som denne er fastlagt inden for rammerne af de pågældende fælles markedsordninger.

3. **Forordningerne nr. 120/67 og nr. 136/66 sikrer inden for de pågældende markedssektorer med umiddelbar virkning for private de frie varebevægelser, navnlig ved kravet om fjernelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Kutscher

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 19. NOVEMBER 1974 [1]

Høje Ret.

I over to år har inflationen været et dominerende problem i Fællesskabet. Den har været genstand for en række resolutioner fra Rådet, hvis udstedelsesdatoer — 5. december 1972, 14. september 1973 og 17. december 1973 — er talende, og hvis indhold røber denne institutions voksende og forståelige bekymring for problemet.

Denne sag er opstået på grund af et forsøg på fra en af medlemsstaterne, nemlig Italien, at bidrage til kampen mod inflationen.

De vil huske den prisstigningsbølge, som rullede hen over hele verden i sommeren 1973. Stillet heroverfor anvendte den italienske regering de nødbeføjelser, der er hjemlet i den italienske forfatnings artikel 77, og som gør det muligt for den udøvende magt at vedtage midlertidige foranstaltninger med lovkraft.

I henhold til disse beføjelser udstedte regeringen den 24. juli 1973 tre lovdekreter:

Lovdekret nr. 425 om kontrol af priserne på varer, der produceres eller distribueres af storforetagender, lovdekret nr. 426 om kontrol af huslejer i bymæssig bebyggelse og lovdekret nr. 427 om kontrol af priserne på vigtige forbrugsvarer.

Galli står tiltalt ved en af Roms byretsafdelinger (Pretura Unificata, herefter

1 — Oversat fra engelsk.

benævnt »byretten«) for at have overtrådt visse af bestemmelserne i lovdekret nr. 425. Ifølge dette lovdekrets artikel 1 og 2 skulle handelsforetagender, som producerede eller distribuerede varer, der kendetegnedes ved vægt, mål eller kvantitet, og hvis omsætning i første halvdel af 1973 oversteg fem milliarder lire, til Comitato interministeriale dei prezzi (»C.I.P.«) fremsende en indberetning om de priser, som de forlangte for sådanne varer den 28. juni 1973. Artikel 3 bestemte, at der indtil den 30. juni 1974 først kunne foretages ændring i disse priser efter meddelelse til C.I.P., og at en sådan ændring skulle træde i kraft tres dage efter meddelelsen, medmindre den blev nægtet ved en begrundet beslutning truffet af den pågældende minister. Under tres-dagesperioden havde virksomheden ret til at forlange udtrykkelig godkendelse af ændringen. Sanktioner for overtrædelse af disse bestemmelser fandtes i artikel 5. Med hensyn til forpligtelsen til at indsende indberetninger indeholder artikel 1 en bestemmelse, der undtager virksomheder, som udelukkende fremstiller eller forhandler varer, hvis priser er underkastet en anden form for regulering.

Galli er tiltalt for tre forhold i henhold til disse lovebestemmelser: for det første hans undladelse af at foretage indberetning om de priser, hans firma forlangte for visse kornsorter, for det andet hans indberetning af priser vedrørende eksport af mel, som ikke svarede til dem, han forlangte den 28. juni 1973, og for det tredje hans salg af melet til en højere pris end den, som fremgik af den indberetning, han sendte til C.I.P.

Det væsentlige i hans forsvar for byretten er ganske enkelt, at de pågældende varer var undergivet prisbestemmelser fastsat af EØF og derfor faldt ind under undtagelsen i artikel 1 i lovdekret 425. Det hævdes på hans vegne, at dette synspunkt harmonerer med de juridiske råd, han havde fået af sin branche-forening, og som alle italienske forretningsdrivende i hans position handlede efter (med det resultat, at lovdekret nr. 425 faktisk aldrig fik virkning for sådanne varer), og at dette synspunkt var blevet accepteret af en række italienske retter, bl.a. i Firence, Napoli og Verona.

Skønt forsvaret således i første række bygger på italiensk ret, har byretten i Rom besluttet at stille Domstolen en række spørgsmål, før den træffer afgørelse. Disse spørgsmål forekommer mig at falde i fire grupper.

Der er først stillet en række spørgsmål (spørgsmålene a) til d)), der skal klargøre, om og i hvilket omfang medlemsstaterne efter fællesskabsretten har lovgivningsbeføjelse vedrørende priserne på de landbrugsprodukter, for hvilke der er blevet indført en fælles markedsordning, herunder særlig om de har beføjelse til at lovgive om priserne for de kornsorter, der omfattes af forordning nr. 120/67/EØF, og priserne på mel af olieholdige frø, der er omfattet af forordning nr. 136/66/EØF.

