

tioner, såfremt den viser sig at være et middel til at formindske disses beløb.

Lecourt	Monaco	Pescatore	Donner
Mertens de Wilmars	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Præsidenten
R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 20. JUNI 1973 ¹

Høje Ret,

De faktiske omstændigheder er klare. I Italien har der i flere årtier eksisteret et offentligt organ, som udfører forskning og teknisk assistance, og som gør propaganda for ris med henblik på udvidelse af forbruget heraf: Ente Nazionale Risi.

En virksomhed siger til den italienske dommer: jeg var ikke pligtig at betale det bidrag, som loven pålægger indkøbene af uafskallet ris til fordel for »Ente«, og i det omfang jeg allerede har betalt dette bidrag, lad mig da få det godtgjort; siden oprettelsen af en fælles markedsordning rammer betalingen af det pålagte bidrag imidlertid mig som naturlig forbruger af italiensk ris til forskel fra mine udenlandske konkurrenter: der foreligger således forskelsbehandling i forhold til mig, en forskelsbehandling som er forbudt af Traktaten.

De spørgsmål, som byretten i Milano har forelagt Domstolen til afgørelse, er alle knyttet til et og samme centrale problem. Spørgsmålene er talrige, men pro-

blemet er det samme, og vi skal undersøge det til bunds, før de forskellige spørgsmål, som figurerer i den henvisningskendelse, der er tilstillet Domstolen, kan besvares.

Det problem, som rejser sig, er et enkelt problem af stor rækkevidde, og det bør ikke løses udelukkende under hensyn til den foreliggende konkrete sag. I virkeligheden, mine herrer, vil Deres afgørelse få direkte virkninger i et omfang, som det næppe er let at overskue, da det i denne sag er de forskellige mekanismer, der er opstået som følge af den offentlige administrations indgrib i alle medlemsstaterne i de sidste årtier med det formål at beskytte de nationale producenter, som er gjort til genstand for undersøgelse i denne sag.

Det er i almindelighed den støtte, som bevilges af staterne til fordel for deres egne statsborgere, som er under debat i denne sektor.

Det fænomen, som vi skal beskæftige os med i dag, har til gengæld en suppleren-

de karakter i forhold til det ovennævnte; det frembyder de samme aspekter med hensyn til anvendelsen af diskriminationsforbudet, og det har forbindelse med problemet med *afgifter*, som de offentlige organer i det nationale landbrugs interesse undertiden pålægger visse kategorier af forretningsdrivende.

Selv om vi ikke kender detaljerne, ved vi (forholdet er almindelig kendt), at der i de forskellige medlemsstater eksisterer talrige former for støtte og specielle afgifter inden for landbruget. Disse to former for statsindgreb er blevet undersøgt af Kommissionen, og på grund af deres meget komplekse natur og den betydning, som de stadig har i de forskellige medlemsstater for de pågældende kategorier af forretningsdrivende, har det endnu ikke været muligt på Fællesskabets niveau at etablere tilstrækkeligt præcise kriterier for på en konkret måde at begrænse medlemsstaternes magt på dette område. Det har hidtil kun været muligt, for så vidt angår støtte, at fastlægge et program, som først og fremmest sigter på at gøre de almindelige, lokalt begrundede støtteordninger »genemsigtige« med det formål senere at kunne kontrollere disse mere effektivt og koordinere dem efter ensartede objektive kriterier. På den anden side har man hidtil ikke vedtaget nogen som helst plan vedrørende særlige byrder af afgiftsmæssig karakter.

Kommissionen er, som det klart fremgår af de indlæg, den har indgivet i denne sag, fuldt ud klar over, at også de specielle afgifter, som pålægges på landbrugsområdet, på det rent nationale niveau i talrige tilfælde medfører risiko for forvrængning af markedsmekanismen og fremkomst af forskelsbehandling på det økonomiske plan mellem de handlende inden for Fællesskabet, idet de medfører forstyrrelser og hæmmer den rigtige funktion af de fælles markedsordninger, navnlig for så vidt angår virkeliggørelsen af en fælles prispolitik. Kommissionen mener dog, at medlemsstaterne i mangel af en harmonisering af lovgivningen om afgifter og afgiftslignende byrder, dvs. en

»kommunitarisering« af disse forholdsregler (Domstolen bedes undskylde dette barbariske udtryk, som jeg må bøje mig for af hensyn til den originale tekst) eller et *udtrykkeligt forbud* stadig har mulighed for at opkræve disse særlige afgifter.

Det spørgsmål, som melder sig i dag, går ud på, om medlemsstaterne under hensyn til eksistensen af en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer baseret på en fælles prispolitik på en eller anden måde begrænses i udøvelsen af deres afgiftsmæssige beføjelser med hensyn til de produkter, som er omfattet af fællesskabsbestemmelserne.

Firmaet Geddo fremfører i den henseende, at logikken i den fælles ordning af markederne og dennes grundlæggende, funktionelle forudsætninger direkte er vendt imod en fastholdelse af medlemsstaternes suveræne beføjelse til at indføre afgifter for de produkter, som er omfattet af en markedsordning. Denne beføjelse for medlemsstaterne strider specielt mod regelen i Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som forbyder enhver form for forskelsbehandling af producenter og forbrugere inden for rammerne af en fælles markedsordning.

Til gengæld synes Kommissionen at antage, at dette forbud for tiden i mangel af generelle forskrifter, som udtrykkeligt udelukker eller begrænser medlemslandenes beføjelse til at pålægge afgifter eller afgiftslignende byrder med hensyn til landbrugsprodukter, kun direkte vedrører fællesskabsinstitutionernes virksomhed. Kommissionen mener, at de ulemper, som følger af opretholdelsen af staternes suveræne myndighed på dette område, kun kan fjernes ved vedtagelse af passende forholdsregler!

Fra en generel synsvinkel som den, vi har anlagt på det foreliggende tilfælde, er ingen af disse teser tilfredsstillende: den første er for vidtgående, den anden for snæver.

På dette punkt af sin redegørelse finder generaladvokaten det nødvendigt kort at erindre om det væsentlige indhold af de juridiske begreber og økonomiske meka-

nismer, som Domstolens retspraksis henviser til, såvel generelt for så vidt angår landbrugsforordningerne, som i særligt tilfælde, med hensyn til den præjudicielle procedure ifølge artikel 177.

Vi begynder med det grundlæggende begreb, den umiddelbare anvendelse af fællesskabsretlige bestemmelser.

Dette begreb påberåbes ved fortolkningen af den fællesskabsretlige bestemmelse, når det drejer sig om at undersøge, om det er muligt heraf at slutte sig til ugyldigheden eller i det mindste uanvendeligheden af den nationale lov, som pålægger den afgift, man vil unddrage sig.

