

3. Artikel 6 er ugyldig, da Kommissionen ved ikke at angive beregningsmåden for afgiften på sukkerlagrene og hvilke erhvervsdrivende, afgiften påhvilede, har undladt at fastsætte de væsentlige grundlæggende regler.
4. Det tilkommer i første række de nationale myndigheder inden for deres retssystem at drage konsekvenserne af ugyldigheden af en fællesskabsretsakt, der erklæres inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 177, for så vidt angår den nationale retsakt til gennemførelse af den pågældende fællesskabsretsakt.

I sag 23/75

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af »Pre-tore« (byretten) i Abbiategrasso er indgivet til Domstolen for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

REY SODA

SAMMENSLUTNINGEN AF ITALIENSKE SUKKERVAREINDUSTRIER

SAMMENSLUTNINGEN AF ITALIENSKE SODAVANDSFABRIKANTER

SAMMENSLUTNINGEN AF ITALIENSKE LEVNEDESMIDDELINDUSTRIER

og

CASSA CONGUAGLIO ZUCCHERO

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 6 i forordning (EØF) nr. 834/74 af 5. april 1974 om fastsættelse af nødvendige foranstaltninger til undgåelse af forstyrrelser på sukkermarkedet på grund af prisforhøjelsen i denne sektor for sukkerproduktionsåret 1974/1975 (EFT 1974, L 99, s. 15),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene R. Monaco og H. Kutscher, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, Mackenzie Stuart og A. O'Keefe,

generaladvokat: H. Mayras

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

1280

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF's Domstol, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Sagens faktiske omstændigheder

Med hjemmel i den italienske forfatnings artikel 77, der bemyndiger den udøvende magt til i særlig hastende nødsituationer at udstede provisoriske bestemmelser med lovkraft, har den italienske regering ved lov-dekret nr. 255 af 8. juli 1974 om gennemførelsen af fællesskabsforordningerne nr. 834/74 og 1495/74 vedrørende sukker bestemt til menneskeføde (Den italienske Republiks lovtidende nr. 177 af 8. juli 1974, s. 4522), pålagt enhver, som den 1. juli 1974 kl. 0.00 havde hvidt sukker, råsukker eller sirupper fra sukker i hænde, eller som stod som modtager af disse produkter i mængder, der oversteg 500 kg, til Cassa Conguaglio Zucchero senest den 30. september 1974 at indbetale et beløb, der fremgik af det som bilag til det nævnte lov-dekret optagede skema.

Det bestemtes endvidere i lov-dekretet, at den førnævnte »Cassa« fra den 31. december 1974 skulle fordele de således opkrævede beløb direkte til de italienske roeproducenter, efter de af det interministerielle prisudvalg nærmere fastsatte regler.

Lov-dekretet trådte i kraft på dagen for dens offentliggørelse.

Cassa Conguaglio Zucchero er et offentligt italiensk organ, oprettet ved det interministerielle prisudvalgs dekret nr. 1195 af 22. juni 1968 (Den italienske Republiks lovtidende nr. 162 af 27. juni 1968), der har til opgave at varetage »prisudligningen« på det italienske sukkermarked.

I medfør af de førnævnte bestemmelser, og for at undgå de deri for overtrædelser fastsatte sanktioner indbetalte virksomheden Rey Soda, en sukkerforarbejdende virksomhed, selv om den anså den således pålagte forpligtelse for ulovlig, til Cassa Conguaglio Zucchero et beløb på 366 910 lire, idet man forbeholdt sig at søge beløbet tilbagebetalt.

Den 19. november 1974 begærede virksomheden Rey Soda ved »Pretore« i Abbiategrasso arrest foretaget hos Cassa Conguaglio Zucchero for et beløb på indtil 366 910 lire.

Rey Soda støttede sin arrestbegæring på national ret og fællesskabsretten, og fremsatte begæringen af frygt for at miste sikkerheden for fordringen, når Cassa Conguaglio Zucchero havde udbetalt de pågældende beløb til roeproducenterne.

Den 22. november 1974 tog »Pretore« begæringen til følge og arrest blev foretaget i Rom den 26. november 1974.

Cassa Conguaglio Zucchero blev indstævnet for »Pretore« og indtrådte i sagen som part. Den 17. januar 1975 indtrådte tre nationale sammenslutninger, der repræsenterer de italienske sukkerforarbejdende virksomheder, i sagen til støtte for virksomheden Rey Soda's påstand.

Efter en kontradiktorisk sagsbehandling forelagde »Pretore« ved kendelse af 30. januar 1975 Domstolen følgende spørgsmål:

1. Skal artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 og 2106/74, forstås således, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen bemyndigelse for den italienske stat til også at pålægge de sukkerforarbejdende virksomheder en afgift, hvis provenu tilkommer roeproducenterne?
I benægtende fald, dvs. såfremt den italienske stat er bemyndiget til at fastsætte en sådan afgift, anmodes yderligere om en besvarelse af følgende spørgsmål:
2. Er artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 og 2106/74 tilblevet på ulovlig måde, fordi en afgift af den art, bestemmelsen hjemler, udtrykkeligt skal godkendes af Ministerrådet?
3. For så vidt som artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 og 2106/74 (eventuelt) kan fortolkes således, at den bemyndiger Italien til at pålægge de sukkerforarbejdende virksomheder at foretage indbetalinger til fordel for sukkerroeproducenterne, er denne afgift da ulovlig, fordi den krænker det princip om ligebehandling og ikke-diskrimination (der også finder anvendelse med hensyn til skatter og afgifter), som er udtrykt i EØF-traktatens artikler 40, stk. 3, og 7, og som er fælles for medlemsstaternes retssystemer?
4. Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 1495/74, for så vidt som den også pålægger de forarbejdende virksomheder at give oplysning om størrelsen af deres lagre, ulovlig på grund af manglende begrundelse idet:
 - a) den (i første betragtning) begrundes med en henvisning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, skønt denne fællesskabsretsakt hverken indfører eller begrunder nogen oplysningspligt for de forarbejdende virksomheder,
 - b) den begrundes med en henvisning til nødvendigheden af »at give Italien tilladelse til meget hurtigt at træffe gennemførelsesforanstaltninger«, skønt der i det italienske retssystem findes midler, der overflødigger enhver retsanordnende indgriben fra Fællesskabets side, som kun er begrundet heri,
 - c) den ikke begrunder, hvorfor den sukkermængde, der ikke omfattes af oplysningspligten, er fastsat til 500 kg.
5. For så vidt som artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74 som ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 og 2106/74 (eventuelt) kan fortolkes således, at den bemyndiger den italienske stat til at pålægge de forarbejdende virksomheder at foretage indbetalinger, såfremt de er i besiddelse af lagre på over 500 kg, er denne bestemmelse da ulovlig, fordi den er udtryk for en forskelsbehandling, nærmere betegnet fordi den giver italienske statsborgere en ugunstigere behandling end den, der blev givet franske statsborgere i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1344/71?
6. Er artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 og 2106/74, ulovlig på grund af fejlbedømmelse og forvanskning af de faktiske omstændigheder samt på grund af selvmodsigende begrundelser, idet:
 - a) den omstændighed, at en forarbejdende virksomhed den 1. juli 1974 besad et lager på over 500 kg, ikke var ensbetydende med noget »overdrevent sukkerlager« (syvende betragtning til forord-

- ning (EØF) nr. 834/74), men var en teknisk nødvendig foranstaltning i produktionens tilrettelæggelse;
- b) der hverken da forordning (EØF) nr. 834/74 blev udstedt eller den 1. juli 1974 i Italien forelå sådanne »forstyrrelser på dets marked som følge af forhøjelsen i italienske lire af sukkerprisen«, der kunne begrunde de foranstaltninger, som fællesskabsretsakterne (eventuelt) hjemler;
- c) netop den omstændighed, at de forarbejdende virksomheder blev pålagt en afgift, beregnet på grundlag af sukkerlagrene den 1. juli 1974, kunne skabe den fordrejning i konkurrencevilkårene, som forordning (EØF) nr. 834/74 tilsigtede at undgå (anden betragtning).
7. Er artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger nr. 1495/74 og 2106/74 ulovlig, fordi den blev udstedt uden nogen form for forudgående høring af de berørte fællesskabsborgere eller deres repræsentative organisationer, og altså uden hensyn til de demokratiske grundsætninger i Fællesskabets og medlemsstaternes retssystemer?
8. Er artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 834/74, som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 og 2106/74 ulovlig, fordi den pålægger forpligtelser, navnlig af økonomisk art, uden at fastsætte en tilstrækkelig frist for »lovsfritagelse«, og fordi den kunne have indvirkning på allerede eksisterende forhold, hvoraf nogle endog var ophørt, før den blev offentliggjort?
9. Findes der i fællesskabsretten principper, der medfører, at en lovgivningsakt i en medlemsstat kan anses som ulovlig, fordi den strider mod fællesskabsretten, når:
- a) den pågældende lovgivningsakt er udstedt med henblik på gennemførelsen af retsakter hidrørende fra Fællesskabets institutioner, der abstrakt har hjemmel i EØF-traktatens artikel 189, men som i concreto er ulovlige og ugyldige;
- b) forfatningsbestemmelserne i medlemsstaten kun tillader, at denne lovgivningsakt udstedes i »særlig hastende nødsituationer«, og når akten er udstedt med henblik på den rettidige udøvelse af de beføjelser, som Fællesskabets institutioner adskillige måneder tidligere (forudsætningsvist) har tillagt den pågældende medlemsstat;
- c) lovgivningsakten pålægger økonomiske forpligtelser, der yderligere er sanktioneret med hårde straffe, med henblik på eksisterende forhold eller i visse tilfælde endog på forhold, der ikke længere forelå, da lovgivningsakten blev vedtaget og offentliggjort?
10. Tillader de principper, der ligger til grund for Det europæiske Fællesskab, at en kategori af borgere (de sukkerforarbejdende virksomheder) pålægges en økonomisk afgift, hvis prøvenu tilkommer en anden kategori af borgere (roeproducenterne), og dette uden at der kan lægges den første kategori noget til last, eller at den anden kategori har gjort sig særlig fortjent hertil?
11. Tillader bestemmelserne i Rom-traktatens artikler 3 (f), 85 og 86 samt artikel 5, at der inden for en landbrugssektor, reguleret af EØF-lovgivningen, fastsættes regler, der fordrejer konkurrencen mellem Fællesskabets erhvervsdrivende i denne sektor?
12. Skal den »merværdi på lagre«, der omhandles i artikel 6 i forordning nr. 834/74 (stadig under forudsætning af, at Domstolen anser den pågældende forordning for lovlig eller anvendelig på sukkerforarbejdende virksomheder) forstås på den måde, at denne merværdi kan fremgå af forskellen mellem to priser, hvoraf den ene er afledt af den for produktionsåret 1973/74 fastsatte fællesskabsinterventionspris for sukker, medens den anden er afledt af den for sukkerproduktionsåret 1974/75

fastsatte tærskelpris, eller fremgår denne merværdi af de priser, der faktisk anvendtes på det italienske marked på de i betragtning kommende tidspunkter?