Det næste, særdeles bredt formulerede spørgsmål (spørgsmål e)), drejer sig om, hvorvidt princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet og det »deraf følgende forbud mod en beskyttelse af nationale produkter« skaber subjektive rettigheder for private, som medlemsstaternes nationale retter skal beskytte.

Herefter kommer en række spørgsmål (spørgsmålene f), nr. 1 til 4) vedrørende retsvirkningen af kravet i traktatens artikel 40, stk. 3 om, at en fælles markedsordning »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«,

Endelig spørger byretten (ved spørgsmål f), nr. 4) om en priskontrol som den ved lovdekret nr. 425 indførte må bedømmes som kvantitative indførselsrestriktioner, der er forbudt ved traktatens artikel 30.

Det væsentlige stridsspørgsmål forekommer mig at være det, som er rejst i den første gruppe spørgsmål vedrørende medlemsstaternes beføjelse til at kontrollere priserne for de landbrugsprodukter, som er omfattet af en fælles markedsordning, herunder særlig priserne på korn og mel af olieholdige frø.

Domstolen har statueret, at medlemsstaterne, i det omfang de har overført beføjelsen til at lovgive på et bestemt område til Fællesskabet, ikke længere selv har lovgivningsbeføjelse på dette område — se f.eks. sag nr. 40/69 *Hauptzollamt Hamburg* mod *Bollmann* (Recueil 1970, s. 80).

Efter et beslægtet princip, nedfældet i samme sag, kan medlemsstaterne ikke vedtage bestemmelser, der skal supplere eller ændre fællesskabslovgivningens virkninger. Dette princip er blevet anvendt i tre sager, hvortil der henvises i Galli's forsvar.

I den første af disse sager, sag nr. 18/72 *Granaria* mod *Produktschap voor veevoeder* (Recueil 1972, s. 1172), statuerede Domstolen, at en medlemsstat ikke havde kompetence til at fritage en importør fra den afgift, han var blevet pålagt ved artikel 14 i forordning nr. 120/67/EØF. I den anden, sag nr. 131/73 *Grosoli,* Sml. 1973, s. 1566, statueredes det, at alene fællesskabsinstitutionerne var beføjet til at træffe bestemmelse om anvendelse af varer, som var importeret i henhold til et kommunitært toldkontingent. Og i den tredje, sag nr. 159/73 *Hannoverische Zucker* mod *Hauptzollamt Hannover,* Sml. 1974 s. 128, blev det statueret, at bestemmelserne om den fælles markedsordning for sukker ikke overlod medlemsstaterne nogen beføjelse til at afhjælpe eventuelle mangler.

Domstolen er imidlertid aldrig — hvad Galli's forsvarere har antydet — gået så langt som til at udtale, at medlemsstaterne, så snart der er blevet indført en fælles markedsordning for et bestemt produkt, mister enhver beføjelse til ad lovgivningsvejen at intervenere på markedet for dette produkt. Det blev tværtimod statueret i sag nr. 2/73 *Geddo* mod *Ente Nazionale Risi,* Sml. 1973, s. 878-880, at en fælles markedsordning for ris ikke udelukker en medlemsstat fra at pålægge transaktioner inden for denne varegruppe en indenlandsk afgift med henblik på at opbygge en støttefond for den nationale produktion; dog udtalte Domstolen, at det ville have forholdt sig anderledes, dersom afgiften virkelig havde vist sig at være et middel til at formindske de ved fællesskabslovgivningen hjemlede eksportrestitutioner. Videre viser Domstolens dom i sag nr. 190/73 *Officier van Justitie* mod *Van Haaster* (endnu ikke trykt), at de detaljerede bestemmelser i en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning nøje må undersøges, før det kan statueres, at en givet national lovbestemmelse af denne grund bliver ugyldig.

Heraf følger efter min opfattelse, at afgørelsen af, hvorvidt den fælles markesordning for henholdsvis korn og mel af olieholdige frø udelukker, at medlemsstaterne lovgiver om priserne for disse produkter, kræver en nøje undersøgelse af de enkelte forordninger om oprettelse af disse ordninger.

Jeg mener, at det vil være hensigtsmæssigt at begynde med kornet.