I vort tilfælde fordrer man, idet opkrævningen af afgiften netop sker i henhold til en national lov, tilbagebetaling af afgiften med den begrundelse, at den nationale retsregel, som pålægger afgiften, er uforenelig med fællesskabsretten. Man ønsker således i virkeligheden at opnå en dom vedrørende gyldigheden af den nationale bestemmelse, idet man søger tilflugt i fortolkningen af fællesskabsretten.

Vedrørende de afgifter, som pålægges af staterne, har det hidtil først og fremmest drejet sig om at vurdere navnlig denne direkte virkning i forhold til de regler, som foreskriver anvendelsen af visse særlige afgifter, der er knyttet til de nationale toldlove. Sagen har været ganske enkel, idet tvisten var en følge af situationens art; en national bestemmelse stred mod et påbud af højere orden, som hidrørte fra en fællesskabsbestemmelse med et ganske præcist formål samt et forholdsvis klart indhold og omfang i forhold til det omhandlede tilfælde. Men løsningen er mindre lige til, når den krænkelse, hvis realitet man vil kontrollere, vedrører, ikke et specielt påbud, hvis indhold let kan konkretiseres, men et mere generelt princip, først og fremmest når Domstolen handler inden for rammerne af fremgangsmåden for præjudiciel fortolkning. Vi ved således, at ugyldigheden af forskellige nationale bestemmelser, som bærer præg af forudgående restriktioner, der er anvendt ved

varernes passage af grænserne, i almindelighed ikke kan udledes hverken af hovedprincipper om de frie varebevægelser alene eller af den ligeså almindelige konstatering af forbudet mod forskelsbehandling, hvorimod man må slutte sig til den ud fra specielle regler som f.eks. dem, der forbyder told, kvantitative restriktioner og afgifter med tilsvarende virkning som told. Hovedprincippet om de frie varebevægelser er kun blevet påberåbt af og til i forbindelse med artikel 3, f. vedrørende gennemførelsen af et fælles marked baseret på den frie konkurrence (men dette kun i forbindelse med privates adfærd) for heraf at udlede utilladeligheden af bestemte virksomheders anvendelse af enerettigheder, som ifølge gældende national lov er knyttet til en dem tilkommende ejendomsret, når denne brug kompromitterede de frie varebevægelser mellem staterne og følgelig medførte alvorlige indskrænkninger af den konkurrence, som bør være grundlaget for de forretningsdrivendes virksomhed på fællesskabsplan (jf. dom nr. 78/70, Deutsche Grammophon Gesellschaft, Rec. 1971, s. 487 og følgende).

Med hensyn til forbudet mod forskelsbehandling, hvis anvendelse ganske givet ikke er begrænset til det ekstreme tilfælde, hvor rettssubjekter behandles mere eller mindre gunstigt end andre udelukkende på grund af deres nationalitet, har dette forbud et indhold, som er vanskeligt at bestemme *à priori* ikke blot på grund af dets rækkevidde, men også fordi konstateringen af en forskelsbehandling er afhængig af vurderingen af den »sammenlignelige« karakter af de to situationer, som er forskelligt behandlet, hvilket sædvanligvis, bortset fra ekstreme tilfælde, fordrer ikke så meget en undersøgelse vedrørende de formelle aspekter af en national bestemmelse som en vurdering af kendsgerninger, særlig økonomiske, som angår specielle formål, der antages at spille en vigtig rolle inden for den pågældende sektor, og hvis betydning kan variere, ikke alene efter sagens realitet, men også tidsmæssigt i henhold til de mål, som er prioriteret højest inden

for rammerne af en bestemt fællesskabs-politik.

Idet vi nu vender os til den konkrete sag, ser vi, når vi begrænser denne første undersøgelse til et sammenfattende skema, at de påberåbte grunde for påstanden om de nationale bestemmelseres ugyldighed i det væsentlige kan inddeles i to grupper:

1. Ved skabelsen af det *enhedsmarked* (det vil sige en form for integration, der er snævrere end *fællesmarkedet*), som følger af den fælles markedsordning for det her omhandlede produkt, har medlemsstaterne i virkeligheden med eksklusiv virkning delegeret en lovgivningsbeføjelse til Fællesskabet, hvilket gør det muligt at erklære alle nationale bestemmelser, som forstyrrer markedets ensartethed og følgelig harmoniseringen af de bestemmelser, som regulerer den omhandlede landbrugssektor, for ugyldige eller i hvert fald unanvendelige på varer, der er omfattet af den fælles ordning.
2. Enhver afgiftspålæggelse, uden hensyn til dens art, som specielt og hovedsagelig vedrører produkter fra et enkelt land, skaber, fra det øjeblik den er bindende, en forskelsbehandling, som strider mod principperne om lige behandling af de forretningsdrivende i Fællesskabet. Enhver bestemmelse om en afgift eller en afgiftslignende byrde, som særlig gælder for bestemte varer, og som er baseret på nationalitetskriterier, bør derfor anses for ugyldig.

De indvendinger, som hidrører fra en første undersøgelse af sagen, og som jeg har tænkt mig at gøre nærmere rede for i det følgende, er disse:

Angående det 1. punkt, som vedrører de påståede konsekvenser af den automatiske ophævelse af hensyn til oprettelsen af et enhedsmarked, bemærker jeg, at denne oprettelse ikke har haft den revolutionerende følge at ophæve alle de ordninger og systemer, herunder lovgivningsmæssige, som eksisterede i forvejen,

og som medfører en eller anden byrde for de produkter, der er underlagt de fælles markedsordninger. Afløsningen bør finde sted ifølge den almindelig anvendte fremgangsmåde inden for Fællesskabet, dvs. på Kommissionens initiativ. Med undtagelse af de tilfælde, hvor der foreligger absolut uforenelighed (som f.eks. hvor nationale bestemmelser gældende for en national markedsordning for det omhandlede produkt klart erstattes af fællesskabsnormer), foreligger der ikke nogen automatisk ophævelse, men der overdrages beføjelser til de kompetente organer med henblik på indførelse af et nyt system. Hvor der forekommer forskellige afgiftssystemer og forskellige afgiftssatser, som er indført og opretholdt i medlemsstaterne, må der således stadig regnes med talrige forskelligheder gennem nogen tid, selv inden for rammerne af det forenede marked.

Med hensyn til den anden begrundelse vedrørende ugyldigheden af den nationale retsnorm, som synes at krænke forbudet mod forskelsbehandling, understreger vi, at det i det konkrete perspektiv, hvor rækkevidden af dette forbud skal undersøges, er nødvendigt straks at udskille enhver metode, som kun rejser problemet på formel måde: altså både den som udelukker forskelsbehandling begrundet i, at de italienske risindustrier har frihed til at købe ris, som ikke er italiensk (en opfattelse som overser den økonomiske realitet, der følger af denne industris geografiske placering langt fra havet og i nærheden af italienske produktionscentre), og den som direkte medfører forskelsbehandling, fordi den særlige afgift, isoleret betragtet, kun gælder for den italienske produktion og i øvrigt ikke tager hensyn til de andre økonomiske elementer, som er nødvendige for påvisningen af, at den ulige behandling vedrører sammenlignelige situationer.

