

I sag 52/76

angående en anmodning, som af Pretura (underretten) di Cittadella er indgivet til Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 for i den sag, der verserer for denne ret mellem

LUIGI BENEDETTI,

og

MUNARI F.LLI S.A.S.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org.ref. JO 120 af 21. 6. 1967, s. 2364) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 376/70 af 27. februar 1970 om fastlæggelse af metode og bestemmelser for afsætning af korn, som er i interventionsorganernes besiddelse (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 109; org.ref. JO L 47 af 28. 2. 1970, s. 49),

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Reischl

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er afgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-Domstolens statut, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 (EFT-specialudgave

1967, s. 29; org.ref. JO 117 af 19. 6. 1967, s. 2269) oprettede den fælles markedsordning for korn¹.

Forordningens artikel 7 lyder således:

- 1. Interventionsorganerne, der er udpeget af medlemsstaterne, er i hele produktionsåret forpligtet til at opkøbe det i artikel 4 nævnte og inden for Fællesskabet høstede korn, der bliver dem tilbudt, såfremt tilbudene opfylder visse kvalitative og kvantitative betingelser, som skal bestemmes i henhold til stk. 5.
2. Interventionsorganerne opkøber kornet på de i henhold til stk. 4 og 5 fastlagte betingelser til den interventionspris, som gælder på det handelscenter, for hvilket kornet tilbydes. Afviger imidlertid kornets kvalitet fra den standardkvalitet, for hvilken interventionsprisen er fastsat, berigtiges interventionsprisen ved tillæg og fradrag, som er fastlagt i tabeller. Disse tabeller kan endvidere omfatte særlige tillæg, der skal ydes fakultativt til byg, egnet til bryggeformål, og i visse områder til rug, egnet til fremstilling af brød.
3. På de i henhold til stk. 4 og 5 fastlagte betingelser.
 - udbyder interventionsorganerne det af dem i henhold til stk. 1 opkøbte korn enten til eksport til tredjelande eller til forsyning af det interne marked;
 - kan interventionsorganerne også til samme formål udbyde blød hvede samt til fremstilling af brød egnet rug, til hvilken der er ydet det særlige tillæg, efter at de ved denaturering har gjort disse kornsorter uegnet til menneskeføde.

Interventionsorganerne kan ligeledes yde en denatureringspræmie for blød hvede.
4. På forslag af Kommissionen fastlægger Rådet efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, de almin-

delige regler for interventionsvirksomheden og for denatureringen.

5. Gennemførelsesbestemmelserne for denne artikel fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 26 og især
 - for hver kornsort den ringeste kvalitet og den mindste mængde, som kræves til en intervention.
 - de tabeller over tillæg og nedslag, der skal anvendes ved interventionen.
 - fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes overtagelse.
 - fremgangsmåden ved og betingelserne for interventionsorganernes udbud.
 - betingelserne for ydelse af denatureringspræmie samt denne præmies størrelse.

Med hjemmel i ovennævnte stykke 4 udstedte Rådet forordning nr. 132/67/EØF af 13. juni 1967 om fastsættelse af de almindelige regler om intervention for så vidt angår korn (EFT-specialudgave 1967, s. 66; org.ref. JO 120 af 21. 6. 1967, s. 2364)¹, hvis artikel 3 har følgende ordlyd:

- 1. Det korn, som interventionsorganerne ligger inde med, udbydes til salg ved licitation:
 - a) til afsætning på markedet, på grundlag af prisbetingelser, der fastlægges inden høstårets begyndelse, og som gør det muligt at undgå en forværring af markedssituationen,
 - b) til eksport, på grundlag af prisbetingelser, der bestemmes i hvert enkelt tilfælde alt efter markedets udvikling og behov.
2. Licitationsbetingelserne skal garantere, at adgangen til at byde står åben for alle deltagende på de samme betingelser uanset deres etableringssted inden for Fællesskabet.
3. Såfremt licitationsbudene ikke svarer til de faktiske salgsmuligheder på markedet, annulleres licitationen.

¹ — Se nu Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 1).

¹ — Nu Rådets forordning (EØF) nr. 2738/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 49).

Med hjemmel i artikel 7, stk. 5 i forordning nr. 120/67/EØF udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 376/70 af 27. februar 1970 om fastlæggelse af metode og bestemmelser for afsætning af korn, som er i interventionsorganernes besiddelse (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 109; org.ref. JO L 47 af 28. 2. 1970, s. 49). Denne forordning blev suppleret af Kommissionens forordning (EØF) nr. 935/70, som indføjede følgende stykke til artikel 3:

»I undtagelsestilfælde kan det på begæring af en medlemsstat efter fremgangsmåden i artikel 26 i forordning nr. 120/67/EØF besluttes, at denne medlemsstats interventionsorgan bemyndiges til at begrænse udbydelsen i licitation til bestemte formål.

I dette tilfælde er et tilbud kun gyldigt, såfremt den bydende forpligter sig til kun at anvende kornet til de i udbydelsen i licitation angivne formål.

Medlemsstatens kompetente myndighed udøver den nødvendige kontrol med at anvendelsen er i overensstemmelse med nævnte formål.

B — Luigi Benedetti, der er ejer af et mølleri, anlagde ved Pretura di Cittadella sag mod virksomheden Munari F.lli s.a.s. med påstand om erstatning af den skade, han skulle have lidt som følge af salg af nogle mængder mel, som sidstnævnte virksomhed havde foretaget til en lavere pris end markedsprisen.

Munari anerkendte at være part og bestred ikke, at de faktiske omstændigheder var som af sagsøger beskrevet, men virksomheden pålagde AIMA (Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo — det statslige organ for intervention på kornmarkedet) hele ansvaret for den eventuelt opståede skade, eftersom AIMA havde solgt blød hvede til en lavere pris end markedsprisen.

Ved kendelse af 27. april 1976 tillod Pretore di Cittadella, at AIMA blev ind-

stævnet, og besluttede desuden at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Er det i henhold til fællesmarkedets fællesskabslovgivning tilladt de forskellige interventionsorganer, herunder AIMA, ensidigt at sælge landbrugsprodukter, herunder korn, som de sidder inde med, på anden måde end efter det licitationssystem, der er fastsat ved artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF og forordning (EØF) nr. 376/70? Indebærer sådanne handlinger under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?
2. Er det efter fællesmarkedets fællesskabslovgivning tilladt de forskellige interventionsorganer, herunder AIMA, ensidigt at beslutte, at visse produkter, herunder korn, som de sidder inde med, skal sælges til andre priser end dem, der følger af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 376/70? Indebærer en sådan adfærd under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?
3. Skal indgreb fra et interventionsorgan, hvorefter statsmidler anvendes til køb af korn på andre betingelser end dem, der gælder efter sektorens fælles landbrugslovgivning, og kornet dernæst sælges til lavere priser end de minimumspriser, der er fastsat efter forordning (EØF) nr. 376/70, anses for statsstøtte til virksomhederne i henhold til traktatens artikel 92-94 og artikel 22 i forordning nr. 120/67/EØF? Indebærer en sådan adfærd under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?
4. Er en virksomhed, som råder over så betydelige finansielle midler, at den kan virke på markedet uden hensyntagen til sine konkurrenters adfærd og

reaktioner, en virksomhed, der befinder sig i dominerende stilling i henhold til traktatens artikler 86 og 90 og forordning nr. 26/62/EØF; gælder dette også, når den nævnte virksomhed er et interventionsorgan i henhold til forordning nr. 120/67/EØF?

