, fra begyndelsen har været unyttige.

I mit forslag til afgørelse i Tedeschi-sagen sagde jeg, at ordningen i direktivets artikel 5 ikke forekom mig at være ulovlig; imidlertid udelukkede jeg ikke at medlemsstaterne eller Kommissionen, kan gøre urimelig brug af den. Kan man bebredje Kommissionen, at den har forsøgt at opnå og til slut har opnået en *samstemmende* udtalelse fra Den stående Komité frem for at træffe en belsutning, uden at denne komité formelt har udtalt sig? Det mener jeg ikke, når man tager dens ansvar på dette område i betragtning. I hvert fald må man tage hensyn til, at Kommissionen, da Den videnskabelige Komité den 25. september 1976 i virkeligheden tilsigtede at lamme Den stående Komités arbejde vedrørende størsteindholdet af nitrater. Sagsøgerne selv påberåber sig ikke, at det var ulovligt, at Kommissionen oprettede Den videnskabelige Komité, ejheller at det var ulovligt, at Kommissionen og Den stående Komité konsulterede den. Jeg mener derfor, at den brug, Kommissionen i »retsanordnende« henseende har gjort af direktivets artikler 5 og 10, ikke udgør et misbrug af begrebet »beskyttelse af den offentlige sundhed«, der er tilstrækkelig væsentligt til at være ansvarspådragende.

IV — Tilbage står at undersøge sagsøgernes klagepunkter imod Kommissionen i »administrativ« henseende.

Ifølge præmis nr. 56 i Domstolens dom af 5. oktober 1977 »medfører sidste afsnit i artikel 10 hverken, at Kommissionen lammes, eller at den midlertidige nationale foranstaltning kan forlænges i *ubegrænset* tid »og ifølge præmis nr. 55« *kan* Kommissionen imidlertid stadig i henhold til fremgangsmåden i første afsnit i stk. 4 træffe *enhver anden* foranstaltning som den finder hensigtsmæssig«. Jeg kan dårligt forestille mig hvilken art foranstaltninger, Kommissionen herefter kan vedtage i henhold til

artikel 10, medmindre Domstolen har tænkt på de foranstaltninger, Kommissionen kan træffe i henhold til traktatens artikler 155 og 169, som er langt mere generelle.

Det er traktatens mål *effektivt* at bringe traktatkrænkelser og disses følger, både *allerede indtrådte* og fremtidige, til ophør, således som Domstolen har udtalt i sin dom i sagen Kommissionen mod Tyskland af 12. juli 1973 (Sml. s. 829). Domstolen har desuden udtalt, at en dom afsagt af Domstolen i henhold til traktatens artikler 169 og 171 kan være af materiel interesse med henblik på fastsættelsen af grundlaget for det ansvar, som en *medlemsstat* som følge af sin passivitet kan pådrage sig over for andre medlemsstater, over for Fællesskabet eller over for enkeltpersoner (dom af 7. 2. 1973, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 112). Domstolen har således understreget betydningen af de domme, den har afsagt i henhold til artikel 169 og samtidig betydningen af Kommissionens initiativ.

Men det kræves yderligere, at undladelsen er blevet fastslået af Domstolen, og da det påhviler medlemsstaten at træffe foranstaltninger til fuldbyrdelse af denne dom, er det ifølge Domstolens retspraksis denne medlemsstat, som definitivt, såfremt det fastslås, at den har begået en undladelse »som følge af sin undladelse kan pådrage sig ansvar over for enkeltpersoner«.

Ganske vist har sagsøgerne eller den europæiske sammenslutning af fabrikanter af sammensatte foderstoffer, som de er tilsluttet, gentagne gange og indtrængende opfordret Kommissionen til at handle. Men i betragtning af det frie skøn, som Domstolen hidtil har tildelt Kommissionen på det område, mener jeg ikke, at det er muligt at gå længere. For at komme til et andet resultat måtte man mene, at Kommissionen kunne pådrage Fællesskabet ansvar ved ikke i rette tid at iværksætte fremgangsmåden i henhold til artikel 169 og ved at undlade at anlægge sag ved Domstolen i henhold til denne bestemmelse i traktaten.

I Domstolens dom i sagen Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe (Sml. 1965-1968, s. 475) af 3. april 1968 statueredes, at »de garantier, der ifølge ordningen i traktaten er tillagt private til beskyttelse af deres individuelle rettigheder, adskiller sig således fra de beføjelser, der er indrømmet fællesskabsinstitutionerne med henblik på at sikre staternes overholdelse af deres forpligtelser, og kan ikke sammenstilles med disse«. I Lütticke-dommen af 1. marts 1966 (Sml. 1965-1968, s. 169) har Domstolen allerede statueret, at en enkeltperson ikke har ret til at anfægte gyldigheden af en beslutning, hvorved Kommissionen afslår at gribe ind mod en medlemsstat i henhold til artikel 169. Enten skal beslutningen være udtrykkelig eller der skal ikke foreligge nogen beslutning.

I sagen Meyer-Burckhardt (dom af 22. 10. 1975, Sml. s. 1171) forklarede generaladvokat Warner i sit forslag til afgørelse (s. 1189), at »en stor del af generaladvokat Gands argumentation forekommer også mig at føre til den konklusion, at private ikke kan anlægge erstatningssag mod Kommissionen på grundlag af en sådan beslutning. Dersom Domstolen antog sådanne søgsmål til realitetsbehandling, ville dette især indebære, at den, uden at den pågældende medlemsstat var part, og uden at denne nød nogen sådan beskyttelse, som en medlemsstat har efter artikel 169, skulle afgøre, om denne medlemsstat havde overtrådt traktaten eller ej«. Og længere fremme (s. 1190): »Kommissionen var højst forpligtet til nøje at behandle sagsøgerens anmodning. Den kan ikke over for ham have haft pligt til at udøve sin skønsbeføjelse efter artikel 169 på en særlig måde, *idet denne forpligtelse ikke er af en sådan art, at han kunne sagsøge Kommissionen for en overtrædelse heraf*«.

Sagsøgerne kan følgelig ikke bebrejde Kommissionen, at den ikke har vedtaget

sin udtalelse før, ej heller at den ikke har forelagt Domstolen sagen efter udløbet af den frist på en måned, som den selv havde fastsat i denne udtalelse. For at stille dem tilfreds måtte Kommissionen have handlet før den 23. januar 1978 (den frist der blev fastsat af sagsøgerne nr. 1 i deres brev af 23. november 1977), således at den italienske regering i henhold til den begrundede udtalelse havde en frist, der udløb tidligst den 25. februar 1978 eller indtil 30. juni 1978 i henhold til artikel 2 i den forudgående beslutning af 30. maj.

Det ville være i modstrid med den frist, som Kommissionen selv har givet den italienske regering, hvis man forelagde sagen for Domstolen med begæring om vedtagelse af foreløbige forholdsregler. Det forekommer mig umuligt at akceptere, at enkeltpersoner skulle kunne gribe ind i frister, som fastsættes af Komissionen i henhold til artikel 169.

Under disse omstændigheder mener jeg, at Kommissionen hverken i »retsanordnende« eller »administrativ« henseende ved sin adfærd har pådraget Fælleskabet ansvar, og mit forslag til afgørelse er, at sagsøgte frifindes, og at sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.