DOMSTOLENS DOM
AF 6. NOVEMBER 1979 [1]

Gaetano Toffoli m.fl.
mod Regione Veneto
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Veneto)

»Producentprisen på mælk«

Sag 10/79

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — mælk og mejeriprodukter — ensidig fastsættelse af en medlemsstat — uforenelighed med fællesskabsreglerne — ingen sanktioner for ikke at overholde prisen — ingen betydning

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 i forordning nr. 804/68, navnlig i artikel 3, 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. En sådan lovgivnings uforenelighed med den pågældende fælles markedsordning berøres på ingen måde af, at der ikke er fastsat sanktioner for ikke at overholde den i henhold til den nævnte lovgivning fastsatte pris.

I sag 10/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunale amministrativo regionale per il Veneto er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

GAETANO TOFFOLI M.FL.

1 — Processprog: Italiensk.

og

REGIONE VENETO

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 13),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Ved den italienske lov nr. 306 af 8. juli 1975 (Gazzetta Ufficiale 194 af 23. 7. 1975) blev der dels truffet forholdsregler til støtte for producentsammenslutningerne inden for kvægavlssektoren, dels blev der fastsat regler om fastsættelsen af producentprisen på mælk.

I denne lovs artikel 2 bestemmes det, at sammensluttede producenters fremstilling og salg af mælk skal ske under iagttagelse af de forskrifter og programmer, som deres sammenslutning vedtager. Desuden skal de sælge deres mælk gennem sammenslutningen.

For hvert mejeriår og for hver region fastsættes producentprisen for mælk ved overenskomst mellem de pågældende erhvervskredse (producenter, forarbejdende virksomheder og mælkecentraler) i henhold til de kriterier, der er fastsat i

lovens artikel 8 og 9. Den pris, der opnås enighed om, offentliggøres derefter i regionens lovtidende (B.U.R.), hvorved den bliver »bindende for de kontraherende parter« (artikel 10).

I mangel af en sådan overenskomst fastsættes prisen af en særlig ad hoc-kommission, der nedsættes af formanden for la Giunta Regionale (regionens råd), og hvortil der udpeges repræsentanter for de pågældende erhvervskredse. Denne pris offentliggøres i B.U.R. og finder straks anvendelse (artikel 11).

Den ved dekret nr. 352 af 7. marts 1978 af formanden for Giunta Regionale del Veneto udnævnte kommission fastsatte ved sin afgørelse af 11. april 1978, der blev offentliggjort i B.U.R. af 17. april 1978, producentprisen på komælk i regionen til 260 LIT pr. liter, inkl. merværdiafgift for perioden indtil 31. december 1978.

Gaetano Toffoli og andre erhvervsdrivende inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Veneto med påstand om annullation især af den nævnte afgørelse om fastsættelse af producentprisen for mælk. Til støtte herfor har sagsøgerne anført, at lov nr. 306/75 er uforenlig med Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I af 28. 6. 1968, s. 169).

Af sagens akter fremgår, at regionen Veneto, der er sagsøgte i hovedsagen, for den nationale ret har fremført, at ikrafttrædelsen af forordning nr. 804/68 ikke berøvede den nationale lovgiver hans kompetence til at regulere mælkeprisen, i hvert fald ikke så længe de kompetente fællesskabsmyndigheder faktisk ikke havde fastsat denne pris.

I begrundelsen for den nedenfor omtalte forelæggelseskendelse bemærker den nationale ret herom, at den afsluttende bestemmelse i forordningen, hvorefter denne »er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i alle medlemsstaterne« ikke løser spørgsmålet, så længe begrebet »anvendelighed« af Fællesskabets forordninger ikke er afklaret. Problemet om rækkevidden af den nationale lovgivers manøvrefrihed, i tiden indtil Fællesskabet fastsætter en indikativpris for mælk i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68, er derfor et spørgsmål om fortolkning af forordningen og af artikel 189, stk. 2, i traktaten, som den citerede forordningsbestemmelse gengiver ordret.

Ved kendelse af 28. november 1978 besluttede den nationale domstol at udsætte sagen og har i henhold til artikel 177 i traktaten forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er fællesskabsretten, nærmere bestemt forordning nr. 804/68 (om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter), jf. EØF-traktatens artikel 189, stk. 2, til hinder for, at den italienske stat ved lov overlader sine administrative myndigheder kompetence til at fastsætte producentprisen for mælk, selv når Fællesskabet ikke har fastsat indikativprisen for mælk i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68?«

Denne forelæggelseskendelse er registreret på Domstolens justitskontor den 19. januar 1979.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat Feliciano Benvenuti, Venedig, sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret ved advokaterne Luigi Righetti, Matteo Pagnes og Giangiacomo Pancino, Venedig, den italienske regering, repæsenteret af sin ambassadør Adolpho Maresca som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello

stato Ivo Maria Braguglia, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Richard Wainwright, bistået af Guido Berardis, den juridiske tjeneste, indgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at stille et skriftligt spørgsmål til Kommissionen og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

Som en indledende bemærkning har *sagsøgerne i hovedsagen* anført, at det rejste spørgsmål kan besvares allerede på grundlag af sagens faktiske omstændigheder. Fællesskabet har nemlig faktisk fastsat en indikativpris på mælk i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68. Mere præcist har der altid været en betydelig forskel i prisen på mælk, således som den i gennemsnit blev fastsat i Italien på grundlag af de i lov nr. 306/1975 anviste fremgangsmåder, og den af Fællesskabet fastsatte indikativpris i produktionsledet, hvilket klart illustrerer den italienske lovgivnings uforenelighed med fællesskabsreglerne. Det er tilstrækkeligt at minde om, at i det første kvartal af 1977 var der en difference på ca. 48 % mellem mælkeprisen i Italien og Fællesskabets indikativpris.