II — De stillede spørgsmåls økonomiske og lovgivningsmæssige sammenhæng

1. Med hjemmel i EØF-traktatens artikler 42, 43 og 227 har Rådet vedtaget forordning nr. 1009/67/EØF af 18. december 1968 om den fælles markedsordning for sukker.

Det fremgår af denne forordning, at det fælles marked for sukker omfatter et system med indikativ- og interventionspriser for sukker og med minimumspriser for roer. De afledede interventionspriser fastsættes under hensyntagen til de regionale prisforskelle for sukker, som kan forventes ved normal høst og fri bevægelighed for sukker, på grundlag af de naturlige betingelser for markedsprisdannelsen (artikel 3).

Efter forordningens artikel 6 fastlægger Rådet, særlig med hensyn til de almindelige betingelser for køb, levering, aftagning og betaling af sukkerroer, rammebestemmelser, som brancheaftaler på fællesskabs-, regionalt eller lokalt plan såvel som kontrakter indgået mellem sælgere og købere af sukkerroer skal være i overensstemmelse med.

Ud fra den betragtning, at virkeliggørelsen af et enhedsmarked på grundlag af et fælles prissystem ville være truet ved ydelse af visse former for støtte, blev traktatens artikler 92-94, gjort anvendelige inden for sukkersektoren (artikel 36).

Det bestemmes dog i artikel 34:

- 1. Den italienske Republik kan i sukkerproduktionsårene 1968/69 til 1974/75 yde sine sukkerroeproducenter samt sin sukkerroearbejdende industri tilpasningsstøtte. Denne støtte bortfalder den 30. juni 1975.

2. Støtten til sukkerroeproducenterne må ikke overstige 1,10 RE (fra den 1. juli 1971: 1,80 RE) pr. ton ... sukkerroer.

2. Artikel 37 i grundforordningen bestemmer:

- 1. For de pr. 1. juli 1968 eksisterende sukkerbeholdninger fastsætter Rådet på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, bestemmelserne om de foranstaltninger, som er nødvendige til udligning af forskellen mellem de nationale sukkerpriser og de fra 1. juli 1968 gældende priser.
- 2. De bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at der ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet opstår forstyrrelser på sukkermarkedet som følge af ændringer i prisniveauet, kan fastsættes i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 40.

Ved forordning nr. 769/68 om de nødvendige foranstaltninger til udligning af forskellen mellem de nationale sukkerpriser og de pr. 1. juli 1968 gældende fællesskabspriser (JO 1968, L 143, s. 14) traf Rådet bestemmelse om en optælling i hele Fællesskabet af sukkermængder på over 1 000 kg pr. ihændebarer. Det pålagdes medlemsstaterne at opkræve en vis afgift på disse sukkermængder, med undtagelse af de mængder, der udgjorde arbejdslagre. Den sukkermængde, der udgør en sukkerforbrugende virksomheds arbejdslager, defineres i artikel 1, stk. 3, som: »den sukkermængde, sukkerforbrugende virksomheder ligger inde med, og som er nødvendig til en normal drift i højst 4 uger».

Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1344/71 (JO 1971, L 140, s. 27), der fulgte efter den franske franc's devaluering, blev det fastsat, at Frankrig skulle foretage en optælling af sukkermængder på over 5 000 kg pr. ihændebarer. For de anførte sukkermængder blev der fastsat en afgift på 10,70 francs pr. 100 kg hvidt sukker.

Der var dog truffet bestemmelse om, at der ikke skulle opkræves nogen afgift på de lagre, der blev anset som de sukkerforbrugende virksomheders arbejdslagre. Det var endvidere bestemt, at den samlede sukkermængde, der som arbejdslagre blev fritaget for afgiften, ikke måtte overstige 20 000 tons. Ved fordelingen af denne mængde var Frankrig forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå forskelsbehandling af de berørte virksomheder.

Hverken efter Rådets forordning nr. 769/68 eller efter Kommissionens forordning nr. 1344/71 var de pågældende medlemsstater forpligtet til at anvende afgiftens provenu til noget bestemt formål.

3. Efter den italienske lires devaluering fastsatte Rådet den 31. oktober 1973 i dennes forordning 2958/73 (EFT 1973, L 303, s. 1) en omregningskurs, som skulle anvendes for liren inden for landbrugssektoren, og som var mere i overensstemmelse med den økonomiske virkelighed.

Samme dag vedtog Rådet imidlertid forordning nr. 2959/73, der ud fra den betragtning, at den daværende konjunktur på sukkerområdet gjorde prisstigningen på landbrugsvarer umiddelbart uantagelig for sukker, og at tilpasningen af de italienske priser for denne vare derimod kunne ske inden for en rimelig frist i forbindelse med produktionsårets begyndelse, bestemte, at interventionsprisen for sukker og minimumspriserne for roer fastholdtes indtil udgangen af produktionsåret 1973/1974, dvs. indtil udgangen af juni 1974, på det pr. 31. oktober 1973 gældende niveau, udtrykt i lire.

Lires devaluering skulle først slå igenem på interventionsprisen for sukker den 1. juli 1974.

Da Rådet i marts 1974 fastlagde interventionsprisen for sukkerproduktionsåret 1974/1975 (fra den 1. juli 1974) på et niveau, der lå 7 % over den i det foregående sukkerproduktionsår anvendte pris, skulle interventionsprisen udtrykt i

lire på grund af den samlede virkning af den nye repræsentative kurs og den nye interventionspris have været forhøjet med ca. 37 %.

4. Kommissionen udstedte forordning (EØF) nr. 834/74 af 5. april 1974, der fastsatte de nødvendige foranstaltninger til undgåelse af forstyrrelser på sukkermarkedet på grund af prisforhøjelsen i denne sektor for sukkerproduktionsåret 1974/1975 (EFT 1974, L 99, s. 15). Forordningen trådte i kraft dagen efter dens offentliggørelse i EF-Tidende, dvs. den 10. april 1974.

Forordningen angiver at være udstedt med hjemmel i artikel 37, stk. 2, og artikel 38 i Rådets forordning nr. 1009/67/EØF, artikel 11 i forordning (EØF) nr. 206/68 (om fastsættelse af rammebestemmelser for kontrakter og brancheaftaler vedrørende køb af sukkerroer) og i Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 af 12. maj 1971 (om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren, som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer) (EFT-specialudgave 1971 (I), s. 231; org. ref. JØ 1971, L 106, s. 1).

Forordningens syvende betragtning lyder: »stigninger i sukkerpriserne i Italien udtrykt i italienske lire, som følge af kursen på den italienske lire inden for sukkersektoren, overgår i betydelig grad Fællesskabets forhøjelse; det er nødvendigt at undgå forstyrrelser på det fælles marked ved dels at yde en reduktion af det monetære udligningsbeløb for sukker, importret før 1. juli 1974 og solgt til forbrug på eller efter denne dato, dels at forpligte Italien til at foretage nationale foranstaltninger på dets marked; disse nationale foranstaltninger bør have til virkning, at enhver tilskyndelse til overdrevne sukkerlagre inden 1. juli 1974 fjernes;...»

Forordningens artikel 6 bestemmer:

1. »Italien træffer nationale foranstaltninger for at undgå forstyrrelser på markedet som følge af forhøjelsen i italien-

- ske lire af sukkerprisen fra 1. juli 1974. Disse foranstaltninger består særligt af en betaling til roeproducenter af merværdien på lagre.
2. De allerede foretagne og stadig manglende foranstaltninger, nævnt i stk. 1, meddeles skriftligt inden 5. juni 1974 til Kommissionen.

Italien traf ikke de nødvendige foranstaltninger inden for de fastsatte frister.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 1495/74 af 14. juni 1974 om tillæg til forordning (EØF) nr. 834/74 (EFT 1974, L 158, s. 20), der henviser til artikel 37, stk. 2 i forordning nr. 1009/67/EØF, indføjede følgende stykke i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 834/74:

3. »Enhver, som i Italien den 1. juli 1974, kl. 0.00 har hvidt sukker, råsukker eller sirupper fra sukker i hænde uanset ejerforhold, eller enhver, som på dette tidspunkt står som modtager af et af disse produkter, som er under transport i Italien, skal give oplysning til de kompetente italienske myndigheder senest 10. juli 1974 om de ovenfor nævnte mængder, der overstiger 500 kg.»

I forordningen begrundet Kommissionen bestemmelsen med, at den skal tillade Italien meget hurtigt at træffe nationale foranstaltninger til undgåelse af forstyrrelser på dets sukkermarked.

Da der opstod vanskeligheder i forbindelse med denne lageroptælling, blev datoen udsat til den 30. august 1974 ved forordning (EØF) nr. 2106/74 af 8. august 1974 (EFT af 9. august 1974, nr. L 218, s. 53).

Foranstaltningens gennemførelse viste, at der fandtes 307 946 tons, heraf 202 312 tons hos sukkerfabrikanterne, 81 943 tons hos de sukkerforarbejdende industrier og 23 691 tons hos en gros- og detailforhandlerne.

Efter Kommissionens vurdering skulle lagersituationen for sukker i Italien den

1. juli 1973 have været følgende: 353 000 tons, hvoraf 298 000 tons hos sukkerfabrikanterne, 20 000 tons hos de sukkerforarbejdende virksomheder og 35 000 tons hos de handlende.

III — Retsforhandlingerne

Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolens justitskontor den 19. februar 1975.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF's Domstol er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 21. april 1975, af Den italienske Republik den 12. maj 1975 og af virksomheden Rey Soda og de italienske intervenerende sammenslutninger den 13. maj 1975.

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

IV — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

a) *Vedrørende rækkevidden af artikel 6 i forordning nr. 834/74 (1. spørgsmål)*

Indlæg fra Kommissionen og Den italienske Republik

Kommissionens frygt for, at virksomheder, der lå inde med sukker, skulle beholde de mængder, de var i besiddelse af, for senere at kunne drage fordel af de højere nye priser, var hovedårsagen til, at den pågældende bestemmelse blev vedtaget.

Kommissionen måtte også interessere sig for roeproducenternes indtægter for at undgå, at kun de øvrige kategorier på markedet fik fordel af den skabte situation.

Kommissionen er af den opfattelse, at det logisk set følger af situationen på sukkermarkedet i Italien, foranstaltningens formål og den gældende regels ordlyd — selv når der bortses fra den fortolkning af artikel 6 i forordning nr. 834/74, der senere blev givet i forordning nr. 1495/74 — at enhver, der den 1. juli 1974 var i besiddelse af sukker, således også de sukkerforarbejdende virksomheder, skulle afkræves et beløb til fordel for roeproducenterne.