Lad os straks sige under denne synsvinkel, at vi ikke har kendskab til elementer, som i det konkrete tilfælde kan godtgøre tilstedeværelsen af en virkelig forskelsbehandling til skade for det na-

tionale produkt. I virkeligheden kan det system, som følger af opretholdelsen af Ente Risi, hverken betegnes som udelukkende favorabelt eller udelukkende ugunstigt for den nationale produktion, og selv om det afgiftslignende aspekt med sikkerhed udgør et negativt element, må man også understrege det favorable aspekt, som ligger i selve formålet med Entes virksomhed, i det mindste efter lovgivningsmagts oprindelige intentioner. I øvrigt kan det vanskeligt tænkes, at landbrugerne accepterer, at alle de landbrugskontorer er blevet oprettet på deres bekostning (f.eks. de såkaldte »consorzi« eller de andelsforetagender, der driver virksomhed i landbrugssektoren), som opkræver de nødvendige kontingenter til driften hos selve dem, som nyder godt af deres virksomhed.

I den situation, hvor princippet om den umiddelbare anvendelighed af fællesskabsforbudet påberåbes, mangler der dog den nødvendige klarhed, for at tilstedeværelsen af forskelsbehandlingen kan konstateres automatisk. Krænkelsen af dette princip kan faktisk ikke fastslås blot på grundlag af mulige konsekvenser: den kræver en præcist beskrevet konsekvens. Og netop her viser sig det nyttige i en indgriben fra Kommissionens side med henblik på konkret at påvise en eventuel uforenelighed med Traktaten som følge af oprettelsen af Ente Risi og dennes aktuelle virksomhed. Fra det tidspunkt, hvor Kommissionen erkender, at en speciel intervention foretaget af en offentlig myndighed i en medlemsstat kan gribe forstyrrende ind i en fælles markedsordnings funktion, bør den selvfølgelig ikke stille sig tilfreds med i almindelige vendinger at anmode om en tilpasning til kravene ifølge Fællesskabets retsorden; dens nøjagtige forpligtelse går ud på at undersøge situationen nærmere, undersøge de konkrete skadevirkninger af interventionen, og når det ser ud til, at denne er uforenelig med principperne eller med markedets fælles mekanismer, bør den iværksætte de bedst egnede foranstaltninger med henblik på at elimine-

re denne mangel herunder også, i påkommende tilfælde, den fremgangsmåde, som er hjemlet i Traktatens artikel 169, hvis anvendelse på det foreliggende tilfælde, i modsætning til hvad Kommissionen synes at antage, ikke generelt kan udelukkes, hvilket vi straks skal gøre nærmere rede for.

I retsmødet syntes nogle intervenienter at ville tilskynde Domstolen til at indtage en modig holdning, hvad Kommissionen fandt det vanskeligere at gøre i det konkrete tilfælde, der drejer sig om stadfæstelse af et princip, som ville gøre indgreb i landbrugslovgivningen i de fleste medlemsstater. Domstolen vil kunne gøre det på grundlag af det princip, som er bestemmende for dens væsentlige funktion: »fiat iustitia«; men den forstandighed, institutionen altid har udvist, bevirker, at denne dom bør afsiges »ne minus pereat«.

Jeg tilføjer, at fortolkningen, særligt ved anvendelsen af det meget vigtige dokument, som udgøres af den præjudicielle afgørelse, som Domstolen skal træffe, kun kan opnå sin maksimale værdi inden for systemets rammer og med respekt for den harmoniske balance, som Traktaten har etableret mellem de forskellige subjekter for Fællesskabets retsorden og de respektive institutioners beføjelser. Det er bestemt nødvendigt at lægge vægt på begrebet umiddelbar anvendelighed, som er væsentligt for systemets rigtige funktion, men netop for at beskytte dets værdi og virkningsfuldhed kan man ikke vagt anerkende en sådan egenskab hos alle Traktatens bestemmelser og principper, ikke engang de mest almindelige, idet man bruger fortolkningen af den som argument for at underkaste hele medlemsstaternes lovgivning en abstrakt konformitetskontrol og følgelig for at give de retsundergivne ret til at unddrage sig overholdelsen af vel definerede regler, når kompleksiteten af forholdene og de talrige krav, som opstår, viser, hvor vigtigt det er, at de fællesskabsinstitutioner, der har til opgave at sørge for gennemførelse og iværksættelsen af de almindelige principper, *in concreto* undersøger, om

disse bliver overholdt (hvilket selvfølgelig forudsætter en nærmere definition af deres indhold). Af hensyn til retten og med henblik på rettens overholdelse bør ingen domsmyndighed miste denne apolinske lære, som hidrører fra den antikke visdom, og som er garantien for den sande konstruktive retspleje, af syne.

Konkret her man påberåbt sig krænkelsen af det almindeligt udformede princip i Traktatens artikel 7 med den begrundelse, at der gøres forskel mellem den ris, som produceres i Italien, og den ris som produceres i andre lande. Ifølge ånden i loven om oprettelse af Ente Risi skulle dette organs virksomhed (i det mindste således som den tidligere fremtrådte, uden at det er muligt med sikkerhed at sige, om den stadig har den samme karakter) bidrage til at fremme den nationale produktion både kvalitets- og kvantitetsmæssigt, og derfor har det ikke været anset for nødvendigt også at inddrage den udenlandske ris, som forarbejdes i Italien, herunder (i hvilket tilfælde de udenlandske risproducenter på deres side med god grund kunne have påberåbt sig en krænkelse af Traktaten til skade for dem selv), og man har udelukkende lagt afgifter på den indenlandske produkter, til gunst for hvilke institutionen udøver sin virksomhed. Vi har, for nu at drage konklusionen af denne første undersøgelse af sagen, udtalt, at der, for at man kan tale om en virkelig forskelsbehandling, som forvolder skade, må foreligge nøjagtige kriterier for en sammenligning. Faktisk finder vi ikke her de nødvendige kriterier for en sammenligning med det andet land inden for fællesmarkedet, som også producerer ris, nemlig Frankrig. Vi ved kun, at den franske ris er underkastet nationale afgifter, som er højere end dem, der er pålagt den italienske ris, selv om disse afgifter direkte påhviler landbruget og ikke industrien. Vi har heller ikke mulighed for at foretage en sammenligning med beskyttelsesniveauet for ris importeret fra tredjelande, idet der ikke findes særlige momenter, som gør det muligt at skønne, om og i hvilken udstrækning disse

omkostningselementer ligeledes kommer i betragtning ved fastsættelsen af beskyttelsesniveauet i forhold til importen.