Denne konstatering overflødiggør yderligere undersøgelse af det rejste spørgsmål, hvis formulering giver det indtryk, at den nationale rets tvivl om fortolkningen alene skyldes dens antagelse af, at Fællesskabet ikke havde benyttet sine beføjelser til at fastsætte prisen. Tilsvarende synes retten at mene, at Fællesskabets anvendelse af sin kompetence i henhold til forordning nr. 804/68, artikel 3, er den omstændighed, der under alle omstændigheder gør forordningen anvendelig i alle medlemsstaterne og forpligtende for alle. Forholder det sig således, er enhver yderligere fortolkning af fællesskabsreglerne unødvendig.

Hvis Domstolen imidlertid skulle ønske at foretage en dyberegående undersøgelse af det rejste spørgsmål, for så vidt angår dels den italienske lovgivnings forenelighed med fællesskabsretten, dels selve spørgsmålet om anvendeligheden af Fællesskabets forordninger, som den nationale dommer synes at sætte spørgsmålstegn ved, fremfører sagsøgerne i hovedsagen nogle yderligere bemærkninger, der kan sammenfattes således:

De to fremgangsmåder, der indførtes ved lov nr. 306/75, tilsigter at sætte de frie markedsmekanismer for fastsættelse af salgsprisen for mælk i producentledet ud af kraft, hvilket er i strid med Fællesskabets regler. De i lovens artikel 10 omhandlede overenskomster skal indgås ikke mellem de forskellige berørte parter, som det sker under markedskræfternes frie spil, men mellem producenter og aftagere, region for region. Ifølge denne artikel skal den aftalte pris offentliggøres i regionens B.U.R. for at blive bindende for parterne, hvorved muligheden for konkurrence inden for en hel kategori elimineres. Men den italienske lovgivnings ulovlige karakter understreges yderligere af det forhold, at såfremt der ikke bliver indgået en overenskomst efter artikel 10, skal den i artikel 11 foreskrevne procedure finde anvendelse, hvorefter den af regionens forvaltning nedsatte kommission, hvori repræsentanterne for industrisiden er i mindretal i forhold til producenterne, fastsætter produktionsprisen for mælk, og denne afgørelse er gyldig og forpligtende for

samtlige kategorier af producenter og brugere.

Man tilstræber herved ikke blot af fastsætte en pris, der er bindende for alle berørte parter, men tillige uden grund at beskytte producentsiden alene på bekostning af brugerne, for hvem den fastsatte pris er bindende ved salg i detailledet.

Disse bestemmelser er imidlertid i klar modstrid mod hovedformålet med forordning nr. 804/68, hvilket er at indføre et enhedsmarked, i hvilken forbindelse indikativprisen alene skal virke som et middel.

Forordning nr. 804/68 er direkte og umiddelbart anvendelig i den italienske retsorden og udelukker totalt enhver bindende prisfastsættelse for mælk og mejeriprodukter ved at have frataget medlemsstaterne og selv de berørte erhvervskredse enhver beføjelse i denne henseende.

I lyset af disse bemærkninger foreslår sagsøgerne Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således, at forordning nr. 804/68 er direkte og umiddelbart anvendelig i den italienske retsorden, og at lov nr. 306 af 8. juli 1975 derfor er ulovlig, for så vidt den foreskriver en fremgangsmåde til at fastsætte produktionsprisen på mælk.

Sagsøgte i hovedsagen bestrider, at det stillede spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet dette vil medføre, at Domstolen skal tage stilling til lovligheden eller gyldigheden af lov nr. 306/75. Subsidiært gør sagsøgte gældende, at loven ikke er uforenelig med forordning nr. 804/68. De italienske bestemmelser, som er fastsat i medfør af den italienske stats bevarede lovgivningskompetence, supplerer blot Fællesskabets bestemmelser.

Den italienske regering er af den opfattelse, at selv om der skulle være fastsat en indikativpris for mælk, har medlemsstaterne teoretisk bevaret deres kompetence til i hvert enkelt handelsled at regulere den nationale pris på produktet. Til støtte herfor henviser den italienske regering til det generelle princip, som Domstolen har fremhævet i sag 65/75 *(Tasca*, Sml. 1976, s. 291); de forenede sager 88-90/75, *(SADAM m.fl.*, Sml. 1976, s. 323), ifølge hvilket »en medlemsstats ensidige fastsættelse af maksimale priser for salg af sukker, uanset i hvilket handelsled dette sker, er uforeneligt med forordning nr. 1009/67, såfremt denne fastsættelse bringer den pågældende markedsordnings målsætning og funktion, navnlig dens prisordning, i fare.« Modstykket til dette princip må imidlertid være, at når medlemsstaternes kompetence en gang absolut er anerkendt, tilkommer det de nationale retter, navnlig på grundlag af de oplysninger om fællesskabsretten som Domstolen giver, at afgøre, om den ensidige prisfastsættelse i det konkrete tilfælde kan bringe den pågældende markedsordnings målsætning og funktion i fare.