Den fælles markedsordning for korn blev oprettet ved forordning nr. 120/67/EØF. For så vidt angår priser, indeholder denne forordning bestemmelser om indikativpriser (artikel 2), basis- og afledte interventionspriser (artikel 2 og 4), tærskelpriser (artikel 5) og for hård hvede desuden en garanteret minimalpris, som bruges ved beregningen af støtte (artikel 2 og 4). Tærskelpriserne anvendes ved beregningen af importafgifter (artikel 13) og eksportrestitutioner (artikel 16). I henhold til en generel bemyndigelse i artikel 19, der giver hjemmel til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at imødegå en situation, hvor verdensmarkedsprisen for et produkt er væsentligt højere end tærskelprisen, blev der indført eksportafgifter ved Rådets forordning (EØF) nr. 1968/73 af 19. juli 1973.

Kommissionen påpeger, at formålet med alle disse foranstaltninger er at nå frem til en situation, hvor markedsprisen for et produkt hverken er væsentligt højere eller væsentligt lavere end indikativprisen. Den foreslår, at Domstolen i overensstemmelse hermed skal besvare de af byretten stillede spørgsmål med, at medlemsstaterne kan fastsætte maksimums-

priser for korn, så længe disse priser ikke hindrer markedsprisen i at nå op til indikativprisen.

Jeg mener ikke, at et sådant svar ville være tilfredsstillende.

Det kan med styrke hævdes, at en hvilken som helst kontrol af kornpriserne fra en medlemsstats side eventuelt vil kunne gribe ind i den mekanisme, som er skabt ved forordning nr. 120/67/EØF, og at en sådan kontrol under alle omstændigheder er udelukket ved forordningen. Imidlertid mener jeg, at dette argument fører for vidt, for det ville heraf logisk følge, at medlemsstater også var afskåret fra et kontrollere priserne på produkter, der er afledt af korn. For eksempel fremgår det af den undersøgelde, som er vedlagt Kommissionens indlæg, og som vedrører »den gældende prislovgivning i medlemsstaterne i EØF«, at de fleste medlemsstater kontrollerer brødprisen. Det forekommer mig, at kontrol af brødprisen udmærket kan medføre, at der findes en pris, hvortil det ikke kan betale sig for bagerne at købe hvedemel; og hvis det er tilfældet, må dette igen påvirke møllerne og medføre en grænse for, hvor dyr hveden må være, for at det kan betale sig for dem at købe den. Derfor forekommer det mig, at det ikke kun er en kontrol af selve kornpriserne, som kan påvirke niveauet for disse priser.

På den anden side ville Domstolen, dersom den afgav et svar som det af Kommissionen foreslåede, sætte de nationale retter, særlig de lavere kriminalretter, på en umulig opgave. Der er til enhver tid kun én indikativpris for hver kornsort, der omfattes af forordning nr. 120/67/EØF. Denne fastsættes som den pris, Fællesskabet ønsker skal gælde på engrosmarkedet i Duisburg for en gennemsnitskvalitet af den pågældende kornsort på grundlag af en salgskontrakt lydende på »franko-levering til lager, ikke aflæsset« (se forordningens artikel 2). Den nationale ret, som skal afgøre en bestemt sag, må derfor finde ud af, hvilken virkning priskontrollovgivningen i dens eget land kan tænkes at have på de priser, der gælder i engrosleddet i Duisburg for kornsorter solgt på disse vilkår.

I virkeligheden er indikativprisen intet andet end udgangspunktet for den beregning, som fællesskabsmyndighederne skal foretage for at fastsætte tærskelpriserne og — hvad der er vigtigere i den foreliggende sag — interventionspriserne. Sidstnævnte fastsættes for alle handelscentrene i Fællesskabet (artikel 4), og deres betydning består i, at medlemsstaternes interventionsorganer i henhold til artikel 7 er forpligtet til til enhver tid at opkøbe det korn, der bliver dem tilbudt — forudsat at dette korn er blevet høstet i Fællesskabet, og at det opfylder visse betingelser — til den interventionspris, som gælder for det handelscenter, hvor kornet tilbydes. Efter min opfattelse er det klart, at medlemsstaterne er udelukket fra at indføre en priskontrollovgivning, som kræver, at der sælges korn til en lavere pris end interventionsprisen.