Inden for disse rammer, som jeg har fundet det nødvendigt at definere for at forenkle argumenterne i sagen, går vi nu over til at undersøge de forskellige komplekse anbringender, der er fremsat, idet vi undlader at beskrive funktionen af de velkendte mekanismer, der kommer i betragtning i det foreliggende tilfælde.

Sammen med fastsættelsen af interventionspriser, der etableres således, at differencen mellem disse genspejler de svingninger, som ved normal høst skyldes de naturlige betingelser for prisdannelser på markedet, tilsigter mekanismerne til beskyttelse og stabilisering af Fællesskabets marked for hvert produkt at skabe og vedligeholde et fælles prissystem inden for Fællesskabet med priser, som ikke fastsættes autoritært, men orienteres ved hjælp af de nævnte mekanismer på den måde, at de ved normal høst vil svinge omkring indikativprisen, idet der tages hensyn til de frie varebevægelser inden for fællesmarkedet og følgelig til den større mulighed for at etablere en udjævning mellem overskudet i produktionszonerne på den ene side og underskudszonernes behov på den anden side.

Selv om disse mekanismer muliggør realiseringen af landbrugsprodukternes frie bevægelighed inden for Fællesskabet og prisernes stabilitet på det indenlandske marked, kan de på den anden side ikke udtømmende tilfredsstille alle de forskellige krav, som rejser sig i landbrugssektoren for de erhvervsdrivende på de forskellige niveauer og for økonomien som helhed. Der findes i medlemsstaterne forskellige organer eller kontorer, som fortsat udfolder en omfattende aktivitet i forskellige henseener (teknisk assistance til landbrugere, udsendelse af oplysninger, oprindelsesgarantier, forskning med henblik på forbedring af dyrkningsmetoderne og produkternes kvalitet og med henblik på forbedring af afsætningsmetoderne osv.). Det er afgjort hensigtsmæssigt, at alle disse aktiviteter og alle disse ydelser til fordel for landbruget

og den industri, der forarbejder landbrugsprodukter, gennemføres på basis af ensartede kriterier for hele Fællesskabet, hvilket vil kunne ske, efterhånden som Fællesskabets strukturpolitik på landbrugsområdet udvikles. Men det er lige så sikkert, at Fællesskabet på det nuværende stadium ikke er i stand fra dag til dag, hverken at erstatte eller at harmonisere de nationale forholdsregler, som regulerer og muliggør udøvelsen af dets nyttige funktioner inden for landbruget.

Disse foranstaltninger finansieres ofte ved hjælp af afgifter, som pålægges landbruget selv og sommetider grene heraf, som ikke har den mest direkte interesse heri. Spredningen af de vigtigste centre og forskellene mellem de nationale regler på dette område gør det uundgåeligt, at Fællesskabets forretningsdrivende på landbrugsområdet undergives forskelsbehandling såvel kvalitativt og kvantitativt med hensyn til de ydelser, der modtages fra de lokale offentlige organer, som med hensyn til antallet og størrelsen af de afgifter, de er underkastet i anledning af disse ydelser.

Disse betragtninger er tilstrækkelige til at vise, hvor urimeligt det er at fortolke forbudet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit så strengt, at medlemsstaterne fuldstændig udelukkes fra fortsat, selv i en overgangsperiode, at udøve funktioner med hensyn til de produkter, som er underlagt de fælles markedsordninger, funktioner, som både indebærer understøttelse af visse landbrugsmæssige aktiviteter på vidt forskellig måde, og finansiering af disse aktiviteter ved hjælp af afgifter og afgiftslignende byrder på de produkter, som er underlagt en fælles markedsordning.

På den anden side kan man imidlertid heller ikke sige, at dette forbud har en overvejende pragmatisk karakter i den forstand, at det kun gælder umiddelbart i henseende til Fællesskabets udøvende myndighed ved udførelsen af dens opgave med gennemførelsen af den fælles ordning af markederne. Det tilkommer ganske vist Fællesskabets institutioner at

foretage yderligere specifikationer ved hjælp af fællesskabsforordninger og direktiver for at muliggøre den fuldstændige gennemførelse af dette princip og følgelig bortskaffelsen eller harmoniseringen af de særlige foranstaltninger, som er iværksat af staterne, og som samtidig med at frembyde fordele på det lokale plan uheldigvis på det generelle fællesmarkedsplan fordrejer konkurrencen og forstyrrer funktioner af de fælles mekanismer; det er imidlertid sikkert, at dette forbud uden videre indebærer en tvangsmyndighed, som ikke kun er begrænset til institutionerne: idet det udgør et grundlæggende princip for den fælles ordning af markederne, forpligter det også staterne, og dets juridiske rækkevidde udstrækker sig også til borgerne, for så vidt som de forholdsregler, der er truffet af staterne, har direkte indvirkning (uafhængigt af enhver kvantitativ betragtning) på gennemførelsen med hensyn til staterne af fællesskabsbestemmelser vedrørende den fælles ordning af markederne. Således er der f.eks., hver gang en stat indfører en afgift på interventionsprisen eller eksportrestitutionen, ingen tvivl om, at en sådan skat, hvor lille den end er, strider mod forbudet i artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, da den har til følge, at det af Fællesskabet fastsatte beløb formindskes til skade for dem, der er undergivet statens skattemyndighed, og derfor fører til forskelsbehandling i anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne.

I et sådant tilfælde er forbindelsen mellem den nationale foranstaltning og basisreglerne for den fælles ordning af markederne direkte og af en sådan art, at den i væsentlig grad kan bringe den ensartede anvendelse af fællesbestemmelserne i fare. I denne situation er det klart og let at fastslå den indvirkning på gennemførelsen af Fællesskabets mekanismer for landbrugspriserne, som forskelsbehandlingen mellem de forretningsdrivende i Fællesskabet inden for rammerne af den fælles ordning af markederne medfører. Konstateringen af den og dens fjernelse forudsætter hverken økonomisk-politiske overvejelser eller mere al-

mindelige hensigtsmæssighedsbetragtninger. Forbudet mod forskelsbehandling har i et sådant tilfælde et indhold, der er tilstrækkeligt til, at den nationale dommer straks kan anvende det. Inden for disse grænser gælder reglen i artikel 40, stk. 3, 2. afsnit umiddelbart i den fulde betydning, som Domstolens retspraksis har tillagt dette begreb.