Når medlemsstaternes kompetence i den omtalte henseende én gang er fastslået, kan man undersøge det af Tribunale amministrativo stillede spørgsmål, idet man bør se bort fra den særlige forudsætning i spørgsmålet (»... selv når Fællesskabets ikke har fastsat indikativprisen for mælk i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68«). For det første kan denne forudsætning faktisk ikke være relevant, idet Fællesskabets fastsættelse eller ikke-fastsættelse af en indikativpris for mælk ikke har nogen betydning for løsningen af spørgsmålet om beføjelserne. For det andet fremgår det på ingen måde, at Fællesskabet har afholdt sig fra at fastsætte indikativprisen

på mælk efter artikel 3 i forordning nr. 804/68. Det kan ske, at denne pris ikke fastsættes inden for den i den nævnte artikel 3 fastsatte first (inden den 1. august), men i praksis sker det aldrig, at prisen slet ikke fastsættes.

Hvad lov nr. 306/75 angår, bemærker den italienske regering straks, at denne ikke medfører nogen offentligretlig *fastsættelse af prisen for mælk.* Som det fremgår af lovens artikel 1-7, har denne lov det åbenbare formål at fremme samarbejdet i landbruget, navnlig i mælkesektoren, som traditionelt er en af de svageste sektorer i italiensk landbrug.

Inden for rammerne af det nævnte formål foreskrives det i artikel 8, stk. 2, i lov nr. 306/75, at salgsprisen for mælk i princippet fastsættes »for de forskellige produktionszoner og for hvert produktionsår ved kollektive forhandlinger, hvori alle berørte parter deltager, navnlig under hensyntagen til udviklingen i produktionsomkostningerne for mælk«. Den kollektive forhandling kan finde sted på autonomt grundlag, spontant efter de berørte parters initiativ, eller på initiativ af den pågældende region (artikel 10). Indgås en *overenskomst,* skal den offentliggøres i regionens B.U.R., den er »bindende for alle de kontraherende parter« (artikel 10, stk. 3). *I mangel af en overenskomst* fastsættes produktionsprisen for mælk altid på regionsbasis af en kommission, hvori alle i sektoren involverede parter er repræsenteret. Kommissionens afgørelser offentliggøres i B.U.R. »og er bindende for parterne . . .«.

I lov nr. 306/75 er der ikke fastsat sanktioner over for dem, som, hvad enten de er tilknyttet eller ej, ikke måtte respektere den pris, der følger af en fælles overenskomst i henhold til artikel 10, eller som er fastsat ved afgørelse truffet af kommissionen i henhold til artikel 11.

Det må som følge heraf klart være udelukket at tale om, at den nationale lov skulle indføre et system, der fører til en offentligretlig fastsættelse af produktionsprisen for mælk. Det samme gælder i de tilfælde, hvor de berørte parter ikke kan blive enige (artikel 10); den i artikel 11 omhandlede afgørelse truffet af kommissionen er i virkeligheden blot en fremgangsmåde til løsning af konflikter blandt de berørte erhvervskredse, og er ikke en offentligretlig foranstaltning, der påtvinges dem. Det er i denne forbindelse vigtigt at bemærke sig, at den omtalte afgørelse træffes af de berørte erhvervskredse selv, og *at den kun er bindende mellem parterne,* dvs. at den forpligter kun medlemmerne af disse kategorier.

Sammenfattende tilsigter den nationale lov at fremme og begunstige overenskomster på det pågældende erhvervsområde, også med hensyn til accept af en enhedspris ab producent for mælk (på regionalt niveau); den påtvinger imidlertid på ingen måde prisen eller det program, der følger af de erhvervsdrivendes aftale, og endnu mindre medfører den, at indholdet af disse overenskomster påtvinges personer (private personer eller sammenslutninger), der ikke hører til de sammenslutninger, der har deltaget i den kollektive forhandling.

På baggrund af denne belysning af indholdet af den nationale lov er det vanskeligt at forestille sig eventuelle grunde til konflikt (direkte eller indirekte) mellem denne lov og den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. For det første kan man ikke tillægge det spørgsmål betydning (der må forudses i andre tilfælde) om lovgivningsmæssige bestemmelsers indvirkning på Fællesskabets prisordning, og navnlig

på interventionsprisen, eller på de frie varebevægelser inden for Fællesskabet (jf. de foran nævnte domme i sagerne 65/75 og 88-90/75). Denne indvirken, som eventuelt medfører en direkte eller indirekte konflikt, kan kun forekomme i tilfælde af en national ordning med priser, der fastsættes offentligretligt og bindende *erga omnes.*

En sådan indvirken kan derimod ikke forekomme, så længe de nationale regler begrænser sig til at fremme enighed om produktionsprisen for mælk mellem de berørte erhvervskredse.

