FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 14. maj 1987 *

Høje Domstol.

I — 1. Det spørgsmål, som er forelagt Domstolen, er ikke helt nyt. Der skal nemlig tages stilling til omfanget af medlemsstaternes »residualkompetence« med hensyn til landbrugspriser, når der foreligger en forordning, der indfører en fælles markedsordning, som hviler på fælles prisregler. En løsning på dette spørgsmål kan findes i Domstolens righoldige praksis; de grundlæggende principper er opstillet i Galli-dommen [1] og er siden blevet bekræftet igen og igen. Således har Domstolen i Kefer og Delmelle-dommen, som omhandler det prissystem, der netop fremgår af de to forordninger, som nærværende sag drejer sig om [2], anført, at

»medlemsstaterne [kan] ikke længere på områder, der er dækket af en fælles markedsordning — og så meget mindre, når denne ordning bygger på *fælles* prisregler — gribe ind i en sådan prisdannelsesmekanisme, som følger af den fælles ordning, ved *ensidigt* fastsatte nationale bestemmelser,«

idet den dog har gjort opmærksom på, at

»bestemmelserne i en fælles landbrugsforordning, som indeholder regler for prisdannelsen i produktions- og engroshandelsleddene, ikke berører Medlemsstaternes beføjelse til... at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen i detailhandels- og forbrugerleddene, såfremt de ikke bringer den omhandlede fælles markedsordnings målsætning eller funktion, især dens prisordning, i fare« [3].

2. Den italienske kassationsdomstol, som har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, har udtrykkelig henvist til de to nævnte domme. Den har dog anført, at Domstolens afgørelser i Tasca- [4] og SADAM-sagen [5] lader en vis tvivl tilbage med hensyn til, hvilke kriterier der finder anvendelse på området. Den har rejst spørgsmålet, om den omstændighed, at der findes en fællesskabsordning vedrørende landbrugspriserne i engros- eller produktionsleddet, generelt er tilstrækkelig til i sig selv at udelukke enhver kompetence for medlemsstaterne med hensyn til priserne i disse led, eller om foreneligheden mellem en national prisordning og fællesskabsreglerne — uanset hvilket handelsled der er tale om — simpelthen afhænger af, om den nationale ordning risikerer at indvirke negativt på målsætningen for eller funktionen af det system, der er indført ved den fælles markedsordning. Retten har desuden specielt spurgt Domstolen, om den omstændighed, at det omtvistede italienske prisstop ikke alene er af foreløbig karakter, men også indeholder en særlig klausul om prisændring under hensyn til

* Oversat fra fransk.

1 — Sag 31/74, Sml. 1975, s. 47.

2 — Forordning nr. 121/67/EØF (EFT 1967, s. 42) og forordning nr. 805/68/EØF af 27.6.1968 (EFT 1968 I, s. 179).

3 — De forenede sager 95 og 96/79, Sml. 1980, s. 103, præmis 8, mine fremhævelser.

4 — Sag 65/75, Sml. 1976, s. 291.

5 — De forenede sager 88-90/75, Sml. 1976, s. 323.

fællesskabspriserne, kan have indflydelse på spørgsmålet om foreneligheden.

II — 3. I Domstolens praksis foretages der en principiel sondring alt efter, om de nationale regler gælder for *samme handelsled* som reglerne i den fælles ordning, hvilket for de omhandlede forordningers vedkommende vil sige produktions- og engrosleddet, eller om de skal anvendes i et *andet handelsled*, dvs. detailleddet. Det afgørende for, hvilken kompetence der er forbeholdt medlemsstaterne, er alene, i hvilket omfang Fællesskabet har grebet ind på prisområdet.