Når til gengæld forbindelsen mellem statslige normer og de normer, som konkret regulerer basismekanismen for den fælles ordning af markederne, som der er tale om, ikke er direkte, hvis indvirkningen af den af staten pålagte eller tolererede afgift i mindre grad belaster den ensartede anvendelse af fællesskabsbestemmelserne, som det netop vil være tilfældet, når den interne afgift ikke direkte berører de elementer, der er omfattet af fællesskabsbestemmelserne, tilkommer det Kommissionen at undersøge, om der er uoverensstemmelse mellem statens foranstaltning og handlemåde og fællesskabsbestemmelsernes krav eller påbud. I den henseende analyserer Kommissionen om fornødent alle spørgsmålets komplekse økonomiske aspekter, og den intervenserer følgelig ved anvendelse af de midler, som den råder over (herunder i påkommende tilfælde, Traktatens artikel 169, med det formål at fjerne den eventuelt for funktionen af den fælles ordning af markederne skadelige situation. Under hensyn til de talrige og komplekse vurderingselementer, som det er vigtigt at tage i betragtning ved konstateringen af forstyrrelsens tilstedeværelse og alvor, samt ved valget af det rette tidspunkt og den rigtige måde at reagere på for at bringe den til ophør, kan man imidlertid ikke tale om en umiddelbar anvendelse af forbudet, som kan skabe rettigheder for borgerne.

Vi er klar over, med hensyn til de særlige afgifter, som i virkeligheden kun påhviler de forretningsdrivende statsborgere i selve den stat, der opkræver dem, at udelukkelsen af den umiddelbare virkning af fællesskabsbestemmelserne, som eventuelt kunne påberåbes over for opretholdelsen af disse specielle foranstaltninger, kan

medføre en alvorlig begrænsning af mulighederne for beskyttelse af de private interesser. I et sådant tilfælde ville de privatpersoner, som har interesse i, at disse foranstaltningers uforenelighed med Traktaten bliver konstateret, faktisk ikke i praksis (således som det er muligt med hensyn til støtte) kunne regne med de andre medlemsstaters initiativ med henblik på at tvinge Kommissionen til at gribe ind, dvs. i yderste fald reagere mod denne institutions eventuelle passivitet ved direkte sagsanlæg.

Vi ved imidlertid, at begrænsninger af denne art er uadskilleligt forbundet med systemet, og at de kan forklares selv inden for rammerne af det fælles landbrugsmarked på det aktuelle stadium af dets gradvise virkeliggørelse.

Efter disse overvejelser af almindelig karakter vil vi nu gå over til undersøgelsen af de spørgsmål, som er formuleret af den nationale dommer mod hensyn til foreneligheden af visse særlige afgifter med den fælles markedsordning for ris.

Ente Risi er oprettet ved lovdekret af 2. oktober 1931 (nr. 1237) med det formål at beskytte den nationale risproduktion samt de industrielle og handelsmæssige aktiviteter, der er knyttet hertil, ved at lette afsætningen og forbruget af produktet og ved at fremme og støtte initiativer, der sigter på at forøge varens produktion, forarbejdning og forbrug. I henhold til denne lovs artikel 9 finansierer Ente sin virksomhed ved for hver kontrakt om salg af ris og på køberens bekostning at opkræve en »kontraktafgift«, hvis beløb fastsættes årligt af Ente med landbrugsministerens samtykke.

Det første spørgsmål fra byretten i Milano går ud på, om artikel 40, stk. 3, andet og tredje afsnit i Rom-traktaten i forbindelse med artikel 5 i denne Traktat generelt forbyder medlemsstaterne og specielt den italienske stat at give tilladelse til opkrævning til fordel for et ikke-statsligt organ af et bidrag eller en pengeafgift i form af et fast beløb pr. centner uafskallet ris produceret i Italien. Artikel 40 fastsætter i ovennævnte be-

stemmelser, at den fælles ordning af markederne »skal begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«; desuden bestemmer den i afsnit 3, at »en eventuel fælles prispolitik skal baseres på fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder«.

Den påståede krænkelse følger af den omstændighed, at den italienske forretningsmand, som køber uafskallet ris i Italien, udsættes for en forskelsbehandling i forhold til sine konkurrenter i Fællesskabet, som forsyner sig på verdensmarkedet uden at skulle betale kontraktafgiften, hvilket fordrejer funktionen af de foranstaltninger, som tjener til iværksættelse af den fælles prispolitik. Forskelsbehandlingen er klar, specielt med hensyn til eksporten af produktet til tredjelande, i og med at den italienske forretningsdrivende i henhold til artikel 17, stk. 2 i forordning nr. 359/67 i denne anledning modtager de samme restitutioner som de andre eksportører, der ikke er underlagt den omtalte afgift.

Forskelsbehandlingen eksisterer også på Fællesskabets marked, eftersom kontrakt-afgiften ikke tages i betragtning ved fastsættelsen af Fællesskabets indikativpris. Pålæggelsen af denne afgift forandrer følgelig det prisdannelsessystem, som er etableret af Fællesskabet, ved at påføre de italienske industrier en ekstra udgift, som ikke er hjemlet i fællesskabsbestemmelserne.

Forbudet mod diskriminerende foranstaltninger, der kan være skadelige for den ensartede karakter af beregningskriterierne for priserne på ris, har til følge, at Ente Nazionale Risi's opkrævning af afgiften bliver retstridig, og at den italienske handelsvirksomhed opnår ret til tilbagebetaling heraf. Denne konklusion bekræftes af den omstændighed, at gennemførelsen af den pågældende italienske bestemmelse ligeledes krænker den almindelige forskrift i Traktatens artikel 5. Dette er de betragtninger, som er formuleret af den italienske dommer. Bestem-

melserne i den ovennævnte artikel 40 har hovedsagelig til formål at undgå, at den fælles ordning af markederne bliver en kilde til forskelsbehandling mellem producenter eller forbrugere af landbrugsprodukter. Denne regel udelukker således ikke fuldstændigt medlemsstaternes beføjelse, som udgør et fremmed element i den fælles ordning af markederne, til at fortsætte med at pålægge afgifter eller afgiftslignende byrder med hensyn til disse produkter eller med hensyn til aktiviteter og transaktioner, som er nøje forbundet med dem.

Selv når man tager den udvikling i betragtning, som den af Ente Risi udfoldede virksomhed faktisk synes at have undergået i den forstand, at de funktioner, som varetages direkte af dette bureau til fordel for risindustrien, har mistet en væsentlig del af deres betydning, bliver der imidlertid den omstændighed tilbage, at denne virksomhed udøves til fordel for italienske producenter af ris, og man kan følgelig forestille sig, at den også, omend direkte, er til fordel for den italienske risindustri, som er den naturlige kunde for de italienske risavlere. At kontrollere om Ente Risis virksomhed, alt taget i betragtning, udviser en fordel for disse industrier, som kan udligne den afgift, der er pålagt dem, er en yderst vanskelig opgave, hvis løsning måske ikke fører til afgørende konklusioner, da disse ikke beror på et gensidigt bebyrdende forhold mellem ydelser og modydelser. Det er heller ikke let at bestemme, hvem der bærer denne afgift i sidste instans, i hvert fald ikke for så vidt angår salg af produkter, som er forarbejdet inden for Fællesskabet.