I det foreliggende tilfælde er muligheden for en indirekte konflikt, set ud fra niveauet for den nationale pris, med den fælles markedsordnings målsætning og funktion ligeledes udelukket, når man tager i betragtning, at den gennemsnitlige produktionspris for mælk i Italien i reglen kun er lidt højere end indikativprisen. Denne omstændighed, som udelukkende skyldes utilstrækkelig produktion (påberåbt tidligere) i denne sektor, udgør ikke nogen hindring for den frie cirkulation af produktet i Italien. En omstændighed som denne favoriserer tværtimod import fra andre fællesmarkedslande (påberåbt tidligere), en import, der faktisk også har været i konstant stigning, selv efter at lov nr. 306/75 trådte i kraft.

Det kan ej heller for alvor hævdes, at virkningen af den ved den nationale lov indførte mekanisme skulle være at give italienske mælkeproducenter en yderligere garanti sammenlignet med den garanti, som den fælles markedsorganisation indebærer.

Den nationale ordning er nemlig ikke af en sådan karakter, at den *erga omnes* fastsætter mælkeprisen ab producent. Det samme gælder i tilfælde, hvor denne pris i mangel af en overenskomst mellem parterne fastsættes af den i artikel 11 omhandlede kommission. De ikke-tilknyttede producenter kan derfor frit sælge mælken til den pris, som de finder passende. De øvrige ikke-tilknyttede involverede parter kan frit købe mælk til en anden pris end den, der er opnået enighed om, eller som er blevet fastsat. I betragtning af, at loven ikke fastsætter sanktioner, selv ikke i tilfælde, hvor de tilsluttede erhvervsdrivende ikke overholder den aftalte eller fastsatte pris, har de tilsluttede erhvervsdrivende ligeledes denne frihed. De i loven foreskrevne metoder begunstiger således uden tvivl forhandlinger, men tvinger ikke dertil.

Det kan ligeledes udelukkes, at den nationale lov gør det til en pligt at købe italiensk mælk, hvad enten det sker til den aftalte pris eller til nogen anden pris.

Den nationale lovgivning indeholder således ikke garantimekanismer til fordel for producenterne; den eneste garanti, de italienske producenter nyder godt af, på samme måde som Fællesskabets øvrige producenter, består i den intervention, der er skabt hjemmel for i afsnit II i forordning nr. 804/68. Dette gør det ligeledes muligt at fastslå, at den nationale lovgivning, udover ikke i forhold til fællesskabsinterventionen at skabe yderligere garantier, ikke har nogen indvirkning på funktionen af Fællesskabets interventionsmekanisme.

Inden den går over til at analysere det af den nationale ret stillede spørgsmål, gør *Kommissionen* nogle foreløbige bemærkninger med henblik på at belyse to aspekter ved spørgsmålet.

For det første finder Kommissionen, at det i det foreliggende tilfælde ikke så meget drejer sig om at afgøre, om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter »forbyder den italienske stat ved lov at give sine administrative myndigheder beføjelse til at fastsætte producentprisen for mælk«, som det drejer sig om at afgøre, om medlemsstaten som sådan inden for rammerne af den pågældende fælles markedsordning,

har en sådan retsfastsættende beføjelse. På grundlag af en analyse af de to fremgangsmåder til fastsættelse af prisen, som er indført ved den italienske lov nr. 306/75, gør Kommissionen gældende, at lovens system i sidste ende tillægger staten ansvaret for fastsættelsen af mælkeprisen ab producent. Såfremt den i artikel 10 fastsatte forhandlingsfremgangsmåde mislykkes, udløser dette automatisk den i artikel 11 fastsatte procedure, der har offentligretlig karakter (prisfastsættelse foretaget af den regionale kommission med bindende virkning for alle).

Det andet punkt, der må afklares, vedrører sidste sætning i det stillede spørgsmål: »Selv når Fællesskabet ikke har fastsat indikativprisen for mælk i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68«? Læser man denne sætning i dens sammenhæng, kunne man få det indtryk, at den italienske domstol selv ville svare bekræftende på det spørgsmål, den stiller, »når Fællesskabet har fastsat indikativprisen for mælk«, mens eksistensen af et tomrum, for så vidt angår indikativprisen for mælk, på grund af fællesskabsmyndighedernes passivitet, ville være en kilde til tvivl for den italienske ret.

Ifølge Kommissionens opfattelse er en sådan antagelse imidlertid ikke realistisk.

Fastsættelsen af indikativprisen for mælk sker nemlig med mere eller mindre regelmæssige intervaller ved hvert nyt mejeriårs begyndelse. I tilfælde af forsinkelse hermed, fortsætter den indikativpris, der var gældende i det foregående mejeriår, med at finde anvendelse, indtil der finder en ny fastsættelse af prisen sted, hvilket udelukker, at der opstår et juridisk tomrum, og, set med den nationale domstols øjne, at der kan blive behov for en statslig aktivitet med henblik på at afhjælpe dette.

