

DOMSTOLENS DOM
av den 30 oktober 1975*

I mål 23/75

har Pretore di Abbiategrasso till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Rey Soda,

Associazione Industrie Prodotti Alimentari,

Associazione Industriali Bevande Gassate,

Associazione Industriali Prodotti Alimentari,

och

Cassa Conguaglio Zucchero.

Begäran avser giltigheten och tolkningen av artikel 6 i förordning nr 834/74/EEG av den 5 april 1974 om nödvändiga åtgärder för att förhindra störningar på marknaden för socker till följd av prisökningen inom denna sektor för sockerregleringsåret 1974/75 (EGT 1974, nr L 99, s. 15, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), och att få denna artikels giltighet fastställd.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena R. Monaco och H. Kutscher samt domarna A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, Mackenzie Stuart och A. O'Keefe,

generaladvokat: H. Mayras,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: italienska.

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 30 januari 1975, som inkom till domstolen den 19 februari 1975, har Pretore di Abbiategrasso enligt artikel 177 i EEG-fördraget begärt förhandsavgörande från domstolen om giltigheten och tolkningen av artikel 6 i kommissionens förordning nr 834/74 (EGT 1974, nr L 99, s. 15, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), kompletterad och ändrad genom kommissionens förordningar nr 1495/74 (EGT nr L 158, s. 20, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och nr 2106/74 (EGT 1974, nr L 218, s. 53, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).
- 2 Det framgår av beslutet om hänskjutande att svaret på de ställda frågorna skall göra det möjligt för den nationella domstolen att bedöma om Cassa Conguaglio Zuccheros uttag av en avgift på de sockerlager som vid övergången till sockerregleringsåret 1974/75 fanns hos den italienska socker-användande industrin är förenligt med gemenskapsrätten.
- 3 Eftersom avgiften på sockerlagren infördes genom en italiensk dekretlag med hänvisning till kommissionens ovan angivna förordningar, går den nationella domstolens första fråga ut på om artikel 6 i förordning nr 834/74 skall tolkas så, att det inte är tillåtet för Italien att lägga avgifter på den socker-användande industrin till förmån för sockerbetsodlarna.
- 4 I sin andra fråga har den nationella domstolen begärt att domstolen skall uttala sig om huruvida artikel 6 antagits på ett rättsstridigt sätt, då en påлага av det slag som anges i denna bestämmelse uttryckligen skall godkännas av rådet.
- 5 Eftersom dessa båda frågor har ett nära samband, bör de besvaras i ett sammanhang.

De båda första frågorna

- 6 Artikel 6 i förordning nr 834/74 antogs av kommissionen med stöd av artikel 37.2 i rådets förordning nr 1009/67, som är grundförordning för socker-sektorn.

- 7 Sökanden i målet vid den nationella domstolen har i första hand hävdats att kommissionen genom artikel 37.2 inte bemyndigats att ålägga en medlemsstat att ta ut en avgift på socker som finns i lager i den staten.
- 8 I andra hand har sökanden hävdats att kommissionen, även om den haft ett sådant bemyndigande, endast kunnat ålägga en sådan skyldighet i syfte att utjämna ändringen av nivån på gemenskapspriserna uttryckta i beräkningsenheter och inte variationerna i dessa priser i nationell valuta efter en devalvering av denna valuta.
- 9 Då artikel 155 i fördraget har till syfte att bevara jämvikten mellan rådets och kommissionens befogenheter, bör enligt sökanden de befogenheter som tilldelas kommissionen genom artikel 37.2 tolkas restriktivt.
- 10 När det i artikel 155 i fördraget föreskrivs att kommissionen skall "utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet", följer det av fördragets systematik, som bestämmelsen skall ses som en del av, och av de praktiska kraven att begreppet genomföra skall ges en extensiv tolkning.
- 11 Då det endast är kommissionen som kontinuerligt och uppmärksamt kan följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och handla med den snabbhet som situationen kräver, kan rådet se sig föranlåtet att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna ge kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och stora handlingsbefogenheter.
- 12 Den citerade bestämmelsen i artikel 155 gör det för övrigt möjligt för rådet att bestämma eventuella villkor för kommissionens utövande av de befogenheter som den tilldelats.
- 13 Kommissionens befogenheter enligt artikel 37.2 i grundförordningen skall utövas enligt det så kallade "förvaltningskommittéförfarandet", en ordning som gör det möjligt för rådet att ge kommissionen avsevärda genomförandebefogenheter samtidigt som det vid behov förbehåller sig rätten att själv ingripa.
- 14 När rådet på så sätt ger kommissionen vidsträckt befogenheter måste gränserna för dessa befogenheter bedömas mer med hänsyn till marknadsorganisationens allmänna huvudsyfte än till bemyndigandets lydelse.