Det må også bemærkes, at artikel 40, idet den omtaler forbudet mod forskelsbehandling, udtrykkelig kun henviser til behandlingen af producenter og forbrugere. Det ser derfor ikke ud til, at de handlendes og forarbejdningsvirksomhedernes interesser med hensyn til anvendelsen af denne bestemmelse tillægges den samme direkte betydning, som de to kategorier af retsundergivne, der er omhandlet i bestemmelsen.

Det må følgelig tages i betragtning, at de væsentlige elementer i situationen, samtidig med at de frembyder aspekter, som kan rejse tvivl om deres forenelighed med den rigtige funktion af den fælles ordning af markederne, ikke gør det muligt for den nationale dommer at anvende forbudet mod forskelsbehandling på den måde, som er foreslået af sagsøgerne i hovedsagen. Kommissionens opgave, at føre tilsyn med den virksomhed og den enekompetence, der udøves af de statsmyndigheder, som intervenserer på landbrugsområdet, og at træffe de forholdsregler, som er nødvendige, når den finder, at der forekommer fordrejninger, der er uforenelige med den rigtige funktion af de særlige mekanismer i den fælles markedsordning for et landbrugsprodukt, forudsætter undersøgelse og vurdering af økonomiske og faktiske elementer af en sådan kompleksitet, at den nationale dommer ikke er i stand til at gennemføre dette på hensigtsmæssigt måde. Det drejer sig først og fremmest om en administrativ opgave på højt plan, som endog indeholder politiske aspekter. I sager som den, der er forelagt byretten i Milano, kan der således ikke anerkendes en ret for borgerne til at pårøbe sig forbudet mod forskelsbehandling for at unddrage sig forpligtelser og opnå tilbagebetaling af afgifter opkrævet af et administrativt organ, som staten har pålagt at udføre en bestemt virksomhed til fordel for en særlig national produktion.

Specielt hvad angår problemet om den forskelsbehandling, som er forbundet med manglende restitution for den afgift, der pålægges ris eksporteret til tredjelande, bemærker sagsøgeren i hovedsagen, at forskelsbehandlingen er endnu klarere her, fordi den italienske eksportør, der har måttet betale kontraktavgift, modtager den samme restitution som de andre eksportører, der ikke har været underkastet denne afgift.

I dette tilfælde synes konstateringen af skadevirkningen og dens omfang at være lettere end ved salg, som finder sted inden for fællesmarkedet, hvor det er muligt, at den fordyring af råvaren, som føl-

ger af kontraktavgiften, i sidste instans, i hvert fald delvist, vil blive overvæltet på den endelige forbruger. At afgøre, om den italienske forretningsmand befinder sig i en mindre gunstig situation på verdensmarkedet end de andre eksportører i Fællesskabet på grund af manglende godtgørelse for den opkrævede afgift, forudsætter på sin side komplicerede undersøgelser og vurderinger.

Opretholdelsen af en faktisk forskelsbehandling i forhold til de producenter i Fællesskabet, som forarbejder uafskallet ris fra tredjelande, er blandt andet betinget af anvendelsen »in concreto« af bestemmelsen i artikel 17, stk. 2, tredje afsnit i forordning nr. 359/67, hvorefter der må skabes ligevægt mellem anvendelsen af basisprodukter fra Fællesskabet med henblik på udførsel af forarbejdningsprodukter til tredjelande og anvendelsen af de til aktiv forædling tilladte produkter fra disse lande. Med hensyn til forretningsdrivende, som sælger ris hidrørende fra en anden medlemsstat, er muligheden for en situation, som konkret er til skade for den italienske risindustri, afhængig af afgiftslovgivningen i denne anden stat.

Så længe interne skatter pålagt et eller andet produkt, som er underlagt den fælles ordning af markederne, ikke som sådan er forbudt ifølge fællesskabsretten i dennes nuværende skikkelse, bør det faktisk kontrolleres sag for sag, om der konkret foreligger en fordrejning, som bør ophæves efter den fremgangsmåde, der er fastsat med henblik herpå i fællesskabsretten. Bortset fra de tilfælde, hvor de fælles mekanismer er selve genstanden for forskelsbehandlingen på nationalt plan, eller mere generelt, de tilfælde, hvor en af de nationale myndigheder gennemført forskelsbehandling i sig selv er absolut uforenelig med fællesskabssystemet (i hvilket tilfælde der ikke er grund til at vurdere de kvantitative elementer for at uddrage uforeneligheden heraf), påhviler den undersøgelse, der er tale om, Fællesskabets organer og ikke den nationale dommer.

Uden for de snævre rammer for den uimiddelbare anvendelighed af forbudet i

henhold til artikel 40, stk. 2, andet afsnit får den almindelige forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne ved artikel 5, af de grunde, som er nævnt ovenfor, virkning fra det tidspunkt, hvor de kompetente fællesskabsinstitutioner har foretaget den bestemmelse af selve forbudets indhold, som fra tid til anden er nødvendig for at muliggøre, at den fælles ordning af markederne fungerer. Artikel 5, stk. 2 kan ganske vist have en restriktiv virkning, nemlig at forbyde særlige handlemåder eller anvendelsen af national ret (som i det allerede nævnte tilfælde vedrørende »Deutsche Grammophon Gesellschaft«), men kun når uforeneligheden af den nationale regel eller dens anvendelse i det konkrete tilfælde strider mod fællesskabsretlige regler, som er umiddelbart gældende. Den almindelige forpligtelse i artikel 5 kan til gengæld ikke gøre en bestemmelse, hvis normative indhold ikke er tilstrækkeligt klart eller præcist, umiddelbart anvendelig.

Ovenstående betragtninger har også, i hvert fald til dels, gyldighed for det svar, som skal gives på det andet og det tredje spørgsmål, hvorved byretten i Milano ønsker oplyst, om den manglende restitution af den kontraktavgift for riseksport, som opkræves på uafskallet ris produceret og forarbejdet i Italien, også indebærer en krænkelse af artikel 40, stk. 3, tredje afsnit samt principperne i Rådets forordning nr. 359/67/EØF (særlig indeholdt i artiklerne 2, 4 og 14 vedrørende henholdsvis indikativprisen, interventionsprisen og tærskelprisen), hvorpå det fælles prissystem inden for rissektoren er baseret.

Bestemmelsen i artikel 40, stk. 3, tredje afsnit, hvorefter den fælles prispolitik skal baseres på fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder, vedrører den side af diskriminationsforbudet, for hvilken vi har anerkendt umiddelbar anvendelighed. Eksistensen af nationale afgifter, der omfatter produkter, som er underlagt den fælles ordning af markederne, er ikke i sig selv uforenelig med sådanne kriterier og ensartede beregningsmetoder. En afgift som kontraktavgiften har fak-

tisk ikke direkte indvirkning på anvendelsen af de fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder, som ligger til grund for den fælles markedsordning for ris, den er altså ikke i sig selv uforenelig med den nævnte traktatbestemmelse. Og hvis dens virkninger konkret forstyrrer de beskyttelsesforanstaltninger, som gælder inden for fællesmarkedet, eller støtteforanstaltningerne for eksporten af den italienske produktion, eller hvis de stiller brugerne af italiensk uafskallet ris dårligere end deres konkurrenter, såvel inden for fællesmarkedet som ved eksport, tilkommer det på ny Fællesskabets udøvende myndighed at råde bod på denne situation ved at træffe de fornødne forholdsregler.