Kommissionen konkluderer, at det virkelige problem vedrører medlemsstaternes beføjelse vedrørende prisen på landbrugsprodukter, der er omfattet af en fælles markedsordning. Kommissionen foreslår derfor, at man tager udgangspunkt i følgende formulering af det stillede spørgsmål:

»Forbyder fællesskabsordningen, og navnlig Rådets forordning nr. 804/68 om en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, den italienske stat at fastsætte prisen for mælk i producentledet?«

Idet den derefter går over til en analyse af EF-Domstolens retspraksis, for så vidt angår medlemsstaternes beføjelser til at fastsætte priser for landbrugsprodukter, der er omfattet af en fælles markedsordning, udleder Kommissionen følgende principper heraf:

a) Ensidige foranstaltninger, som træffes af en medlemsstat, er forenelige med den fælles markedsordning i en bestemt sektor, såfremt den hverken direkte eller indirekte udgør en hindring for den fælles ordnings målsætning eller funktion;

b) Ensidige foranstaltninger, som træffes af en medlemsstat, må, selv om de er forenelige med de specielt »landbrugsretlige« regler i den fælles markedsordning, ikke medføre nogen hindring, hverken direkte eller indirekte, for den interne handel i Fællesskabet.

Det er på grundlag af disse principper, at man skal bedømme den sag, som for øjeblikket verserer for den pågældende ret.

Idet Kommissionen finder, at det med henblik herpå må være nødvendigt at danne sig et tilstrækkeligt klart billede af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, bemærker den, at denne ordning i store træk svarer til ordningen inden for andre landbrugssek-

torer. Den omfatter en prisordning, en interventionsordning, og en ordning for samhandelen med tredjelande. Idet Kommissionen fortsætter med en analyse af disse ordninger, fremhæver den visse karakteristiske elementer, der er særegne for den nævnte markedsordning.

Kommissionen understreger især, at denne markedsordning ikke foreskriver nogen *direkte* intervention for mælk. Prisstøtten for mælk har man i stedet udelukkende søgt at tilvejebringe ved hjælp af en ordning med interventionspriser *for de afledte produkter,* såsom smør, skummetmælkspulver og ostene Grana-Padano og Parmigiano-Reggiano, interventionspriser ved hjælp af hvilke man fra Fællesskabets side forsøger at sikre virkeliggørelsen af *indikativprisen,* der sælges af producenterne i Fællesskabet i løbet af mejeriåret »i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne udenfor«. Som et middel, der indirekte giver mælkeproducenterne en garanti, har man ligeledes et system med *importafgifter,* som dækker forskellen mellem tærskelprisen og prisen franko grænsen for et bestemt produkt inden for den omhandlede sektor. Sidstnævnte fastsættes, ligesom den første, for hver af de »produktgrupper«, der er nævnt i bilag I til Rådets forordning nr. 823/68 af 28. juni 1968 om fastlæggelse af produktgrupper og de særlige regler vedrørende beregning af importafgifter og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 3). Formålet med dette system er at stabilisere Fællesskabets marked navnlig ved at undgå, at prisudsvingene på verdensmarkedet forplanter sig til de priser, hvortil der handles i Fællesskabet. For at favorisere eksporten i tilfælde, hvor fællesskabsprisen befinder sig på et højere niveau end verdensmarkedsprisen, ydes der endelig *restitutioner* af ens størrelse for hele Fællesskabet, men variende under hensyn til hvilket tredjeland, der er varens bestemmelsessted.

Interventionsmekanismerne for de afledte produkter og den beskyttelse, der finder sted ved Fællesskabets grænse, har således kun til formål at opmuntre til en forhøjelse af prisen henimod indikativprisen for mælk, medens den pris, der faktisk opnås for dette produkt, i det væsentlige bestemmes af markedskræfterne. Der er således ikke tale om at garantere opnåelsen af en bestemt pris, men at stræbe henimod opnåelsen af denne.

Idet Kommissionen herefter undersøger, hvilke eventuelle direkte eller indirekte virkninger, de omhandlede nationale bestemmelser kan have på den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, gør den gældende, at det fremgår af de ovenfor anførte betragtninger, at ethvert element, der er fremmed i forhold til denne ordning og egnet til at bremse prisforhøjelser på markedet i retning af indikativprisen, bringer virkeliggørelsen af formålet med interventionsmekanismerne og beskyttelsen ved grænsen i fare. Dette er, hvad angår mælk, tilfældet, hvis man på offentligretlig måde fastsætter en producentpris, der er lavere end indikativprisen.

I tilfælde, hvor producentprisen på mælk fastsættes over indikativprisen, er konflikten med det fælles prissystem lige så iøjnefaldende, og en sådan regulering har forskellige negative virkninger.

For det første ville der være tale om en reel yderligere garanti, der i forbindelse med selve salget af mælken som sådan sikrer producenterne faste indtægter, og som ville konkurrere med den garantimekanisme, der er fastsat i den fælles markedsordning.

Det er ganske vist muligt, at markedsprisen ville ligge over indikativprisen alene som en følge af markedskræfternes frie spil. Det kunne navnlig tænkes at skyldes strukturelle årsager. Det er i virkeligheden det, som er sket i Italien,

der er et land med underskudsproduktion af mælk, hvor den større efterspørgsel sammenholdt med udbudet fører til et højere prisniveau og normalt ligger ca. 20 % over indikativprisen (Kommissionen henholder sig til de tal, der er nævnt i tabellen i bilag I til Kommissionens indlæg).

I tilfælde, hvor der af det offentlige fastsættes en pris, der ikke alene ligger over indikativprisen, men som ligger langt over det prisniveau, som markedskræfternes frie spil fører til, yder man producenterne *en yderligere garanti parallelt* med de garantier, som den fælles markedsordning indebærer, hvilket må anses for at være uforenelig med denne. I det foreliggende tilfælde har man efter ikrafttrædelsen af lov nr. 306/76 faktisk også i Italien opnået en producentpris for mælk på fra 40-50 % over indikativprisen.