15 Med hänsyn till dessa principer bör det i första hand prövas om artikel 37.2 i förordning nr 1009/67 kunde utgöra en rättslig grund för de bestämmelser som kommissionen antagit.

16 I artikel 37.1 föreskrivs att

”... rådet, när det gäller sockerkvantiteter i lager den 1 juli 1968, skall anta bestämmelser om nödvändiga åtgärder för att utjämna skillnaden mellan de nationella priserna på socker och de priser som skall gälla från och med den 1 juli 1968” (den dag då det gemensamma prissystem som införs genom förordningen skall börja tillämpas).

17 I artikel 37.2 föreskrivs att

”..... de nödvändiga bestämmelserna för att undvika störningar på sockermarknaden till följd av en ändring av prisnivån vid övergången från ett sockerregleringsår till ett annat kan antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 40” (dvs. enligt det så kallade förvaltningskommittéförfarandet).

18 Likheten mellan de befogenheter som förbehållits rådet vid övergången till det första regleringsåret och de som tilldelats kommissionen för senare regleringsår förklaras av rådet i femtonde övervägandet i förordningens ingress.

19 Där anges att

”— övergången till det system som följer av denna förordning måste ske under bästa möjliga förhållanden,

— vissa övergångsåtgärder därför kan visa sig nödvändiga,

— samma behov kan finnas vid varje övergång från ett sockerregleringsår till ett annat,

— det därför bör finnas möjlighet att vidta lämpliga åtgärder”.

20 Med stöd av punkt 2 har kommissionen därför bemyndigats att vidta utjämningsåtgärder, liksom rådet gjorde i förordning nr 769/68 (om nödvändiga åtgärder för att utjämna skillnaden mellan gemenskapens priser från och med juli 1968 (EGT 1968, nr L 143, s. 14, fransk version; vid översätt-

ningen fanns ingen svensk version att tillgå)), för att undvika att marknaden störs till följd av ändringar av prisnivån vid övergången från ett sockerregleringsår till ett annat.

- 21 Rådet beslutade i detta fall att tillämpningen på sockermarknaden av en ny omräkningskurs för den italienska liran i förhållande till beräkningssenheten skulle knytas till början av regleringsåret 1974/75, och överlät sålunda till kommissionen att beakta detta genom att besluta om eventuella åtgärder som kunde bli nödvändiga för att undvika störningar på den italienska marknaden.
- 22 Syftet med artikel 37.2 – som är att göra det möjligt för kommissionen att förhindra de störningar som en kraftig ändring av sockerpriset skulle medföra på marknaden, i detta fall den italienska marknaden – skulle ha motverkats om inte kommissionen samtidigt hade kunnat ta hänsyn till ändringen av priserna uttryckta i nationell valuta.
- 23 En kraftig stegring av gemenskapens priser uttryckta i nationell valuta kunde uppmuntra till alltför omfattande lagring.
- 24 En bestämmelse som ålade dem som innehade kvantiteter överstigande vissa bestämda gränser att betala en avgift för sina lager var sannolikt i sig en lämplig åtgärd för att motverka lagring i sådan omfattning och för att främja en regelbunden tillgång för konsumenterna, förutsatt att denna åtgärd meddelades vid en lämplig tidpunkt och utformades på ett bindande och exakt sätt.
- 25 Artikel 37.2 i grundförordningen, genom vilken kommissionen bemyndigas att i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet vidta åtgärder som är direkt tillämpliga i en medlemsstat, kan dock inte tolkas så, att den ger kommissionen rätt att ålägga en medlemsstat att i form av tillämpningsföreskrifter fastställa viktiga materiella regler som skulle ligga utanför rådets kontroll.
- 26 Enligt det system som infördes genom artikel 37.2 i grundförordningen skall kommissionen när den, efter hörande av förvaltningskommittén, beslutar att ålägga vissa innehavare av sockerlager i en medlemsstat att betala en avgift för lagren, själv i detalj fastställa de viktigaste materiella reglerna.

