På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af »Pretore« i Abbiategrasso ved kendelse af 30. januar 1975, for ret:

Artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 834/74/EØF er ugyldig.

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. oktober 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 1. OKTOBER 1975 [1]

Høje Ret.

Indledning

Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse, som kommer fra byretten i Abbiategrasso, har sin oprindelse i forholdet mellem Fællesskabets retsakter vedrørende det italienske sukkermarked og de foranstaltninger, som den italienske regering har truffet i lov-dekretform med henblik på gennemførelsen af de bestemmelser, som Kommissionen har fastsat i artikel 6 i sin forordning nr. 834/74.

Disse bestemmelser havde til formål at undgå de forstyrrelser, som ifølge Kommissionen kunne opstå på det italienske marked som følge af en væsentlig forhøjelse i italienske lire af den sukkerpris,

1 – Oversat fra fransk.

som skulle træde i kraft den 1. juli 1974, den dag sukkerproduktionsåret 1974/1975 begyndte.

Denne forhøjelse skyldtes to ting:
— dels den beslutning, hvorved Rådet i marts samme år havde forhøjet interventionsprisen for sukker for det nye produktionsår med 7 % i forhold til den pris, der var gældende i det igangværende produktionsår
— dels — og især — devalueringen af den italienske valuta, hvis kursudsving på valutamarkedet fra den 15. februar 1973 ikke mere holdtes inden for den »monetære slange«, og hvis effektive værdi var formindsket med omkring 30 % på mindre end 18 måneder.

De priser der inden for de fælles markedsordninger fastsættes for landbrugsvarer udtrykkes i regningsenheder; de skal omregnes til hver enkelt medlemsstats valuta på grundlag af en omregningskurs, som fastsættes på grundlag af de til den internationale valutafond anmeldte officielle pariteter.

På grund af størrelsen af lirens devaluering var det påkrævet for landbrugssektoren at fastsætte en omregningskurs, som var tilpasset den økonomiske realitet.

Det var, hvad Rådet gjorde i flere på hinanden følgende etaper fra den 1. november 1973. Regningsenhedens modværdi, som tidligere var fastsat til 625 lire, androg således i juli 1974 801 lire.

Som følge heraf måtte niveauet for landbrugspriserne i Italien forhøjes i forhold hertil. Men af konjunkturpolitiske grunde fandt Rådet, at den sådan forhøjelse på det pågældende tidspunkt var uacceptabel for sukkerets vedkommende.

Forhøjelsens ikrafttræden blev udskudt til den 1. juli 1974. Indtil da fastholdt man i medfør af artikel 4, stk. 3 i Rådets forordning nr. 974/71 — som blev indføjet ved forordning nr. 3450/73 af 17. december 1973 — den interventionspris for sukker og de minimumspriser for sukkerroer, som gjaldt for Italien, på det niveau de havde den 31. oktober.

Det kunne derfor ikke blot forventes, men det var sikkert, at der ved begyndelsen af det nye produktionsår ville ske en væsentlig stigning på det sukker, der var fremstillet af roer høstet i 1973, og som solgtes efter den 1. juli 1974. Stigningen blev på 37 %.

Lige så lidt som Fællesskabets og de nationale myndigheder kunne de erhvervsdrivende være uvidende om disse udsigter.

Det var let at forestille sig hvilke reaktioner, disse udsigter kunne fremkalde hos de interesserede parter. Man kunne under denne konjunktur med rette befrygte, at sukkerbesidderne ville skabe spekulationslagre, som først ville blive afsat, efter at stigningen var indtrådt og med en betydelig merværdi; producenterne af sukkerroer — en vare som ikke kan oplagres — havde derimod måttet levere disse til sukkerfabrikkerne til den for det forudgående produktionsår gældende minimumspris.

I medfør af Rådets forordning nr. 2959/73 om fastsættelse af visse konjunkturbestemte foranstaltninger inden for sukkersektoren i Italien blev der udstedt en række indledende retsakter med henblik på at nedsætte udligningsbeløbene for sukker, importeret fra andre medlemsstater før den 1. juli 1974, men først solgt til forbrug efter dette tidspunkt. Kommissionen vedtog i medfør af samme forordning andre bestemmelser for at tilpasse beløbene udtrykt i lire, navnlig hvad angår afgifterne til udligning af lageromkostninger, den i grundforordningens artikel 34 nævnte støtte til sukkerproducenterne og produktionsafgiften. Men de forholdsregler, der særligt var møntet på at imødegå en overdreven oplagring i Italien, blev fastsat af Kommissionen den 5. april 1974 i artikel 6 i forordning nr. 834/74.

Denne bestemmelse lyder således:

»Stk. 1 — Italien træffe nationale foranstaltninger for at undgå forstyrrelser på markedet som følge af forhøjelsen i italienske lire af sukkerprisen fra 1. juli 1974. Disse foranstaltninger består særligt af en betaling til roeproducenter af merværdien på lagre.

stk. 2 — De allerede foretagne og stadig manglende foranstaltninger, nævnt i stk. 1, meddeles skriftligt inden 5. juni 1974 til Kommissionen.«

Faktisk havde de italienske myndigheder, som var lammet af en regeringskrise, ikke til denne dato vedtaget nogen bestemmelser for at efterkomme Kommissionens pålæg.

Kommissionen, som havde forudset muligheden af en direkte fællesskabsindgriben, hvis det skulle blive nødvendigt, vedtog derfor den 14. juni i forordning nr. 1495/74 en tillægsbestemmelse til artikel 6 i forordning nr. 834/74, hvorefter der skulle gives oplysning til de italienske myndigheder om de lagre af hvidt sukker, råsukker eller sirupper fra sukker på mere end 500 kg, som eksisterede den 1. juli 1974, uanset hvem der havde det i hænde.