Den italienske regering har anført, at det er urigtigt at betegne den foranstaltning, som er fastsat i den nationale lovgivning til gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne, som en økonomisk byrde. Tager man den merværdi i betragtning, som ville være tilfaldet de sukkermængder, der var oplagret før den 1. juli 1974, må man antage, at den pågældende foranstaltning ikke er en byrde, dvs. en afgift der rammer en allerede eksisterende situation, men at den indskrænker sig til at forhindre, at den merværdi opnås i fuldt omfang.

Byrden er således ikke af fiskal karakter, men er en udligningsforanstaltning mellem virksomhedskategorier i den samme markedssektor. Den omstændighed, at den anfægtede bestemmelse udtrykkeligt omtaler lagre, uden at der skelnes mellem hvilke varer, disse består af, og den omstændighed at artikel 1 i forordning nr. 1495/74 udtrykkeligt lader oplysningspligten påhvile enhver som i Italien... har sukker i hænde uanset ejerforhold, gør det klart, at den pågældende bestemmelse gælder alle sukkerlagre.

Indlæg fra virksomheden Rey Soda og de i hovedsagen intervenserende samslutninger (herefter blot betegnet: virksomheden Rey Soda)

Virksomheden Rey Soda har anført, at det må være tilstrækkeligt at fastslå, at den anfægtede bestemmelse fastsætter hvilke virksomheder, der begunstiges ved foranstaltningen. Bestemmelsen angiver endvidere beløbets størrelse, men den in-

deholder derimod ikke den mindste angivelse af hvilke virksomheder, afgiften skal ramme.

Bestemmelsen angiver ikke, hvorvidt betalingen til roeproducenterne skal foretages af staten eller de virksomheder, der ligger inde med sukker, eller, såfremt det sidste antages, hvorvidt betalingen påhviler enhver virksomhed, der ligger inde med sukker, eller kun nogle af disse.

Forordning nr. 1495/74 har ikke afklaret situationen. Artikel 1 i denne forordning indskrænker sig til at fastsætte en oplysningspligt. Hverken forordningens artikel 1 eller de hertil svarende betragtninger angiver i sig selv, at denne bestemmelse har til formål at fastlægge, hvem betalingsforpligtelsen påhviler.

Fra den blotte oplysningspligt kan der ikke lovligt udledes noget som helst om hvilke personer, afgiften påhviler. Der er ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem oplysningspligten og forpligtelsen til at betale afgiften.

At man har fastsat hvilke personer, det påhviler at give oplysning, har en plausibel forklaring. Denne forpligtelse kan forklares med fællesskabsinstitutionernes rimelige interesse i at kende situationen på det italienske marked for eventuelt senere at kunne fastsætte passende foranstaltninger.

Kommissionen kunne ikke med rimelighed have ventet, at sukkervarefabrikanterne og de sukkerforarbejdende virksomheder i almindelighed inden for en frist på 15 dage kunne afvikle deres lagre og således unddrage sig afgiften, da de sukkerforarbejdende virksomheder normalt har lagre til nogle måneders drift. De kunne heller ikke have sat produktionen i vejret og forbruge lagrene på 15 dage. Endnu mindre kunne de have afhændet deres lagre. De var i øvrigt ikke i besiddelse af et distributionsnet, hvorigennem sukkeret kunne afsættes.

Den eneste mulige fortolkning af forordning nr. 1495/74 er netop at give oplysningspligten et blot statistisk formål og ikke at antage, at det var forordningens formål at angive de retssubjekter, en afgift påhviler.

Artikel 1 i forordning nr. 2106/74 giver heller ikke nogen afklaring af spørgsmålet.

Når man ikke af de tre pågældende bestemmelser, isoleret betraget, kan udlede, at enhver, der besidder sukker, kan pålægges en afgift til fordel for roeproducenterne, kan man heller ikke slutte mere fra disse forskellige bestemmelser taget som et hele. I øvrigt adskiller de omtalte bestemmelser sig fra hinanden. Den første er en bemyndigelse til en medlemsstat og de andre er påbud rettet til private retssubjekter. Da de forskellige bestemmelser er rettet til forskellige subjekter, er det vanskeligt at betragte dem under ét.

Under disse omstændigheder bør bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 834/74 og de senere bestemmelser i hvert fald fortolkes således, at de får de mindst byrdefulde konsekvenser.

Hvad angår artikel 6 i forordning nr. 834/74 bør den bemyndigelse, der gives medlemsstaten, ikke forstås således, at den tillader, at en afgift pålægges de virksomheder, der — som de forarbejdende — ikke har draget fordel af nogen merværdi.

Såfremt det var meningen med forordning nr. 834/74 at bemyndige medlemsstaten til at ramme spekulation, havde medlemsstaten alene kunnet ramme de virksomheder, der lå inde med sukker, og som faktisk opfyldte betingelserne for at spekulere, og altså ikke forarbejdende virksomheder. De varer de forarbejdende industrier fremstiller, sælges efter prislisten, der ikke ændres hver dag. Forarbejdningsindustrien, og navnlig den større industri, er meget ofte bundet af ret lang-

varige afsætningskontrakter til at levere varer i et længere tidsrum til forudfastsatte priser. Når der lægges en afgift på de lagre, der er bestemt til en produktion, som allerede er solgt til aftalte priser, krænker man velerhvervede rettigheder og skuffer berettigede forventninger.

Den fortolkning, virksomheden Rey Soda foreslår, er i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningerne nr. 769/68 og 1344/71. Den tidligere praksis har skabt præcedens for fortolkningen af de kritiserede bestemmelser.

Princippet om forholdsmæssighed mellem mål og midler medfører ligeledes, at den kritiserede bestemmelse skal fortolkes på den mindst strenge måde. Blandt de forskellige betydninger, man kan tillægge de anfægtede bestemmelser, bør man udelukkende holde sig til den betydning, der er i overensstemmelse med fællesskabsrettens almindelige principper. Navnlig må det formodes, at man med de anfægtede bestemmelser har villet overholde princippet om forholdsmæssighed mellem mål og midler, og at det følgelig ikke var koncipistens mening at tillade, at der opkrævedes en afgift på arbejdslagrene, der svarer til forarbejdningsindustriens normale behov. Institutionerne skal ved udøvelsen af deres beføjelser overvåge, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for, at myndighederne kan nå de mål, der er sat, jf. sag 5/73: *Balkan Import-Export mod Hauptzollamt Berlin Packhof* (Sml. 1973, s. 1091).

Virksomheden Rey Soda har henvist til de foranstaltninger, der konkret blev bragt i anvendelse af fællesskabsinstitutionerne i situationerne med vareknaphed på markedet før vedtagelsen af forordning nr. 834/74, nemlig i løbet af sommeren og efteråret 1973. Ingen af de af fællesskabsinstitutionerne truffene foranstaltninger tillod imidlertid, at der blev lagt en afgift på lagre og endnu mindre på arbejdslagre.

At pålægge de forarbejdende virksomheder en afgift til fordel for roeproducenterne måtte forudsætte en sikkert vanskelig undersøgelse for at fastslå, om ikke merværdien på lagre var blevet opvejet af andre og større byrder, som virksomhederne måtte bære. Man burde have friholdt de forarbejdende industrier. Og dette så meget desto mere som forarbejdningens omkostningerne på den ene side var steget, og som forbrugerpriserne på den anden side i det væsentlige var blevet fastfrosset af de på det pågældende tidspunkt i Italien gældende bestemmelser.

Virksomheden Rey Soda har konkluderet, at det af de tilsigtede mål og af princippet om forholdsmæssighed mellem mål og midler følger, at den kritiserede bestemmelse kun kan fortolkes således, at den rammer de lagre, der er oparbejdet hos producenterne, grossisterne eller detailforhandlerne. Bestemmelserne kan derimod ikke forstås således, at de også tillod at ramme de normale varelagre, som de forarbejdende virksomheder måtte oparbejde med henblik på deres virksomheds behov.

b) Vedrørende gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 834/74

Indlæg fra Kommissionen og Den italienske Republik

1. Kompetence

Kommissionen har anført, at den efter artikel 155 skal udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter. Den såkaldte forvaltningskomité-procedure er en af de betingelser, Rådet har opstillet for udøvelsen af visse beføjelser, der er tildelt Kommissionen.

Den italienske Republik har anført, at det efter den anden betragtning til forordning nr. 1009/67 er et af målene for den fælles landbrugspolitik inden for sukkersektoren »at sikre sukkerroeproducenterne inden for Fællesskabet opretholdelsen af den nødvendige sikkerhed for deres beskæftigelse og levestandard«.

Efter Kommissionens og Den italienske Republiks opfattelse danner artiklerne 37, stk. 2, og 38 i forordning nr. 1009/67 og artikel 11 i forordning nr. 206/68 hjemmel for den omtvistede bestemmelse: det drejer sig om gennemførelsesforanstaltninger, truffet inden for rammerne af artikel 37, stk. 2. Kommissionen har således været beføjet til at udstede disse: Se sag 25/70 — *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* mod *Köster* (Rec. 1970, s. 1172).

Kommissionen kan ikke se, hvilke andre repræsentative organer end forvaltningskomiteen den skulle have hørt. »De demokratiske grundsætninger i Fællesskabets og medlemsstaternes retssystemer« kunne ikke have været bedre iagttaget, selv om forordningen var blevet vedtaget af Rådet.

Med henblik på at sikre en jævn forsyning af markedet besluttede Kommissionen, under hensyn til det artikel 39 b) fastsatte formål, og til nødvendigheden af at fremme roeproduktionen i Italien, at denne merværdi også skulle komme roeproducenterne til gode.

2. Forskelsbehandling

Kommissionen kan ikke se, at der er tale om forskelsbehandling i denne sag; den har vedrørende dette begreb henvist den til sagen *Italien* mod *Kommissionen* (Rec. 1963, s. 335-360; Sml. 1954-1964, s. 433).

At Italien behandles anderledes end de andre medlemsstater, beror på, at Kommissionen i disse sidste stater stod over for de forstyrrelser, som en stigning på ca. 7 % i sukkerinterventionsprisen for det nye sukkerproduktionsår kunne skabe på markedet, mens situationen i Italien var langt alvorligere.

I øvrigt kan den situation, der forelå i Frankrig tre år tidligere, og som var anledningen til Kommissionens forordning nr. 1344/71, ikke sammenlignes med situationen i Italien. I 1974 var der registreret

en alvorlig knaphed på sukker både på verdens- og fællesskabsplan. Italien er en af de stater, hvor forsyningen af markedet har vakt og fortsat vækker alvorlige bekymringer. Derimod var der i 1971 i Frankrig, Fællesskabets største sukkerproducent, et stort overskud.