Den omhandlede yderligere sikring udgør ikke blot et element, der er fremmed og uønskeligt i forhold til den fælles markedsordning, men den gør eller risikerer også at gøre selve de virkemidler, som er skabt ved fælleskabsordningen for at virkeliggøre indikativprisen for mælk, virkningsløse. Den har, eller risikerer at have en negativ indvirkning både på selve interventionsforanstaltningerne og på de foranstaltninger, der træffes ved Fællesskabets grænse, og disse konkrete virkninger kan i virkeligheden i værste fald opfattes som reelt *trædende* i stedet herfor.

Hvad angår foranstaltningerne ved grænsen, fastsættes afgifterne direkte eller indirekte ud fra indikativprisen på mælk. Når producentprisen for mælk fastsættes kunstigt på et langt højere niveau, kan forarbejdningsindustrien i Italien ikke længere drage fordel heraf, i hvert fald kun i det omfang fællesskabsordningen ved hjælp af importafgifter og restitutioner gør dette muligt, i første henseende ved at kunne imødegå konkurrence fra importerede produkter, og i den anden henseende ved at gøre dem konkurrencedygtige på tredjelandenes markeder. Dertil kommer, at foranstaltningerne ved grænsen bliver sat ude af stand til at spille deres afgørende rolle, nemlig indirekte at beskytte indikativprisen for mælk. Denne funktion overtages tværtimod af den nationale foranstaltning beregnet på at garantere producenterne en høj og fast pris, hvilket forvansker fællesskabsordningen.

Den pågældende nationale foranstaltning influerer efter dens natur også på Fællesskabets interventionssystem med risiko for at gøre dette uvirksomt. Teoretisk set er omkostningerne herved åbenbart endnu højere, fordi forarbejdningsindustrien er nødt til at forsyne sig med mælk til meget højt fastsatte priser. Det betyder, at i de tilfælde, hvor de forarbejdede produkter sælges til interventionsmyndighederne, bliver fordelen herved endog betydeligt lavere end den fordel; der ville være opnået under forudsætning af, at produktionsomkostningerne var blevet naturligt fastsat. Den eneste interventionsforanstaltning, der imidlertid fortsat finder anvendelse i Italien, er den, der vedrører Grana-Padano og Parmigiano-Reggiano, til hvis produktion man anvender næsten $^1/_3$ af den totale produktion af mælk. Markedspriserne for disse oste er imidlertid altid meget høje og klart over interventionsprisen. Ydermere er næsten hele produktionen koncentreret omkring kooperativerne, et system inden for rammerne af hvilket der ikke er plads for en offentligretlig fastsættelse af produktionsprisen på mælk.

Ser man på handelen mellem Fællesskabets lande, er en national foranstaltning som den her omhandlede egnet til at skabe hindringer for de normale handels-

strømme, eller i hvert fald forvride dem. Den erfaring, der er gjort i det foreliggende tilfælde, viser, at en unormal høj mælkepris i en medlemsstat i uforholdsmæssig grad begunstiger eksport dertil fra de andre medlemsstater. Siden lov nr. 306/75 trådte i kraft, er den italienske import af frisk mælk faktisk steget konstant og dette på trods af transportomkostningerne herved (jf. bilag II til Kommissionens indlæg).

En på et højt niveau kunstigt fastsat produktionspris for mælk i en medlemsstat har eller kan risikere at have negativ indvirkning på eksporten til de andre medlemsstater, fremfor alt med hensyn til forarbejdede produkter, hvilket medfører en åbenbar forvridning af konkurrencen.

Kommissionen finder at kunne drage følgende konklusioner af de foranstående overvejelser:

a) at en national foranstaltning af den art, der er blevet undersøgt her, giver mælkeproducenterne en yderligere garanti, som ikke er forudset i den fælles markedsordning i denne sektor, der skal anvendes på samme måde i alle medlemsstater;

b) at denne garanti konkurrerer med, og dermed er i konflikt med de virkemidler, der udtrykkeligt er forudset i den fælles ordning for at virkeliggøre indikativprisen for mælk, dvs. med interventionspriserne til fordel for forarbejdede produkter og med de foranstaltninger, der anvendes ved Fællesskabets grænser, at den følgelig ophæver virkningerne, og at den i sin yderste konsekvens erstatter den,

c) at de økonomisk politiske formål med mekanismerne i den fælles ordning i vid udstrækning er blevet bragt i fare, og at deres normale funktion er ændret.

Kommissionen var allerede kommet til de samme konklusioner, da den i 1977 besluttede at indlede en traktatbrudsprocedure efter artikel 169 mod Den italienske Republik.