Udløbet af den frist, inden for hvilken oplysningerne skulle gives, oprindelig fastsat til den 10. juli, måtte senere udsættes til den 30. august 1974 i ændringsforordning nr. 2106/74.

Med henblik på endelig at gennemføre Kommissionens bestemmelser pålagde den italienske regering på sin side den 8. juli ved lov-dekret nr. 255 enhver, som havde hvidt sukker, råsukker eller sirupper fra sukker i hænde i mængder på over 500 kg, en forpligtelse til senest den 30. september s.å. til Cassa Conguaglio Zucchero at betale en afgift svarende til merværdien som følge af prisforhøjelsen på sukker. Afgiftens størrelse var fastsat i en som bilag optaget tabel. Provenuet heraf skulle udligningskassen fordele mellem sukkerroeproducenterne.

Det er i medfør af denne bestemmelse, at selskabet *REY SODA,* en sukkerforarbejdende virksomhed, der fremstiller sodavand, blev pålagt at indbetale 366 910 lire til Kassen i forhold til de sukkerlagre, som det var i besiddelse af.

Med en begæring om arrest i Kassens formue, indbragte selskabet sagen for Pretore i Abbiategrasso. Søgsmålet gik i virkeligheden ud på at bestride afgiftens lovlighed både efter national ret og fællesskabsret.

Efter at den italienske domstol havde taget rekvirentens arrestbegæring til følge, fik tre industrielle sammenslutninger senere under den kontradiktoriske justifikationssag lejlighed til at intervenere til støtte for *REY SODA.* Det drejer sig om sammenslutningen af sukkervarefabrikker (AIDI), af levnedsmiddelfabrikanter (AIPA) og af mineral- og sodavandsproducenter (ABG).

Pretore udsatte sagen og forelagde Dem til præjudiciel afgørelse en lang række spørgsmål, hvis ordlyd jeg synes, det er overflødigt at citere, og som i øvrigt er gengivet i retsmøderapporten.

Nogle af disse spørgsmål drejer sig om gyldigheden både af artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 834/74 og af tillægsforordning nr. 1495/73. Andre angår fortolkningen af førstnævnte forordning eller rejser spørgsmål om fortolkningen af visse af traktatens bestemmelser, som f.eks. artikel 85 og 86, eller også om visse generelle principper i fællesskabsretten.

Det forekommer logisk først at behandle gyldighedsproblemerne, som i øvrigt er afgørende for løsningen af de andre spørgsmål.

I — Gyldigheden af bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 834/74 med hensyn til Kommissionens kompetence

Jeg vil således straks tage fat på spørgsmål nr. 2, eftersom det angår selve princippet om Kommissionens kompetence til at pålægge de sukkerforarbejdende virksomheder afgifter til fordel for sukkerroeproducenterne.

Der skal forud tages stilling til den opfattelse, som både sagsøgeren i hovedsagen og de intervenerende sammenslutninger har hævdet, og hvorefter opkrævningen af merværdien på lagre har karakter af en fiskal afgift.

Det tilkommer alene den kompetente italienske dømmende myndighed at bedømme de ved lovbekendtgørelse nr. 255 indførte afgifter i relation til intern ret.

I henhold til fællesskabsretten udgør opkrævningen af merværdien på lagre et middel til styring og regulering af sukkermarkedet, hvis hjemmel findes i grundforordningens artikel 37, stk. 2.

Men den omtvistede foranstaltning går ud på at lægge økonomiske byrder på de erhvervsdrivende, som betalingen af merværdien påhviler, til fordel for den anden kategori, sukkerroeproducenterne.

Denne betragtning er, som vi senere vil se, af afgørende betydning, når det drejer sig om, hvorvidt Kommissionen, da den anmodede og endog forpligtede den italienske stat til at pålægge denne afgift, kunne indskrænke sig til at pålægge den i princippet uden udtrykkeligt at bestemme hverken grundlaget for lagerafgiften eller den personkreds, som skulle betale den, dvs. når det drejer sig om, hvorvidt den har foretaget en lovlig anvendelse af de beføjelser, som var tildelt den.

Man bør, for at blive ved Kommissionens kompetence, nemlig erindre sig ordlyden af grundforordningens artikel 37, stk. 2:

»De bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at der ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet opstår forstyrrelser på sukkermarkedet som følge af ændringer i prisniveauet, kan fastsættes i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 40«.

Ud fra forskellige betragtninger mener jeg, at bestemmelsen er udtryk for en kompetencedelegation til Kommissionen, der er tilstrækkelig vid til, at Kommissionen kan fastsætte opkrævning af merværdien.

Den første støttes på den meget generelle karakter af udtrykket »bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at der ... opstår forstyrrelser på ... markedet«.

Selv om Kommissionen selvfølgelig principielt ikke kan tiltage sig en kompetence, som Rådet ikke udtrykkelig har delegeret til den, følger det på ingen måde heraf, at der til Kommissionen kun kan ske delegation af rene gennemførelsesbeføjelser, hvis udøvelse fuldt ud er underkastet de af Rådet udfærdigede grundlæggende regler.