5. Er en virksomheds krænkelse af en fællesskabslovgivning, hvis formål er at undgå fordrejning af konkurrencen inden for Fællesskabet, misbrug af en dominerende stilling i henhold til traktatens artikel 90?
6. Er interventionsorganet — såfremt der svares benægtende på spørgsmål 1 og 2 og bekræftende på spørgsmål 3, 4 og 5 — forpligtet til at erstatte skade, som forårsages af dets krænkelse af de ovenfor omtalte fællesskabsregler?
7. Hvilken virkning skal den ret, som behandler hovedsagen, tillægge Domstolens fortolkning af fællesskabsretten; med andre ord binder det, som Domstolen »kender for ret«, den forelæggende ret på samme måde som kassationsrettens afgørelse af »retsspørgsmål«?

Senere i sagen er »Federazione Industriali del Veneto«, »Comitato di Molini Emiliano-Romagnoli«, »Comitato di Molini Lombardi« og »Comitato di Molini Piemontesi« for Pretura di Cittadella indtrådt til støtte for sagsøgeren.

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 25. juni 1976.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-Domstolens statut er der afgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren og intervenienterne i hovedsagen, repræsenteret af Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, advokater i Milano, af Den italienske Republiks regering repræsenteret af ambassadør Adolfo Maresca, assisteret af Arturo Marzano, Avvocato dello Stato, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Cesare Maestripietri som befuldmægtiget.

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 imidlertid opfordret parterne i hovedsagen, den italienske regering og Kommissionen til at give nærmere oplysninger om de mængder korn, som AIMA skulle have solgt til nedsat pris, samt om de nærmere omstændigheder og betingelser i forbindelse med salget af det omtvistede korn.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er afgivet for Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt *sagsøgeren*) og *intervenienterne* har anført, at de omtvistede aktiviteter fra AIMA's side, der vedrørte opkøb af korn og salg heraf til en række forarbejdningsvirksomheder, er omfattet af Fællesskabets landbrugslovgivning. Allerede traktatens artikel 38 henviser nemlig til handel med landbrugsprodukter, og grundforordning nr. 120/67/EØF bekræfter, at den fælles markedsordning for korn indeholder regler for samhandelen.

For kornsektoren er der blevet indført et enhedsmarked, der fuldstændig er underlagt de økonomisk-politiske forholdsregler og øvrige foranstaltninger, som træffes af fællesskabsinstitutionerne. De principper, der er nedfældet i Domstolens praksis, navnlig i dom af 30. januar 1974 i sag 159/73, *Hannoversche Zucker mod Hauptzollamt Hannover* (Sml. 1974, s. 121), skal udelukke, at reglerne for et landbrugsmarked kan ændres eller suppleres i henhold til nationale regler, uden at fællesskabsmyndighederne har givet tilladelse hertil. Når fællesskabsinstitutionerne har kompetence til at forvalte det pågældende marked, udelukker dette ligeledes enhver konkurrerende kompetence hos medlemsstaterne til at administrere dette marked. Fællesskabsmyndighedernes enekompetence omfatter ligeledes

konjunkturpolitiske forholdsregler, hvilket fremgår af dom af 24. oktober 1973 i sag 9/73, Schlüter mod Hauptzollamt Lörrach (Sml. 1973, s. 1135), på området for monetære udligningsbeløb, samt af dom af 23. januar 1975 i sag 31/74 Galli (Sml. 1975, s. 47).

Selv når en medlemsstats økonomi er præget af særlige forhold, skal indgreb til modvirkning af konjunktursvingningerne foretages af fællesskabsmyndighederne, hvorunder der ikke blot skal tages hensyn til den pågældende medlemsstats særlige situation men også til de interesser, som knytter sig til hele den pågældende landbrugsordning.

En beslutning eller ensidig forholdsregel fra en medlemsstats side kan nemlig ødelægge den balance mellem forskellige interesser, som fællesskabslovgivningen har indført.

I nærværende sag fordrejer AIMA's indgreb konkurrencen. Indgrebet strider mod målsætningerne i Fællesskabets økonomiske politik og skader de frie varebevægelser. Desuden strider det mod Fællesskabets konkurrenceordning: betydelige mængder korn er blevet solgt til priser, der ikke er en typisk virkning af handelen med produkterne, men som udelukkende fremgår af en beslutning, der helt bortser fra disse faktorer og tager hensyn til visse politiske mål.

Endelig er AIMA's adfærd uforenelig med fællesskabsreglerne om støtte: hveden blev jo solgt til favørpris til visse forarbejdningsvirksomheder i melsektoren til skade for andre konkurrerende virksomheder.

Vedrørende det første præjudicielle spørgsmål

En almindelig undersøgelse af de pågældende regler er tilstrækkelig for at nå til den konklusion, at interventionsorganet utvivlsomt må være undergivet forpligtelserne efter fællesskabslovgivningen. Desuden drog Domstolen allerede i

dommen af 17. december 1970 i sag 34/70, Syndicat National Céréales/Office National Céréales (Recueil 1970, s. 1233), meget snævre grænser for, hvorledes interventionsorganerne kan handle, endog i tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen hjemler medlemsstaternes myndigheder visse skønsmæssige beføjelser. Domstolen bekræftede, at medlemsstaterne ikke er beføjet til at foretage egne fortolkninger, der kan bringe gennemførelsen af fællesskabslovgivningen i fare.

I denne sag giver den gældende fællesskabslovgivning ikke interventionsorganerne den mindste mulighed for at udøve et skøn. Reglernes grundlæggende formål er at undgå forskelsbehandling mellem Fællesskabets erhvervsdrivende (jf. sidste betragtning til forordning nr. 132/67/EØF "... interventionsorganerne skal udbyde det korn, de ligger inde med, uden forskelsbehandling af de enkelte købere inden for Fællesskabet ..." samt forordningens artikel 3, stk. 2). Det omtvistede salg af blød hvede skete udelukkende til møllerier i Padova-provinsen, som imidlertid drev virksomhed på hele det italienske marked. Allerede af denne grund er salget ulovligt.

AIMA kunne imidlertid have tilbageholdt nogle mængder hvede til fordel for særlige virksomheder og til en bestemt brug, hvilket kunne være sket ved en korrekt anvendelse af fællesskabsbestemmelserne (se ovennævnte forordning (EØF) nr. 935/70). Men da AIMA ikke indgav anmodning om tilladelse til fællesskabsinstitutionerne, overtrådte den italienske forvaltning fællesskabslovgivningen. Forskelsbehandlingen ramte ikke blot konkurrenterne i Fællesskabet, men også og navnlig de italienske virksomheder i samme sektor.

Vedrørende anden del af det første præjudicielle spørgsmål skulle det være klart, at en overtrædelse af Fællesskabets landbrugsregler automatisk medfører en krænkelse af EØF-traktatens artikel 40, stk. 3. Mod denne konklusion skulle det ikke kunne indvendes, at de nævnte

bestemmelser kun vedrører fællesskabsinstitutionernes handlinger: hvis fællesskabsinstitutionerne i en sektor, der er forbeholdt disses kompetence, ikke har mulighed for at indføre regler, som krænker diskriminationsforbudet, kan medlemsstaterne a fortiori heller ikke have denne mulighed.

Vedrørende det andet spørgsmål

Salgsprisen skal mindst svare til markedsprisen og »... må i intet tilfælde ligge under ... interventionsprisen ...«, jf. artikel 3 i forordning nr. 367/70/EØF.

I nærværende sag blev hveden stillet til disposition for nogle mølleriere i Padova-provinsen til 8 200 lire pr. 100 kg, skønt den laveste interventionspris for Italiens vedkommende lå på 10 588 lire pr. 100 kg. Det er åbenbart, at AIMA krænkede den gældende landbrugslovgivning »in toto«; resultatet ville blive det samme, dersom man beregnede de nøjagtige priser, som AIMA havde været forpligtet til at sælge hveden til »i medfør af reglerne i forordning nr. 132/67/EØF og (EØF) nr. 376/70«; under alle omstændigheder kunne AIMA ikke sælge hveden til en lavere pris end 10 726 lire pr. 100 kg.

Det eneste mulige svar på dette spørgsmål er, at interventionsorganet ikke kan sælge det korn, det ligger inde med, til en lavere pris end den mindstepris, der er fastsat i fællesskabslovgivningen.

Hvad angår dette spørgsmåls anden del, er svaret stort set analogt med svaret på det første spørgsmål. Man må dog tilføje, at i dette tilfælde rammer forskelsbehandlingen også landbrugserhvervet. Ved at sælge betydelige mængder hvede til lavere priser end interventionsprisen konkurrerede AIMA nemlig med de italienske bønder, der også leverede til de mølleri-er, som kunne købe hvede til favørpris; på dette sidste punkt synes de faktiske omstændigheder i denne sag at svare til de faktiske omstændigheder i sag 60/75, Russo mod AIMA (Domstolens dom af 22. januar 1976, Sml. 1976, s. 45).

Vedrørende det tredje spørgsmål

Selv om det måtte antages, at de to første spørgsmål var tilstrækkelige til at bedømme nærværende sag, har det tredje spørgsmål en stor betydning. Det forekommer åbenbart, at det omtvistede indgreb er en klar krænkelse af fællesskabslovgivningen ganske uafhængigt af, hvorledes man vil beskrive det organ, der foretog indgrebet: en tilsvarende handlemåde kan medføre, at der foreligger en krænkelse af de fællesskabsbestemmelser, der er vedtaget for at beskytte modstående interesser.

Ud over landbrugsreglerne må man i denne sag inddrage reglerne om statsstøtte, da landbrugslovgivningen selv indeholder regler for anvendelse af bestemmelserne om statsstøtte inden for rammerne af markedsordningerne (jf. artikel 22 i forordning nr. 120/67/EØF). Bortset fra, at den støtte, der er ydet i den foreliggende sag under ingen omstændigheder kan tillades af fællesskabsinstitutionerne (kriterierne i EØF-traktatens artikel 92), må den omtvistede handlemåde betragtes som ulovlig under hensyn til Domstolens praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 93. Den fortolkning, Domstolen gav i dommene af 11. december 1973 i sagerne 120/73, Lorenz mod Tyskland, 121/73, Markmann mod Tyskland, 122/73, Nordsee mod Tyskland, og 141/73, Lohrey mod Tyskland, (Sml. 1973, s. 1471, 1495, 1511 og 1527), gør det muligt at drage præcise grænser. Navnlig skal der øjeblikkeligt gives meddelelse om enhver ny støtteordning til Kommissionen. Fra meddelelsens dato har Kommissionen to måneder til at undersøge, om støtten er forenelig med EØF-reglerne (herved kan der eventuelt finde en kontradiktorisk procedure sted). Før fristens udløb kan medlemsstaten ikke føre den påtænkte støtte ud i livet.

Som følge af, at disse bestemmelser er umiddelbart anvendelige, kan private gå til domstolene: a) med påstand om, at støtte, der krænker de ovennævnte regler, erklæres for ulovlig; b) med påstand om,

at tildelingen suspenderes; og c) med påstand om erstatning.

Da den påtænkte støtte ikke forud er blevet meddelt Kommissionen i nærværende sag, må AIMA's hele adfærd betragtes som ulovlig.

I denne sammenhæng må det også undersøges, om ordningen eventuelt er uforenelig med traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit: hvis alle fællesskabsreglerne tilsigter at muliggøre, at handelstransaktionerne sker på lovlig vis inden for rammerne af landbrugslovgivningen, må alle dispositioner overholde princippet om ligebehandling.

Vedrørende det fjerde og femte spørgsmål

Da AIMA er blevet oprettet for at varetage opgaver som interventionsorgan i henhold til fællesskabsforordningerne, kan det anses for en virksomhed efter traktatens artikel 85, 86 og 90 og artikel 1 i forordning nr. 26/62/EØF.

I medfør af de regler, der gælder for denne statsvirksomhed, skal den handle på erhvervsmæssigt grundlag og ikke kun af og til og på tilfældig måde. Den har alle en virksomheds karakteristika, både efter fællesskabsretten og efter national ret. Dette modsiges hverken af, at AIMA også er interventionsorgan, eller af, at organet undertiden udøver sin virksomhed uden at have nogen særlig fortjeneste for øje. At en virksomhed arbejder med fortjeneste for øje synes ikke at være afgørende for, om den falder ind under begrebet virksomhed i Fællesskabets konkurrenceregler (jf. Kommissionens beslutning af 25. juni 1969 — JO L 168 af 10. 7. 1969, s. 22). På samme måde gælder det i national ret, at det, for at en organisation kan falde ind under begrebet virksomhed, er tilstrækkeligt, at der foreligger professionel adfærd, som objektivt må bedømmes som handelsmæssig og foregår efter rentabilitetskriterier.

Endelig sikrer både Fællesskabets landbrugslovgivning og det italienske rets-

stem i flere retninger princippet om, at AIMA ledes rentabelt, og at AIMA skal søge at opnå fortjeneste, når det handler for det offentlige.

AIMA er en virksomhed, der har en dominerende stilling efter traktatens artikel 86 og 90 og artikel 1 i forordning nr. 26 af 4. april 1962 (EFT-specialudgave 1959-62, s. 120; org.ref. JO 30 af 20. 4. 1962, s. 933). For at kunne antage dette må det være tilstrækkeligt, at virksomheden har mulighed for at optræde uafhængigt, uden at tage nævneværdigt hensyn til konkurrenter, købere eller leverandører (se Kommissionens beslutning 76/353/EØF af 17. december 1975, Chiquita, EFT L 95 af 9. 4. 1976, s. 1). Først og fremmest kan der foreligge dominerende stilling, hvis virksomheden er i besiddelse af betydelige økonomiske midler. Den dominerende stilling kan også følge af et retligt eller faktisk monopol eller af et oligopol. Imidlertid kan en virksomhed også indtage en dominerende stilling, selv om den ikke har en betydelig del af markedet (se f. eks. Kommissionens beslutning 75/75/EØF af 19. december 1974, General Motors Continental, EFT L 29 af 3. 2. 1975, s. 14).

Hvad angår denne sag må det siges, at statsvirksomheden er i besiddelse af betydelige økonomiske midler. AIMA's særlige stilling på kornmarkederne blev senere styrket og konsolideret af fællesskabsforordningerne. De faktiske omstændigheder, der er oplyst, er tilstrækkelige til at bevise, at AIMA helt uafhængigt kunne bestemme, hvorledes det ville handle på det italienske marked; AIMA kan dermed betegnes som en virksomhed med en dominerende stilling.