Kommissionen foreslår derfor at give følgende svar på det spørgsmål, som den nationale ret har stillet:

En medlemsstats direkte eller indirekte fastsættelse af producentprisen for mælk er uforenelig med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

III — Mundtlige forhandlinger

Sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat Orsoni, Venedig, sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af advokat Grimani, Venedig, den italienske regering, repræsenteret af sin befuldmægtigede, statsadvokat I. M. Braguglia og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede, advokat Campogrande, bistået af Kommissionens juridiske konsulent R. Wainwright, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. juli 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. september 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 28. november 1978, indgået til Domstolen den 19. januar 1979, har Tribunale amministrativo regionale per il Veneto i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

2 Dette spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en retssag, der er anlagt af en række italienske virksomheder i sektoren for mælk og mejeriprodukter, og hvis formål er ophævelse navnlig af en afgørelse, der den 11. april 1978 i medfør af artikel 11 i den italienske lov nr. 306 af 8. juli 1975 (Gazzetta Ufficiale nr. 194 af 23. 7. 1975) er truffet af en kommission, udnævnt af formanden for Giunta Regionale del Veneto, hvorved den for regionen gældende producentpris for komælk indtil den 31. december 1978 blev fastsat til 260 LIT pr. liter inkl. merværdiafgift.

3 Før end den præcise mening og rækkevidden af det stillede spørgsmål undersøges, bør de væsentligste kendetegn dels ved fællesskabsreglerne dels ved den nationale lovgivning på området fremhæves.

4 Efter artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 804/68 fastsættes der for Fællesskabet årligt inden den 1. august for det i det følgende kalenderår begyndende mejeriår en indikativpris for mælk. Denne indikativpris er efter artikel 3, stk. 2, den mælkepris, der søges opnået af producenterne i mejeriåret for al solgt mælk i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for dette. Denne fastsætte efter den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde for mælk, der har et fedtindhold på 3,7 % frit leveret til mejeri (artikel 3, stk. 3-4).

5 I mangel af direkte interventionsforanstaltninger for mælk søger man at tilvejebringe en prisstøtte til dette produkt, navnlig ved hjælp af det i artikel 5

indførte system med interventionspriser for visse afledte produkter, nemlig smør, skummetmælkspulver og ostene Grana-Padano og Parmigiano-Reggioano. Formålet med disse interventionspriser er at sikre indikativprisen for mælk under de betingelser, der er nævnt i artikel 3, det vil i det væsentlige sige på grundlag af markedskræfterne på Fællesskabets indre marked. Med henblik på at nå dette mål indeholder Rådets forordning ligeledes en beskyttelsesordning ved Fællesskabets grænser, som navnlig indebærer opkrævelse af afgifter, der skal dække forskellen mellem tærskelprisen og prisen franko grænsen for et bestemt mejeriprodukt. Disse priser fastsættes for hver »produktgruppe«, hvortil der henvises i artikel 14 i forordning nr. 804/68, og som defineres i bilag I til Rådets forordning nr. 823/68 af 28. juni 1968 om fastlæggelse af produktgrupper og af de særlige regler vedrørende beregning af importafgifter for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 191). Det bør ligeledes nævnes, at forordning nr. 804/68 indeholder hjemmel til at yde eksportrestitutioner af ens størrelse for hele Fællesskabet, men med mulighed for differentiering alt efter, hvilket tredjeland der er varens bestemmelsessted.

6 For det mejeriår, hvorom hovedsagen drejer sig, blev indikativprisen for mælk ved Rådets forordning nr. 998/78 af 12. maj 1978 (EFT L 130 af 18. 5. 1978, s. 5) fra den 22. maj 1978 fastsat til 17,70 RE pr. 100 kg (204,26 LIT pr. kg), hvilket skete efter, at mejeriåret 1977/78 og følgelig indikativprisen for mælk, som var fastsat for sidstnævnte mejeriår ved Rådets forordning nr. 872/77 af 26. april 1977 (EFT L 106 af 29. 4. 1978, s. 17), var blevet forlænget til 21. maj 1978 ved Rådets forordning nr. 910/78 af 27. april 1978 (EFT L 117 af 29. 4. 1978, s. 84).

7 Af sagens akter fremgår det, at det i den italienske lov af 8. juli 1975, som bl.a. indeholder regler for fastsættelsen af salgsprisen for mælk i producentledet, i artikel 2 bestemmes, at producenternes produktion og salg af mælk skal ske under overholdelse af de regler og programmer, som sammenslutningen vedtager. Ydermere skal de producenter, der deltager i sammenslutningen, sælge deres mælk via sammenslutningen. Uanset hvad mælken skal anvendes til, fastsættes produktionsprisen for mælk i medfør af artikel 8 for hvert mejeriår og for hver region efter retningslinjerne i artikel 8 og 9 ved kollektiv forhandling, hvori de forskellige berørte erhvervskredse deltager

(producenter, sammenslutninger, forarbejdningsindustrien og mælkecentraler). Den overenskomst, som parterne, i givet fald efter medvirken af det i artikel 3 nævnte økonomiske råd, måtte indgå, offentliggøres på dette råds foranledning i henhold til artikel 10 i regionens lovtidende (B.U.R.) og er bindende for parterne. Indgås den i artikel 10 nævnte overenskomst ikke i løbet af 30 dage regnet fra begyndelsen af mejeriåret, fastsættes producentprisen for mælk i henhold til artikel 11 af en kommission, der udnævnes ved dekret af regionens formand. Denne kommission er sammensat af regionens »assessor« for landbrugsspørgsmål, eller hans stedfortræder, som formand, fem repræsentanter for mælkeproducenterne, to repræsentanter for kooperativerne i mejeriproduktsektoren, fire repræsentanter for forarbejdningsindustrien, en repræsentant for mælkecentralerne og to eksperter vedrørende mejeriprodukter. Kommissionens afgørelse træffes ved stemmeflertal og er ved offentliggørelse i regionens lovtidende øjeblikkeligt bindende i forholdet mellem parterne.