Skal man slutte, at dette er den eneste begrænsning af medlemsstaternes beføjelser? Det tror jeg ikke. Som generaladvokat Trabucchi påpegede i *Geddo*-sagen (Sml. 1973, s. 887), må der sondres mellem den situation, hvor en af en medlemsstat vedtaget foranstaltning viser sig direkte at krænke bestemmelserne i en fælles markedsordning, og den situation, hvor spørgsmålet om, hvorvidt en sådan foranstaltning er uforenelig med de omtalte regler, kræver en vanskelig økonomisk bedømmelse. I den første situation bør private, der lider tab ved foranstaltningerne, omgående kunne indtale erstatningskrav ved deres nationale retter, mens det i den anden situation tilkommer Kommissionen at handle, om nødvendigt i henhold til artikel 169.

Overføres disse betragtninger på den foreliggende sag, betyder det, at visse af bestemmelserne i forordning nr. 120/67/EØF må antages at hjemle rettigheder for private, hvorimod andre må anses for kun at binde medlemsstater uden at hjemle sådanne rettigheder.

Man kan nu spørge, hvorledes dette er muligt, når traktatens artikel 189 bestemmer følgende:

»En forordning er almengyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver Medlemsstat«?

Svaret ligger efter min opfattelse i følgende. Som det er påpeget af J. A. Winter i en oplysende artikel (i nr. 9 af C. M. L. Rev. 1972 fra s. 425, særlig s. 435-436), var bestemmelserne i artikel 189 det middel, forfatterne til traktaten valgte for at sikre, at enhver forordning automatisk skulle inkorporeres i hver enkelt medlemsstats retssystem. Uden en sådan bestemmelse måtte enhver fællesskabsforordning nødvendigvis inkorporeres efter den metode, der var gældende efter den pågældende stats forfatning — et uoverskueligt perspektiv. Heraf følger imidlertid ikke, at enhver bestemmelse i en hvilken som helst forordning hjemler rettigheder for medlemsstaternes borgere, som disse kan påberåbe sig for deres nationale retter. Vi kender alle nationale love, der utvivlsomt er dele af national ret, og som indeholder bestemmelser, der pålægger staten eller offentlige myndigheder forpligtelser uden at tillægge borgerne individuelle rettigheder. Dette må også være tilfældet med fællesskabsforordningerne. Deres bestemmelser kan kun have umiddelbar virkning i den forstand, at de hjemler individuelle rettigheder, der kan gøres gældende ved de nationale retter, hvis de opfylder de velkendte krav, som Domstolen stiller, dvs. kravet om, at de er klare og ubetingede og at deres anvendelse ikke kræver yderligere lovgivning. At det forholder sig således, forekommer mig at fremgå forudsætningsvis af Domstolens dom i sag nr. 31/64 *Caisse Commune d'Assurance »La Prévoyance Sociale«* mod *Bertholet* (Recueil 1965, s. 117-118).

I overensstemmelse hermed ville jeg, hvad angår korn, besvare byrettens spørgsmål med, at vedtagelsen af forordning nr. 120/67/EØF ikke har frataget medlemsstaterne enhver beføjelse til at lovgive om deres priser, men at en sådan lovgivning ikke må stride mod forordningens bestemmelser; hertil må føjes, at det i almindelighed påhviler Kommissionen alene at gennemtvinge dette krav om overensstemmelse, men at den i det omfang, det omtalte krav udelukker medlemsstaterne fra at foreskrive maksimalpriser, der er lavere end interventionspriserne, hjemler rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte.

Jeg går nu over til at omtale mel af olieholdige frø.

Denne type mel tilhører de produkter, der omfattes af den fælles markedsordning for fedtstoffer, indført ved forordning nr. 136/66/EØF. Kun hvor det drejer sig om olivenolie (artiklerne 4 til 20) og raps- og rypsfrø samt solsikkefrø (artiklerne 21-29), indeholder forordningen regler om priser. Drejer det sig om andre produkter, herunder mel af olieholdige frø, bestemmer den blot, at den fælles toldtarif skal finde anvendelse (artikel 2), og at der ved indførsel kan opkræves en udligningsafgift, hvor Fællesskabets producentinteresser trues (artikel 3, stk. 6).

Der kan derfor ikke være nogen direkte modstrid mellem forordningen og et nationalt system til kontrol af priserne for mel af olieholdige frø. Der kan imidlertid være tale om en indirekte modstrid af en sådan karakter, at Kommissionen efter min opfattelse i første instans må tage stilling hertil, idet kontrol af priserne for mel af olieholdige frø kan påvirke de priser, som kan opnås for de olieholdige frø selv.

Hvad angår denne slags mel, ville jeg derfor svare byretten efter de samme retningslinjer, som er givet vedrørende korn, uden dog at henvise til interventionspriserne.