Hvis det er rigtigt, at afgifter som dem, der er forelagt byretten i Milano til bedømmelse, ikke kommer i betragtning ved fastsættelsen af importafgiften, kan man ikke se bort fra den omstændighed, at en afgift, der påhviler forarbejdningsindustrien for det indenlandske produkt, i særlige tilfælde kan skade virkeliggørelsen af et af hovedformålene med importafgiften, nemlig beskyttelsen af Fællesskabets produktion, et formål som også gælder for forarbejdningsindustrien.

Hvis sådanne tilfælde opstår, bør Kommissionen intervenere for at ophæve disse fordelrejninger, enten ved at ændre afgiftens beløb eller ved at pålægge vedkommende stat at ændre afgiftens beløb eller ved at pålægge vedkommende stat at ændre sin interne lovgivning for at udligne den konstaterede skade. Det drejer sig imidlertid her om en faktisk omstændighed, som altid i første instans er undergivet den kompetence til at foretage undersøgelser og vurderinger, som tilkommer Fællesskabets udøvende myndighed.

Hvad særlig angår interventionspriserne, må der gøres opmærksom på, at disse udelukkende er foreskrevet for uafskallet ris og således hovedsagelig er til fordel for landbrugerne, hvoraf det generelt følger, at forarbejdningsindustrien for ris i almindelighed ikke kan have nogen di-

rette interesse i gennemførelsen af denne bestemmelse.

Det fjerde spørgsmål, hvorved byretten i Milano ønsker oplyst, om bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet og tredje afsnit er umiddelbart gældende, finder sit svar i de overvejelser, vi lige har foretaget med hensyn til de foregående spørgsmål.

Ved sit femte spørgsmål ønsker den italienske dommer at vide, om pålæggelsen af kontraktafgiften kan indebære en krænkelse af princippet om Fællesskabets præference. Også her følger svaret implicit af de betragtninger, som er fremført ovenover. Kontraktafgiften kan ikke i sig selv udgøre en krænkelse af princippet om Fællesskabets præference. En sådan krænkelse er en mulighed, men da kontrollen af et sådant tilfælde afhænger af vurderingen af kvantitative elementer, og da krænkelsen vil kunne imødegås på forskellige måder, der netop vælges af Fællesskabets udøvende myndighed efter en hensigtsmæssighedsbedømmelse, påhviler denne opgave Kommissionen og ikke den nationale dommer, bortset naturligvis fra denne Domstols kompetence i tilfælde af sagsanlæg herom mod Kommissionen.

Byretten i Milano spørger yderligere, om en særlig afgift som kontraktafgiften kan udgøre en afgift med tilsvarende virkning som eksporttold eller en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion i strid med artiklerne 20, stk. 2 og 23, stk. 1 forordning nr. 359/67.

Kontraktafgifter påhviler ris produceret i Italien uafhængigt af, om varen eksporteres eller forbruges på stedet. Anvendelsen af denne afgift afhænger følgelig af den territoriale oprindelse af ris, som er genstand for et ejerskifte, eller som forarbejdes af industrien, og ikke af den omstændighed, om risen har passeret statens grænser.

På den anden side udgør kontraktafgiften (som selvfølgelig ikke er pålagt for at begrænse eksporten af italiensk ris) en intern forholdsregel af afgiftsmæssig ka-

rakter og adskiller sig som sådan, både ved sin struktur og ved sit mål, fra kvantitative udførselsrestriktioner. Selv om afgiften, da den kun rammer indenlandske produkter, teoretisk kunne have til virkning at neddæmpe eksporten både til de andre medlemsstater og til tredjelande, kan den imidlertid ikke af den grund sammenlignes med en kvantitativ udførselsrestriktion, eftersom den nævnte virkning, hvis den indtrådte, ville være af udelukkende indirekte natur.

Til gengæld kunne omfanget af denne eventuelle virkning være større, for så vidt angår forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som eksporttold.

Det er rigtigt, at Traktaten ikke indeholder nogen almindelig forpligtelse for medlemsstaterne til at tilbagebetale interne skatter og afgifter ved eksport af de produkter, som er omfattet heraf. Da det imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke drejer sig om en afgift, som er led i en almindelig intern afgiftsordning, men tværtimod om en speciel afgift, som er pålagt et landbrugsprodukt med det klart afgrænsede mål at finansiere et særligt offentligt kontors virksomhed, kan manglende godtgørelse af denne afgift ved eksport af et produkt, som er afledt af den af afgiften omfattede råvare, bevirke en krænkelse af forbudet mod at pålægge afgifter med tilsvarende virkning som told i henhold til artikel 20, stk. 2, andet afsnit og artikel 23, stk. 1, første led i forordning nr. 359/67/EØF, når den afgift, der bæres af forarbejdningsindustrien, ikke finder sin kompensation i Entes virksomhed, som den skal finansiere.

Vi har allerede understreget andetsteds, at denne afgift, som er pålagt af hensyn til et offentligt kontors virksomhed til gunst for den nationale risproduktion, opvejes af en fordel for risindustrierne, som er de naturlige aftagere af uafskallet ris høstet i Italien. Man kan derfor ikke udelukke, at selv den manglende godtgørelse af kontraktafgiften ved eksport kan begrundes på det økonomiske plan, når de tjenester, som ydes af Ente

Risi, har positive virkninger for eksporten ved at bidrage til produktionen og afsætningen af ris i Italien.

Af disse og under hensyn til grænserne for Domstolens kompetence i henhold til artikel 177, kan man ikke på nuværende stadium betragte den omhandlede afgift som en afgift med tilsvarende virkning som en eksporttold.

Den nationale dommer spørger endelig, om anvendelsen af kontraktavgiften udgør et sådant misbrug af en dominerende stilling, som er forbudt ifølge EØF-traktatens artikel 86.

I dette spørgsmål ligger ikke, at misbruget skyldes kontraktavgiftens fastsættelse på et for højt niveau, men simpelthen at det er en følge af Entes magt til at opkræve betaling.