8 Som ovenfor anført, er det en afgørelse, der er truffet i medfør af artikel 11 i loven af 8. juni 1975, som ligger til grund for hovedsagen.

9 Til støtte for deres søgsmål ved den nationale ret har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at den ovennævnte lov er uforenelig med Rådets forordning nr. 804/68. Heroverfor har Regione Veneto, der er sagsøgte i hovedsagen, hævdet, at der ikke er en sådan konflikt, dels fordi der ikke kan være en konflikt mellem den nationale lov og fællesskabsforordningen, så længe Fællesskabets organer ikke konkret har iværksat forordningens bestemmelser, dels fordi disse organers eventuelle fastsættelse af en indikativpris ville have karakter af et direktiv, som ikke ville berøve den nationale lovgiver hans kompetence til at gribe ind i den konkrete prisfastsættelse.

10 Ved kendelse af 28. november 1978 har den nationale ret udsat sagen og forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Er fællesskabsretten, nærmere bestemt forordning nr. 804/68 (om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter), jf. EØF-traktatens artikel 189, stk. 2, til hinder for, at den italienske stat ved lov overlader sine administrative myndigheder kompetence til at fastsætte producentprisen for mælk, selv når Fællesskabet ikke har fastsat indikativprisen for mælk i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68?«

11 Som der er redegjort for ovenfor, er det et af hovedformålene med den omtalte markedsordning at sikre mælkeproducenterne en pris for dette produkt, der orienteres hen mod indikativprisen. De allerede omtalte mekanismer, der i dette øjemed er indført ved forordningen, er alene undergivet Fællesskabets kontrol.

12 På de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning, særlig når denne ordning hviler på et fælles prissystem, kan medlemsstaterne ikke længere ensidigt udstede nationale regler, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, der, på samme produktions- eller afsætningstrin, er fastsat i den fælles ordning. Heraf følger, at 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 ifølge sin natur falder uden for den kompetence, der er forbeholdt medlemsstaterne, og krænker det i forordning nr. 804/68, navnlig i artikel 3, angivne princip om gennemførelsen af en indikativpris i producentledet for mælk, der sælges af producenterne i Fællesskabet i et mejeriår i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for dette. Det må yderligere bemærkes, at en sådan lovgivnings uforenelighed med den pågældende fælles markedsordning på ingen måde berøres af, at der ikke er fastsat sanktioner for ikke at overholde den i henhold til den nævnte lovgivning fastsatte pris.

13 I øvrigt skal det bemærkes, at forudsætningen for det stillede spørgsmål om, at Fællesskabet ikke havde fastsat en indikativpris for mælk for den omhandlede periode, ikke svarer til den situation, der da herskede på fællesskabsniveau. Selv om det foregående mejeriår i henhold til den gældende ordning

var slut den 31. marts 1978, var indikativprisen for at undgå at bryde kontinuiteten stadig gældende frem til ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 910/78 af 27. april 1978, hvorved man formelt forlængede det foregående mejeriår indtil den 21. maj 1978, der er den dato, fra hvilken indikativprisen for mælk blev fastsat ved Rådets forordning nr. 998/78 af 12. maj 1978.

14 Det stillede spørgsmål må derfor besvares således, at en medlemsstats direkte eller indirekte fastsættelse af producentprisen for mælk er uforenelig med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

Vedrørende sagens omkostninger

15 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

16 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ved kendelse af 28. november 1978, for ret:

En medlemsstats direkte eller indirekte fastsættelse af producentprisen for mælk er uforenelig med den fælles markedsordning for mælk og

mejeriprodukter i henhold til Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. november 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 20. SEPTEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

Den præjudicielle sag, som jeg i dag tager stilling til, drejer sig om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, således som den er fastsat ved rådsforordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169).

Ifølge forordningens artikel 3 skal der hvert år fastsættes en indikativpris for mælk for Fællesskabet. Denne indikativpris er »den mælkepris, der søges opnået af producenterne i mejeriåret for al solgt mælk i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for Fællesskabet«. Den »fastsættes for mælk med 3,7 % fedtindhold frit leveret til mejeriet«.

For mejeriåret 1978/79, som hovedsagen drejer sig om, blev denne pris fastsat ved rådsforordning nr. 998/78 af 12. maj 1978 (EFT L 130 af 18. 5. 1978, s. 5), efter at der ved rådsforordning nr. 910/78 af 27. april 1978 vedrørende forlængelse af mejeriåret 1977/78 (EFT L 117 af 29. 4. 1978, s. 84) var sket en forlængelse af mejeriåret 1977/78 indtil den 21. maj 1978 og dermed også af indikativprisen, fastsat for dette mejeriår ved forordning nr. 872/77 om fastsættelse af indikativprisen for mælk og interventionspriserne for smør, skummetmælkspulver og ostene Grana-Padano og Parmigiano-Reggiano for mejeriåret 1977/78 (EFT L 106 af 29. 4. 1977, s. 17). Fra den 22. maj 1978 var indikativprisen dermed 17,70 RE pr. 100 kg

1 — Oversat fra tysk.