Jeg er klar over, at det kan blive en mulig konsekvens af mit standpunkt, at personer i medlemsstaterne bliver retsforfulgt og domfældt i henhold til en national prislovgivning, som senere, som følge af en indgriben fra Kommissionens side, viser sig at have været ugyldig. Jeg mener imidlertid, at svaret på denne tilsyneladende indvending er, at man på priskontrolområdet kun på egen risiko kan negligere sine nationale love ved at stole på fællesskabsretten. Under retsmødet

blev det af Kommissionens advokat hævdet, at selve domfældelsen i et sådant tilfælde ville indebære en overtrædelse af traktaten, hvorfor Kommissionen kunne gribe ind mod den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 169. Jeg tvivler ikke på, at dette er rigtigt, men selvfølgelig vil nytten for den domfældte af en sådan indgriben i høj grad afhænge af omstændighederne.

I retsmødet blev det på Gallis vegne anført, at medlemsstaterne, før de vedtog en priskontrollovgivning, skulle forhøre sig hos fællesskabsinstitutionerne. Medlemsstaterne har, så vidt jeg ved, altid ret til at henvende sig til Kommissionen eller til Rådet, eller til begge, og det kan inden for det muliges grænser undertiden være ønskeligt, at de gør det. Men jeg kan ikke finde nogen støtte for, at de skulle have en juridisk forpligtelse hertil i tilfælde af foreslåede priskontrolbestemmelser. Hvor det drejer sig om en sådan lovgivning, vil alene tidsfaktoren, for slet ikke at omtale emnets omfindtlige karakter, i virkeligheden ofte gøre en sådan høring umulig.

Det er på Gallis vegne også blevet hævdet, at Domstolen på ny skulle overveje den velkendte opdeling af fællesskabsrettens bestemmelser i dem, der har umiddelbar virkning, og dem som ikke har dette, således forstået, at de skaber individuelle rettigheder, som de nationale retter skal beskytte. Det blev hævdet, at Domstolen skulle anerkende eksistensen af en mellemgruppe af fællesskabsretlige bestemmelser, der — skønt de ikke er tilstrækkeligt præcist affattet til at kunne få umiddelbar virkning i den anførte betydning — ikke desto mindre synes at være af så almen betydning, at en kriminalret i en medlemsstat bør tage hensyn til dem, navnlig når der skal foretages domfældelse. Jeg mener ikke, at dette kan antages. Fællesskabsretten har intet at gøre med domfældelser for overtrædelse af nationale love. Det er virkelig bemærkelsesværdigt, at en stor del af det, som Gallis advokat fremførte vedrørende dette punkt, blev støttet på italienske lovbestemmelser. Efter min opfattelse skal Domstolen ikke give byretten anvisninger på, hvorledes den skal anvende sådanne bestemmelser.

Jeg skal ikke tage lige så meget af deres tid vedrørende spørgsmål e) i forelæggelseskendelsen. Jeg mener imidlertid, at det kan være nyttigt at gentage den fulde ordlyd:

»Hører princippet om frie varebevægelser inden for fællesmarkedet og det deraf følgende forbud mod en beskyttelse af nationale produkter, der hindrer virkeliggørelsen af et enhedsmarked i Europa, i relation til bestemmelserne i artikel 2 og 3, litra f i Rom-traktaten, til de grundlæggende principper i fællesskabsretten, hvoraf der kan udledes individuelle rettigheder for private, som i tilfælde af en overtrædelse fra en af medlemsstaternes side nyder beskyttelse ved de nationale domstole i henhold til traktatens artikel 5?«

Som De ser, er dette spørgsmål affattet på samme måde som det første spørgsmål fra Tribunale Biella i sag nr. 155/73 *Sacchi,* Sml. 1974, s. 412. I den sag fandt De det ikke nødvendigt at besvare spørgsmålet, fordi De dér statuerede, at fjernsynsudsendelser ikke er varer, men at spredningen af dem skal betragtes som en tjenesteydelse. Imidlertid gik generaladvokat Reischl ind på spørgsmålet (sst. s. 435-436). Jeg behøver ikke at gentage, hvad han sagde, men måske blot tilføje en henvisning til dommen i Geddo-sagen (Sml. 1973, s. 878-879), hvor Domstolen fulgte sin dom i sag nr. 73/70, *Deutsche Grammophon*-sagen (Recueil 1971, s. 498), der blev citeret af generaladvokat Reischl.