Det er derfor nærliggende at svare, at Ente Nazionale Risi i egenskab af et organ, som er betroet varetagelsen af en offentlig interesse, ikke blot har beføjelse men også pligt til at anvende den lov, i henhold til hvilken den er oprettet, og som regulerer dens funktion og aktivitet. Da man i det foreliggende tilfælde må se bort fra klagepunktet om *misbrug* som følge af niveauet for den afgift, der konkret er fastsat af Ente, kan man under ingen omstændigheder lægge den til last, at den på korrekt måde har anvendt den lov, som regulerer dens funktion, så meget mindre som denne lov ikke er anset for stridende mod fællesskabsretten.

De fornævnte spørgsmål må folgelig besvares benægtende.

Før vi formulerer svarene, som vi foreslår på de forskellige spørgsmål fra byretten i Milano, mener vi endnu en gang et måtte henlede opmærksomheden på et problem, som har været drøftet i forbindelse med den mundtlige forhandling, og som snarere angår proceduren end fællesskabsretten.

Idet Kommissionens befuldmægtigede henviser til den kritik, som er udtrykt af den italienske regering i dens indlæg, og henviser til, at der ikke har fundet kontradiktoriske forhandlinger sted ved den

nationale ret, nævner han den meningsforskelle, som skiller parterne i den nationale sag, vedrørende muligheden for efter national ret at stille **spørgsmål** til denne Domstol inden for rammerne af en sag om foreløbige retsmidler når henses til de særlige egenskaber ved denne procesform, der forløber uden mundtlig forhandling.

Vi bemærker i den henseende, at den nationale dommers beføjelse til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål er hjemlet og reguleret i fællesskabsretten og ikke i national ret. Ånd og bogstav i artikel 177 tillader at **fastslå**, at Domstolens kompetence omfatter alle tilfælde, hvor den nationale dommer anmoder den om at tage stilling til et fællesskabsretligt problem, hvis løsning han selv er i tvivl om, og som han betragter som væsentligt med henblik på den afgørelse, han skal træffe i en bestemt sag. Dommerens funktion i en sag om et foreløbigt retsmiddel er også omfattet af dette princip, som det er fastslået i Domstolens dom af 14. december 1971 i sag nr. 43/71 (S.a.s. Politi, Rec. 1971, s. 1048). Og det er ikke relevant, når man anfører herimod, at dommeren på grund af mangelen på kontradiktoriske forhandlinger ikke kan vurdere, om der foreligger et fortolknings- eller gyldighedsproblem; som vi ved, behøver problemet ikke at have været rejst af parterne, og den omstændighed, at den nationale dommer skønner det nødvendigt at få opklaret en foreliggende tvivl med henblik på sin afgørelse, er tilstrækkelig begrundelse for en henvisning til denne Domstol. Uden at det er nødvendigt at indlede en debat om realiteten i den juridiske argumentation, der er baseret på intern ret, synes det i øvrigt vanskeligt foreneligt med ånden og målsætningen i systemet i artikel 177 samt med den generelle forpligtigelse, der påhviler medlemsstaterne i henhold til Traktatens artikel 5, at en national dommer kan anklages for overtrædelse af national ret, blot fordi han har udøvet en beføjelse, der tilkommer ham i henhold til Traktatens artikel 177.

Vi bemærker imidlertid, at den særlige karakter af sager vedrørende foreløbige retsmidler kan influere på anvendelsen af de processuelle regler for præjudicielle sager. Da Domstolens afgørelse naturligvis er bindende for den pågældende dommer, er det i overensstemmelse med det almindelige princip om forsvarets rettigheder (som er vigtigt i alle sager), at parterne har mulighed for at give udtryk for deres egen mening også med hensyn til fortolkningen af fællesskabsretten, og følgelig bør bestemmelsen i artikel 20 i

protokollen vedrørende Domstolens statut, hvorefter parterne i hovedsagen skal have lejlighed til at indgive indlæg, tilpasses til den foreliggende sag. Da de implicerede i sagen om foreløbige retsmidler ikke er parter i tvisten, bør reglen i artikel 20 — som det i øvrigt er sket i det foreliggende tilfælde — anvendes således, at der ved de parter, som skal have adgang til at indgive indlæg, skal forstås ikke blot sagens egentlige parter men også andre implicerede.

Som konklusion og idet jeg stiller spørgsmålene fra byretten i Milano op i en logisk ordning, som afviger lidt fra den, hvori de er fremsat, foreslår jeg følgende besvarelse af disse spørgsmål:

1. EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit forbyder ikke på generel og automatisk måde medlemsstaterne at tillade et offentligt kontor, som udøver en virksomhed til gavn for en bestemt landbrugsproduktion på nationalt territorium, at opkræve særlige afgifter i form af et fast beløb pr. centner af den vare, som er omfattet af nævnte kontors virksomhed.
2. De bestemmelser, der er nævnt i Traktatens artikel 40, stk. 3, andet og tredje afsnit, kan ikke betragtes som umiddelbart gældende i medlemsstaternes retsorden og som skabende subjektive rettigheder for borgerne, som retterne skal beskytte, for så vidt de omhandlede forholdsregler har direkte virkning for mekanismerne i de fælles markedsordninger. I rissektoren er denne umiddelbare virkning med hensyn til nationale forholdsregler — inden for de grænser, som er angivet ovenfor — opstået ved virkning fra ikrafttrædelsesdagen for forordning nr. 359/67/EØF.
3. Forbudet mod forskelsbehandling i den nævnte artikel 40, stk. 3 skaber ikke rettigheder for borgerne med hensyn til den manglende godtgørelse ved eksport af et forarbejdet produkt af en intern afgift, som er pålagt køb af råvarer af national produktion.
4. Den forpligtelse for Fællesskabet, som følger af forbudet mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 3, forudsætter ikke, at Fællesskabet skal ophæve alle mulige uoverensstemmelser, som følger af interne restforskrifter, samtidig med oprettelsen af den fælles landbrugsordning.

5. Anvendelsen af en afgift, som den, der omhandlet under punkt 1. ovenfor, udgør ikke i sig selv en krænkelse af princippet om Fællesskabets forrang.
6. En speciel afgift på køb af uafskallet ris af national produktion udgør ikke i tilfælde af manglende godtgørelse ved eksport af det forarbejdede produkt en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt i henhold til artikel 20, stk. 2, første led og artikel 23, stk. 1, første led i forordning nr. 359/67/EØF, når nævnte afgift udlignes af den virksomhed, som udøves af det kontor, der oppebærer afgiften, til fordel for de forretningsdrivende, som berøres af denne virksomhed.

Anvendelsen af nævnte afgift udgør ikke en krænkelse af artiklerne 20, stk. 2, andet led og 23, stk. 1, andet led i forordning nr. 359/67/EØF, der forbyder indførelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner ved eksport.

7. Isoleret betragtet, dvs. uden hensyn hverken til dens konkrete økonomiske virkning eller til arten af den eventuelle modydelse fra Ente, kan anvendelsen af nævnte afgift ikke udgøre et misbrug af en dominerende stilling i den betydning, som er forudsat i Traktatens artikel 86.