4. Selv om medlemsstaterne bevarer en tilsvarende kompetence til at indføre en prispolitik med vejledende detailpriser eller prisstop, er det en forudsætning herfor, at de nationale regler er forenelige med fællesskabsordningens formål og funktion, for så vidt angår priserne i tidligere handelsled [6]. Imidlertid bevirker den omstændighed, at der findes en sådan fællesskabsordning, nødvendigvis, at formodningen for, at nationale prisregler for *samme* handelsled er forenelige med denne, falder til jorden. Med andre ord, hvis medlemsstaternes kompetence i forbrugerleddet fortsat består, når visse betingelser er opfyldt, selv om der findes fælles prisregler for engrosleddet, bevirker sådanne regler, at det er forbudt medlemsstaterne *ensidigt* i samme handelsled at fastsætte en anden prisordning end *fællesskabs*ordningen for de produkter, der henhører under denne. Domstolens domme i *Tasca*- og *SADAM*-sagen går vel ikke imod denne principielle løsning.

III — 5. Disse to afgørelser bygger nemlig på de samme overvejelser, og deres originalitet skyldes, at de anvender dem på en *særlig* situation. Den forelæggende rets tvivl skyldes, at Domstolen har kendt følgende for ret:

»En medlemsstats ensidige fastsættelse af maksimale priser for salg af sukker, *uanset i hvilket handelsled dette sker*, er uforenelig med forordning nr. 1009/67 om den fælles markedsordning for sukker, såfremt denne fastsættelse bringer den pågældende markedsordnings målsætning og funktion, navnlig dens prisordning, i fare. [7]«

6. Må det heraf udledes, at der er sat spørgsmålstegn ved sondringen mellem de forskellige handelsled, når der skal tages stilling til, i hvilket omfang statsindgreb er tilladt? Der er intet, der taler herfor. For det første ville det være vanskeligt at forstå, at Domstolen i de samme domme udtrykkeligt skulle henvise til det princip, som er opstillet i *Galli*-dommen [8], for dernæst at forlade dette princip til fordel for et kriterium, der alene støttes på foreneligheden med den fælles prisordnings formål og funktion. I virkeligheden kunne sondringen ikke anvendes, fordi de præjudicielle spørgsmål, der var forelagt af den nationale ret *i det tilfælde*, som Domstolen har bemærket, »ikke sondrer mellem de forskellige handelsstadier«. Domstolen har derfor — som Kommissionen rigtigt har påpeget — været nødt til at se spørgsmålet om den nationale priskontrolordnings forenelighed med fællesskabsretten i sin helhed, dvs. uden at skelne mellem de forskellige handelsled [9].

7. For så vidt har Domstolen taget hensyn til den risiko for en afsmitning på priserne i de tidligere handelsled, der er undergivet

6 — Se bl. a. sag 116/84, Roelstraete, dom af 5. juni 1985, Sml. s. 1713.

7 — Sag 65/75 og de forenede sager 88 til 90/75, som er omtalt ovenfor, konklusionen, Sml. 1976, s. 310, 341, punkt 1, min fremhævelse.

8 — Den ovenfor omtalte sag 65/75, præmis 5, og de ovenfor omtalte forenede sager 88 til 90/75, præmis 6.

9 — Den ovenfor omtalte sag 65/75, præmis 2, og de ovenfor omtalte forenede sager 88-90/75, præmis 3.

den fælles ordning, som en medlemsstats ensidige fastsættelse af forbrugerpriserne medfører, idet den i den forbindelse har anført, at:

»en national ordning for landbrugspriser, der omhandler de samme handelsled som Fællesskabets prisordning, normalt rummer en større fare for konflikt med Fællesskabets ordning end en ordning, der udelukkende gælder for andre led. [10]«

8. Når henses dels til vekselvirkningen mellem detailpriser og engrospriser, dels til den risiko for modstrid mellem nationale ordninger og fællesskabsordninger for landbrugspriserne, der kan opstå som følge af disse ordningers samtidige bestående, har Domstolen anset enhver national prisordning, som skader EF-systemets målsætning og funktion, for uforenelig med forordninger, der indfører fælles regler. Af frygt for risikoen for uforenelighed i alle handelsled og navnlig for afsmitningen opad ved et maksimalprissystem i detailhandelen, anvender Domstolen således selve det kriterium, som ligger til grund for den ovennævnte sondring. Hvad enten der nemlig er tale om nationale prisregler i samme handelsled eller i et andet handelsled end det, der er underlagt den fælles ordning, er der i begge tilfælde risiko for, at EF-systemets formål og funktion bliver bragt i fare.