Min konklusion svarer fuldstændig til generaladvokat Reischl's og i øvrigt til Kommissionens indlæg: ganske vist er princippet om frie varebevægelser fundamentalt i Fællesskabet, men i sig selv hjemler det ikke rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte; og traktatens artikel 5 går ikke længere end til at pålægge medlemsstaterne en generel forpligtelse, hvis betydning i den enkelte sag afhænger af de bestemmelser i

fællesskabsretten, der finder anvendelse på denne pågældende sag.

Den tredje gruppe af spørgsmål fra byretten forekommer mig at rejse et væsentlig problem vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 40, stk. 3. Som De vil huske, indeholder denne bestemmelse alt det, som karakteriserer en fælles markedsordning. Den indholder den bestemmelse, der diskuteres her, nemlig: »Den fælles ordning ... bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«.

Kommissionen anfører, at artikel 40, stk. 3 i almindelighed og den omtalte bestemmelse i særdeleshed først og fremmest drejer sig om indholdet af fællesskabslovgivning om oprettelse af en fælles markedsordning, og at disse regler kun kan finde anvendelse på national lovgivning, hvis denne er vedtaget som følge af selve fællesskabslovgivningen, med henblik på at føre denne ud i livet i en eller flere særlige henseender. Ud fra dette synspunkt kan det i artikel 40, stk. 3 indeholdte forbud mod forskelsbehandling umuligt finde anvendelse på en national priskontrollovgivning, der er vedtaget uafhængigt af en fælles markedsordning, og det er derfor irrelevant i denne sag.

Jeg må erkende, at jeg i begyndelsen hældede til dette standpunkt, men jeg er efter nogen tøven kommet til den konklusion, at det er for snævert.

Artikel 40, stk. 3 er tvetydig, idet den ikke angiver, om det er bestemmelserne i den fælles markedsordning eller den blotte eksistens af en sådan, som »bør udelukke« den pågældende forskelsbehandling. Hvis det er det første, har Kommissionen ret. Men jeg foretrækker det modsatte standpunkt, at det er det sidste, fordi medlemsstaterne ellers ville have mulighed for at diskriminere under omstændigheder, hvorunder Fællesskabet ikke selv havde ret hertil. Derfor mener jeg, at artikel 40, stk. 3 ikke blot udelukker, at der på nogen måde sker forskelsbehandling af producenter eller forbrugere inden for Fællesskabet ved den lovgivning, som opretter en fælles markedsordning, men også afskærer medlemsstaterne fra, når en sådan ordning er blevet oprettet for et bestemt produkt, at udøve forskelsbehandling ad lovgivningsvejen eller på anden vis mellem producenter eller forbrugere af den pågældende vare.

Det vil dog ikke sige, at jeg fuldstændigt tilslutter mig det argument, som er blevet fremsat på Gallis vegne vedrørende dette aspekt af sagen. Dette argument, der genspejles i byrettens spørgsmål, kan resumeres derhen, at dekret nr. 425 diskriminerede mellem sælgere på det italienske marked og eksportører fra Italien, mellem italienske virksomheder og virksomheder oprettet i andre medlemsstater og mellem store og små italienske virksomheder.

For mit vedkommende ville jeg afvise denne kritik af dekretet. Det ligger i selve en national priskontrollovgivning, at den kun angår salg på den pågældende stats hjemmemarked og kun forpligter virksomheder, som opererer i denne stat. Desuden er det ofte karakteristisk for en sådan lovgivning, at den kun finder anvendelse på store virksomheder, dels fordi der er alt for meget administrativt arbejde forbundet med at anvende den på alle firmaer, ligegyldigt hvor små de er, og dels fordi adfærden hos de større virksomheder i mange brancher fastlægger, hvad der sker på markedet. Således gav i Det forenede Kongerige *Counter-Inflation (Notices of Increases in Prices and Charges) Order 1973* (S.I. 1973/664) (Bekendtgørelse af 1973 vedrørende bekæmpelse af inflationen (meddelelse om forhøjelse af priser og tariffer)), som stort set svarer til lovdekret nr. 425, meddelelse om priser, som kun skulle finde anvendelse på virksomheder, hvis salg på markedet i Det forenede Kongerige oversteg 50 millioner pund om året, og virksomheder, der udførte tjenesteydelser, og som på det omtalte marked havde et salg, der oversteg 20 millioner pund årligt. Dette får faktisk grænsen i lovdekret nr. 425 på 10 milliarder lire årligt til at forekomme lav. Det er da heller ikke kun i den nationale lovgiv-