Traktatens artikel 155, afsnit 4 bestemmer ganske vist, at »Kommissionen [skal] udøve de beføjelser, som Rådet tildelder den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter«. Men det fremgår af Domstolens praksis, at denne bestemmelse ikke skal fortolkes bogstaveligt og indskrænkende; Domstolen har tværtimod antaget, at der ved delegation af kompetence i medfør af artikel 155 kan overføres en egentlig forordningsbeføjelse (dom af 15. juli 1970, sag 41/69, Chemiefarma, Rec. 1979, s. 690). Man kan i øvrigt efter den praksis, som Fællesskabet har indført for længe siden, og som det siden har fulgt, også hævde, at de beføjelser, som Kommissionen tildeles i medfør af denne bestemmelse, ikke er begrænset til regler af teknisk eller processuel art. Den kan i kraft af de beføjelser, der tillægges den, ofte foretage en nærmere fastlæggelse af begreber, som

Rådet har nøjedes med at nævne uden at præcisere deres indhold, fastsætte kriterier og endog pålægge de erhvervsdrivende forpligtelser.

Denne retspraksis og den udvidede anvendelse af Kommissionens beføjelser kommer fortrinsvis til udtryk inden for forvaltningen af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer af grunde, som er let forståelige, da de følger af forholdets natur. Kun Kommissionen er nemlig i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på disse markeder; kun den kan handle med den hurtighed, krisesituationer kræver; den kan, oftest alene, men dog inden for rammerne af de principper, som er fastlagt af Rådet, træffe konjunkturpolitiske foranstaltninger.

Det følger heraf, at Rådet er nødt til på dette område at delegere beføjelser til Kommissionen, som indebærer en vis skønsfrihed, navnlig med hensyn til valget af de midler, der skal tages i brug over for en bestemt situation.

Ved bedømmelsen af lovligheden af Kommissionens kompetence skal der ikke så meget ses hen til, om der er nøje overensstemmelse mellem den brug, som den gør heraf, og bestemte grundlæggende regler, som til markedsordningens væsentlige generelle mål.

Det afgørende mål, som Kommissionen i det foreliggende tilfælde skulle lade sig lede af i udøvelsen af de beføjelser, som grundforordningens artikel 37, stk. 2 tildeler den, var at forhindre de forstyrrelser, som en væsentlig ændring i sukkerprisen kunne fremkalde på det italienske marked, et marked, der som bekendt er særlig følsomt, fordi Italien er det område i Fællesskabet, der har det største underskud, og fordi faren for hamstring og ophobning af spekulationslagre på grund af de daværende forhold langt fra kunne lades ude af betragtning.

Det omslag, der var konstateret i tendensen på verdensmarkedet, hvor sukkerprisen bogstavelig taget var »fløjet« meget langt op over fællesskabsprisen, umuliggjorde praktisk taget indførsler fra tredjelande. Man havde i øvrigt måttet tage foranstaltninger i brug, for at slå hårdt ned på udførsler til disse lande af sukker fremstillet i fællesmarkedet.

Endelig kunne man med rette frygte, at producenterne i de medlemsstater, som traditionelt har overskud – Frankrig og Belgien – på grund af situationen på det europæiske marked ville være tilbageholdende med at forsyne Italien med tilstrækkelige mængder til at sikre en regelmæssig forsyning. Domstolen er heller ikke uvidende om, at førslerne af fællesskabssukker til Italien var låst fast i en stram ordning med licitationer, som åbnedes af Cassa Conguaglio Zucchero, og at forsyningerne for størstedelens vedkommende i praksis skete direkte fra kredsen af franske og belgiske producenter til kredsen af italienske producenter, organiseret omkring selskabet Eridania. Der var derfor grund til at tro, at selv om indførslerne blev opretholdt på et niveau, der passede til de italienske forbrugeres behov, kunne en normal og regelmæssig forsyning af markedet i forbrugerledet ikke sikres, fordi producenterne – eller endog forhandlerne eller de forarbejdende virksomheder – tilbageholdt overdrevne lagre, mens de ventede på højere interne priser.

Den nationale domstol har betvivlet, at disse konjunkturer virkelig medførte disse risici.

Da det drejer sig om efterfølgende at bedømme de sandsynlige eller mulige følger af en kompliceret økonomisk situation, som nødvendiggjorde en indgriben fra Fællesskabet efter grundforordningens artikel 37, stk. 2, kan Domstolen efter min mening ikke sætte sit eget skøn i stedet for Kommissionens. Hvad konjunkturpolitiske foranstaltninger angår, udøver Domstolen kun en begrænset kontrol; kun såfremt Fællesskabets indgriben er behæftet med en åbenbar fejl eller

magtfordrejning, kan Domstolen i forbindelse med et annullationssøgsmål forkaste de trufne beslutninger. Samme løsning bør gælde, når gyldigheden skal bedømmes på grundlag af et præjudicielt spørgsmål.

Jeg synes ikke, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har foretaget en åbenbar forkert analyse af situationen på det italienske marked, der er en del af fællesmarkedet. Der foreligger intet, der antyder, at der skulle foreligge magtfordrejning fra Kommissionens side.

Kommissionens, som har pligt til at træffe de »bestemmelser der er nødvendige« til imødegåelse af foruroligende konjunkturer, kunne lovligt inden for rammerne af de udvidede beføjelser, den havde, bringe de midler i anvendelse, som var mest effektive og adækvate med henblik på det forfulgte formål.

For at sikre en normal forsyning af det italienske marked måtte den påvirke de erhvervsdrivende til ikke at skabe spekulationslagre før den 1. juli 1974. Det mest velegnede middel i denne situation var at fragtage dem den fordel, de ville have fået herved, dvs. at opkræve den merværdi, der skyldtes prisforhøjelsen på sukker.

Sagsøgeren i hovedsagen og de intervenerende sammenslutninger har gjort gældende, at der foreligger en krænkelse af proportionalitetsprincippet; men nyttevirkningen af de foranstaltninger, ved hvis anvendelse de hævder, at man kunne have undgået risikoen for afbrudte forsyninger, forekommer mig i det mindste tvivlsom.

Efter deres opfattelse ville det have været tilstrækkeligt at træffe bestemmelser med henblik på at forbyde eller hindre udførsler fra Fællesskabet.

Det er en kendsgerning, at sådanne foranstaltninger faktisk er blevet iværksat inden for Fællesskabet. Men de havde ikke nødvendigvis den virkning, at de italienske sukkerbesiddere blev tvunget til at bringe sukkeret på markedet.

Hvad angår foranstaltningerne vedrørende kontrol og offentlighed af priserne på masseforbrugsvarer, kan jeg ikke se hvilken virkning de i det foreliggende tilfælde kunne have, eftersom prisforhøjelsen på sukker netop allerede var besluttet med virkning fra den første dag i det nye sukkerproduktionsår og i øvrigt var uomgængeligt forbundet med devalueringen af den grønne lire samt med stigningen i interventionsprisen.

En anden betragtning kan retfærdiggøre den kompetence, der er delegeret til Kommissionen. Den går ud på, at de i grundforordningens artikel 37, stk. 2 tillagte beføjelser skal udøves i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 40, dvs. efter udtalelse fra forvaltningskomiteen for sukker.

En sådan fremgangsmåde, hvis traktatmæssighed Domstolen har anerkendt i dommene af 17. december 1970, sagerne 25/70, Köster, og 30/70, Scheer, Rec. 1970, s. 1172-1209, svarer navnlig til det behov, som fællesskabsmyndighederne — i øvrigt i stigende grad — har for at vedtage bestemmelser, som ifølge deres natur principielt henhører under Rådets kompetence, men som Rådet på grund af deres hastende karakter ikke kan nå at vedtage i rette tid.

Rådet delegerer derfor en egentlig beslutningsbeføjelse til Kommissionen, idet det forbeholder sig muligheden for at gribe ind, såfremt forvaltningskomiteens udtalelse går imod Kommissionens forslag, hvilket faktisk kun sker i undtagelsestilfælde.

En trejde betragtning må støttes på en fortolkning af grundforordningens artikel 37, stk. 2. Denne bestemmelse angår det tilfælde, hvor forstyrrelser på grund af en ændring af priserne ved overgangen fra et produktionsår til et andet truer markedets stabilitet og især sikkerheden for forsyningen af forbrugerne.

Strengt taget kunne man tro, at Rådet, da det vedtog denne bestemmelse, kun har sigtet til de ændringer i Fællesskabets interventionspriser udtrykt i regningsenheder, som Rådet selv skal fastsætte i begyndelsen af hvert sukkerproduktionsår, og ikke til de ændringer i de interne priser udtrykt i national valuta som uafhængigt af Rådets vilje opstår ved kursudsving.

Selve logikken i de fælles markedsordninger for landbrugsvarer, herunder også sukker, forudsætter dog, at der ved anvendelsen af artikel 37, stk. 2 også skal tages hensyn til ændringerne i priserne udtrykt i national valuta.

De interne priser afledes nemlig direkte af fællesskabspriserne gennem de repræsentative omregningskurser. Når der, som det var tilfældet her, er sket en større devaluering af en medlemsstats valuta, kan Rådet ikke undslå sig for at fastsætte en ny omregningskurs, tilpasset den økonomiske realitet. Rådet må således retligt anerkende devalueringens følger. Stigningen i de interne landbrugspriser er derfor en »prisændring« i artikel 37, stk. 2's forstand. Som bekendt skulle denne ændring for de italienske sukkerprisers vedkommende træde i kraft ved overgangen fra produktionsåret 1973/74 til det følgende produktionsår.

Rådet havde også selv allerede i 1971 ved forordning nr. 974 opstillet rammerne for de konjunkturpolitiske foranstaltninger inden for landbrugssektoren som følge af udvidelsen af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer.

Kommissionen undlod da heller ikke at henvise også til denne tekst i sin forordning nr. 834/74.

Jeg har således grund til at mene, at Kommissionen havde kompetence til, for at imødegå risikoen for en afbrydelse i markedets forsyning, at fastsætte princippet om opkrævning af merværdien på de spekulationslagre, som var skabt af dem, der lå inde med sukker.

II — Gyldigheden af den bestemmelse i forordning nr. 834/74, som forbeholder roeproducenterne provenuet af afgiften på merværdien på lagre

Et andet spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 834/74 drejer sig om den bestemmelse, hvormed Kommissionen har bestemt, at merværdien på lagre skal tilkomme roeproducenterne.

Jeg er noget betænkelig ved at følge den argumentation, som Kommissionens repræsentant har udviklet i retten, og hvormed han bestrider, at dette spørgsmål overhovedet skulle være relevant.

Efter hans opfattelse har sagsøgeren i hovedsagen, forudsat afgiftspålæggelsen på lagrene er gyldig, ingen interesse i at rejse indsigelse imod den anvendelse, som den er bestemt til. Da sagsøgeren under alle omstændigheder har pligt til at betale beløbet, er det ham ligegyldigt, om provenuet heraf kommer roeproducenterne til gode eller forbeholdes den italienske stat.

Under et direkte annullationssøgsmål ville denne opfattelse rejse spørgsmål om, hvorvidt søgsmålsgrunden angående den pågældende bestemmelses ulovlighed skulle afvises på grund af manglende interesse. Vi står imidlertid her over for en anmodning om en præjudiciel afgørelse, og Domstolen afstår fra at efterprøve, hvorvidt et af den nationale domstol stillet spørgsmål er relevant med henblik på hovedsagens udfald. Da gyldigheden af samtlige bestemmelser i artikel 6 i forordning nr. 834/74 betvivles af Pretore d'Abbiategrasso, bør Domstolen også give et svar på dette punkt.

Firmaet REY SODA har anført, at Kommissionen ved at forbeholde roedyrkerne provenuet af afgifterne på lagre har overtrådt artikel 34 i forordning nr. 1009/67, som bemyndiger Italien til at yde disse roeproducenter støtte, navnlig tilpasningsstøtte, men som sætter et bestemt loft for

denne støtte, som i øvrigt er forhøjet gentagne gange. Det drejer sig her om statsstøtte i traktatens artikel 92-94's forstand. Artikel 6 i forordning nr. 834/74 er imidlertid ikke omfattet heraf. Der er tale om en udligningsforanstaltning, som på en måde gik ud på at godtgøre roeproducenterne den merværdi, som indehaverne af sukkerlagre ville have opnået ved efter den 1. juli 1974 til en pris forhøjet med 37 % at sælge den vare, som er fremstillet af roer, købt i det foregående efterår til den før den 31. oktober 1973 gældende minimumspris, hvis niveau var blevet fastlåst som følge af den dagældende interventionspris.

Beslutningen om at lade roedyrkerne nyde godt af merværdien var i overensstemmelse med det i traktatens artikel 39, litra b) nævnte formål; den havde til formål at sikre denne del af landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard.

Men gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 834/74 må endvidere bedømmes i andre henseender.

III — Gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 834/74 med hensyn til den subdelegation af kompetence, der sker til den italienske regering

Bestemmelsen skal nemlig undersøges, ikke i relation til dem der drager fordel af lagerafgiften, men i relation til de erhvervsdrivende, som afgiften påhviler.

I denne henseende giver undersøgelsen af de tidligere afgifter på sukkerlagre interessante oplysninger.

For det første indeholder grundforordningens artikel 37, stk. 1 selv en bestemmelse, som gik ud på at regulere den situation som med sikkerhed ville opstå ved begyndelsen af det første sukkerproduktionsår i Fællesskabet, 1968/1969, på grund af forskellen mellem nationale sukkerpriser og det fra 1. juli 1968 gældende prisniveau. I denne bestemmelse har Rådet givet sig selv kompetence til at træffe de nødvendige udligningsforanstaltninger.

I dette øjemed vedtog det den 18. juni 1968 forordning nr. 769/68, som, selv om den pålægger de forarbejdende virksomheder en afgift på sukker indkøbt til en lavere national pris før forhøjelsen den 1. juli 1968, tager det forhold i betragtning, at disse som følge af deres virksomheds karakter og drift måtte oplagre sukker, selv om denne — i øvrigt normale — beholdning, senere viste sig at være en god økonomisk disposition. Skønt Rådet erkendte risikoen for konkurrenceforvridning, lod det ikke afgiften omfatte de sukkermængder, som disse industrier skulle bruge til en normal drift i fire uger, hvilke blev betragtet som de forarbejdende virksomheders arbejdslagre.

Et andet eksempel haves i den udligningsafgift, som opkrævedes på de lagre, der fandtes i Frankrig den 1. august 1970 »for at undgå forstyrrelser på sukkermarkedet« som følge af devalueringen af den franske franc. Kommissionens forordning nr. 1507/70, som indførte denne afgift, havde sin hjemmel i Rådets forordning nr. 1586/69 af 11. august 1969 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af devalueringen af den franske franc.

Denne forordning angik ikke udtrykkeligt de lagre, som de forarbejdende virksomheder havde i deres besiddelse; men den franske gennemførelsesbekendtgørelse af 30. juni 1970 undtager, idet den dog rammer lagre på mere end 5 000 kg, udtrykkeligt arbejdslagrene, dvs. den mængde som en forarbejdende virksomhed har i sin besiddelse, og som er nødvendig for en normal produktion i højst 4 uger.

En situation, som lå temmelig nær op ad det tilfælde, som interesserer os her, gentog sig i 1971. Kommissionens forordning nr. 1349/71 bestemte, at der skulle opkræves en afgift på de lagre, som var

registreret den 1. juli 1971, stadig med henblik på at undgå forstyrrelser på markedet inden for Fællesskabet.

De sukkerforarbejdende virksomheders lagre blev pålagt denne afgift, idet man dog undtog indtil 20 000 tons, udgørende de lagre, der betragtedes som disse virksomheders arbejdslagre. Frankrig måtte ved fordelingen af denne mængde træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå forskelsbehandling af de berørte virksomheder. Denne Kommissionsforordning havde hjemmel i den nævnte forordning nr. 1586/69 og i Rådets forordning nr. 1432/70 om tilpasning af de interventions- eller opkøbspriser, der skal betales i Frankrig.

På baggrund af de nævnte fortilfælde kan der drages følgende slutninger:

1. Kommissionen har – idet den italienske regering forpligtedes til at træffe de nødvendige foranstaltninger – indskrænket sig til at fastsætte princippet om betaling til roeproducenter af merværdien på lagre uden at bestemme hvilke grupper erhvervsdrivende – sukkerproducenter, forhandlere, forarbejdende virksomheder – som denne afgift på merværdien påhvilede. Kommissionens befuldmægtigede har hævdet i retten, at forordningens artikel 6 ikke desto mindre stiltiende angik alle, som havde sukkerbeholdninger i deres besiddelse, uden at undtage de forarbejdende virksomheder.

Denne fortolkning ville givet være i overensstemmelse med, hvad der er praktisk nødvendigt. Hvorfor skulle man fritage disse virksomheder, som selv om de ikke griber ind på sukkermarkedet som sælgere af dette produkt, er købere heraf og anvender det i de varer, de fremstiller? Under normale konjunkturer med stabile priser, har de ingen interesse i at forsyne sig udover de mængder, som opfylder behovene for en normal drift af deres produktion, med andre ord begrænser de sig til at holde deres arbejdslager på et niveau, som er tilstrækkeligt til nogle ugers normal drift.

Men under de konjunkturer, som herskede på det italienske marked i foråret 1974, kunne alene udsigten til sukkerindkøb til en stærkt forhøjet pris fra 1. juli tilskynde disse industridrivende til at skabe større beholdninger, end deres produktion umiddelbart krævede.

Den krystalsukkerkvalitet, som de benytter, kan ganske vist principielt ikke sættes på markedet til spiseforbrug – om end det ikke i en knaphedsperiode så dog i en periode med knaphedspsykose ikke ganske kan udelukkes, at visse mængder af denne krystalsukker i den sidste ende udbydes til salg hos detailhandlere efter den indtrådte prisforhøjelse.

Selv om denne mulighed skulle være lidet sandsynlig, kunne virksomhedernes overdrevne oplagring også have til formål at muliggøre overvæltning af den merværdi, som opnåedes fra den 1. juli 1974, på deres varepriser.

Det argument, som er fremsat på REY SODA's og de intervenerende sammenslutningers vegne, og som går ud på, at de forarbejdende virksomheder er bundet af leveringskontrakter, hvis opfyldelse strækker sig over adskillige måneder, og at de derfor ikke kunne drage fordel af merværdien på deres sukkerlagre, har ikke forekommet mig ganske overbevisende.

Der skulle i øvrigt være et andet indicium for, at Kommissionen under alle omstændigheder havde til hensigt at pålægge disse forarbejdende virksomheder betaling af afgiften på deres overdrevne lagre. Det følger af selve ordlyden i forordning nr. 1495/74, som bestemmer, at enhver, som i Italien den 1. juli 1974 har hvidt sukker, råsukker eller sirupper fra sukker i hænde *uanset ejerforhold,* ... skal give oplysning til de kompetente italienske myndigheder ... om de ovenfor nævnte mængder, der overstiger 500 kg.

Men den forpligtelse, der i så almindeligt holdte vendinger pålægges enhver, som har sukker i hænde, til at give oplysning herom til de nationale myndigheder, indebærer på ingen måde, at de også skulle undergives opkrævningen af merværdien. Selv om Kommissionen efter min mening ifølge grundforordningens artikel 37, stk. 2 havde kompetence til at foreskrive opkrævning af merværdien på de overdrevne lagre, som blandt andet de forarbejdende virksomheder var i besiddelse af, måtte den dog træffe en udtrykkelig og utvetydig beslutning herom.

2. For det andet mener jeg ikke, at rækkevidden af artikel 6 i forordning nr. 834/74 kan adskilles fra den fremstilling af grundene, som fastlægger artiklens formål. Det drejer sig om, såfremt man kan fæste lid til denne fremstillings syvende betragtning, at fjerne »enhver tilskyndelse til *overdrevne sukkerlagre* inden den 1. juli 1974«.

Mens Kommissionen således havde fastlagt målet for de foranstaltninger, som de italienske myndigheder skulle træffe, overlod den dem at fastsætte for hver gruppe af erhvervsdrivende og under hensyntagen til virksomhedernes betydning grænserne for, hvornår lagrene skulle betragtes som overdrevne i forhold til, hvad der krævedes for deres normale drift. Den skulle efter min opfattelse hellere selv have fastsat nogle objektive kriterier, som kunne have sat den italienske regerings mellemkomst i mere veldefinerede rammer.

Forordning nr. 1495/74, som foreskriver, at enhver som har mængder på mere end 500 kg i hænde uanset ejerforhold skal give oplysning herom, svarede ganske vist til kravet om, at der skulle foretages en så fuldstændig og så nøjagtig opgørelse som muligt af de lagre, som producenterne, forhandlerne og de forarbejdende virksomheder havde i hænde, men ligesom den oprindelige forordning definerede heller ikke denne, hvad der skulle forstås ved »overdrevne lagre«.

Kan det derfor antages, at denne forordning skal erklæres ugyldig, fordi den undlader nærmere at fastlægge indholdet af dette begreb?

Jeg har været fristet til at løse spørgsmålet ved fortolkning og — for at blive ved de forarbejdende virksomheder — at sige, at de lagre, som disse har i hænde, ikke kan betragtes som overdrevne, for så vidt som de er begrænset til de mængder, der er nødvendige til for hver virksomhed at sikre en normal drift i en maksimumsperiode på 4 uger.

Efter denne opfattelse tilkom det den italienske regering af fritage disse virksomheders arbejdslagre for afgiften på merværdien, således som de franske myndigheder gjorde det i 1970.

Men herefter opstår det i mine øjne afgørende spørgsmål, om forordningens artikel 6 i betragtning af den generelt holdte affattelse af bemyndigelsen til den italienske regering ikke bør erklæres ugyldig, fordi hverken traktaten eller grundforordningen tillader Kommissionen at foretage delegation til en medlemsstat af kompetencen til at fastsætte forholdsregler, som den selv skulle have truffet inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker.

Dette argument svarer til det, som i den præjudicielle sag 30/70 af sagsøgeren i hovedsagen, Otto Scheer, blev gjort gældende for at bestride gyldigheden af forordning nr. 87/62, som var vedtaget efter forvaltningskomité-proceduren, hvorved Kommissionen overlod det til medlemsstaterne af fastsætte reglerne om tilvejebringelse, størrelse og fortabelsen af den sikkerhed, der skulle stilles ved udstedelsen af import- og eksportlicenser for korn.

Idet Domstolen forkastede dette argument, statuerede den, at medlemsstaternes mellemkomst kun var ensbetydende med iværksættelsen af den almindelige forpligtelse i traktatens artikel 5, hvorefter disse har pligt til at træffe alle foran-

staltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af institutionernes retsakter, og i almindelighed at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

Det var imidlertid på grund af særlige omstændigheder, som i det pågældende tilfælde kunne berettige, at der ved denne forordning skete en meget vid kompetencedelegation til medlemsstaterne, at Domstolen antog denne løsning. Domstolen præciserede, at det i betragtning af den forsøgsvise karakter af den første kornordning og det korte tidsrum, der var forløbet mellem ikrafttrædelsen af grundforordningen og ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordning nr. 87/62 var berettiget af hensyn til en hurtig iværksættelse af markedsordningen midlertidigt at tildele medlemsstaterne funktioner, som på et mere fremskredent stadium af denne udvikling varetages af Fællesskabets institutioner.

Dette var således grundene til at Domstolen under disse omstændigheder antog, at Kommissionen kunne pålægge medlemsstaterne at træffe sådanne beslutninger, som det inden for den fælles markedsordnings normale funktion påhvilede den selv at træffe.

Men sådanne betragtninger kan ikke med rette påberåbes i den foreliggende sag.

Vi står over for en markedsordning, som ikke er midlertidig, men derimod endelig og fuldt udbygget, selv om grundforordningen indeholdt visse overgangsbestemmelser, som var gældende indtil produktionsåret 1974/1975. Artikel 37, stk. 2, som i det foreliggende tilfælde danner hjemmel for de beføjelser, der er tildelt Kommissionen, findes i øvrigt under afsnit IV, som angår de almindelige bestemmelser. Det er til Kommissionen og alene Kommissionen Rådet har delegeret disse beføjelser.

Den hastende karakter, som i Scheer-sagen fandtes at berettige medlemsstaternes mellemkomst, kan ikke påberåbes i den foreliggende sag. Rådet havde nemlig allerede den 1. november 1973 besluttet at udsætte virkningen af prisforhøjelsen på sukker i Italien på grund af lirens devaluering til den 1. juli det følgende år. Forhøjelsen af Fællesskabets interventionspriser, som skulle gælde for produktionsåret 1974/1975 blev ganske vist først kendt i marts, men dette er et underordnet moment i den foreliggende sag. Kommissionen havde i hvert fald allerede tidligere – lige fra starten af 1974 – bestræbt sig på at undgå overdrevne sukkerlagre i Italien, eftersom der i Kommissionens tjenester allerede på dette tidspunkt var blevet udarbejdet et første udkast til forordning.

Kunne Kommissionen, som den gjorde under disse omstændigheder i sidste ende, overlade den italienske regering det ansvar, som påhvilede den selv, ved at begrænse sig til at bemyndige sidstnævnte til at træffe »nationale foranstaltninger for at undgå forstyrrelser på markedet« og ved at begrænse sig til at anføre, at »disse foranstaltninger består særligt af en betaling til roeproducenter af merværdien på lagre«?

Kommissionen har herved til en medlemsstat subdelegeret en beslutningsbeføjelse, som Rådet havde overladt den at udøve. En sådan subdelegation er slet ikke omhandlet i grundforordningens artikel 37, stk. 2. Den har efter min mening ingen hjemmel i traktaten, hvis artikel 5, selv om den forpligter medlemsstaterne til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af institutionernes retsakter, ikke kan fortolkes således, at den uden at der foreligger særlige omstændigheder bemyndiger Fællesskabets institutioner til at overlade til medlemsstaterne, hvad der henhører under deres egen kompetence.

At anerkende den subdelegation, som Kommissionen har foretaget, ville endelig være i strid med Domstolens praksis, hvoraf man kan udlede det princip, at medlemsstaterne på det område, som henhører under de fælles markedsordninger for landbrugsvarer, ikke har bibeholdt

andre beføjelser end de, der vedrører fastsættelsen af visse nærmere regler for gennemførelse af fællesskabsforordningerne, som de hverken kan supplere eller indskrænke, og gennemførelsen heraf ved visse særlige foranstaltninger, som f.eks. opkrævning af afgifter, betaling af restitutioner, opkrævning eller betaling af udligningsbeløb; de kan også på grundlag af særlig bemyndigelse fra Fællesskabets myndigheder have beføjelse til at træffe forholdsregler til supplering af forordningerne.

Men de beføjelser, som ved forordning nr. 834/74 er tildelt Italien, går langt ud over en sådan bemyndigelse. De er ensbetydende med en egentlig »blankofuldmagt«.

Jeg er derfor nået til den opfattelse, at Kommissionen, selv om den kunne pålægge de italienske myndigheder at sikre *gennemførelsen* af de foranstaltninger, som var nødvendige for at undgå de forstyrrelser, som overdrevne sukkerlagre kunne fremkalde på markedet, selv havde en forpligtelse til ikke blot at fastlægge disse foranstaltningers generelle mål og til at fastsætte princippet om betaling til sukkerroeproducenterne af merværdien på lagre, men også til mere præcist at opstille de væsentlige grundlæggende regler, hvis gennemførelse den italienske regering skulle sikre, nemlig: at opregne de grupper af erhvervsdrivende afgiften påhvilede; for hver af disse at definere begrebet overdrevne lagre overstigende deres normale drifts behov; og endelig at bestemme afgiftsgrundlaget og om ikke at fastsætte satsen, så dog i hvert fald klart at angive på hvilket grundlag merværdien skulle beregnes.

Det er imidlertid åbenbart, at Kommissionen har overladt de italienske myndigheder dette ansvar.

Der er herefter to muligheder:

— enten — og det er min mening — kunne betalingen til roeproducenterne af merværdien på sukkerlagre inden for den fælles markedsordning kun ske ved en i medfør af grundforordningen vedtaget fællesskabsbeslutning, som var blevet til i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 37, stk. 2, hvilket er ensbetydende med, at den italienske regering kun kunne være bemyndiget til at sikre dens gennemførelse, men at den ikke selv kunne udstede de væsentlige regler;

— eller også havde Italien, uagtet denne fælles markedsordning, bibeholdt selvstændige beføjelser, i kraft at hvilke Italien alene kunne træffe *nationale foranstaltninger* på det lovgivningsmæssige område med henblik på at foregribe eller standse spekulationsoplagring af sukker. Men det nationale italienske marked for denne vare udgør en integrerende del af Fællesskabets marked, og det ville således være at nægte, at forvaltningen af dette marked ifølge den i grundforordningen fastlagte kompetencefordeling henhører under henholdsvis Rådets og Kommissionens kompetence.

Af disse grunde foreslår jeg Dem at erklære artikel 6 i forordning nr. 834/74 ugyldig.

Hvis De deler denne synsmåde, behøver De ikke at træffe afgørelse om størstedelen af de subsidiære spørgsmål, som den nationale ret har forelagt. Der er imidlertid et af dem, som jeg synes, at det under alle omstændigheder er nødvendigt at besvare. Det drejer sig om, i hvilket omfang lov-dekret nr. 255, som er udstedt i henhold til en ugyldig fællesskabsbestemmelse, selv — og alene af denne grund — er ulovlig.

Jeg vil først bemærke, at det pågældende lov-dekret, som er godkendt af Den italienske Republik's deputeretkammer og Senat, herved er ophøjet til lov i henhold til den ratifikationsprocedure, forfatningen hjemler.

Det drejer sig således ikke om lov-dekretets lovlighed, men om den af Parlamen-

tet vedtaget lovbestemmelses forfatningsmæssighed. Det tilkommer derfor alene den italienske Forfatningsdomstol at tage stilling til dette problem, såfremt den nationale domstol forelægger det for denne domstol.

Der skal endelig gives en kort besvarelse på spørgsmål nr. 4, som drager gyldigheden af forordning nr. 1495/74 i tvivl; denne er ganske vist en tillægsbestemmelse til forordning nr. 834/74, men efter min mening kan den adskilles herfra, da den kun bestemmer, at enhver som den 1. juli 1974 har sukkerlagre i hænde skal give oplysning herom. Den forpligtelse, som således pålægges de virksomheder, der ligger inde med sukker, medfører nemlig som nævnt ikke uden videre, at de også omfattes af afgiften på merværdien, om hvilken vi har konstateret, at Kommissionen kun har fastsat princippet og formålet.

Det drejer sig i virkeligheden om en forberedende foranstaltning, som var teknisk nødvendig for en nøjagtig opgørelse over de sukkermængder, som de erhvervsdrivende lå inde med ved begyndelsen af det nye produktionsår og på tidspunktet for ikrafttrædelsen af prisforhøjelsen på denne vare.

Efter min opfattelse havde den italienske regering beføjelse til selv at foreskrive en sådan opgørelse.

Men jeg er klar over, at når Kommissionen besluttede sig til at foregribe begivenhederne og gribe direkte ind, gjorde den dette, fordi den frygtede, at denne regering, som befandt sig i en krise, ikke var i stand til selv at træffe foranstaltningen i rette tid.

Den italienske domstol har rejst tvivl om gyldigheden af denne forordning på grund af manglende eller utilstrækkelig begrundelse.

Jeg kan for det første ikke se, hvordan det forhold, at der henvises til forordning nr. 834/74, skulle kunne påvirke gyldigheden af bestemmelsen vedrørende oplysning om lagrene, som er et nødvendigt skridt forud for enhver afgift på merværdi.

Man må dernæst anse bemærkningen om, at det er nødvendigt »at give Italien tilladelse til meget hurtigt at træffe gennemførelsesforanstaltninger« for en mere end tilstrækkelig begrundelse, især når man tager i betragtning, at de nationale myndigheder af egen drift havde kunnet pålægge de virksomheder, der lå inde med sukker, at give oplysning om deres lagerforhold. Denne begrundelse kan ikke anfægte gyldigheden af den foranstaltning, Kommissionen selv har truffet.

Endelig har Kommissionen ikke nærmere angivet, hvorfor minimumsmængden for sukker, som var omfattet af oplysningspligten, blev fastsat til 500 kg.

Heller ikke denne omstændighed forekommer mig at kunne have nogen indflydelse på gyldigheden af Kommissionens forordning. Som allerede nævnt er oplysningspligten på den ene side og forpligtelsen til betaling af merværdien på den anden side to forskellige ting. Det forhold at grænsen for oplysningspligten blev fastsat til 500 kg, forudsatte på ingen måde, at der skulle afkræves en afgift på alle lagre, som overskred denne grænse. Afgiftsgrundlaget for merværdien, som Kommissionen efter min mening havde pligt til at fastsætte på grundlag af begrebet overdrevne lagre, kunne ikke udledes alene af kravet om oplysning vedrørende eksisterende lagre.

Jeg foreslår, at Domstolen kender for ret:

bestemmelserne i artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 834/74 er ugyldige, for så vidt de har til formål at tildele Den italienske Republik en

beføjelse — som ved artikel 37, stk. 2 i Rådets forordning nr. 1009/67 udelukkende er delegeret til Kommissionen — til at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at der ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet opstår forstyrrelser på sukkermarkedet som følge af ændringer i prisniveauet, og særlig til at fastsætte grundlaget for en afgift på merværdien for sukkerlagre på denne medlemsstats område, til nærmere at bestemme hvilke grupper af erhvervsdrivende, som betalingen af den nævnte afgift påhviler og til at opstille kriterier for fastsættelsen af afgiftens størrelse.