9. Forholdet er ikke desto mindre det, at selv om den omhandlede nationale ordning især vedrører priserne i produktions- og engrosleddet for produkter, der henhører under en fælles ordning, der har fastsat priserne i samme handelsled, kan dens ensidige karakter ikke undgå at påvirke den fælles karakter af det system, der følger af den fælles markedsordning, idet dette derved ændres. Med andre ord må der formodes at være en risiko for, at en sådan national prisordning bringer den fælles prismekanismes formål og funktion i fare — for at gentage generaladvokat Mayras' ord foreligger der en »latent uoverensstemmelse« eller et »direkte sammenstød« [11] — eftersom medlemsstaten i princippet ikke længere kan foretage ensidige indgreb i den fælles prismekanisme. Når medlemsstaten derimod udøver en kompetence med hensyn til priserne, som Fællesskabet ikke selv har påtaget sig, f. eks. i detailleddet, tilkommer det den nationale ret at bedømme, om den nævnte risiko er til stede.

10. Disse antagelser bekræftes af Domstolens senere praksis. Således har Domstolen i *Danis*-dommen kendt for ret, at en priskontrolordning var i strid med den forordning, der indførte den i sagen omhandlede markedsordning, ikke blot

»*for så vidt* den *i produktions- og engrosledet* regulerer priserne på de produkter, der er omfattet af forordningen,« men også

»*i det omfang*, den gælder for senere omsætningsled og herved *efter den nationale rets skøn* bringer markedsordningens *målsætning eller funktion i fare*« [12].

Domstolens dom i *Toffoli*-sagen, som er afsagt samme dag, er endnu klarere. Domstolen har i denne dom udledt af det princip, at medlemsstaterne, når der findes et prissystem, som er indført ved en fælles markedsordning,

10 — Den ovenfor omtalte sag 65/75, præmis 6, og de ovenfor omtalte forenede sager 88-90/75, præmis 7.

11 — Sag 154/77, Dechmann Sml. 1978, s. 1573, forslag til afgørelse fra generaladvokat Mayras, s. 1589.

12 — De forenede sager 16 til 20/79, Sml. 1979, s. 3327, præmis 10, min understregning.

»ikke længere ensidigt [kan] udstede nationale regler, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, der, på samme produktions- eller afsætningstrin, er fastsat i den fælles ordning... en national lovgivning, hvis formål, uanset den valgte metode, er at fremme og favorisere dannelsen af en enhedsproduktionspris på mælk, nationalt eller regionalt, gennem aftale eller ved myndighedsudøvelse [falder] *ifølge sin natur* uden for den kompetence, der er forbeholdt medlemsstaterne, og krænker det... angivne princip om gennemførelsen af en indikativpris i producentleddet for mælk, der sælges af producenterne i Fællesskabet i et mejeriår i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for dette« [13].

11. Disse afgørelser viser, at graden af medlemsstaternes indgriben på et sådant område afhænger af den oprindelige kompetencefordeling, der fremgår af EØF-Traktatens artikler 39 ff., således som fordelingen har fundet konkret udtryk i vedtagelsen af den forordning, der indfører en fælles markedsordning. Denne fordeling udelukker normalt, at en medlemsstat vedtager en ordning med et prisstop i produktions- og engrosleddet, når EF-regler fastsætter de priser, der skal være gældende *i de samme handelsled og for de samme produkter.*

12. Dette er netop formålet med forordningerne nr. 121/67 og nr. 805/68, der — som Domstolen udtrykkeligt har anført i *Kefer- og Delmelle*-dommen [14] — skal føre til oprettelsen af et enhedsmarked for de produkter, de finder anvendelse på, og som er baseret på, at der indføres en fælles prisordning, med grundpriser eller orienteringspriser på den ene side og i givet fald interventionspriser på den anden side [15], der finder anvendelse i produktions- og engrosleddet.