ning, at omsætningskriteriet anvendes i moderne økonomisk virksomhedsledelse. Et sådant kriterium findes i Rådets resolution af 14. september 1973 »om supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af inflationen«, som jeg har henvist til. Denne resolutions afdeling VI bestemmer: »Udvalget for Konjunkturpolitik undersøger først og fremmest såvel muligheden af at indføre et system i alle medlemsstater, hvorefter virksomheder over en vis størrelse på forhånd skal give meddelelse om prisforhøjelser, som muligheden af at styrke statens opsyn med prisudviklingen for at undgå misbrug på vigtige markeder.« Artikel 14 i Rådets andet direktiv af 11. april 1967 om omsætningsafgift (EFT-specialudgave 1967, s. 17) bestemmer, at hver medlemsstat for mindre virksomheder, hvor anvendelsen af den normale merværdiafgiftsordning ville støde på vanskeligheder, må anvende sådanne særordninger, som bedst passer til de nationale krav og muligheder.

Hvis det i et givet tilfælde blev påvist, at det økonomiske kriterium var fastsat på et niveau, hvor det kun berørte visse særlige virksomheder uden at dække størstedelen af markedet, kunne man naturligvis nå til den konklusion, at det var tilsigtet at skabe en sådan forskelsbehandling, som man kunne anfægte. Men der er intet, som tyder på, at det forholdt sig således i det foreliggende tilfælde.

Jeg vil nu gå over til det sidste spørgsmål, der i det væsentlige drejer sig om, hvorvidt vedtagelsen af lovdekret nr. 425 er en krænkelse af traktatens artikel 30. Som De vil erindre, forbyder denne artikel kvantitative indførselsrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne. Jeg kan tilføje, at både forordning nr. 120/67/EØF (i artikel 21, stk. 1) og forordning nr. 136/66/EØF (i artikel 3, stk. 1) udtrykkeligt forbyder anvendelse af nogen form for kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i Fællesskabets interne handel. Som det på Gallis vegne er påpeget, kan der ikke være nogen tvivl om, at alle disse tre fællesskabsretlige bestemmelser har umiddelbar virkning, således at nationale retter er udelukket fra at gennemføre nationale lovregler, som strider herimod.

Ligeledes blev det på Gallis vegne påpeget, at forordning nr. 120/67/EØF (i artikel 18, stk. 2) og forordning nr. 136/66/EØF (i artikel 3, stk. 2) begge udtrykkeligt forbyder anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen med tredjelande; og man har på hans vegne forelagt Domstolen nogle argumenter støttet på disse bestemmelser. Byretten i Rom har imidlertid ikke forelagt Domstolen noget spørgsmål om disse bestemmelser. Jeg skal derfor afholde mig fra at udtale mig om dem.

Strengt taget er en priskontrol naturligvis ikke en kvantitativ restriktion. Spørgsmålet er, i hvilket omfang den kan betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en sådan restriktion.

I sag nr. 8/74 *Procureur du Roi* mod *Dassonville* (præmis nr. 5 i dommen, som endnu ikke er trykt) statuerede Domstolen, at:

»Enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner«.

Det forekommer mig, at denne formulering af princippet, for så vidt som det angår import, forudsætningsvis omfatter begrebet diskrimination mod import eller mod en vis type import. For eksempel kunne ingen hævde, at en medlemsstat, der søgte at kontrollere inflationen ved hjælp af valutariske og budgetmæssige foranstaltninger, som det anbefales i Rådets resolutioner, herved indførte foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, selv om disse foranstaltninger uden tvivl skulle begrænse efterspørgslen og derfor indirekte også importen.

På Gallis vegne er det blevet hævdet, at virkningen af lovdekret nr. 425 i relation til vilkårene på verdensmarkedet for korn ville have været, at de største italienske importører — dersom de havde overholdt dets bestemmelser — ville have været tvunget til at ophøre med at handle, medmindre de var beredt til at handle med tab. Dette ville uundgåeligt have reduceret den italienske import. Men dette argument forekommer mig at ramme ved siden af, fordi det ikke går ind på spørgsmålet om, hvorvidt der ville være opstået en tilsvarende hindring for handelen med varer fremstillet på hjemmemarkedet.

Jeg mener, at det er lidt mere relevant, hvad der både på Gallis og på Kommissionens vegne er anført om Kommissionens direktiv nr. 70/50/EØF af 22. december 1969. Formålet med dette var at afskaffe foranstaltninger, der har tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, og som ikke er omfattet af andre bestemmelser truffet i medfør af traktaten. I henhold til direktivets artikel 2, stk. 3 måtte til de omhandlede foranstaltninger henregnes sådanne, som

»d) umuliggør en eventuel prisforhøjelse for den importerede vare svarende til de med importen forbundne yderligere omkostninger og belastninger;

e) fastsætter varernes pris alene på grundlag af de indenlandske varers kostpris eller kvalitet på et sådant niveau, at der derved opstår en hindring for importen«.

Først må det bemærkes, at ordlyden af de nævnte bestemmelser ikke i sig selv kan dække bestemmelser som dem, der findes i lovedekret nr. 425, idet disse blot forbød en virksomhed at forhøje de priser, der var gældende på et bestemt tidspunkt, såfremt den ikke havde den pågældende ministers godkendelse. For det andet må det bemærkes, at alle afsnittene i artikel 2, stk. 3 indledes med en generel bestemmelse, i artikel 2, stk. 1, hvor det bliver gjort klart, at de kun gælder for »andre (foranstaltninger) end dem, der anvendes uden forskel på indenlandske varer og importerede varer«.

Jeg er derfor af den opfattelse, at vedtagelsen af en priskontrollovgivning af den art, der her er tale om, ikke indebærer foranstaltninger, der har tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, medmindre det skulle vise sig, at denne lovgivning på en eller anden måde diskriminerer mod import enten ud fra ordlyden eller ved sin praktiske anvendelse.

På Gallis vegne blev der på retsmødet fremsat et argument støttet på traktatens artikel 85. Dette argument gik ud på, at en medlemsstats vedtagelse af en priskontrollovgivning var en krænkelse af den omtalte artikel, fordi virksomheder, som drev forretning på et bestemt område, selvsagt ville være tilbøjelige til at fastsætte den maksimale pris, der var tilladt i henhold til en sådan lovgivning, således at lovgivningen ville få samme virkninger som et priskartel. Det er muligt, at det forholder sig således, men jeg for mit vedkommende finder det tilstrækkeligt først at anføre, at artikel 85 kun vedrører aftaler mellem private virksomheder og ikke statslig lovgivning, og for det andet, at byretten i Rom ikke har stillet noget spørgsmål om artikel 85 i forelæggelseskendelsen. Argumentet var derfor efter min opfattelse, med al respekt for advokaten, i dobbelt forstand irrelevant.

Jeg mener følgelig, at spørgsmålene i forelæggelseskendelsen bør besvares således:

1. At Rådet for De europæiske Fællesskaber har vedtaget forordning nr. 120/67/EØF betyder ikke, at medlemsstaterne fuldstændigt er afskåret fra

at lovgive om kornpriserne, men enhver sådan lovgivning bør være forenelig med denne forordnings bestemmelser. I almindelighed påhviler det alene Kommissionen for De europæiske Fællesskaber at sikre overholdelsen af dette krav om overensstemmelse. For så vidt dette krav imidlertid afskærer medlemsstaterne fra at fastsætte maksimale priser, der er lavere end interventionspriserne, for produkter, for hvilke der gælder interventionspriser, hjemler forordningen rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte.

2. At Rådet for De europæiske Fællesskaber var vedtaget forordning nr. 136/66/EØF betyder ikke, at medlemsstaterne er fuldstændigt afskåret fra at lovgive om priserne på mel af olieholdige frø, men enhver sådan lovgivning bør være forenelig med denne forordnings bestemmelser. Det påhviler alene Kommissionen for De europæiske Fællesskaber at sikre overholdelsen af dette krav om overensstemmelse.

3. Ganske vist er princippet om frie varebevægelser fundamentalt i Fællesskabet, men i sig selv hjemler det ikke rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte. EØF-traktatens artikel 5, der bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaten, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, som er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare, pålægger medlemsstaterne en almindelig forpligtelse, hvis nærmere betydning i hvert enkelt tilfælde afhænger af de gældende fællesskabsretlige bestemmelser, som finder anvendelse.

4. Forbudet i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3 mod forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter og forbrugere overtrædes ikke blot derved, at en medlemsstat for et produkt, som er omfattet af en fælles markedsordning, vedtager en priskontrollovgivning, der kun finder anvendelse på salg på denne stats hjemmemarked og kun forpligter store virksomheder, som handler i staten.

5. En medlemsstats vedtagelse af en lovgivning, hvorved det forbydes de handlende uden ministeriel godkendelse at forhøje de priser, som de hver for sig forlangte på en given dato, indebærer ikke foranstaltninger, der har tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, medmindre det skulle vise sig, at denne lovgivning på en eller anden måde diskriminerer mod import enten ud fra ordlyden eller ved sin praktiske anvendelse.