Det var Kommissionen magtpåliggende at gribe ind *ex ante*; den burde ikke afvente, at forstyrrelserne var indtrådt. Når man skal bedømme Kommissionens handlemåde, bør man gå ud fra situationen, som den var dengang, dvs. i begyndelsen af 1974. En sådan situation var fuldstændig ny, idet der hidtil havde været et konstant overskud i EØF. Der var ingen, der dengang frygtede knaphed og kraftige prisstigninger på verdensmarkedet.

3. Begrænsning til 500 kg

Fastsættelsen af en grænse på 500 kg har været berettiget, fordi det ikke var muligt at kontrollere mindre lagre. 500 kg var en mængde, den italienske forvaltning kunne kontrollere.

I denne forbindelse er det efter *Den italienske Republiks* opfattelse klart, at der måtte fastsættes et mindstemål, inden for hvilket en oplagring hverken kunne give anledning til alvorlige forstyrrelser eller overdreven berigelse. Fastsættelsen af mindstemængden til 500 kg opfylder endvidere også kravet om en effektiv kontrol i Italien af forpligtelsens overholdelse. Den italienske Republik er af den opfattelse, at anfægtelsen af valget af en grænse på 500 kg åbenbart rejser spørgsmål om, hvorvidt forvaltningen har handlet hensigtsmæssigt: Domstolen er ikke kompetent til at afgøre et sådant spørgsmål.

Den italienske Republik har videre anført, at artikel 1 i forordning nr. 1495/74 er en gennemførelses- og anvendelsesbestemmelse i forhold til bestemmelsen i artikel 6 i forordning nr. 834/74, således at nævnte artikel 1 ikke kræver nogen yderligere begrundelse ud over den, der allerede er givet for artikel 6.

4. *Vacatio legis*¹ og tilbagevirkende kraft

Kommissionen har fremhævet de forskellige forordningers ikrafttrædelsesdatoer og gjort gældende, at man ikke kan tale om en utilstrækkelig *vacatio legis*. Lovgiveren skabte i god tid en forpligtelse for dem, som to måneder og 22 dage senere lå inde med større sukkerlagre.

Den italienske Republik har opfattet anfægtelsen af den fastsatte *vacatio legis*frist som et uantageligt forsøg på at efterprøve, om den er berettiget. Den italienske Republik har anført, at hverken fællesskabsforordningerne eller lovdekret nr. 255 har tilbagevirkende kraft. Endvidere forbyder hverken fællesskabsretten eller den italienske retsorden, at nationale love, der ikke angår strafferetten, fastsætter bestemmelser, der også vedrører fortiden.

Kommissionen har endelig gjort gældende, at den ikke har forsøgt at skelne mellem fortjenstfulde kategorier (roeproducenter) og mindre fortjenstfulde kategorier (sukkerforarbejdende virksomheder). Kommissionen har set det som sin opgave at sikre en regelmæssig forsyning af sukkermarkedet i Fællesskabet ved at supplere de gældende bestemmelser med særlige foranstaltninger, der skulle anvendes på en særlig situation, som den der forelå i Italien. Kommissionen kunne have lagt en afgift på sukkerlagrene, men foretrak at følge den linje, som de sociale og økonomiske formål i traktatens artikel 39 angiver, og at sikre, at også roeproducenterne fik del i de indtægter, som de virksomheder, der lå inde med sukker, opnåede, og på denne måde fremme roeproduktionen.

Kommissionen har gjort opmærksom på, at, i modsætning til markederne for andre landbrugsprodukter, er sukkermarkedet baseret på det forarbejdede produkt, selve sukkeret, og ikke på det umiddel-

1 — Udtrykket dækker efter italiensk ret perioden mellem en bestemmelses vedtagelse og dens ikrafttræden.

bare landbrugsprodukt, roen. Roen kan ikke oplagres af producenterne, og disse kan kun drage fordel af prisstigninger i form af en restitution, der svarer til forøgelsen af det forarbejdede produkts værdi.

Kommissionen var, da den pålagde en opkrævning for at sikre en regelmæssig forsyning af markedet, klar over, at opkrævningsprovenu i mangel af en udtrykkelig bestemmelse, ville indgå i den italienske statskasse. Hverken statens oppebørsel af disse beløb eller deres udbetaling til roeproducenterne ville hindre opnåelsen af det mål, man havde sat, nemlig at sikre en regelmæssig forsyning af markedet. Under hensyn til traktatens målsætninger fandt Kommissionen det nødvendigt at sikre de italienske landbrugsproducenter den gevinst, der var forbundet med stigningen i sukkerpriserne.

Hvis de sukkerforarbejdende virksomheder i den situation, der herskede på det italienske marked, var blevet fritaget for betaling af merværdien, kunne det formål, man forfulgte, let være blevet forpurret gennem fiktive overdragelser fra sukkerproducenterne til de sukkerforarbejdende virksomheder.

Kommissionen lå inde med oplysninger, der viste, at de forarbejdende virksomheder foretog massive opkøb på markederne, hvilket risikerede at føre til alvorlig skade for forbrugerne. Til trods for at foranstaltningerne var meddelt allerede i marts måned, oplagrede de sukkerforarbejdende virksomheder nemlig stadig sukker i et sådant omfang, at de mængder, de lå inde med, var 400 % større end året før. En fritagelse ville have været berettiget i nødstilfælde, men savner begrundelse, når de beløb, der skulle opkræves på lagrene, var blevet meddelt lang tid i forvejen, således at forhandlerne kunne tage hensyn hertil ved fastsættelsen af priserne på de produkter, der skulle sælges efter den 1. juli 1974.

De virksomheder, der af sukker hidrørende fra de forudgående sukkerproduk-

tionsår havde fremstillet varer, bestemt til salg efter den 1. juli 1974, havde allerede af den grund, og det efter hvor store sukkermængder, der var brugt til varenes fremstilling, draget fordel af en væsentlig stigning, idet de ved fastsættelsen af salgsprisen for de varer, der skulle leveres efter den 1. juli 1974, havde kunnet medregne den stigning i sukkerprisen, der ville ske på dette tidspunkt. Den normalt fornuftige og velunderrettede fabrikant måtte regne med, at en indgriben fra Fællesskabets side sikkert ville finde sted, og burde af den grund fastsætte sine priser på grundlag af den fra den 1. juli 1974 gældende sukkerpris.

I den situation der forelå, da forordningerne nr. 769/68 og 1344/71 blev udstedt, var det på grund af indgrebets hastende karakter ikke muligt at fastsætte de nationale foranstaltninger, der skulle sikre opnåelsen af de tilstræbte mål. I det foreliggende tilfælde blev de fællesskabsretlige foranstaltninger fastsat lang tid forinden, nemlig den 5. april 1974, og det syntes hensigtsmæssigt at overlade det til Italien i nationale bestemmelser nærmere at fastsætte de foranstaltninger, der allerede var klart angivet i fællesskabsbestemmelserne.

Indlæg fra virksomheden Rey Soda

1. *Vedrørende Kommissionens kompetence*

Virksomheden *Rey Soda* har redegjort for det juridiske grundlag for oprettelsen af den fælles markedsordning for sukker og for kompetencefordelingen mellem Rådet, Kommissionen, de underordnede organer og de nationale myndigheder.

Den har bemærket, at traktatens artikel 155 finder anvendelse på reglerne for landbrugsmarkedet, jf. sagerne *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide* mod *Köster* (Rec. 1970, s. 1161), *Merkur* mod *Kommissionen* (Sml. 1973, s. 1055).

Virksomheden har gjort gældende, at det inden for landbrugsmarkederne altid bør

være således, at Kommissionen står for gennemførelsen, og udelukkende gennemførelsen, af de regler, Rådet vedtager. Denne gennemførelsesbeføjelse forudsætter en forudgående bestemmelse fra Rådet, der fastsætter de grundlæggende regler.

Gennemførelsen af de af Rådet vedtagne regler danner rammen for Kommissionens kompetence og skal fortolkes restriktivt. Går man ud over denne ramme, krænkes den magtfordeling og den kompetencefordeling, der er en af traktatens »fundamentale garantier«.

Der kan dog ske delegation, såfremt ligevægten mellem beføjelserne inden for Fællesskabet ikke krænkes, jf. sagen *Meroni mod Den Høje Myndighed* (Rec. 1958, s. 9, 42, Sml. 1954-1964, s. 97).

Men det må være udelukket, at Kommissionen har nogen mulighed for at ændre de beføjelser, der særligt er tildelt den, at fravige disse eller overskride disse. Sag 38/70 — *Deutsche Tradax GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle* (Rec. 1971, s. 145, 155, forslag til afgørelse 160).

Reglen i traktatens artikel 42 betyder, at Rådet ved oprettelsen af en europæisk markedsordning kan beslutte, om forbudet mod støtteforanstaltninger helt eller delvist skal finde anvendelse. Kun Rådet kan »tillade ydelse af støtte«. Rådet kan overføre en del af sine beføjelser til Kommissionen, men de beføjelser, der gives Kommissionen, bør begrænses til gennemførelsen af de grundlæggende regler, Rådet har vedtaget.

Støtteforanstaltninger eller tilskud er penge- eller naturalydelser, som gives til hjælp for en virksomhed ud over køberens eller forbrugers betaling for de varer eller tjenesteydelser, som virksomheden producerer. Sag 30/59 — *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Limburg mod Den Høje Myndighed* (Rec. 1961, s. 1, Sml. 1954-1964, s. 211).

Det er uden betydning om betalingen sker ved hjælp af midler fra en opkrævning, der har hjemmel i en særlig lov i den pågældende stat, og som består i en afgift eller et bidrag påhvilende visse bestemte retssubjekter.

Hvad angår forpligtelser af fiskal karakter, tilkommer enhver beslutning om sådanne anvendelse Ministerrådet. Rådet kan alene tillægge Kommissionen gennemførelsesbeføjelser.

Skatteopkrævning er i medlemsstaternes retspraxis Parlamentets, prærogativ og ikke den udøvende magts. I Fællesskabets system kan det logisk ikke tilkomme det teknokratiske organ, Kommissionen, at lovgive om dette spørgsmål. Det eneste organ af rådslagende karakter, der er egnet hertil, er nødvendigvis Rådet.

Hvad angår de nationale myndigheders kompetence, har virksomheden *Rey Soda* henvist til sagen 31/64 — straffesag *Galli* (Sml. 1975, s. 47). Problemet opstår, når Kommissionen, der af Rådet er tillagt visse beføjelser, vil bemyndige medlemsstaterne til at handle inden for rammerne af de selvsamme beføjelser. I så tilfælde kan sådanne bemyndigelser ikke gives, uden at Rådets politiske vilje krænkes: *delegatus delegare non potest*. Virksomheden *Rey Soda* har ved at anvende disse principper på det foreliggende tilfælde konkluderet, at grundforordningens artikel 37 har en meget snæver rækkevidde. Den indeholder ingen hjemmel for reglerne i artikel 6 i forordning nr. 834/74.

Artikel 37, stk. 2, omhandler nemlig ikke en hvilken som helst forstyrrelse, men kun sådanne eventuelle forstyrrelser på sukkermarkedet

- der følger af ændringer i prisniveauet,
- der opstår ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet.

Artikel 37, stk. 2, sigter ikke til prisændringer i almindelighed, men alene til ændringer i fællesskabsprisernes niveau.

Kommissionen har hverken bemyndigelse til at træffe foranstaltninger vedrørende forstyrrelser, der har andre årsager, så som overdreven oplagring eller devaluering af det, man har vedtaget at kalde den »grønne lire«, eller til at fastsætte forholdsregler, som omfatter en fiskal afgift.

Ganske vist har Rådet i medfør af artikel 37, stk. 1 lagt en afgift på lagre med undtagelse af de sukkerforarbejdende virksomheders arbejdslagre, men Rådet var beføjet til at pålægge en sådan afgift, for så vidt som der overhovedet tilkommer Rådet nogen kompetence på afgiftsområdet.

Endvidere giver artikel 37, stk. 2, ikke Kommissionen hjemmel til at disponere over afgiftens provenu og yde roeproducenterne støtte. Ingen regel i grundforordningen omhandler den pågældende støtte. Derimod har Rådet i grundforordningens artikel 34 rent undtagelsesvis tilladt Italien at yde visse former for støtte, men til et bestemt maksimumsbeløb. Der tilkommer ikke Kommissionen nogen gennemførelsesbeføjelse.

Virksomheden Rey Soda har hævdet, at henvisningen i forordning nr. 834/74 til reglen i artikel 37, stk. 2, kun bemyndiger Kommissionen til at træffe simple regler til gennemførelse af Rådets bestemmelser, så som de i artikel 2 i den pågældende forordning fastsatte.

Det anførte bekræftes af forordning nr. 1344/71, der ikke henviser til artikel 37, stk. 2 i grundforordningen.

Virksomheden Rey Soda har derefter foretaget en gennemgang af de øvrige rådsforordninger, der henvises til i den anfægtede forordning, og har konkluderet, at Rådet ikke har haft nogen hjemmel til at fastsætte reglerne i den anfægtede artikel 6.

Virksomheden Rey Soda har endelig konkluderet, at den anfægtede bestemmelse krænker institutionernes og medlemssta-

ternes respektive beføjelser. Hvis man opfatter andet punktum i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 834/74 som et eksempel og ikke som en generel regel, hvilket følger af udtrykket »særligt« og af den samlede ordlyd af stk. 1, ville reglen i artikel 6 have bemyndiget den italienske stat til at gøre hvad som helst. Det er ikke udelukket, at dette faktisk har været Kommissionens hensigt, men en sådan hensigt er utvivlsomt ulovlig: sag *Galli* (førnævnt).

2. *De anfægtede retsreglers ulovlighed på grund af krænkelsen af forbudet mod forskelsbehandling*

Virksomheden Rey Soda har vurderet situationen i foråret 1974, hvor prisstigningen havde tilskyndet visse erhvervsdrivende til at oplagre sukker i mængder, der oversteg de normale behov. Dernæst har den set hen til, hvad den nationale lovgiver har gjort i tilsvarende situationer under sidste verdenskrig og har navnlig anført den italienske kassationsrets dom af 14. februar 1941:

»Det vil være fejlagtigt at antage, at en grossist har gjort sig skyldig i unddragelse af varer fra det nationale forbrug, alene fordi han har vist sig at være i besiddelse af en vis mængde varer. Dommeren må undersøge begivenhederne i den rækkefølge, de er indtrådt, i hele deres sammenhæng og udvikling, for herved at få et fuldstændigt og nøje kendskab til hele handlingsforløbet.»

Kommissionen har derimod hævdet, at den har foretaget en ensartet behandling af

- a) en spekulant, der har opkøbt meget store mængder sukker med henblik på at opnå den fortjeneste, der udelukkende skyldes på prisstigningerne;
- b) en mindre håndværksmæssig, sukkerforarbejdende virksomhed, som har nogle sække af denne vare på lager;
- c) de store industrielle forarbejdningsvirksomheder, der hver dag forbruger enorme mængder sukker.

Kommissionen har således behandlet ulige situationer på ensartet måde.

Virksomheden Rey Soda har redegjort for de faktiske omstændigheder og heraf sluttet, at man på ingen måde kan mistænke de her repræsenterede sukkerforarbejdende virksomheder for spekulation.

På grundlag af Cassa Conguaglio Zuccherò's tal for sukkervarefabrikanterne har virksomheden gjort gældende, at de oplagrede sukkermængder næppe strakte til mere end 4 uger, og for mange virksomheders vedkommende endog var mindre, end hvad der var på lager f.eks. det forudgående år.

For så vidt angår de producerende virksomheder, virkede bestemmelserne, der tilsigtede en nedbringelse af lagrene, i overensstemmelse med disses naturlige tilbøjelighed. På de forarbejdende virksomheder har bestemmelserne derimod virket i helt modsat retning, mod disses naturlige tilbøjelighed som købere og mod den fornuft, der normalt bør udvises i ledelsen af en virksomhed af denne art.

Institutionerne var klar over denne situation ved fastsættelsen af forordningerne 1344/71 og 769/68. Endvidere burde afgiften, såfremt Kommissionen virkelig havde villet tage en vis merværdi i betragtning, alene være beregnet på grundlag af de forskellige råvarepriser.

For de producerende virksomheder udgjorde afgiften en byrde, som disse let kunne overvælde. Helt anderledes var de forarbejdende virksomheders stilling. For disse virksomheder var afgiftens videre overvæltning hverken lovlig eller praktisk mulig.

Virksomheden Rey Soda har konkluderet, at den ensartede behandling af ulige situationer således er kommet til udtryk ikke alene formelt, men også og navnlig rent praktisk. De producerende industrier kunne udmærket bære afgiften, mens de forarbejdende industrier ikke på nogen måde var i stand hertil.

En bedømmelse af lov-dekretet af 8. juli 1974 nr. 255 fører virksomheden Rey Soda til følgende slutning:

- enten at de ved dekretet indførte foranstaltninger er fastsat uden nogen bemyndigelse fra Fællesskabet,
- eller at denne bemyndigelse hidrører fra en inkompetent institution,
- eller at bemyndigelsen er givet af en kompetent institution, men i strid med fællesskabsrettens fundamentale grundsætninger.

c) Vedrørende konkurrencereglerne (spørgsmål nr. 11)

Den italienske Republik og Kommissionen har bemærket, at konkurrencereglerne kun kan tages i betragtning, når det har vist sig, at der foreligger en aftale mellem virksomheder eller i det mindste en samordnet praksis eller et misbrug af en dominerende stilling.

Virksomheden Rey Soda har anført, at det er en af Fællesskabets væsentlige målsætninger at oprette en ordning, der sikrer, at konkurrencen i fællesmarkedet ikke fordrejes.

Inden for sukkersektoren har konkurrencen et mindre spillerum end i andre sektorer. En af årsagerne hertil er den omfattende karteldannelse inden for sektorens økonomi. Hertil kommer, at de efter artikel 6 i forordning nr. 834/74 indførte regler yderligere forværrer konkurrencevilkårene på sukkermarkedet.

Virksomheden Rey Soda har først påpeget, at den anfægtede bestemmelse har fordrøjet konkurrencen mellem sukkerforarbejdende virksomheder af forskellig størrelse.

De virksomheder, hvis nødvendige lagre ikke overstiger 500 kg, og som ikke er i besiddelse af en større mængde, skal nemlig ikke udrede bidraget og er følgelig i en gunstigere konkurrencesituation end de virksomheder, som skal betale bidrag for den del af deres nødvendige lagre, der overstiger 500 kg.

Der næst risikerede de anfægtede bestemmelser at fordreje konkurrencen mellem på den ene side de italienske forarbejdende industrier, f.eks. sukkervarefabrikanterne, og på den anden side de virksomheder, der forhandler varer med oprindelse i de andre EØF-medlemsstater.

Det omtvistede økonomiske bidrag angår nemlig kun det sukker, der er oplagret i Italien.

Endelig påvirker retsreglerne konkurrencevilkårene mellem sukkerproducenter og sukkerforarbejdende virksomheder i fællesmarkedet.

Det var så meget desto lettere for producenterne at overvælde den finansielle byrde, som var forbundet med det omtvistede bidrag, på aftagerne, som knapheden på sukker i Italien i 1974 og nødvendigheden af at råde over denne vare for at opretholde produktionen gjorde de sukkerforarbejdende virksomheders stilling endnu svagere over for producenterne.

Traktatens landbrugsregler tillader kun et konkurrencefordrejende bidrag, såfremt det har produktionen eller handelen med landbrugsprodukter for øje. Men det forhold, at et landbrugsprodukt blot besiddes, uden at det på nogen måde bringes i handelen, endsige er bestemt til at bringes i omsætning, falder uden for dette tilfælde. I det omfang forordning nr. 834/74 lader den omhandlede bidragspligt omfatte også de sukkerlagre, som de forarbejdende virksomheder ligger inde med, men som ikke bringes i omsætning af disse virksomheder, er forordningen ikke nogen fællesskabsretlig »landbrugs«-forordning.

Lovligheden af Kommissionens forordning bør således vurderes efter de konkurrenceregler, der opstilles i traktatens artikel 3, litra f), 85 og 94.

Det fremgår endvidere af de konkurrenceregler, der gælder inden for landbrugssektoren, at Kommissionens forordning er ulovlig. Selv om det måtte have været

Kommissionens hensigt at forfølge visse af de målsætninger, der opregnes i artikel 39, står de anvendte midler under alle omstændigheder ganske i misforhold til de mål, Kommissionen havde sat sig.

d) Vedrørende fortolkningen af udtrykket »merværdi« (sidste spørgsmål)

Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen har gjort gældende, at udtrykket merværdi i forordning nr. 834/74 klart betegner en vares værdistigning, udtrykt i italienske lire, der skyldes andre forhold end de erhvervsdrivendes virksomhed, og som navnlig skyldes gennemførelsen af omregningskursen for den italienske lire inden for sukkersektoren den 1. juli 1974.

Kommissionen har hævdet, at selv om denne bestemmelse ikke på bindende måde angiver, hvorledes denne merværdi skal beregnes, fastsætter den dog en grænse, de italienske myndigheder ikke kan overskride uden at krænke fællesskabsretten. De italienske myndigheder kunne ikke ved bestemmelsen af det beløb, der skulle tilfalde roeproducenterne, fastsætte et tal, der var større end merværdiens beløb.

Med hensyn til den metode, der skulle lægges til grund ved beregningen af merværdien, er Kommissionen under hensyn til bestemmelsens formål af den opfattelse, at de italienske myndigheder ikke nødvendigvis skulle holde sig til fællesskabspriserne, men kunne tage hensyn til de priser, der fandt anvendelse i handelsomsætningen.

Kommissionen har foreslået, at det sidste spørgsmål besvares således:

»Den i artikel 6 i forordning nr. 834/74 omhandlede merværdi på lagre, kan fastsættes på grundlag af de på det italienske sukkermarked anvendte franco fabriksalgspriser.»

Efter *virksomheden Rey Soda's* opfattelse er udtrykket merværdi et modeudtryk, der hovedsageligt betegner en ufortjent gevinst. Hvis der forelå en merværdi, kunne kun sukkerindustrien drage nogen fordel heraf og ikke de sukkerforarbejdende virksomheder, der jo køber sukker.

Udtrykket merværdi betegner forskellen mellem et godes oprindelige pris og den værdi, det pågældende gode har på et senere tidspunkt. Merværdien vil altid udgøre et forhold mellem to værdier på to forskellige bestemte tidspunkter. Det oprindelige tidspunkt kan fastsættes vilkårligt i bestemmelsen. Er der ikke fastsat nogen dato, er det oprindelige tidspunkt det tidspunkt, hvor det pågældende gode indgår i afgiftssubjektets formue; det endelige tidspunkt er i mangel af anden angivelse det tidspunkt, hvor det pågældende gode afhændes.

Fællesskabsbestemmelserne synes at forudsætte, at det endelige tidspunkt er den for lageroptællingen fastsatte dato. Derimod indeholder de hverken direkte eller indirekte nogen angivelse af det oprindelige tidspunkt. Det må heraf følge, at det oprindelige tidspunkt er det tidspunkt, hvor besidderen har erhvervet godet, således som det normalt er tilfældet i den interne skatteret.

På et marked med stigende priser begynder bestemmelserne de virksomheder, der lang tid i forvejen var begyndt at foretage oplagring ud over deres normale behov. Derimod forfordes de virksomheder, der ved hyppige men begrænsede tilførsler opretholdt deres lagre på et beskedent niveau.

Sådanne bestemmelser er i strid med fællesskabsrettens forbud mod forskelsbehandling i videste forstand. Nærmere betegnet er den i strid med princippet om skatters neutralitet.

Inden for den økonomiske videnskab skelnes der mellem monetær merværdi og reel eller økonomisk merværdi. Kun merværdi af økonomisk karakter bør i almindelighed udsættes for beskatning.

I det foreliggende tilfælde er det den monetære merværdi, der rammes. En skat, der rammer den monetære merværdi, rammer ikke den pågældende virksomheds indtægter, da dens formue faktisk ikke er blevet forøget. En skat, der rammer den monetære merværdi, er en konfiskation af et pengebeløb, der stort set svarer til den tilsyneladende værdiforøgelse. En skat, der resulterer i konfiskation af privat ejendom, kan ikke indføres ved en kommissionsbeslutning. Dette bekræftes af traktatens artikel 222.

Mest subsidiært har virksomheden Rey Soda gjort gældende, at Italien har overskredet de grænser, Kommissionens forordning nr. 834/74 sætter. Efter 7. betragtning til forordning nr. 834/74, der er affattet i dunkle vendinger, synes de priser, den italienske stat burde tage i betragtning, udelukkende at være Fællesskabets interventionspriser for sukker. Den italienske regering har derimod beregnet afgiften på grundlag af nationale priser og uden hensyn til Fællesskabets priser.

V — Den mundtlige forhandling

I retsmødet den 17. september 1975 har advokaterne Capelli og Ubertazzi på *selskabet Rey Soda's* og *de intervenerende italienske sammenslutningers* vegne fremhævet følgende fire punkter:

1. Kommissionen kunne i betragtning af det præcise forbud i grundforordningens artikel 34 på ingen måde tilstå de italienske roeproducenter noget beløb. Ved vedtagelsen af artikel 6 i forordning 834 har Kommissionen tillagt sig en kompetence, der ikke tilkommer den.
2. At indrømme Kommissionen en beføjelse til at pålægge, eller tillade at der pålægges alle italienske retssubjekter, som opfylder visse bestemte betingelser, en afgift, udgør en overordentlig alvorlig krænkelse af de fundamentale grundsætninger. Det europæiske Fællesskab bygger på.

3. Afgiften på merværdien har ikke gjort det muligt at nå det mål, Kommissionen havde sat sig, nemlig at undgå oplagringer og stigninger i sukkerpriserne i Italien. På trods af Rådets forordninger var den italienske lires devaluering allerede slået igennem på sukkerprisen. De andre medlemsstaters sukkerindustrier kunne kun udbyde krystalsukker på det italienske marked til den på det europæiske marked gældende pris. De havde allerede måttet indregne lires devaluering i prisen uden på nogen måde at tage hensyn til de af Kommissionen for det italienske marked truffene foranstaltninger. Krystalsukker importeres nemlig i stort omfang til Italien fra Fællesskabets andre lande. De italienske sukkerindustrier har således ikke kunnet have nogen interesse i at oplagre krystalsukker for at sælge det til en højere pris i juli 1974.

4. Da de forarbejdende virksomheder først den 8. juli 1974, 8 dage efter udløbet af fristen for lageroptællingen fik vished om, at de var pålagt denne afgift kunne overdreven lagring, hvis den fandtes, ikke have været undgået. De sukkerforarbejdende virksomheder burde have været underrettet om afgiftens størrelse og de nærmere regler om dens gennemførelse på en sådan måde, at de fik en meget længere tidsfrist fra den dag, fristen for lageroptællingen udløb. I alle tilfælde bør de bidragspligtige i forvejen underrettes om, hvilke afgifter de skal betale, og frit kunne disponere i overensstemmelse hermed.

Selskabet Rey Soda har bestridt rigtigheden af Kommissionens skøn over de forarbejdende industriers sukkerlagre i 1973. Det samlede tal på 20 000 tons er nemlig kun et skønsmæssigt anslået tal, der også blev anvendt i de forudgående år. Bedømmelsen af, hvorvidt de i 1974 eksisterende lagre var overdrevne, burde være foretaget på den måde, at man undersøgte om lagrene oversteg den gennemsnitlige størrelse af de arbejdslagre, der

var nødvendige for den forarbejdende virksomheds drift.

Hr. Braguglia har for Italien anført, at selv om Ministerrådet er enekompetent med hensyn til afgifter og støtte inden for landbruget, er dette uden betydning, idet Kommissionen hverken har truffet fiskale foranstaltninger eller ydet støtte på egen hånd. Som følge af Rådets foranstaltninger, der udsatte indvirkningen af lires devaluering på det italienske marked, og som følge af fællesskabsprisernes forhøjelse på 7 %, ville de virksomheder, der havde erhvervet varen til de gamle priser, have nydt godt af en merværdi på omkring 37 %. Kommissionens bestemmelse om, at en del af denne merværdi skulle tilfalde roeproducenterne, var en udligningsforanstaltning med henblik på at genoprette ligevægten i de byrder, fællesskabsforanstaltningerne medfører.

For så vidt angår bemyndigelsen til Italien til at træffe nationale gennemførelsesbestemmelser, har Kommissionen ikke krænkert nogen af Fællesskabets principper. Maksimen *delegatus non potest delegare* finder ikke fuldt ud anvendelse på moderne institutioner og er ikke noget gældende fællesskabsretligt princip.

Over for argumentet om, at de sukkerforarbejdende industrier, i modsætning til de producerende industrier ikke kunne overvælde den økonomiske byrde, har Italien gjort opmærksom på, at de i Italien gennemførte bestemmelser om fastfrysning af priser blev ophævet i juli 1974, således at selv de forarbejdende industrier kunne have overvæltet afgiften ved at forhøje priserne på deres produkter.

Hr. Maestriperi, Kommissionens befuldmægtigede, har gjort følgende fire argumenter gældende:

1. Kommissionen havde i artikel 37, stk. 2 i forordning nr. 1009/67 hjemmel til at fastsætte en bidragspligt for de i Italien eksisterende sukkerlagre.

Rådet har udtrykkelig gjort brug af en bred formulering i den delegation, den foretog til fordel for Kommissionen, og kun Kommissionen er i stand til, ved opmærksomt og stadigt at følge udviklingen på markederne og ved at benytte den hurtige interventionsmetode, den har i forvaltningskomité-proceduren, at imødegå uforudsete ændringer i markedssituationen.

Kommissionens fortolkning bekræftes på autentisk måde ved Rådets udøvelse af dets lovgivningsbeføjelser:

Det var Kommissionens hensigt i grundforordningen for mælkesektoren at indføje en formulering svarende til artikel 37, stk. 2 i forordning 1009/71. Men i specialkomiteen for landbrug blev dette mødt med stærk modstand fra flere delegationers side. De erklærede, at de ikke kunne acceptere den foreslåede tekst, fordi der blandt de forskellige handlingsmuligheder, der overlodes Kommissionen, også fandtes den, der gik ud på at pålægge afgifter på mælkepulverlagrene.

Artikel 1 i forordning nr. 419/74 af 18. februar 1973 (EFT L 49, s. 2) måtte formuleres som følger:

•For at undgå de forstyrrelser på markedet for mælk og mejeriprodukter, som prisændringer ved overgangen fra et mejeriår til et andet kunne medføre, kan de nødvendige foranstaltninger vedtages i henhold til den i artikel 30 fastsatte fremgangs måde.

Dog kan en foranstaltning til beskatning af mejeriprodukter, der er oplagret før begyndelsen af et nyt mejeriår, kun træffes af Rådet, efter forslag fra Kommissionen på den i artikel 43, stk. 2 i traktaten fastsatte afstemningsmåde.

Under mødet den 26. og 27. maj 1975 drøftede landbrugsministrene sukkerknapheden på det italienske marked. Den franske minister gav udtryk for, at Frankrig lå inde med tilstrækkelig sukker til at dække det italienske markedes behov,

men at ingen indtil denne dag havde været villig til at sælge, idet man afventede den 1. juli, på hvilket tidspunkt priserne skulle forhøjes med 15%. Ministrene udtalte, at meddelelsen om beskatningen af lagrene ville få sukkeret til på ny at dukke op på markederne. Det var forudsat, at en sådan foranstaltning skulle fastsættes af Kommissionen.

Den af Kommissionen hævdede fortolkning svarer til den nævnte bestemmelses begrundelse. Under visse omstændigheder er en sådan betaling, som er pålagt i det foreliggende tilfælde, det eneste effektive middel, uden hvilket delegationen til Kommissionen ville miste enhver praktisk betydning.

Kommissionens fortolkning er i overensstemmelse med fortillældene i forordningerne og i Domstolens praksis: Rådets forordning nr. 769/68, Kommissionens forordning nr. 1344/71. Kommissionen har gjort opmærksom på, at artikel 37, stk. 1 i forordning nr. 1009/67 og Rådets forordning nr. 769/68 allerede har været efterprøvet af Domstolen: sag 5/71 — *Zuckerfabrik Schöppensted mod Rådet*. Generaladvokat K. Roemer udtaler:

•De helt generelle vendinger, der benyttes i teksten, der taler om »nødvendige foranstaltninger«, er i virkeligheden udtryk for, at der levnes lovgiverens skøn et spillerum skønnet. (Rec. 1971, s. 997).

2. Kommissionen kunne bestemme, at betalingens provenu skulle tilfalde roeproducerterne.

Ved artikel 34 i forordning nr. 1009/67, der er en konkret anvendelse af traktatens artikel 42, har Rådet inden for visse grænser tilladt visse nationale støtteforanstaltninger. Den situation, der følger af artikel 6 i forordning 834/74, er ganske anderledes. Der er her tale om »samordnede foranstaltninger« eller »samordnede støtteforanstaltninger« i den forstand, at fordelingen er bestemt af Fællesskabet og finansieres af staten. På disse »samordnede foranstaltninger« finder artiklerne

92-94 og artikel 42 ikke anvendelse. Ved disse »samordnede foranstaltninger« påtager Fællesskabet sig sit ansvar for forvaltning af markedet, og der står kun tilbage at undersøge, om udligningsforanstaltningen i det foreliggende tilfælde, inden for rammerne af artikel 40, stk. 3 er en foranstaltning, der er nødvendig for at nå de i artikel 39 fastsatte mål.

3. Kommissionen havde hjemmel til at pålægge enhver der lå inde med sukker, herunder de sukkerforarbejdende virksomheder, den omtalte betaling.

Selv om eksporten af sukker ikke længere frembød nogen som helst interesse i det sidste kvartal af sukkerproduktionsåret på grund af de særlige eksportafgifter, var det dog klart, at der fortsat var fordel i at oplagre sukker til priserne for produktionsåret 1973/74 og at beholde det på lager indtil den 1. juli 1974. Udover de i samtlige medlemsstater gældende foranstaltninger, der fastsattes i de tre første artikler i forordning nr. 834/74, måtte der træffes særlige foranstaltninger for Italiens vedkommende, og den eneste foranstaltning, der kunne sikre forsyningerne, var betalingen af merværdien på lagre.

Kommissionen har understreget forskellen mellem denne situation og fortilfældene i Rådets forordning nr. 769/68 og Kommissionens forordning nr. 1344/71.

Da Kommissionen i god tid i forvejen havde truffet den omhandlede foranstaltning, kan der i denne henseende ikke ske nogen sammenligning med forordningerne fra 1968 og 1971, der blev vedtaget kun få dage før sukkerproduktionsårets begyndelse.

At Kommissionen ikke fritog de sukkerforarbejdende virksomheders arbejdslagre fra betalingen, skyldes den alvorlige situation på det italienske sukkermarked. Kommissionen frygtede, at sukkeret ikke ville nå frem til forbrugerne, hvilket forklarer den strenge foranstaltning. Kommissionen kan ikke se med hvilken begrundelse, de forarbejdende virksomheder skulle have været fritaget for de foranstaltninger, som situationen på sukkermarkedet nødvendiggjorde. Der findes driftslagre både hos sukkerproducenterne og hos forhandlerne. Hvorfor skulle man ikke også for disse kategorier indføre den fritagelse, som de forarbejdende virksomheder gør krav på?

4. Kommissionen har blot overladt til Italien at opkræve afgiften.

Den foranstaltning, der skulle træffes, er klart angivet: det drejer sig om en betaling til roeproducenterne inden for grænserne af merværdien på de lagre, der fandtes den 1. juli 1974.

Der tilkommer ikke de nationale myndigheder nogen skønsbeføjelse, der giver dem mulighed for at træffe foranstaltninger, hvis rækkevidde går ud over de grænser, fællesskabsreglerne sætter: *Wassaknäcke* mod *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, generaladvokat Mayras (sag 32/72, Rec. 1972, s. 1188). Kommissionen har ligeledes anført *Westzucker*-sagen (sag 57/72, Sml. 1973, s. 343), og navnlig generaladvokatens forslag til afgørelse.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 1. oktober 1975.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 30. januar 1975, indgået til Domstolen den 19. februar 1975, har »Pretore« i Abbiategrasso i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet denne om at træffe præjudiciel afgørelse om gyldigheden og fortolkningen af artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 834/74/EØF (EFT 1974, L 99, s. 15), som suppleret og ændret ved Kommissionens forordninger (EØF) nr. 1495/74 (EFT L 158, s. 20) og nr. 2106/74 (EFT 1974, L 218, s. 53).
- 2 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at besvarelsen af de stillede spørgsmål skal gøre det muligt for den nationale domstol at bedømme, hvorvidt Cassa Conguaglio Zuccherò's opkrævning af en afgift på de sukkerlagre, som de italienske sukkerforarbejdende industrier lå inde med ved overgangen til sukkerproduktionsåret 1974/75, er i overensstemmelse med fællesskabsretten;
- 3 da afgiften på sukkerlagrene er indført ved et italiensk lovdekret i henhold til de nævnte kommissionsforordninger, har den nationale domstol i det første spørgsmål spurgt Domstolen, om artikel 6 i forordning (EØF) nr. 834/74 skal fortolkes således, at den ikke bemyndiger Italien til at pålægge de sukkerforarbejdende virksomheder en afgift, hvis provenu tilkommer sukkerroeproducenterne.
- 4 Den nationale domstol har i det andet spørgsmål anmodet Domstolen om at udtale, hvorvidt denne bestemmelse er tilblevet på ulovlig måde, fordi en afgift af den art, bestemmelsen hjemler, udtrykkeligt skal godkendes af Ministerrådet.
- 5 Da disse to spørgsmål er snævert forbundet, skal de behandles under ét.

Vedrørende de to første spørgsmål

- 6 Artikel 6 i forordning nr. 834/74 er udstedt af Kommissionen i medfør af artikel 37, stk. 2 i Rådets forordning nr. 1009/67, grundforordningen for sukkersektoren.
- 7 Sagsøgeren i hovedsagen har i første række gjort gældende, at Kommissionen ikke i artikel 37, stk. 2 havde hjemmel til at forpligte en medlemsstat til at opkræve en afgift på de sukkerlagre, som fandtes i denne stat;

- 8 sagsøgeren har i anden række gjort gældende, at Kommissionen, selv om den havde sådan hjemmel, kun kunne pålægge en sådan forpligtelse med det formål at udligne ændringen i Fællesskabets prisniveau udtrykt i regningsenheder og ikke med det formål at udligne prisændringer udtrykt i national valuta som følge af en devaluering af denne valuta;
- 9 da traktatens artikel 155 har til formål at opretholde ligevægten mellem Rådets og Kommissionens beføjelser, skal de beføjelser, der i artikel 37, stk. 2 er tildelt Kommissionen, ifølge sagsøgeren fortolkes snævert.
- 10 Når det i traktatens artikel 155 bestemmes, at »Kommissionen [skal] . . . udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter«, følger det af traktatens ordning, som bestemmelsen skal ses som en del af, samt af praktiske hensyn, at begrebet gennemførelse skal fortolkes vidt;
- 11 da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver, kan Rådet se sig foranlediget til inden for den fælles landbrugspolitik at tildele Kommissionen vide skøns- og handlebeføjelser;
- 12 i øvrigt kan Rådet i medfør af den nævnte bestemmelse i artikel 155 fastsætte de eventuelle betingelser, der skal gælde for Kommissionens udøvelse af de beføjelser, som tillægges den af Rådet;
- 13 de beføjelser, der i medfør af grundforordningens artikel 37, stk. 2 er overdraget Kommissionen, skal udøves efter den såkaldte »forvaltningskomité-procedure«, en fremgangsmåde, der gør det muligt for Rådet at give Kommissionen gennemførelsesbeføjelser af betydeligt omfang, alt imens det forbeholder sig i givet fald selv at gribe ind;
- 14 når Rådet således har tildelt Kommissionen en vid kompetence, skal grænserne for denne kompetence vurderes ud fra markedsordningens væsentlige generelle mål og i mindre grad ud fra bemyndigelsens ordlyd.

- 15 På grundlag af disse principper skal der i første række tages stilling til, om artikel 37, stk. 2 i forordning nr. 1009/67 har kunnet danne hjemmel for de bestemmelser, som Kommissionen her har truffet.
- 16 Artikel 37 bestemmer i stk. 1, at
- »... for de pr. 1. juli 1968 eksisterende sukkerbeholdninger fastsætter Rådet . . . bestemmelserne om de foranstaltninger, som er nødvendige til udligning af forskellen mellem de nationale sukkerpriser og de fra 1. juli 1968 gældende priser« (det tidspunkt fra hvilket den ved denne forordning indførte fælles prisordning fandt anvendelse).
- 17 Stk. 2 bestemmer, at:
- »... de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at der ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet opstår forstyrrelser på sukkermarkedet som følge af ændringer i prisniveauet, kan fastsættes i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 40« (dvs. efter den såkaldte forvaltningskomité-procedure).
- 18 Ligheden mellem de beføjelser, der ved overgangen til det første sukkerproduktionsår tilkom Rådet, og dem, der med henblik på senere produktionsår tildeltes Kommissionen, forklares af Rådet i 15. betragtning til denne forordning;
- 19 det siges heri
- »— overgangen til den ordning, der følger af nærværende forordning, må ske under de bedst mulige betingelser;
 - med henblik herpå kan visse overgangsforanstaltninger vise sig nødvendige;
 - den samme nødvendighed kan opstå ved hver overgang fra et sukkerproduktionsår til det følgende;
 - det vil derfor være hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at egnede foranstaltninger kan træffes;«

- 20 Kommissionen har derfor i stk. 2 hjemmel til, ganske som Rådet gjorde det i dens forordning nr. 769/68 (om fastsættelse af nødvendige foranstaltninger til at udligne forskellen mellem fællesskabspriserne fra den 1. juli 1968 (JO 1968, L 143, s. 14), at træffe en udligningsforanstaltning for at undgå, at der ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet opstår forstyrrelser på sukkermarkedet som følge af ændringer i prisniveauet.
- 21 I det foreliggende tilfælde har Rådet bestemt, at anvendelsen af den nye omregningskurs for den italienske lire i forhold til regningsenheden på sukkermarkedet skulle være knyttet til begyndelsen af sukkerproduktionsåret 1974/75, idet den herved pålagde Kommissionen en forpligtelse til at tage hensyn hertil ved fastsættelsen af de bestemmelser, der eventuelt måtte være nødvendige for at undgå forstyrrelser på det italienske marked;
- 22 målet med artikel 37, stk. 2, at sætte Kommissionen i stand til at undgå de forstyrrelser, som en væsentlig ændring af sukkerpriserne kunne fremkalde på markederne, i det foreliggende tilfælde det italienske marked, ville ikke kunne nås, såfremt Kommissionen ikke også kunne tage hensyn til en ændring i priserne udtrykt i national valuta.
- 23 En væsentlig stigning i Fællesskabets priser udtrykt i national valuta kunne tilskynde til en overdreven oplagring;
- 24 en bestemmelse som forpligter dem, der besidder mængder, som overstiger visse grænser, til at betale en afgift på disse lagre, var i sig selv en foranstaltning, som kunne modvirke en overdreven oplagring og fremme en regelmæssig forsyning af forbrugerne, forudsat at der i rette tid blev givet meddelelse om denne foranstaltning, og at den blev affattet i forpligtende og præcise vendinger.
- 25 Grundforordningens artikel 37, stk. 2, der bemyndiger Kommissionen til efter proceduren med høring af forvaltningskomiteen at træffe foranstaltninger, som gælder umiddelbart i en medlemsstat, kan dog ikke fortolkes således, at Kommissionen i medfør af denne bestemmelse kan forpligte en medlemsstat til i stedet for gennemførelsesforanstaltninger at udfærdige de væsentlige grundlæggende regler, som således ville blive unddraget Rådets eventuelle kontrol;

- 26 efter den ordning, som er indført ved grundforordningens artikel 37, stk. 2, påhviler det således Kommissionen, når den efter at have hørt forvaltningskomiteen beslutter at forpligte visse sukkerbesiddere i en medlemsstat til at betale en afgift på lagrene, selv at foretage en nøjagtig fastsættelse af de væsentlige grundlæggende regler;
- 27 da virkningen af en meddelelse om en afgift, som har til formål at modvirke en overdreven oplagring af en vare, i vidt omfang afhænger af afgiftens sats, burde bestemmelsen ud over at nævne hvilke erhvervsdrivende afgiften påhvilede, også indeholde en angivelse af afgiftens beregningsmåde;
- 28 Kommissionen skulle derfor ved opfyldelsen af den forpligtelse, som påhviler den i medfør af artikel 37, stk. 2, fastsætte afgiftens beregningsmåde og de grupper af erhvervsdrivende, som den gjaldt for, og forelægge forvaltningskomiteen denne beslutning til udtalelse.
- 29 Kommissionen havde derfor i artikel 37, stk. 2 hjemmel til, efter at have modtaget en positiv udtalelse fra forvaltningskomiteen, at træffe en bestemmelse om, at de virksomheder, der i en medlemsstat lå inde med sukkerlagre, skulle pålægges en økonomisk byrde som følge af en ændring i de fælles priser og i disse priser udtrykt i national valuta ved overgangen til et nyt sukkerproduktionsår, for så vidt denne bestemmelse selv fastsatte de væsentlige grundlæggende regler.
- 30 Der skal herefter tages stilling til, om Kommissionen har benyttet denne kompetence korrekt i det foreliggende tilfælde;
- 31 artikel 6 i forordning nr. 834/74 bestemmer følgende:
1. Italien træffer nationale foranstaltninger for at undgå forstyrrelser på markedet som følge af forhøjelsen i italienske lire af sukkerprisen fra 1. juli 1974. Disse foranstaltninger består særligt af en betaling til roeproducenter af merværdien på lagre.
 2. De allerede foretagne og stadig manglende foranstaltninger, nævnt i stk. 1, meddeles skriftligt inden 15. juni 1974 til Kommissionen.

- 32 Selv om denne artikels første stykke forpligter Italien til at yde sukkerroeproducenterne en betaling, angiver den ikke nærmere, hvad der skal forstås ved begreberne »merværdi« og »lagre«;
- 33 det skal derfor først undersøges, om sammenhængen og de tidligere fællesskabsretsakter kan give denne bestemmelse et mere præcist indhold.
- 34 Det forklares i Rådets forordning (EØF) nr. 750/68 af 18. juni 1968 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger, at sukkeret hovedsageligt oplagres hos sukkerproducenterne, men i visse medlemsstater også hos andre erhvervsdrivende;
- 35 det forklares i betragtningerne til Rådets forordning nr. 748/68 af 18. juni 1968 om de almindelige regler for overførelse af en del af produktionen til det følgende sukkerproduktionsår (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 123; org. ref. JO L 137, s. 1), at en producent, som overfører sukker, kan »i det sukkerproduktionsår, der følger efter det, hvori sukkeret er produceret, . . . opnå en pris, der er lig med den for dette produktionsår gældende interventionspris; i henhold til forordning nr. 1009/67/EØF, artikel 37, stk. 2 kan der i tilfælde af ændringer i prisniveauet træffes foranstaltninger til udligning af prisforskellen, for så vidt angår de den 1. juli eksisterende sukkerbeholdninger«.
- 36 Det følger heraf, at begrebet lagre i sukkerordningen hovedsagelig omfatter producenternes lagre.
- 37 De lagre, som de forarbejdende industrier ligger inde med, er ligesom andre forbruges lagre i almindelighed ikke omfattet af den fælles markedsordning, fordi produktions- og handelskredsløbet er afsluttet, når først sukkeret er nået så langt.
- 38 Selv om en sukkerforarbejdende virksomhed i almindelighed ikke oplagrer sukker i landbrugsforordningernes forstand, men kun ligger inde med sådanne mængder, som på grund af virksomhedens karakter og drift er nødvendige til en normal produktion, kan en sådan virksomhed under visse omstændigheder dog være fristet til at foretage en spekulationsoplagring og således forstyrre markedet;

- 39 Rådets forordning nr. 769/68, der fritager de sukkermængder, som for disse industrier er nødvendige til en normal drift i fire uger, for den ved denne forordning indførte afgift, har således ikke desto mindre pålagt disse industrier en afgift for den overskydende del af deres lagre.
- 40 Kommissionens forordning nr. 1344/71, som fastsætter opkrævning af en afgift på de den 1. juli 1971 eksisterende lagre for at undgå forstyrrelser på det franske hjemmemarked, har dog inden for et maksimum på 20 000 tons undtaget de lagre, der må anses som de forarbejdende virksomheders arbejdslagre.
- 41 Selv om den sidste betragtning til forordning nr. 834/74, hvori det siges, at de foranstaltninger, som Italien har pligt til at træffe, bør fjerne »enhver tilskyndelse til overdrevne sukkerlagre«, kan opfattes således, at de forarbejdende virksomheders arbejdslagre eller normale lagre skal fritages, må der dog yderligere foretages en nærmere bestemmelse af dette begreb, således som det er gjort i de forudgående fællesskabsretsakter.
- 42 Kommissionen har gjort gældende, at man med artikel 6 i forordning nr. 834/74, der ikke opstiller nogen sondring, uden forskel har villet ramme alle sukkerlagre, herunder de forarbejdende virksomheders arbejdslagre;
- 43 ifølge Kommissionen bekræftes denne opfattelse af dens forordning nr. 1495/74, som fastsætter en oplysningspligt for »enhver, som i Italien den 1. juli 1974 kl. 0.00 har hvidt sukker . . . i hænde *uanset ejerforhold . . .*».
- 44 En sådan oplysningspligt er ikke uforenelige med en fritagelse for arbejdslagre, hvad den heller ikke var i de forudgående fællesskabsretsakter;
- 45 artikel 6 i forordning nr. 834/74 kan hverken alene, sammenholdt med forordning nr. 1495/74 eller i lyset af de forudgående fællesskabsretsakter fortolkes således, at den nærmere fastlægger de grupper af erhvervsdrivende, som afgiften pålægges.
- 46 Det må heraf sluttes, at Kommissionen, da den fastsatte formålet for de foranstaltninger, som de italienske myndigheder skulle træffe, for hver gruppe erhvervsdrivende og under hensyntagen til virksomhedernes størrelse burde have bestemt, hvad der skulle forstås ved »overdrevne lagre«;

- 47 da begrebet »merværdi« i øvrigt, som Kommissionen har forklaret under sagen, er en nydannelse i landbrugsforordningerne, er det nødvendigt med præcise regler om denne merværdis beregningsmetode;
- 48 ydermere har Kommissionen ved i den anfægtede bestemmelse at undlade en nærmere fastsættelse af afgiftens beregningsmåde og ved at overlade det til Italien at bestemme denne, unddraget sig det ansvar, den har for at de væsentlige grundlæggende regler fastlægges, og for at disse gennem forvaltningskomité-proceduren forelægges til Rådets eventuelle bedømmelse.
- 49 De to første spørgsmål fra den nationale domstol må derfor besvares således, at artikel 6 i forordning nr. 834/74 er ugyldig.

Vedrørende det niende spørgsmål

- 50 Det niende spørgsmål drejer sig om, hvorvidt Fællesskabets retsorden indeholder principper, hvorefter en lovgivningsakt fra en medlemsstat kan erklæres for restsstridig på grund af modstrid med fællesskabsretten, når denne lovgivningsakt er udstedt til gennemførelse af retsakter fra Fællesskabets institutioner, der er ugyldige.
- 51 Det tilkommer i første række de nationale myndigheder inden for deres retssystem at drage konsekvensen af en sådan ugyldighedserklæring, der afsiges inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 177.

Vedrørende de øvrige spørgsmål

- 52 Den nationale domstols øvrige spørgsmål drejer sig om, hvorvidt artikel 6 i forordning nr. 834/74 er ugyldig i andre henseender, hvorfor det svar, der er givet på de to første spørgsmål, gør besvarelsen heraf overflødig.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 53 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og af Den italienske Republik, som begge har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;
- 54 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

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

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

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars
Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keefe

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

A. Van Houtte

Justitssekretær

R. Lecourt

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 1. OKTOBER 1975¹

Høje Ret.

Indledning

Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse, som kommer fra byretten i Abbiategrasso, har sin oprindelse i forholdet mellem Fællesskabets retsakter vedrørende det italienske sukkermarked og de foranstaltninger, som den italienske

regering har truffet i lov-dekretform med henblik på gennemførelsen af de bestemmelser, som Kommissionen har fastsat i artikel 6 i sin forordning nr. 834/74.

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

¹ — Oversat fra fransk.