13. Det må derfor antages, at selv om reglerne skal anvendes i et begrænset tidsrum, må en national prisstopordning ved produktion og fordeling af svine- og oksekød, jfr. rådsforordningerne nr. 121/67 og 805/68, *formodes* at være *uforenelige* med de prisregler, som fremgår af disse to forordninger, for så vidt som den griber ind i prisdannelsen ifølge den fælles markedsordning, og således ikke blot bringer de formål i fare, som den forfølger for *hele* Fællesskabet med henblik på et *enheds*marked i overensstemmelse med reglerne i EØF-Traktatens artikler 30 og 40, men også dens funktion.

IV — 14. Det ændrer ikke noget ved denne konklusion, at der findes en klausul om ændring af de indenlandske priser under hensyn til fællesskabspriserne, således som disse er fastsat i den fælles markedsordning. En sådan klausul kan ikke i noget tilfælde begrunde en medlemsstats ensidige indgriben på et område, hvor Kommissionen alene har retsanordnende kompetence. For øvrigt har den italienske regering i sit indlæg klart angivet, at anvendelse af klausulen forudsatte en forudgående administrativ tilladelse. Noget sådant er derfor det samme som at lade fællesskabsforordningernes anvendelighed,

13 — Sag 10/79, Sml. 1979, s. 3301, præmis 12, min fremhævelse.

14 — De ovenfor omtalte forenede sager 95 og 96/79, præmis 7.

15 — Tredje og fjerde betragtning i de to forordninger; artiklerne 3, 4 og 5 i forordning nr. 121/67/EØF, og artiklerne 3, 5 og 6 i forordning nr. 805/68.

som bør være øjeblikkelig og ensartet, afhænge af en national myndigheds afgørelse, i dette tilfælde Priskommissionerne i provinserne, som handler efter retningslinjer udstedt af Den Interministerielle Priskommission. Det må imidlertid erindres, at

»medlemsstaterne er i medfør af deres forpligtelser ifølge Traktaten afskåret fra at hindre den direkte virkning af forordningerne...; den nøje overholdelse af denne pligt er en nødvendig betingelse for, at fællesskabsforordningerne kan finde samtidig og ensartet anvendelse inden for hele Fællesskabet.« [16]

Domstolen har heraf sluttet, at

»medlemsstaterne [må] hverken vedtage eller tillade nationale organer med retsanordnende beføjelser at vedtage en retsakt, hvorved en retsregels karakter af fællesskabsret og dens virkninger skjules for de retsundergivne« [17].

15. Den prisændringsklausul, der er indføjet i den omhandlede lovgivning, kan følgelig ikke blot ikke begrunde indførelsen af prisregler for det handelsled, der er underlagt bestemmelserne i de fælles ordninger, men den ændrer også rækkevidden af de regler, som indfører dem.

V — 16. Den forelæggende rets spørgsmål bør af disse grunde besvares således:

De prisregler, som er indført ved Rådets forordning nr. 121/67/EØF af 13 juni 1967 om den fælles markedsordning for svinekød og Rådets forordning nr 805/68/EØF af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød, er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager en national prisstopordning, for så vidt som den finder anvendelse i engrosleddet og på produkter, der henhører under de nævnte markedsordninger, selv om den er tidsbegrænset og forsynet med en klausul om ændring af de priser, der er omfattet af prisstoppet.

16 — Sag 50/76, Amsterdam Bulb, Sml. 1977, s. 137, præmisserne 5 og 6.

17 — Den ovenfor omtalte sag 50/76, præmis 7.