Et første eksempel på, at konkurrencereglerne er overtrådt, kan støttes på EØF-traktatens artikel 86, stk. 2, litra c), hvis formål er at beskytte en bestemt konkurrencestruktur i Fællesskabets økonomi. Med den forelæggende rets ord består dette første misbrugstilfælde i en krænkelse af de fællesskabsregler, der har til formål at undgå en foredrøjning af konkurrencen i den pågældende sektor.

Det femte præjudicielle spørgsmål, som formulerer problemet mere generelt, bør besvares bekræftende: når det én gang er antaget, at en krænkelse af de forskellige regler, der har til formål at beskytte fællesmarkedets konkurrencestruktur, er misbrug af dominerende stilling, foreligger et sådant misbrug, hver gang der sker overtrædelse af en regel, som skal sikre konkurrencen.

Herudover må det fastslås, at den ovenfor beskrevne handlemåde kun indebærer et ulovligt forhold i henhold til traktatens artikel 86, når den netop er mulig gjort ved virksomhedens dominerende stilling og virkningerne af den måde, stillingen udnyttes på.

Endelig skal den afledede fællesskabsret, der er nævnt i de tre første præjudicielle spørgsmål, beskytte fællesmarkedets konkurrencestruktur, hvilket betyder, at en krænkelse heraf (hvis betingelserne er opfyldt) indebærer misbrug af dominerende stilling.

AIMA's handlemåde, som bestod i at sælge landbrugsprodukter på anden måde end stipuleret i forordning nr. 132/67/EØF og (EØF) nr. 376/70, var misbrug af dominerende stilling, især hvis det tages i betragtning, at den nævnte handlemåde kun var mulig gjort ved den dominerende stilling og ved, at der stod næsten ubegrænsede økonomiske midler fra statskassen til rådighed.

Interventionsorganerne må antages at være offentlige virksomheder i henhold til EØF-traktatens artikel 90, stk. 1. Konkurrencereglerne finder derfor anvendelse og indeholder de kriterier, hvorefter AIMA's adfærd skal kvalificeres. Derimod kan organerne ikke betegnes som »virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse» i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2. Denne regel finder kun anvendelse, når staten har »overdraget» en bestemt virksomhed at udføre en tjenesteydelse, og når denne særlige opgave er af bestemt karakter og helt reguleret i national ret.

Vedrørende det sjette spørgsmål

Fællesskabsreglens direkte anvendelighed er afgørende for, om der skabes individuelle rettigheder for private. Retten til erstatning for skade forårsaget ved, at fællesskabslovgivningen krænkes, er derfor kun et korrelat til den ovenfor udviklede opfattelse.

Vedrørende det syvende spørgsmål

EØF-traktaten indeholder grundlaget for, at der kan svares den nationale ret, at den skal anvende fællesskabsretten, som Domstolen har fortolket den. Med henblik herpå skal den nationale ret — hvis det er nødvendigt — undlade at anvende nogen national retsakt, der strider herimod.

Traktatens artikel 177 og dens placering i systemet udelukker først og fremmest, at Domstolen bliver en høringsinstans. Artiklen giver Domstolen kompetence til at »afgøre præjudicielle spørgsmål». I mangel af modstående udtrykkelig angivelse skal Domstolens arbejde udelukkende opfattes som judicielt.

Betydningen af en afgørelse fra Domstolen bekræftes i EØF-traktatens artikel 5. Når den nationale ret står over for en fællesskabsregel, som Domstolen har antaget er direkte anvendelig, er den nationale ret forpligtet til at afholde sig fra at anvende den nationale lovgivning, der strider herimod. Denne forpligtelse svarer til den, som påhviler en forelæggende italiensk ret, efter at der er afsagt en kassationsdom, der løser et »retsspørgsmål». Den eneste mulighed for at frigøre sig fra Domstolens dom foreligger, hvis den nationale ret *efter* Domstolens dom mener, at den kan afgøre sagen uden at anvende fællesskabsretten. Under alle omstændigheder et det uantageligt, at den forelæggende ret lader sin forpligtelse til at anvende fællesskabsretten (med det indhold, Domstolen har givet den) afhænge af en dom fra forfatningsdomstolen, der udtrykkeligt pålægger den ikke at anvende den nationale lov, som strider mod fællesskabsretten.

Den italienske Republiks regering har først kritiseret sagsbehandlingen i hovedsagen og har bemærket, at den præjudicielle fremgangsmåde er blevet indledt uden kontradiktorisk forhandling med en af sagens parter.

Den nationale rets spørgsmål vedkommer ikke tvistens genstand — hvilket gør en mellemkommende afgørelse overflødig — og de er stillet på et forkert grundlag. Det er åbenbart, at de pågældende parter ønsker spørgsmålene placeret inden for den linje, Domstolen anlagde i sine domme i sag 31/74 og 60/75 (nævnt foran). Den italienske regering bestrider denne måde at behandle sagsgenstanden på, men finder det imidlertid hensigtsmæssigt at undersøge den nævnte praksis.

De helt restriktive principielle udtalelser i sag 31/74 synes i et vist omfang at være blevet afsvækket i dom 60/75. Navnlig blev den beføjelse for medlemsstaterne, som uden videre blev udelukket i den første dom, faktisk anerkendt i den anden i det omfang, beføjelsen ikke skader formålene med og funktionen af de fælles ordninger for landbrugsmarkerne. De materielle spørgsmål kan derfor begrænses til problemet, om den måde, hvorpå den pågældende stat har udøvet sin beføjelse, er lovlig.

Linjerne i Domstolens praksis bygger på antagelsen af, at de fællesmarkedsordninger er fuldkomne og tilstrækkelige i sig selv, og på, at indgriben fra medlemsstaternes side, der ikke udtrykkeligt er godkendt af fællesskabslovgivningen, er ulovlig, idet denne indgriben navnlig strider mod artikel 19, 20 og 27 i forordning nr. 120/67/EØF.

For det første må det bemærkes, at medlemsstaterne af natur er suveræne, mens hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat i henhold til EØF-traktatens artikel 4, stk. 1, andet afsnit. Det drejer sig derfor ikke så meget om at undersøge, om medlemsstaterne kan anta-

ges at være kompetente til at tage de nævnte initiativer.

Ordlyden af artikel 19 og 20 i forordning nr. 120/67/EØF lader forstå, at reglerne heri, i overensstemmelse med systemets mening og formål, tager sigte på de forstyrrelser, som kan opstå på Fællesskabets område i dets helhed. Disse artiklers begrænsede betydning bekræftes af de foranstaltninger, der er hjemlet i de rådsforordninger, som fastsætter de almindelige regler, der skal finde anvendelse i kornsektoren i tilfælde af forstyrrelser. Foranstaltningerne gælder for hele Fællesskabets område og er under alle omstændigheder absolut uegnede til at råde bod på lokaliserede knaphedssituationer og sikre de nødvendige forsyninger til en enkelt medlemsstat (eller til en del af denne). En forsyningsvanskelighed, der kun vedrører en af medlemsstaterne, eller som angår et produkt, der har særlig betydning som forbrugsvarer i én medlemsstat, kan nemlig ikke hensigtsmæssigt fjernes på fællesskabsniveau. Det må erkendes, at det er muligt for en medlemsstat (i overensstemmelse med dens kompetence på valuta- og budgetområdet) at vedtage de nødvendige foranstaltninger til at imødegå en situation, der kan medføre skade, og som begrænser sig til statsterritoriet. Det bør under alle omstændigheder antages, at sådanne indgreb er lovlige, i det mindste når der foreligger forstyrrelser, som skyldes andre årsager end dem, der er anført i fællesskabslovgivningen, og uden at indgrebet forudsætter anvendelse af EØF-traktatens artikel 103.

For at løse de foreliggende præjudicielle spørgsmål kan der ikke henvises til de i dom 60/65 udtalte grundsætninger, for hovedsagens genstand kan ikke a priori antages at vedrøre en krænkelse af fællesskabsreglerne om den måde, de produkter, interventionsorganerne ligger inde med, skal sælges på.

Det er nemlig klart, at interventionsorganerne ikke kan disponere over de produkter, de ligger inde med i denne egenskab, på anden måde og til andre priser end

foreskrevet i fællesskabslovgivningen, således at de to første spørgsmåls første del ganske åbenbart må besvares benægtende.

Vedrørende anden del af disse spørgsmål må det imidlertid fastslås, at en fællesskabslovgiver, og ikke medlemsstaterne eller interventionsorganerne, er adressat for reglen i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit. Imidlertid er et svar med dette indhold uden interesse for løsningen af hovedsagen.

For det første må opmærksomheden henledes på, at AIMA, som er et af staten uafhængigt retssubjekt og en selvstændig juridisk person, ud over sine opgaver som interventionsorgan varetager en anden og selvstændig funktion af offentligretlig karakter, der er fuldstændig uafhængig af dets stilling inden for den fælles ordning af landbrugsmarkederne.

Desuden må der tages hensyn til, at det omtvistede spørgsmål vedrører handelen med mel af blød hvede, for hvilken der ikke findes fællesskabsregler for det indre marked. De enkelte erhvervsdrivende (inden for fremstilling og handel med mel) kan derfor ikke påberåbe sig, at de har en retsstilling, som er beskyttet af fællesskabslovgivningen.

Den italienske regering understreger, at AIMA under sit virke som interventionsorgan nøje overholder fællesskabsreglerne på det pågældende område. De dispositioner, der er genstand for hovedsagen, er imidlertid foretaget inden for rammerne af en særlig og selvstændig opgave, der har samfundsmæssigt formål, og som indebærer anvendelse af det købte og solgte mel med disse forskellige andre mål for øje. Sagens problem drejer sig derfor mest om, hvorvidt markedsordningens funktion kan påvirkes af de foranstaltninger, som et offentligretligt organ, der ikke arbejder med fortjeneste for øje, træffer med henblik på anvendelse af nogle partier hvede under hensyn til de grænser, de betingelser og de regler, som de kompetente regeringsmyndigheder

har fastsat, og hvis eneste formål det er at holde udsalgsprisen på brød nede til gunst for de svageste stillede forbrugergrupper. Dette spørgsmål bør under alle omstændigheder besvares benægtende.

Den italienske regering har nærmere forklaret, at det drejer sig om betingede overdragelser af produkter købt med dette særlige formål og i henhold til en prispolitik, som er i overensstemmelse med regler vedtaget af det offentlige; disse pålægger adressaterne til en forud fastsat pris at sælge det erhvervede mel alene til de bagere, der har særlige tilladelser (udstedt af provinsadministrationen), og som til en politisk fastsat pris skal anvende melet til at fremstille det brød, som sædvanligvis købes af de svageste stillede forbrugergrupper. Den betydelige samfundsmæssige interesse i sådanne aktioner er for øvrigt kendt af fællesskabsinstitutionerne selv, der har taget flere helt tilsvarende initiativer. Desuden solgte AIMA som interventionsorgan i medfør af Rådets beslutning af 18. maj 1976 (EFT L 136 af 25. 5. 1976, s 9) til den italienske regering 100 000 tons blød hvede, som det lå inde med. Hveden var bestemt til møllerierne, hvor den skulle forarbejdes med henblik på fremstilling af sådant almindeligt brød, der kunne købes af de mest ugunstigt stillede forbrugere.

Hvis AIMA's salg kunne antages at bringe den fælles markedsordningsformål og funktion i fare, måtte det samme antages om de tilsvarende foranstaltninger fra fællesskabsinstitutionernes side. I så fald må det også erkendes, at det er lovligt at anlægge sag mod og kræve erstatning af fællesskabsinstitutionerne, navnlig vedrørende de salg af blød hvede, som Rådet har truffet beslutning om. Selve den omstændighed, at disse konsekvenser er absurde, viser, at det må udelukkes, at de pågældende indgreb kan forbydes af fællesskabslovgivningen eller erklæres uforenelige med denne.

Hvad angår privates retsstilling henviser den italienske regering til dommen i den ovennævnte sag 60/75, hvor Domstolen

bekræftede, at det blandt de umiddelbart gældende normer var nødvendigt at sondre mellem dem, der kan skabe rettigheder for private, og dem, som ikke kan.

I nærværende sag, der drejer sig om handel med et produkt, som ikke er omfattet af de fælles regler for det interne marked, er det under ingen omstændigheder muligt at påvise en regel, som private direkte kan påberåbe sig til deres beskyttelse, eller på hvis grundlag det kan gøres gældende, at private er blevet krænket eller på anden måde skadet.

Den ovenfor anførte opfattelse overflødig under alle omstændigheder en særskilt undersøgelse af de øvrige præjudicielle spørgsmål.

Hvad angår det tredje spørgsmål, må det dog bemærkes, at de omtvistede indgreb ikke kan karakteriseres som en sådan støtte til møllerierne, som kunne anfægtes som ulovlige. Dels udelukker den begrænsede betydning af de solgte mængder af produktet og salgets helt usædvanlige karakter på forhånd, at de kan påvirke konkurrencevilkårene, dels får møllerierne ingen fordel af den lavere pris på denne hvede (den fastsatte salgspris for melet), og endelig må AIMA's salg bedømmes som en støtte til de svage stillede forbrugere og derfor en form for støtte, som udtrykkeligt er tilladt ved EØF-traktatens artikel 92, stk. 2.

Om det fjerde og femte spørgsmål har den italienske regering anført, at henvisningen til artikel 86 og 90 også er irrelevant i forhold til hovedsagen, for man kan ikke tale om en dominerende stilling eller om misbrug af en dominerende stilling, når der foreligger en form for offentlig virksomhed, der udelukkende udøves med et samfundsmæssigt formål og helt klart uden at tilsiige fortjeneste.

Det sjette spørgsmål angår et problem, som allerede er undersøgt og løst fuldt ud af Domstolen i dommen i sag 60/75. I denne sag kendte Domstolen for ret: •Såfremt den enkelte producent har lidt

et tab som følge af medlemsstatens indgreb i strid med fællesskabsretten, påhviler det den pågældende stat i forhold til skadelidte at påtage sig de heraf følgende konsekvenser på grundlag af de nationale retsregler om statens erstatningsansvar.

Domstolens fastslåelse af dette princip er velbegrunder, eftersom en rent principiel bekræftelse af, at et ensartet kriterium er nødvendigt, i praksis ville vise sig at være uden virkning som følge af, at de nationale retssystemer er forskellige.

Det sidste præjudicielle spørgsmål om, hvorledes den forelæggende ret er stillet i forhold til resultatet og den bindende virkning af den fortolkning, Domstolen har givet inden for rammerne af sin enekompetence, kræver utvivlsomt en bekræftende besvarelse.

Kommissionen har om det første og andet spørgsmål først bemærket, at det senere bestemmelsessted for det korn, interventionsorganerne køber (se artikel 7, stk. 3 i forordning nr. 120/67/EØF) er af stor betydning for Fællesskabet, da salget af dette korn er en del af forvaltningen af markedet, og at den økonomiske virkning af salget helt og holdent bæres af Fællesskabets økonomi.

Kommissionen er af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt at læse de på området gældende regler (artikel 7, stk. 3 i forordning nr. 120/67/EØF; artikel 3 i forordning nr. 132/67/EØF og forordning (EØF) nr. 376/70) for at nå til et benægtende svar på det første og andet præjudicielle spørgsmål. Salg af korn, der er købt i medfør af artikel 7, stk. 1 i forordning nr. 120/67/EØF på andre betingelser end dem, der er fastsat i fællesskabslovgivningen, strider mod de udtrykkelige bestemmelser i nævnte forordnings artikel 7, stk. 3. At de på dette område gældende regler er præceptive, fastslås desuden i artikel 4 i forordning nr. 132/67/EØF, hvori det hedder:

•Såfremt det på grund af særlige omstændigheder viser sig nødvendigt, kan

Rådet på forslag fra Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2 fastlægge en anden fremgangsmåde for afgivelsen end foreskrevet i artikel 3.

Endog selv om der ikke foreligger sådanne begrænsende udtryk, bør alle andre former eller betingelser end dem, der er fastsat i fællesskabslovgivningen, og som ensidigt er besluttet af interventionsorganerne, udelukkes, hvis man ikke vil fratage fællesskabsforordningerne deres karakter af bindende lovregler og reducere dem til simple henstillinger.

Denne konklusion gør det overflødigt at undersøge den anden del af spørgsmålet. Imidlertid ønsker Kommissionen dog at tilføje følgende:

Forpligtelsen til at anvende licitationer skal også sikre en ligestilling af samtlige købere; anvendelse af andre procedurer kan (i det konkrete tilfælde) være en kilde til forskelsbehandling: det princip om ligebehandling, der er nedfældet i traktatens artikel 40, binder ikke blot Fællesskabets lovgivende myndighed men også medlemsstaterne, når de udøver de beføjelser, de har fået tillagt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik; når det én gang er antaget, at de salgsmåder, som et interventionsorgan anvender, er ensbetydende med en krænkelse af bestemte fællesskabsregler, har det næppe betydning, såfremt det antages, at denne nævnte adfærd ligeledes udgør en krænkelse af diskriminationsforbudet (traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit).

Vedrørende det tredje spørgsmål

Kommissionen har bemærket, at det ikke er godtgjort, at AIMA anvendte statsmidler til at købe korn på andre betingelser end dem, der er fastsat i fællesskabsreglerne for den pågældende landbrugssektor.

Under alle omstændigheder gør stævningens sagsfremstilling det muligt at gå ud fra, at et nationalt organ har solgt korn,

som det havde fået tilbudt til intervention, til en lavere pris end interventionsprisen. En sådan aktion indebærer et økonomisk offer for organet og må derfor sidestilles med støtte. Med henblik på at vurdere, om de omtvistede foranstaltninger er forenelige med EØF-traktatens artikel 92, må det erindres, hvad der er formålet med disse foranstaltninger, således som dette kan udledes af sagsakterne. Det er sandynligt, at foranstaltningerne skulle sætte bagerierne i stand til at sælge deres brød til en af staten fastsat pris.

Hvis den omstændighed, at visse møllerier har fået en fordel, som er nægtet andre, fører til en ændring af konkurrencevilkårene, må det endelig undersøges, om samhandelen inden for Fællesskabet herved er blevet påvirket. For at fastslå dette må man imidlertid være i besiddelse af oplysninger, der beror hos de italienske myndigheder, og som Kommissionen endnu ikke har kunnet fremskaffe. Det er derfor ikke muligt at træffe en endelig afgørelse af, om de italienske foranstaltninger er uforenelige med EØF-traktatens artikel 92 ff.

Vedrørende det fjerde og femte spørgsmål

Artikel 90, stk. 1 kan klart ikke pålægge større forpligtelser end dem, der følger af de traktatbestemmelser, som artiklen henviser til. Navnlige forbyder bestemmelsen ikke medlemsstaterne at tildele visse virksomheder specielle eller eksklusive rettigheder med det forbehold, at de nævnte virksomheder, når de udfører deres opgaver, stadig er omfattet af forbudet mod forskelsbehandling (se Domstolens dom af 30. april 1974 i sag 155/73 Sacchi, Sml. 1974, s. 409). Det samme forbud gælder for en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, så længe det ikke er påvist, at dette forbud er uforeneligt med udførelsen af dens opgave. Domstolen har allerede statueret, at selv inden for rammen af artikel 90 har forbuddene i artikel 86 umiddelbar virkning og medfører rettigheder for de retsunder-

givne, som de nationale retter skal beskytte» (Sacchi).

Hvad angår den retlige karakter af AIMA's virksomhed, har Kommissionen forklaret, at det er det vigtigste af Italiens interventionsorganer, og at det blev oprettet ved lov nr. 303 af 13. maj 1966. Det er en selvstændig statsvirksomhed med status som juridisk person, hvis hovedopgave skulle være at intervenere i kornsektoren, og som senere fik til opgave at foretage intervention i andre landbrugssektorer.

Det er tvivlsomt, om interventionsorganet kan betragtes som en offentlig virksomhed, når henses til dets virksomhed inden for rammerne af fællesskabslovgivningen. Det antages nemlig, at man fra dette begreb bør udelukke de institutioner, der gennemfører nødvendige statsindgreb i økonomien. Men selv om AIMA måtte betragtes som en virksomhed efter betydningen i traktatens artikel 90, har det kun ringe betydning rent abstrakt at fastslå, om den af staten vedtagne foranstaltning eller virksomhedens adfært teoretisk set kan undersøges med henblik på overholdelse af artikel 90, når den nævnte foranstaltning eller adfærd allerede henregnes til staten og anses som en krænkelse af en forpligtelse, der er fastsat i en anden fællesskabsbestemmelse.

Det er derfor Kommissionens opfattelse, at det under hensyn til svaret på de to første spørgsmål er overflødigt at undersøge det fjerde og femte.

Vedrørende det sjette spørgsmål

Det her nævnte problem blev, hvad angår producenter af hård hvede, rejst i sag 60/75 (tidligere nævnt), hvor Domstolen holdt spørgsmålet om, at fællesskabslovgivningen var blevet overtrådt, adskilt fra spørgsmålet om den erstatning, som private kan kræve af den pågældende medlemsstat.

I denne sag må det afgøres, om en erhvervsdrivende i møllerisektoren kan

påberåbe sig, at der er statueret krænkelse af fællesskabsretten, til støtte for et erstatningskrav mod staten for de tab, han eventuelt har lidt.

Kommissionen henviser til sine indlæg i sag 60/75 og anfører, at det prisdannelsessystem, der fremgår af den fælles ordning set under ét, pr definition skal beskytte alle erhvervsdrivende, uanset om de sælger eller køber korn. Heraf må det konkluderes, at den fælles markedsordnings regler skaber en ret for private, hvis indhold er, at medlemsstaterne afholder sig fra at træffe foranstaltninger af den type, som AIMA har vedtaget. I nærværende sag bør denne konklusion anvendes til fordel for dem, der kan købe blød hvede hos interventionsorganet, og som har lidt skade ved, at fællesskabsreglerne er blevet overtrådt. I dette tilfælde kan der altså anlægges erstatningssag mod staten i overensstemmelse med de nationale retsregler om det offentliges erstatningsansvar.

Vedrørende det syvende spørgsmål

For at komme til det resultat, at Domstolens dom binder den forelæggende ret, er det tilstrækkeligt med en bogstavfortolkning af artikel 177 (»Domstolen har kompetence til af afgøre« ... i modsætning til den udtalelse, der er nævnt i artikel 228, stk. 1, andet afsnit). Desuden er det formålet med artikel 117 at sikre den påkrævede ensartede fortolkning af fællesskabsretten. Dette resultat bekræftes af Domstolens praksis (dom af 24. juni 1969 i sag 29/68, Milch-, Fett- und Eier-Kontor mod Hauptzollamt Saarbrücken, Recueil 1969, s. 165), af generaladvokaterens forslag til afgørelse (f.eks. de forenede sager 28-30/62 Da Costa, Sml. 1954-64, s. 395) samt af teorien.

Endelig er det Kommissionens opfattelse, at den forelæggende rets henvisning til kassationsrettens dom er interessant, men ikke helt korrekt. Vedrørende dette punkt henviser Kommissionen til dommer Saya's artikel »Rapporti fra Corte di Giustizia europea e Autorità giudiziaria

italiana in ordina alla vincolatività dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di Giustizia», i Consiglio Superiore della Magistratura, Quaderni di incontri di Studio, 2. årgang, nr. 2, januar 1976, s. 108/109.

Kommissionen foreslår, at de præjudicielle spørgsmål besvares således:

- a) Det er uforeneligt med den fælles markedsordning, at en medlemsstat på fællesskabsmarkedet videresælger blød hvede, som er købt til interventionsprisen, til en lavere pris end denne og uden at iagttage de forskrifter, der er fastsat i den herom gældende fællesskabslovgivning.
- b) Den fælles markedsordnings regler skaber en ret for private, hvorefter staterne skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger af den ovenfor nævnte type. Såfremt den skade, der er påført den erhvervsdrivende, skyldes, at medlemsstaten har handlet i strid med

fællesskabsretten, vil den pågældende stat i forhold til skadelidte kunne drages til ansvar i henhold til national rets regler om det offentliges erstatningsansvar.

- c) Domstolens præjudicielle afgørelse binder den nationale ret vedrørende fortolkningen af traktaten eller en anden fællesskabsretsakt samt vedrørende spørgsmålet om sidstnævnte retsakts gyldighed.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 24. november 1976 har sagsøgeren og intervenienterne, Den italienske Republiks regering samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 15. december 1976.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 27. april 1976, indgået til Domstolens justitskontor den 25. juni s.å., har Pretore di Cittadella, i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål, der i det væsentlige vedrører handlinger, foretaget af Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), bedømt i forhold til forskellige fællesskabsretsregler;
- 2 disse spørgsmål er stillet under en sag mellem møllevirksomheden Luigi Benedetti, sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt *sagsøger*), og virksomheden Munari F.lli, hvorunder der er nedlagt påstand om erstatning af den skade, sagsøger har lidt som følge af den illoyale konkurrence, sidstnævnte virksomhed har gjort sig skyldig i ved at sælge nogle mængder mel til en pris, der lå lavere end markedsprisen;
- 3 sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt *sagsøgte*) har ikke bestridt, at salget har fundet sted, men har gjort gældende, at AIMA må pålægges det fulde

ansvar for eventuelle skader, da dette organ har solgt sagsøgte blød hvede til en lavere pris end markedsprisen;

- 4 ved nævnte kendelse af 27. april 1976 tiltrådte Pretore, at AIMA kunne indstævnes, og forelagde samtidig Domstolen de ovenfor nævnte spørgsmål uden at afvente en redegørelse fra AIMA.
- 5 Det første og det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt det i henhold til Fællesskabets lovgivning for kornmarkedet er tilladt de forskellige interventionsorganer, herunder AIMA, at træffe de i spørgsmålene nævnte ensidige beslutninger, og om denne adfærd er en krænkelse af det forbud mod forskelsbehandling, der er omhandlet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit;
- 6 det tredje spørgsmål er, om AIMA's adfærd er statsstøtte efter betydningen i traktatens artikler 92-94 og artikel 22 i Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org.ref. JO s. 2269);
- 7 det fjerde og det femte spørgsmål går ud på, om en virksomhed, som råder over så betydelige økonomiske midler, at den kan virke på markedet uden hensyntagen til sine konkurrenters adfærd og reaktioner, er en virksomhed, der befinder sig i en dominerende stilling i henhold til traktatens artikel 86 og 90 og forordning nr. 26/62/EØF af 4. april 1962 (EFT-specialudgave 1959-62, s. 120; org.ref. JO s. 993) — selv om virksomheden er et interventionsorgan — og om en nærmere beskrevet adfærd fra en sådan virksomheds side er misbrug af en dominerende stilling;
- 8 det sjette spørgsmål, der er stillet for det tilfælde, at der svares benægtende på spørgsmål 1 og 2 og bekræftende på spørgsmål 3, 4 og 5, er, om interventionsorganet er forpligtet til at erstatte den skade, som forårsages af dets adfærd;
- 9 det syvende spørgsmål angår den virkning, der bør tillægges Domstolens fortolkning.
- 10 I mangel af præcise oplysninger om karakteren af og de nærmere omstændigheder i forbindelse med AIMA's adfærd må det bemærkes, at Domstolen

under udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt den i medfør af artikel 177, skal begrænse sig til at fortolke de fællesskabsretlige regler og ikke selv kan tage stilling til eller kvalificere den nævnte adfærd eller de i så henseende relevante nationale retsregler;

- 11 Domstolen har anmodet om yderligere oplysninger fra den italienske regering, AIMA og Kommissionen for bedre at kunne forstå meningen med spørgsmålene, men selv om disse oplysninger ikke fjerner enhver tvivl om, hvorvidt AIMA's adfærd er i overensstemmelse med fællesskabsretten, så bekræfter de dog ikke på væsentlige punkter den fremstilling, som den nationale ret ifølge sagens akter har givet af den nævnte adfærd på grundlag af det af hovedsagens parter anførte;
- 12 skønt det ikke tilkommer Domstolen at bedømme, om de spørgsmål, der er stillet i medfør af artikel 177, er relevante for dommen i hovedsagen, må der alligevel tillægges det ovennævnte forbehold betydning, så meget mere som spørgsmålene angår handlinger foretaget af en juridisk eller fysisk person, der endnu ikke var part i sagen og ikke havde fået lejlighed til at afgive forklaring.

Vedrørende det første og det andet spørgsmål

- 13 Under disse omstændigheder må det første og det andet spørgsmål besvares med en henvisning til Domstolens praksis;

i dommen af 22. januar 1976 i sag 60/75 Russo mod AIMA (Sml. s. 45) kendtes for ret: »Bestemmelserne i forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn skal fortolkes således:

- a) En medlemsstats virksomhed, som består i at købe hård hvede på verdensmarkedet og derefter videresælge det på Fællesskabets marked til en pris, som ligger under indikativprisen, er uforenelig med den fælles markedsordning;
- b) den enkelte producent kan med hjemmel i fællesskabsreglerne kræve, at der ikke lægges ham hindringer i vejen for, at han opnår en pris, der ligger i nærheden af indikativprisen, og i hvert fald ikke under interventionsprisen;
- c) såfremt den enkelte producent har lidt et tab som følge af medlemsstatens indgreb i strid med fællesskabsretten, påhviler det den pågældende stat i forhold til skadelidte at påtage sig de heraf følgende konsekvenser på grundlag af de nationale retsregler om statens erstatningsansvar«;

- 14 idet de henvises til denne afgørelse, må den nationale rets opmærksomhed først henledes på, at forelæggelseskendelsen og sagsakterne ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om den omtvistede adfærd, som AIMA har udvist, må betegnes som »salg på Fællesskabets marked«;

det nævnte begreb vil navnlig ikke kunne finde anvendelse, hvis det blev godtgjort, at det i nærværende sag drejede sig om sådanne salg af korn til en begrænset kreds af møllerier, som under en eller anden form var tilladt af fællesskabsmyndighederne;

- 15 for det andet må der, som det blev konstateret i den nævnte dom, mindes om, at forordning nr. 120/67/EØF skal beskytte udviklingen af landbrugsproduktionen — hvorved der ikke nødvendigvis skal forstås de senere led med produktionen af brød til forbrug — mod verdensmarkedets prissvingninger og herved sikre landbefolkningen en rimelig levestandard, hvorfor de indgreb, en medlemsstat foretager for at bremse prisstigningen i forbrugerleddet for visse fødevarer, som er fremstillet af korn, ikke er uforenelige med den fælles markedsordning for korn, medmindre de truer denne ordnings formål eller funktion.
- 16 I mangel af detaljerede oplysninger og forklaringer vedrørende de faktiske omstændigheder bør det første og det andet spørgsmål derfor besvares med en henvisning til første del, indtil litra b), af den ovennævnte konklusion i dommen af 22. januar 1976.

Vedrørende det tredje spørgsmål

- 17 Der spørges her, om et interventionsorgans handlemåde, »hvorved statsmidler anvendes« til køb af korn på andre betingelser end dem, der gælder efter fællesskabslovgivningen, og kornet dernæst sælges til lavere priser end de fastsatte minimumspriser, skal anses for statsstøtte til virksomhederne i henhold til traktatens artikler 92-94 og artikel 22 i forordning nr. 120/67/EØF.
- 18 I medfør af traktatens artikel 92 er statsstøtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder, uforenelig med fællesmarkedet »i det omfang, den påvirker samhandelen mellem Medlemsstaterne«;

- 19 i mangel af oplysninger om virkningerne af den i spørgsmålet omhandlede adfærd, må spørgsmålet derfor besvares med en henvisning til den nævnte begrænsning i forbudet efter artikel 92, stk. 1 samt til de undtagelser fra forbudet, som hjemles i artiklens stykke 2.

Vedrørende det fjerde og det femte spørgsmål

- 20 Disse spørgsmål, der er resumeret ovenfor, åbner lige så lidt som det i sagsakterne oplyste nogen mulighed for at afgøre, om den i spørgsmålene omhandlede virksomhed er en offentlig virksomhed i henhold til traktatens artikel 90, stk. 1 eller en virksomhed, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse efter betydningen i artiklens stykke 2;
- 21 denne sontring er imidlertid afgørende ved vurderingen af, i hvilket omfang traktatens konkurrenceregler er anvendelige;
- 22 da dette punkt er uoplyst, kan der ikke gives nogen brugbar besvarelse af spørgsmålene.

Vedrørende det sjette spørgsmål

- 23 Da dette kun er stillet for det tilfælde, at der svares benægtende på spørgsmål og 2 og bekræftende på spørgsmål 3, 4 og 5, er det under hensyn til det foran anførte blevet uden genstand.

Vedrørende det syvende spørgsmål

- 24 Dette spørgsmål er, hvilken virkning Domstolens fortolkning af fællesskabsretten har for den forelæggende ret, og om det, som Domstolen »kender for ret«, binder denne ret på samme måde, som den er bundet af kassationsrettens afgørelse af »retsspørgsmål«.
- 25 Under en sag efter artikel 177 tilkommer det ikke Domstolen at fortolke national ret og udtale sig om dennes virkninger;

Domstolen kan derfor ikke under en sådan sag foretage nogen sammenligning mellem retsvirkningerne af de afgørelser, de nationale retter træffer, og sine egne afgørelser;

- 26 i henhold til artikel 177 har Domstolen kompetence til at »afgøre« spørgsmål om fortolkningen af »denne Traktat« og af »retsakter fra Fællesskabets institutioner«;

det følger heraf, at en dom i en præjudiciel sag har til formål at afgøre et retsspørgsmål og binder den nationale ret med hensyn til fortolkningen af de pågældende fællesskabsbestemmelser og -retsakter;

- 27 det stillede spørgsmål må derfor besvares på denne måde.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 28 De udgifter, som er afholdt af Den italienske Republiks regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Pretura di Cittadella ved kendelse af 27. april 1976, for ret:

1. Forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni om den fælles markedsordning for korn skal fortolkes således, at en medlemsstats virksomhed, som består i at købe hvede på verdensmarkedet og derefter videresælge det på Fællesskabets marked til en pris, som ligger under indikativprisen, er uforenelig med den fælles markedsordning.
2. Traktatens artikel 92, stk. 1 bestemmer, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, er uforenelig med fællesmarkedet, men præciserer samtidig, at dette forbud kun gælder »i det omfang, den påvirker samhandelen mellem Med-

lemsstaterne og med forbehold af de i traktaten hjemlede undtagelser, herunder undtagelserne i artiklens stykke 2.

3. En af Domstolen afsagt dom i en præjudiciel sag har til formål at afgøre et retsspørgsmål og binder den nationale ret med hensyn til fortolkningen af de pågældende fællesskabsbestemmelser og -retsakter.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keeffe	Bosco	Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

**FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL
FREMSAT DEN 15. DECEMBER 1976¹**

Høje Ret.

Pretura di Cittadella har ved kendelse af 27. april 1976 forelagt en række spørgsmål til præjudiciel afgørelse, der for det første angår de nationale interventionsorganers beføjelser inden for rammerne af den fælles markedsordning for korn, for det andet diskrimineringsforbudet i artikel 40, stk. 3, andet afsnit, bestemmelserne om støtte i artikel 92-94, samt EØF-traktatens artikel 86 og 90. Spørgsmålene lyder nærmere således:

1. Er det i henhold til fællesmarkedets fællesskabslovgivning tilladt de forskellige interventionsorganer, bl.a. AIMA, ensidigt at sælge landbrugsprodukter, herunder korn, som de sidder inde med, på anden måde end efter det licitationssystem der er fastsat ved artikel

3 i forordning nr. 132/67/EØF og forordning (EØF) nr. 376/70?

Indebærer sådanne handlinger under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?

2. Er det efter fællesmarkedets fællesskabslovgivning tilladt de forskellige interventionsorganer, bl. a. AIMA, ensidigt at beslutte, at visse produkter, herunder korn, som de sidder inde med, skal sælges til andre priser end dem, der følger af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 376/70?

Indebærer en sådan adfærd under alle omstændigheder en overtrædelse af diskriminationsforbudet efter Romtraktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?

¹ — Oversat fra tysk.