27 Eftersom effekten av tillkännagivandet om att en avgift skall införas i syfte att motverka alltför omfattande lagring av en vara i hög grad beror på avgiftens storlek måste det, utöver vilka företagare som är betalningsskyldiga, av texten framgå vilken beräkningsgrunden för avgiften varit.

28 Kommissionen hade därför, när den uppfyllde sin skyldighet enligt artikel 37.2, att fastställa beräkningsgrunden för avgiften och vilka grupper som var betalningsskyldiga och att förelägga förvaltningskommittén detta för yttrande.

29 Kommissionen var enligt artikel 37.2 bemyndigad att, efter att ha mottagit ett positivt yttrande från förvaltningskommittén, fatta beslut om införande av en avgift för innehavare av sockerlager i en medlemsstat till följd av en ändring av gemenskapens priser och av dessa priser uttryckta i nationell valuta vid övergången till ett nytt sockerregleringsår, i den mån de viktigaste materiella reglerna fastställdes i själva bestämmelsen.

30 Det måste härefter prövas om kommissionen i detta fall utnyttjat denna behörighet på ett lagenligt sätt.

31 Enligt artikel 6 i förordning 834/74 skall

1. Italien vidta nationella åtgärder för att undvika störningar på marknaden på grund av ökningen av priserna på socker i italienska lire från och med den 1 juli 1974; dessa åtgärder skall framför allt bestå av en ersättning till sockerbetsodlarna från värdeökningen på lagren,
2. de åtgärder som vidtagits och kommer att vidtas enligt punkt 1 skriftligen meddelas till kommissionen före den 5 juni 1974.

32 Även om Italien enligt det första stycket i den artikeln åläggs att betala sockerbetsodlarna, framgår det inte vad som avses med "värdeökning" och "lager".

33 Det måste därför prövas om innebörden av dessa begrepp kan fastställas mera exakt med ledning av sammanhanget och gemenskapens tidigare rättsakter.

34 I rådets förordning nr 750/68 av den 18 juni 1968 om allmänna bestämmelser för utjämning av lagerkostnader anges att det i princip är sockertillverkare som håller socker i lager men att i vissa medlemsstater lager hålls även av andra näringsidkare.

- 35 I ingressen till rådets förordning nr 748/68 av den 18 juni 1968 om allmänna bestämmelser för överföring av en del av produktionen till följande sockerregleringsår (EGT nr L 137, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) anges att de tillverkare som för över produktion "kan få ut ett pris under följande regleringsår som motsvarar det interventionspris som gäller för det året och att åtgärder vid en ändring av prisnivån kan vidtas i enlighet med artikel 37.2 i rådets förordning nr 1009/67..... för att utjämna prisskillnaden för socker i lager den 1 juli".
- 36 Härav följer att begreppet lager inom ramen för systemet huvudsakligen omfattar sockertillverkarnas lager.
- 37 De lager som hålls av den sockeranvändande industrin och av andra konsumenter omfattas i allmänhet inte av den gemensamma organisationen av marknaderna, eftersom produktions- och avsättningsfasen är avslutad när sockret nått detta led.
- 38 Visserligen håller dessa företag i allmänhet inte lager i den mening som avses i jordbruksbestämmelserna utan endast de kvantiteter som på grund av verksamhetens karaktär och planering är nödvändiga för en normal produktion, men de kan ändå under vissa omständigheter förledas att lagra på spekulat
- 39 Även om de sockerkvantiteter som dessa företag behöver för fyra veckors normal verksamhet undantogs i rådets förordning nr 769/68 från den avgift som infördes genom förordningen lades dock på företagen en avgift för resten av lagren.
- 40 I kommissionens förordning nr 1344/71, som föreskrev att en avgift skulle tas ut på det socker som fanns i lager den 1 juli 1971 för att undvika störningar på den franska marknaden, undantogs upp till 20 000 ton för de lager som betraktas som användarnas arbetslager.
- 41 Även om det sista övervägandet i ingressen till förordning nr 834/74, enligt vilket de åtgärder som Italien är skyldigt att vidta bör "undanröja alla motiv för en alltför omfattande lagring", kan uppfattas så att användarnas arbetslager eller normala lager är befriade, är det ändå nödvändigt att närmare precisera dessa begrepp, så som gjorts i gemenskapens tidigare rättsakter.

- 42 Kommissionen har hävdat att artikel 6 i förordning 834/74, genom att där inte görs någon åtskillnad, är avsedd att omfatta alla sockerlager utan undantag, inbegripet användarnas arbetslager.
- 43 Enligt kommissionen bekräftas denna uppfattning av dess förordning nr 1495/74 där det föreskrivs en anmälningsskyldighet för "alla som håller socker i lager i Italien den 1 juli 1974, kl. 00.00, oavsett i vilken egenskap".
- 44 En anmälningsskyldighet av detta slag är förenlig med en avgiftsbefrielse för arbetslager, på samma sätt som anges i gemenskapens tidigare rättsakter.
- 45 Artikel 6 i förordning 834/74 kan varken tagen för sig, i förening med förordning nr 1495/74 eller mot bakgrund av gemenskapens tidigare rättsakter tolkas så, att den preciserar vilka kategorier näringsidkare som är skyldiga att betala avgift.
- 46 Härav följer att kommissionen, efter att ha fastställt syftet med de åtgärder som ålades de italienska myndigheterna, också för varje kategori näringsidkare och med hänsyn till företagens storlek borde ha angett hur "alltför omfattande lagring" skulle tolkas.
- 47 Eftersom begreppet "värdeökning" dessutom, som kommissionen förklarat under förfarandet, är nytt i jordbruksförordningarna, krävs det detaljerade regler för hur denna värdeökning skall beräknas.
- 48 Genom att inte ange hur avgiften i den omtvistade bestämmelsen skulle beräknas och genom att överlåta på Italien att bestämma detta har kommissionen vidare undandragit sig sitt ansvar när det gäller att anta viktiga materiella regler och att enligt förvaltningskommittéförfarandet förelägga rådet dessa för eventuellt godkännande.
- 49 Svaret på den nationella domstolens två första frågor är därför att artikel 6 i förordning nr 834/74 är ogiltig.

Den nionde frågan

- 50 Den nionde frågan går ut på om det i gemenskapernas rättsordning ingår principer enligt vilka en rättsakt som utfärdats av en medlemsstat, i det fall

den antagits för att genomföra rättsakter från gemenskapens institutioner som är ogiltiga, kan förklaras vara olaglig på den grunden att den strider mot gemenskapsrätten.

- 51 Det ankommer i första hand på de nationella myndigheterna att inom sitt rättssystem dra konsekvenserna av en sådan inom ramen för artikel 177 i EEG-fördraget fastställd ogiltighetsförklaring.

De övriga frågorna

- 52 Den nationella domstolens övriga frågor går ut på om bestämmelsen i artikel 6 i förordning nr 834/74 är giltig i andra avseenden; mot bakgrund av svaret på de båda första frågorna är dessa frågor överflödiga.

Rättegångskostnader

- 53 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission och Italien, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.
- 54 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 30 januari 1975 förts vidare av Pretore di Abbiategrasso – följande dom:

Artikel 6 i kommissionens förordning nr 834/74 är ogiltig.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 oktober 1975.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande