

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CARL OTTO LENZ
fremsat den 5. december 1986 *

Indholdsfortegnelse

A — Faktiske omstændigheder	2301
B — Stillingtagen	2304
I — Anmodningen om præjudiciel afgørelse forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt ...	2304
1) Formaliteten	2304
2) De to første spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2305
3) Kommissionens kompetence til at gennemføre beslutningen af 25. februar 1985	2306
4) Det tredje spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2310
5) Det femte spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2315
6) Det fjerde spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2317
7) Det sjette spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2320
8) Det syvende spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2323
9) Vedrørende det ottende spørgsmål forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt	2325
II — Anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Landgericht Frankfurt	2327
C — Konklusion	2332

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Gennemførelsen af Kommissionens beslutning K(85) 276 endl. af 25. februar 1985 om foranstaltninger til fremme af afsættningen af smør på markedet i Berlin (Vest) har ikke kun foranlediget annullationssøgsmålet i sag 97/85, men også to *anmodninger om præjudiciel afgørelse* fra Verwaltungsgericht Frankfurt og fra Landgericht Frankfurt.

2. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sag 97/85, har de fire sagsøgere, der er margarinefabrikanter, og som mente, at de-

res markedsstilling var blevet forringet ved gennemførelsen af Kommissionens foranstaltning til fremme af afsættningen af smør, også for de nationale retter søgt at hindre gennemførelsen af denne foranstaltning. Disse nationale søgsmål foranledigede anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de forenede sager 133-136/85 (Rau m. fl. mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung).

3. Sagsøgeren i hovedsagen i sag 249/85 (Albako mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung), der er datterselskab af sagsøgeren i hovedsagen i sag

* Oversat fra tysk.

136/85, har på sin side anlagt civilt søgsmål med påstand om, at det forbydes de tyske interventionsorganer fremtidigt at gennemføre sådanne aktioner som foranstaltningen til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin.

4. Det fælles marked for mælk og mejeriprodukter og den fælles markedsordning, som dette hviler på¹, har jeg allerede behandlet i mit forslag til afgørelse i erstatningssagerne anlagt af margarinefabrikanterne mod »julesmørkampagnen 1984/85«², og jeg behøver derfor ikke i nærværende sammenhæng igen gå ind på denne problematik. Jeg skal alene fastslå, at markedet for mælk og mejeriprodukter igennem en årrække har været kendetegnet ved overproduktion, og at de offentlige lagre af smør i 1981 nåede en størrelse af 1 mio tons.

5. I denne situation har Kommissionen, sagsøgte, den 25. februar 1985 gennemført den anfægtede beslutning rettet til Forbundsrepublikken Tyskland. Denne beslutning havde i det væsentlige følgende indhold.

6. På markedet i Berlin (Vest) skulle der fra 15. april til slutningen af juni 1985 gennemføres en foranstaltning til fremme af smørafsætningen. I den forbindelse skulle interventionsorganerne i Forbundsrepublikken Tyskland stille 900 tons smør fra de offentlige lagre gratis til rådighed. Dette smør skulle udelukkende anvendes til direkte forbrug og skulle emballeres i pakninger med en nettovægt af 250 gram med påskriften: »gratis EF-smør«.

7. Lagersmørret skulle markedsføres i en standardpakning, der tillige indeholdt en

1 — Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT 1968 L, s. 169.

2 — De forenede sager 279, 280, 285, 286/84 (Sml. 1987, s. 1069) og sagerne 27 og 265/85 (Sml. 1987, s. 1129, 1155).

pakke markedssmør af samme nettovægt. Prisen for de to pakker, der således skulle sælges sammen, måtte i de tidsrum, kampagnen stod på, ikke overstige den gældende normalpris for 250 gram markeds-smør.

8. Foranstaltningen skulle ledsages af en markedsføringskampagne og en markedsundersøgelse med henblik på at fastslå grænseomkostningerne og vurdere, hvor effektiv foranstaltningen var.

9. Omkostningerne ved denne foranstaltning udgjorde ca. 4 mio ECU.

10. Sagsøgte hjemmel for denne beslutning var Rådets forordning nr. 1079/77 af 17. maj 1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter³. Ifølge artikel 4 i denne forordning træffes følgende foranstaltninger til fremme af udvidelsen af markederne for mælk og mejeriprodukter:

— udvidelse af markederne inden for Fællesskabet;

— udvidelse af markederne uden for Fællesskabet;

— undersøgelser vedrørende nye afsætningsmuligheder og forbedrede produkter.

11. Disse foranstaltninger besluttet ved den særlige forvaltningskomitéprocedure i henhold til artikel 30 i forordning nr. 804/68. Endvidere giver Kommissionen forud for hver periode hvori medansvarsafgiften for mælkeprodukter opkræves, Rådet underretning om de foranstaltninger, den har til hensigt at træffe i løbet af det følgende mejeriår.

3 — EFT 1977, L 131, s. 6.

12. Smørkampagnen i Berlin var i overensstemmelse med Forvaltningskomitéens udtalelse.

13. De fire sagsøgere i hovedsagen i de forenede sager 133-136/85, der står for ca. to tredjedele af margarineafsætningen i Berlin (Vest), forsøgte først at få nedlagt forbud imod gennemførelsen af sagsøgtes foranstaltning ved de tyske domstole. De anlagde således i marts 1985 for Verwaltungsgericht Frankfurt sag med påstand om en foreløbig forholdsregel. Ved kendelse af 20. marts 1985 forbød denne ret Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung at gennemføre den anfægtede foranstaltning.

14. Efter kære fra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung omgjorde Hessischer Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 11. april 1985 dette forbud. Som begrundelse anførte Verwaltungsgerichtshof, at Kommissionen selv havde fastsat samtlige gennemførelsesbetingelser for foranstaltningen, og at Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung var bundet heraf. Bundesanstalt havde derfor kun optrådt privatretligt ved dets bundne gennemførelse af foranstaltningen. Da Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung således ikke kunne fastsætte nogen som helst regler af offentligretlig karakter, kunne foranstaltningen ikke anfægtes ved forvaltningsretterne. Retten anførte, at sagsøgerne foruden civilretlige søgsmål også kunne indbringe beslutningen af 25. februar 1985 for De europæiske Fællesskabers Domstol. Det hedder videre i kendelsen, at da beslutningen umiddelbart er gældende som bindende ret for Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung, kunne Domstolen muligvis også antage, at der forelå en personkreds, der umiddelbart og individuelt berørt af denne beslutning og derfor over for denne personkreds fastslå, at disse har søgsmålsret

i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2.

15. Efter at Verwaltungsgericht Frankfurt havde nedlagt forbud, anlagde sagsøgerne selve hovedsagen for den samme ret. Det er under denne sag, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de forenede sager 133-136/85 er indgivet.

16. Den 16. april 1985 har sagsøgerne i hovedsagen i de forenede sager 133-136/85 anlagt annullationssøgsmål i sag 97/85 for Domstolen og samtidig nedlagt påstand om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning (Sag 97/85 R). Denne begæring blev afslået af Domstolens præsident ved kendelse af 3. maj 1985 med den begrundelse, at der ikke forelå fare for et alvorligt tab, og at udsættelsen af foranstaltningen ville påføre sagsøgte en skade, der talte sammenligning med det tab, sagsøgerne påstod at have lidt. Domstolens præsident ytrede endvidere i sin afgørelse alvorlig tvivl om, hvorvidt hovedsagen kunne antages til realitetsbehandling.

17. Sagsøgerne i hovedsagen i sag 249/85 (Albako), der er margarinefabrikant i Berlin (Vest), forsøgte at forhindre gennemførelsen af foranstaltningen under påberåbelse af de tyske bestemmelser om ulovlig illoyal konkurrence.

18. Albako fremsatte i marts 1985 for Landgericht Frankfurt begæring om gennemførelse af foreløbig forholdsregel. I dom af 11. marts 1985 bekræftede Landgericht, at sagen kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung ved gen-

nemførelsen af de forpligtelser, der blev pålagt organet ved Kommissionens beslutning, alene havde handlet privatretligt. Nævnte ret afslog Oberlandesgericht Frankfurt den 28. marts 1985 at tage begæringen til følge, men af andre grunde. Appelretten udtalte, at den anfægtede kampagne på visse punkter overtrådte tysk konkurrencelovgivning. Disse regler kunne imidlertid ikke finde anvendelse på grund af fællesskabsrettens forrang.

19. I forbindelse med anken af denne dom afslog Oberlandesgericht Frankfurt den 28. marts 1985 at tage begæringen til følge, men af andre grunde. Appelretten udtalte, at den anfægtede kampagne på visse punkter overtrådte tysk konkurrencelovgivning. Disse regler kunne imidlertid ikke finde anvendelse på grund af fællesskabsrettens forrang.

20. Efter at foranstaltningen var blevet gennemført, anlagde sagsøgeren i hovedsagen i sag 249/85 derefter hovedsagen for Landgericht Frankfurt med påstand om, at det fremtidigt blev forbudt Bundesanstalt at stille gratis smør til rådighed på de af sagsøgeren anfægtede betingelser.

21. Jeg skal i forbindelse med min stillingtagen behandle de grunde, der medførte, at de to retter i Frankfurt har forelagt de nævnte anmodninger om præjudiciel afgørelse, samt indlæggene fra sagens parter.

B — Stillingtagen

22. Jeg skal i min stillingtagen først behandle de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt, og derefter det spørgsmål, som Landgericht Frankfurt har forelagt.

I — *Anmodningen om præjudiciel afgørelse forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt*

1) Formaliteten

23. a) Indledningsvis skal jeg behandle Kommissionens betænkeligheder, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan behandles i realiteten. I betragtning af den opfattelse, Hessischer Verwaltungsgerichtshof har fremsat, og hvorefter de forvaltningsretlige retsmidler ikke kunne anvendes, må det antages, at denne retsinstans vil fastholde sin opfattelse i tilfælde af, at Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung appellerer en mulig dom fra Verwaltungsgericht Frankfurt. Dermed ville den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke få nogen praktiske virkninger.

24. Kommissionen er ganske vist bekendt med, at Domstolen ifølge sin praksis ikke anser sig for kompetent til at efterprøve, om Domstolens sagsbehandling i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er i overensstemmelse med nationale procesregler, eller om dette strider mod almindelige procesøkonomiske hensyn. Alligevel skal det undersøges, hvorvidt denne praksis finder anvendelse i nærværende sag.

25. b) Som Kommissionen med rette har anført, er det Domstolens faste praksis ikke at efterprøve anmodninger om præjudiciel afgørelse i formaliteten. Allerede i sin dom af 15. juli 1966 i sag 6/64⁴ anførte Domstolen, at artikel 177 bygger på en skarp adskillelse af de nationale retters og Domstolens funktioner. Den tillader hverken Domstolen at træffe afgørelse vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller at efterprøve grundene til og formålet med fortolkningsanmodningen.

26. Denne praksis, hvorefter en præjudiciel anmodning anses for gældende, medmindre den udtrykkeligt trækkes tilbage, skal fastholdes, navnlig da det i det her foreliggende tilfælde endnu ikke står endeligt fast, om der kan anlægges sag ved de tyske forvalt-

⁴ — Dom af 15. juli 1964 i sag 6/64, Flaminio Costa mod ENEL, (Sml. 1954-1964, s. 531).

ningsdomstole. Hessischer Verwaltungsgerichtshof traf nemlig sin afgørelse i sag om foreløbige forholdsregler. Man behøver imidlertid ikke nødvendigvis at føle sig bundet af en afgørelse, der er truffet under en summarisk sag. Det kan således ikke udelukkes, at der kan anlægges sag ved forvaltningsdomstolene.

27. 2) De to første spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt, lyder således:

»1) Skal EØF-traktatens artikel 183 fortolkes således, at medlemsstaternes domstole under alle omstændigheder savner kompetence, såfremt sagsøgeren tillige kan håndhæve sine rettigheder ved et søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 169 ff, navnlig artikel 173, stk. 2?

2) Kan en virksomhed i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anfægte en beslutning, der er rettet til en medlemsstat og vedrører en foranstaltning som omhandlet i Kommissionens beslutning af 25.2.1985, såfremt virksomheden konkurrerer direkte med de handelsvirksomheder, gennem hvilke foranstaltningen agtes gennemført?»

28. a) *Verwaltungsgericht Frankfurt* er af den opfattelse, at der står sagsøgerne to muligheder åbne for at nå deres mål og forhindre Berlin-smørkampagnen. For det første kan sagsøgerne anlægge sag mod Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk 2; for det andet er der mulighed for at anlægge sag mod medlemsstatens myndigheder ved medlemsstatens retter med påstand om, at det forbydes dem at gennemføre Kommissionens beslutning.

29. Retten er dog under hensyn til EØF-traktatens artikel 183 i tvivl om, hvorvidt

disse to muligheder kan foreligge sideordnet.

30. Såfremt Domstolen finder, at disse to muligheder kan bestå sideordnet, bliver andet spørgsmål overflødigt. Såfremt den modsatte opfattelse vinder gehør, altså dersom det er udelukket at anlægge sag ved de nationale retter, opstår spørgsmålet, om sagsøgerne kan anlægge sag mod Kommissionen ved Domstolen.

31. b) Efter samtlige *parters* opfattelse må dette første spørgsmål besvares benægtende. Efter EØF-traktatens artikel 183 er der intet til hinder for at anlægge sag ved de nationale retter, selv om det er muligt at anlægge direkte søgsmål for Domstolen, idet Fællesskabet ikke er part i sagen for den nationale ret. Risikoen for afgørelser, der går i hver sin retning, forebygges derved, at den nationale ret i henhold til EØF-traktatens artikel 177 kan forelægge Domstolen spørgsmål til præjudiciel afgørelse. I øvrigt fremgår det af EØF-traktatens artikel 183 og artikel 177, at gældende fællesskabsret er baseret på et system hvorefter den nationale søgsmålsadgang og søgsmålsadgangen efter fællesskabsretten består sideordnet.

32. c) EØF-traktatens artikel 183 er ifølge sin ordlyd ikke relevant. Når det dér bestemmes, at tvister, i hvilket Fællesskabet er part ikke af den grund [er] unddraget de nationale dømmende myndigheders kompetence, med forbehold af den kompetence, der er tillagt Domstolen ved denne Traktat, fremgår heraf, at bestemmelsen kun kan angå tvister, hvori Fællesskabet selv er part. Imidlertid er det ikke Fællesskabet, der er part i de for de nationale retter verserende sager, men derimod med en medlemsstats interventionsorgan.

33. I øvrigt er det højst tvivlsomt, om de to retsbeskyttelsesalternativer, som antaget af Verwaltungsgericht overhovedet foreligger. Præsidenten for Domstolen har allerede udtrykt betænkeligheder herom i sin kendelse af 3. maj 1985 i sag 97/85 R. Jeg har i mit forslag til afgørelse i sag 97/85 anført, at sagsøgerne ikke har mulighed for at anlægge direkte sag mod Kommissionen, idet de hverken berøres umiddelbart eller individuelt af Kommissionens beslutning af 25. februar 1985.

34. Dersom Domstolen følger min opfattelse og finder, at sagsøgerne ikke kan anlægge direkte sag mod Kommissionen, er det overflødigt at give et udtrykkeligt svar på de to første spørgsmål, der er stillet af Verwaltungsgericht Frankfurt. Det ville i så fald være tilstrækkeligt at anføre, at der i hvert fald består en national søgsmålsadgang i forbindelse med den foreliggende sag.

35. Dersom Domstolen skulle nå til det resultat, at annullationssøgsmål kan anlægges, står vi over for en situation, der ligner den, der lå til grund for Domstolens dom af 27. september 1983 i sag 216/82⁵. Genstanden var i denne sag en kommissionsbeslutning vedrørende en ansøgning om fritagelse for told for uddannelsesmæssigt, videnskabeligt eller kulturelt materiale. Den forelæggende ret havde også i den sag rejst spørgsmålet om, hvorvidt gyldigheden af en kommissionsbeslutning kunne efterprøves i en sag om præjudiciel afgørelse for Domstolen, når de, der var berørt af kommissionsbeslutningen, ikke havde anfægtet Kommissionens beslutning inden for den i EØF-traktatens artikel 173, stk. 3, opstillede frist.

⁵ — Dom af 27. september 1983 i sag 216/82, Universität Hamburg mod Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder (Sml. s. 2771).

36. Domstolen statuerede i nævnte dom, at i overensstemmelse med det almindelige retsprincip, der har fundet udtryk i EØF-traktatens artikel 184, bør den, der har fremsat anmodningen, have mulighed for at påberåbe sig ulovligheden af den af Kommissionen truffne beslutning, som danner grundlag for den nationale afgørelse, der er truffet over for ham, under en sag, der er anlagt efter national ret i anledning af afvisningen af anmodningen. Denne konstatering er tilstrækkelig til at fjerne den tvivl, den nationale ret har givet udtryk for, uden at det er nødvendigt at tage stilling til det mere omfattende problem om forholdet mellem traktatens artikler 173 og 177 generelt set.

37. Jeg foreslår Domstolen, at den følger denne retspraksis og således besvarer det første spørgsmål benægtende. Det findes overflødigt at besvare det andet spørgsmål, idet besvarelsen heraf kan udledes af Domstolens dom i sag 97/85.

3) Kommissionens kompetence til at gennemføre beslutningen af 25. februar 1985

38. Jeg skal her fravige de af Verwaltungsgericht Frankfurt udtrykkeligt stillede spørgsmål, og først behandle et problem, der strejfes i flere af de stillede spørgsmål, uden dog at være blevet udtrykkeligt formuleret: Kommissionens kompetence til at gennemføre beslutningen af 25. februar 1985 om foranstaltninger til fremme af afsættningen af smør på markedet i Berlin (Vest).

39. Jeg skal i den forbindelse først behandle bestemmelsen om, at interventionsorganet i Forbundsrepublikken Tyskland skulle stille 900 tons smør fra de offentlige lagre *gratis* til rådighed.

40. Da denne foranstaltning hvilede på Rådets forordning nr. 1079/77 af 17. maj 1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter, skulle den i henhold til samme forordnings artikel 5 finansieres over Fællesskabernes budget. Det lagersmør, der således blev stillet gratis til rådighed, udgør således en støtte, der er lig med den fulde værdi af dette smør, og som ved en interventionspris på 319,70 ECU pr. 100 kg⁶ var af omtrent samme størrelse.

41. Da forordning nr. 1079/77 var udstedt for at regulere og stabilisere markedet for mælkeprodukter og således supplere det bestående interventionssystem, og da Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 udelukkende var støttet på denne forordning, kan Kommissionens kompetence til at udbetale en støtte svarende til den fulde værdi af den vare, der skulle stilles til rådighed, udelukkende hvile på denne forordning. Kompetencen kan ikke udledes af det almindelige interventionssystem i henhold til forordning nr. 804/68; endvidere har jeg i mit forslag til afgørelse vedrørende julesmørkampagnen 1984-1985 anført, at Kommissionen ikke i henhold til de almindelige interventionsregler er beføjet til uden særligt retsgrundlag at give støtte, idet der tværtimod hertil kræves en klar bemyndigelse fra Rådet.

42. Artikel 4 i forordning nr. 1079/77 bestemmer, at Kommissionen træffer foranstaltninger til fremme af udvidelsen af markederne for mejeriprodukter efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure, jfr. artikel 30 i forordning nr. 804/68. Det afgørende er herefter, om foranstaltninger som de, der er omfattet af artikel 4, stk. 1, i for-

ordning nr. 1079/77, også omfatter en sådan støtte, der her er ydet af Fællesskaberne.

43. Det skal først fastslås, at EØF-traktatens artikler 92 ff. om statsstøtte ikke umiddelbart finder anvendelse på landbrugsområdet. Det i disse bestemmelser indeholdte støtteforbud og procedurer om godkendelse af støtte angår ifølge ordlyden alene statsstøtte. Alligevel har Domstolen i sin retspraksis anerkendt, at også fællesskabsorganerne principielt skal overholde EØF-traktatens bestemmelser, selv om disse ifølge deres ordlyd primært retter sig til medlemsstaterne⁷. Således har Domstolen særligt i sin dom af 29. februar 1984 i sag 37/83 i forbindelse med princippet om de frie varebevægelser anført følgende:

»Selv om det er rigtigt... at traktatens artikler 30-36 først og fremmest er rettet mod medlemsstaternes ensidige foranstaltninger, er også fællesskabsinstitutionerne forpligtet til at respektere de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som er et af Fællesmarkedets grundlæggende principper«⁸.

44. Fællesskabsinstitutionerne skal således også på landbrugsområdet overholde princippet om forbud mod at yde støtte af offentlige midler, medmindre andet er bestemt eller tilladt ifølge EØF-traktaten.

45. Der er ved EØF-traktaten faktisk gennemført nogle særregler for landbruget. Således bestemmer EØF-traktatens artikel 42, at bestemmelserne i kapitlet om konkurren-

6 — Jfr. Rådets forordning nr. 858/84 af 31. marts 1984 om fastsættelse af indikativprisen for mælk og interventionspriserne for smør, skummetmælkspulver og ostesorterne Grana Padano og Parmigiano Reggiano for mejerietret 1984/1985, (EFT 1984, L 90, s. 17).

7 — Jfr. dommen af 13. december 1983 i sag 218/82, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 4063, og dom af 29. februar 1984 i sag 37/83, Rewe-Zentrale AG mod Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, Sml. s. 1229.

8 — Allerede anført.

ceregler kun finder anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning. Rådet kan især tillade ydelse af støtte med henblik på at beskytte bedrifter, der er ugunstigt stillet som følge af strukturelle eller naturbetingede forhold, eller inden for rammerne af økonomiske udviklingsprogrammer.

46. Det forhold, at fællesskabsinstitutionerne er bundet af principperne for det fælles marked, gælder således i vidt omfang også inden for landbrugsområdet, idet selv de undtagelser fra en række almindelige traktatbestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat for landbrugsområdet, ifølge Domstolens dom af 15. oktober 1969 i sag 16/69⁹ som undtagelsesbestemmelser skal fortolkes snævert.

47. Endvidere er det ved EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, afsnit 1, bestemt, at den fælles ordning for landbrugsmarkederne kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå landbrugspolitikens mål, herunder støtte til såvel produktionen som afsætning af de forskellige varer.

48. Da det følger af den grundlæggende kompetencefordeling, der fremgår af EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, at Rådet skal gennemføre de fælles markedsordninger, hvorved bl. a. støtte kan hjemles, og da Rådet ifølge EØF-traktatens artikel 42 kan fastslå, at støtte er gyldig, følger heraf, at alene Rådet kan træffe afgørelse om tildeling af støtte på landbrugsområdet. Kommissionen kan kun træffe afgørelse om tildeling af støtte, såfremt denne behørigt er blevet bemyndiget hertil af Rådet.

⁹ — Dom af 15. oktober 1969 i sag 16/69, Kommissionen mod regeringen for Den italienske Republik, Sml. 1969, s. 101.

49. Dette svarer til systemet i forordning nr. 804/68, fællesskabsinstitutionernes praksis ved anvendelsen af denne forordning, samt behandlingen af støtteproblematikken i EØF-traktaten.

50. Den regel, der kan sammenlignes hermed, i artikel 12 i forordning nr. 804/68 forudsætter en rådsbeslutning vedrørende de af bestemmelsen hjemlede foranstaltninger til bekæmpelse af overskud af smørfedt og overlader alene Kommissionen at træffe gennemførelsesbestemmelserne.

51. I forbindelse med at der blev stillet smør til rådighed til nedsat pris i forbindelse med julesmøraktionen til direkte forbrug i Grækenland og Italien i den allerede nævnte forordning nr. 2957/84, traf Rådet således selv beslutning om at yde Grækenland og Italien støtte til et direkte forbrug af smør, ligesom Rådet selv samtidig fastsatte størrelsen af denne støtte — 160 ECU pr. 100 kg. Først derpå har Kommissionen truffet de nødvendige gennemførelsesbestemmelser ved forordning nr. 3029/84.

52. På samme måde har Rådet ved forordning nr. 1269/79¹⁰ bemyndiget medlemsstaterne til at yde støtte til smør, der var bestemt til direkte forbrug; også her har Rådet selv fastsat størrelsen af støtten og alene overladt Kommissionen at træffe gennemførelsesbestemmelserne.

53. Også regler om tildeling af støtte med henblik på at opretholde smørforbruget inden for visse forbrugergrupper og industrier¹¹ har Rådet selv truffet. Rådet har så-

¹⁰ — Rådets forordning nr. 1269/79 af 25. juni 1979 om afsætning til nedsat pris af smør til direkte forbrug, (EFT 1979 L 161, s. 8).

¹¹ — Rådets forordning nr. 1723/81 af 24. juni 1981 om fastsættelse af generelle regler vedrørende foranstaltninger med henblik på at opretholde smørforbruget inden for visse forbrugergrupper og industrier, (EFT 1981 L 172, s. 14).

ledes i artikel 1 i forordning nr. 1723/81 i den affattelse, der er afgørende for det her omhandlede tidsrum¹² selv besluttet, hvem støtten kan ydes til — foretagender, der arbejder uden økonomisk gevinst for øje, de væbnede styrker, konditorvare- og konsu-
misfabrikanter, samt fabrikanter af andre
levnedsmidler, der skal fastlægges nærmere.
Ved artikel 3 har Rådet dog overladt Kom-
missionen at fastsætte størrelsen af støtten i
gennemførelsesbestemmelserne.

54. Sammenfattende må det fastslås, at i de
her nævnte tilfælde, hvor der ikke er tale
om enkeltstående aktioner, men derimod
om længerevarende prisnedsættelser for
smør, har Rådet altid selv taget stilling til
indførelsen af støtten og undertiden også til
dennes størrelse.

55. Dette resultat, hvorefter der ved »foran-
staltninger til fremme af udvidelsen af mar-
kederne ved mejeriprodukter«, jfr. forord-
ning nr. 1079/77 i hvert fald *ikke* skal
forstås *støtte*, modsiges ikke af Domstolens
praksis vedrørende traktatens artikel 155,
altså vedrørende Kommissionens gennemfø-
relsesbeføjelser.

56. Ganske vist har Domstolen i sin dom af
30. oktober 1975 i sag 23/75¹³ fastslået, at
det følger af den ordning, som traktatens
artikel 155 skal ses som en del af, samt af
praktiske hensyn, at begrebet »gennemfø-
relse« skal fortolkes vidt. Da Kommissionen
er den eneste, der er i stand til stadigt og
opmærksomt at følge udviklingen på land-
brugsmarkederne 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. Imidlertid
imødegik Domstolen med disse bemærknin-
ger blot anbringenderne fra en parts side,
der havde udtrykt den opfattelse, at en be-
føjelse fra Rådet til Kommissionen til at
træffe gennemførelsesbestemmelser skal for-
tolkes restriktivt.

57. Selv om det således gælder, at Kommis-
sionens kompetence til at træffe gennemfø-
relsesforanstaltninger ikke skal fortolkes
snævert, kan Kommissionen dog ikke uden
særlig hjemmel yde støtte, der ikke er hjem-
let i traktaten eller en retsakt fra Rådet.
Dette fremgår allerede af systemet i forord-
ning nr. 804/68, af særbestemmelsen i for-
ordningens artikel 23, der erklærer EØF-
traktatens artikel 92-94 for anvendelig,
medmindre andet er bestemt i andre af for-
ordningens bestemmelser, men særligt den
principielt tilbageholdende holdning, som
der i EØF-traktaten generelt er indtaget i
spørgsmålet om statsstøtte.

58. Denne tilbageholdende indstilling kan
allerede udledes af bestemmelserne om
statsstøtte i EØF-traktatens artikel 92 ff.,
der ganske vist som allerede anført ikke er
umiddelbart bindende for fællesskabsinsti-
tutionerne ved deres vurdering af fællesskabs-
støtte, men hvis principper dog også finder
anvendelse på disse institutioner.

59. Ifølge disse bestemmelser er støtte for-
budt, såfremt EØF-traktaten ikke indehol-
der anden bestemmelse. Sådanne bestem-
melser er indeholdt i artikel 92, stk. 2 og 3,
der dels opstiller en række former for støtte,
der generelt er forenelige med Fællesmarke-
det, dels andre, der kan betragtes som fore-
nelige med Fællesmarkedet. Herudover kan
Rådet i henhold til artikel 92, stk. 3, litra d)
yderligere erklære andre former for støtte
forenelige med Fællesmarkedet, ligesom Rå-
det i henhold til artikel 93, stk. 2, afsnit 3,

12 — Som affattet ved Rådets forordning nr. 863/84 af 31. marts
1984 om ændring af Rådets forordning nr. 1723/81 for så
vidt angår muligheden for at yde støtte til anvendelse af
smør til fremstilling af visse levnedsmidler, EFT 1984,
L 90, s. 23.

13 — Dom af 30. oktober 1975 i sag 23/75, Rey Soda mod
Cassa Conguaglio Zuccherio, Sml. s. 1279.

konkret kan tillade en i øvrigt retsstridig støtte.

60. Der er utvivlsomt indrømmet Kommissionen et vist vurderings- eller skønsspille- rum i forbindelse med dens kontrol af støtteforanstaltninger, særligt ved prøvelsen af de muligt tilladte former for støtte i henhold til EØF-traktatens artikel 92, stk. 3. Principielt kan Kommissionen dog ikke sætte sig ud over de rammer, der er opstillet ved EØF-traktaten eller en af Rådet vedtaget retsakt. Det tilkommer altså alene Rådet at træffe afgørelse om retmæssigheden af videregående støtteforanstaltninger.

61. At EØF-traktatens tilbageholdende holdning over for støtte også skal gælde på landbrugsområdet, blev også bekræftet ved den i henhold til artikel 43, stk. 1, trufne resolution om at indkalde medlemsstaterne til en konference i Stresa med henblik på at fastlægge retningslinjerne for en fælles landbrugspolitik. Her blev der bl. a. opnået enighed om følgende princip:

»Afskaffelsen af subventioner, der strider mod traktatens ånd, skal anses som et væsentligt mål«¹⁴.

62. Det skal undersøges, om denne grund-sætning, hvorefter Rådet under alle om-stændigheder træffer afgørelse om tildeling af støtte, der ikke har udtrykkelig hjemmel, også gælder på landbrugsområdet. Holdepunkter herfor findes, således som allerede ovenfor anført, i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, afsnit 1, og i artikel 42.

63. Princippet om, at støtte kun er lovlig, dersom den har hjemmel i traktaten eller i en retsakt fra Rådet, kan således ikke tilsi-desættes ved en vidtgående fortolkning af begrebet vedrørende Kommissionens »gen-nemførelsesbeføjelser«.

64. Artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1079/77 udgør derfor ikke en tilstrækkelig bemyndigelse for Kommissionen til at yde støtte til udvidelsen af markederne for mejeriprodukter.

Jeg kan derfor kun nå til følgende forelø-bige resultat.

65. Artikel 2, stk. 1, i Kommissionens be-slutning af 25. februar 1985 om foranstalt-ninger til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin (Vest) er ugyldig.

66. 4) Det tredje spørgsmål forelagt af Verwaltungsgesicht Frankfurt er:

»3) Er de almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten, navnlig principperne om den frie erhvervsudøvelse, den al-mindelige handlefrihed og den frie konkurrence mellem de erhvervsdrivende, til hinder for, at en virksomhed stilles ringere i konkurrencen, derved at en konkurrerende virksomhed i kraft af fællesskabsforanstaltninger opnår en be-dre konkurrencemæssig stilling?«

67. a) *Verwaltungsgericht Frankfurt* har først henvist til, at erhvervsfriheden som grundrettighed er blevet anerkendt af Dom-stolen i dennes retspraksis. Ganske vist har Domstolen endnu ikke konkret defineret området for denne grundrettighed. Domsto-len har dog i det mindste antydnet, at virk-somhedernes økonomiske interesse i, at de-res konkurrenter ikke opnår statstilskud, ny-der retlig beskyttelse i henhold til fælles-skabsretten.

68. I henhold til EØF-traktatens artikel 3, litra f), er det Fællesskabets opgave at sikre, at konkurrencen inden for Fællesmarkedet ikke fordrejes. I EØF-traktatens artikler 85 og 86 er optaget tilsvarende regler, der ret-ter sig til de erhvervsdrivende. Det fremgår desuden af forbudet mod forskelsbehandling

14 — ABl. 1958, s. 281.

— EØF-traktatens artikel 7 og artikel 40, stk. 3, at det også for Fællesskabet selv og medlemsstaterne gælder, at de ikke må gribe forstyrrende ind i konkurrencen.

69. Dette medfører imidlertid ikke, at konkurrencen ikke må begrænses fra myndighedernes side, men alene, at enhver begrænsning skal være begrundet. Konkurrencefriheden som grundrettighed må også i fællesskabsretten indebære næringsfrihed, der sikres som led i den almindelige handlefrihed. I hvert fald må enhver, der står i konkurrenceforhold til virksomheder eller staten, være omfattet af denne grundret. Der består i denne forstand et konkurrenceforhold mellem sagsøgerne og de handelsvirksomheder, der i forbindelse med gennemførelsen af aktionen skulle afgive interventionssmørret i Berlin til detailhandelen. Selv om disse handelsvirksomheder ikke opnåede nogen som helst fordel ved denne aktion, må man alligevel antage, at der umiddelbart består et konkurrenceforhold i forhold til Bundesanstalt, der i så fald selv søgte at opnå markedsandele og hertil alene benyttede handelsvirksomhederne. I begge tilfælde er der tale om indgreb i sagsøgernes konkurrencesituation, ligesom sagsøgernes næringsfrihed, der er en grundrettighed, berøres af en sådan statslig foranstaltning.

70. b) Efter *sagsøgeren* i hovedsagens opfattelse beskytter de i spørgsmål 3 nævnte almindelige retsprincipper virksomhederne mod konkurrenceindgreb, der kan opstå over for dem i anledning af fællesskabsretlige foranstaltninger.

71. Næringsfriheden som grundrettighed er allerede anerkendt i Domstolens praksis, og princippet om konkurrencefrihed, der er anerkendt ved flere traktatbestemmelser, strider mod tildelingen af fællesskabsstøtte, dersom denne forringer virksomhedernes konkurrencestilling, hvilket er tilfældet i nærværende sag.

72. Endvidere er sagsøgerne af den opfattelse, at forbudet mod forskelsbehandling er tilsidesat: smør og margarine er substitutionsvarer; alligevel billiggør Fællesskabet smør ved massive tilskud og uddeler det endda gratis, mens margarine ikke får nogen sådan støtte.

73. Sagsøgerne er desuden af den opfattelse, at Kommissionen gennem den omhandlede foranstaltning ikke blot sælger under fremstillingsomkostninger, men endog giver varerne væk. Dette er i henhold til retsprincipperne imod illoyal konkurrence, der findes i alle medlemsstaternes retsordener, retsstridigt, i hvert fald dersom foranstaltningerne medfører en risiko for, at markedet oversvømmes, eller truer konkurrencesituationen. Endvidere strider foranstaltningen mod reglerne om salg med tilgift.

74. *Kommissionen* er enig med Verwaltungsgericht Frankfurt for så vidt som den også er af den opfattelse, at enhver begrænsning er af de erhvervsdrivendes individuelle frihed skal være begrundet. I nærværende tilfælde kan Kommissionen dog ikke indse, at der foreligger noget indgreb i retten til fri erhvervsudøvelse. Ingen er blevet forment adgang til at udøve erhvervet som margarinefabrikant. Indgrebet i margarinemarkedet har kun været af uvæsentlig betydning, idet det har omfattet mindre end 0,4% af det årlige samlede forbrug af margarine i Forbundsrepublikken Tyskland. Endvidere er margarineindustrien takket være de forskelle, der består mellem markedsordningen for mejerivarer og markedsordningen for fedt, gennem en årrække blevet begunstiget i forhold til producenterne af smør.

75. Retsregler i henhold til gældende ret imod illoyal konkurrence kan ikke anvendes

i nærværende tilfælde. De af sagsøgerne fremdragne grundsætninger vedrørende markedsmætning og reglerne om tilgift er særregler i henhold til tysk ret. Man kan ikke hævde, at der foreligger tilsvarende almindelige retsgrundsætninger i de øvrige medlemsstaters retsorden, i hvert fald ikke i samme udformning.

76. I øvrigt har Kommissionen henvist til Domstolens praksis, hvorefter ingen industrisektor har krav på, at fordelene i henhold til en gældende markedsordning bibeholdes.

77. c) Verwaltungsgericht Frankfurt har med dette spørgsmål rejst en række teoretiske problemer, såsom principperne om den frie erhvervsudøvelse, konkurrencefriheden og — i begrundelsen for spørgsmålet — forbudet mod forskelsbehandling.

78. Verwaltungsgericht Frankfurt har med rette anført, at princippet om den frie erhvervsudøvelse er anerkendt i Domstolens praksis. Det er således ikke noget spørgsmål om, hvorvidt princippet er gældende, men alene om omfanget af beskyttelsesområdet for dette almindelige retsprincip.

79. Ved dom af 13. december 1979 i sag 44/79¹⁵ og af 14. maj 1974 i sag 4/73¹⁶ har Domstolen anført, at forfatningssystemerne i forskellige medlemsstater beskytter retten til fri erhvervsudøvelse. Den således sikrede rettighed skal dog ikke behandles som en absolut forrettighed, men skal ligeledes betragtes i relation til den sociale funktion af de beskyttede aktiviteter; denne slags rettigheder beskyttes derfor som regel kun under

forbehold af begrænsninger, der opstilles af hensyn til offentlige interesser; inden for det fællesskabsretlige system synes det desuden berettiget at opstille bestemte begrænsninger i disse rettigheder, der er berettiget ved de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, så længe *det væsentlige* i disse rettigheder *ikke berøres*; hvad særligt angår beskyttelsen af virksomheden, kan den i intet tilfælde udstrækkes til blotte handelsinteresser eller handelsudsigter, hvis uvished er en del af det væsentlige i al økonomisk aktivitet.

80. I denne forbindelse må der endvidere henvises til et andet princip, der er blevet udformet gennem Domstolens praksis. En virksomhed kan nemlig ikke påberåbe sig ret til bevarelsen af en fordel, som virksomheden har opnået ved indførelsen af en fælles markedsordning, og som den har fordel af på et tidspunkt¹⁷.

81. Dette princip må også gælde for den af Rådet tilvejebragte udligning mellem to forskellige markedsordninger, således at sagsøgerne i hovedsagen ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret med den virkning, at forholdet mellem markedsordningen for mælk og mejeriprodukter og markedsordningen for fedtstoffer ikke kan ændres.

82. I henhold til den grundlæggende kompetenceordning på landbrugsområdet, jfr. EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, skal Rådet imidlertid gennemføre de fælles markedsordninger; det påhviler derfor ligeledes Rådet at ændre markedsordningen, hhv. forholdet mellem markedsordninger. Så længe Rådet ikke har gjort dette, er Kommissio-

15 — Dom af 13. december 1979 i sag 44/79, Liselotte Hauer mod Land Rheinland-Pfalz, Sml. s. 3727.

16 — Dom af 14. maj 1974 i sag 4/74, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung, mod Kommissionen, Sml. s. 491.

17 — Jfr. dom af 27. september 1979 i sag 230/78, SpA Eridania-Zuccherifici Nazionali m. fl. mod Land- og Skovbrugsmisteriet m. fl., Sml. s. 2749; og dom af 6. december 1984 i sag 59/83, SA Biovilac mod EØF, Sml. s. 4057.

nen bundet af de grundlæggende rammer, som Rådet har afstukket for markedsordningerne, hhv. for de landbrugsprodukter, der omfattes heraf.

83. For smør og margarines vedkommende drejer det sig om landbrugsprodukter i henhold til bilag II (kapitel 4 og kapitel 15.13) til EØF-traktaten, hvis priser er gensidigt afhængige¹⁸.

84. Det grundlæggende forhold mellem markedet for smør og markedet for margarine har Rådet fastlagt ved at udstede forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter og forordning nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer, ligesom Rådet har udbygget dette forhold gennem prisbeslutninger og en toldretlig beskyttelse udadtil via den fælles toldtarif.

85. Ved disse foranstaltninger har Rådet frembragt den udligning, som det finder korrekt, mellem markederne for smør og margarine, og herved angivet rammebetingelserne for smør-, hhv. margarineproducenternes virksomhed.

86. Disse rammebetingelser og dermed det grundlæggende forhold mellem smørmarkedet og margarinemarkedet kritiseres af Kommissionen; Kommissionen finder, at den høje smørpris, som Rådet har fastsat, og priserne for råstoffer til margarinefremstilling, der ligger nær de lave verdensmarkedspriser, indebærer en fordel for margarineproducenterne, der ikke kan begrundes, hhv. en ulempe for smørproducenterne. For at udligne dette misforhold efter Kommissionens opfattelse har den flere gange forelagt Rådet forslag om indførelse af en fedt-afgift, hvilket dog aldrig er blevet vedtaget af Rådet.

87. For at indføre, hvad Kommissionen har betegnet som en normal konkurrencesituation mellem smør og margarine, i det mindste for et kortvarigt tidsrum og for begrænsede smørmængders vedkommende, har Kommissionen bl. a. gennemført julesmørkampagnen 1984/1985 samt tillige de foranstaltninger, der fremgår af dens beslutning af 25. februar 1985. Kommissionen har dermed sat sig ud over det af Rådet tilvejebragte grundforhold mellem smørmarkedet og margarinemarkedet.

88. I henhold til EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, bør den fælles ordning for landbrugsmarkederne udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere. Det i denne bestemmelse fastsatte forbud mod forskelsbehandling er et konkret udslag af den almindelige lighedsgrundsætning, der er et af fællesskabsrettens grundprincipper. Ifølge denne grundsætning bør ligeartede sagsforhold ikke behandles forskelligt, medmindre en differentiering kan begrundes objektivt. Denne grundsætning begrænser således fællesskabsinstitutionernes handlefrihed i forbindelse med virkeliggørelsen af de mål for landbrugspolitikken, der er nævnt i EØF-traktatens artikel 39¹⁹.

89. Da smør og margarine som allerede nævnt i hvert fald delvis er substitutionsprodukter, må det undersøges, hvorvidt den forskellige udformning af markedsordningen for mælk og mejeriprodukter over for markedsordningen for fedtstoffer kan begrundes gennemførelsen af foranstaltninger til fremme af afsætningen af smør, der kan virke bebyrdende for margarineproducenterne.

90. Det skal i denne sammenhæng fastslås, at de to markedsordninger indeholder

18 — Dom af 23. februar 1983 i sag 66/82, Fromançais SA mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Sml. s. 395.

19 — Jfr. dom af 5. juli 1977 i sag 116/76, Granaria BV mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, Sml. s. 1247.

højest forskellige prisordninger. Råstofferne til fremstilling af margarine kan i det væsentlige i Fællesskabet fås til en pris, der svarer til verdensmarkedets, mens der for smørfremstillingens vedkommende må betales en væsentlig højere pris for udgangsprøduktets vedkommende, altså mælk, der ligger ca. 200 ECU pr. 100 kg over verdensmarkedsprisen. På den anden side må det fastholdes, at der for smørs vedkommende består en ubegrænset afsætningsgaranti til priser, der er fastsat med hensyntagen til den betragteligt højere pris for mælk, der gælder på verdensmarkedet.

91. Kommissionen har grebet ind i denne prisstruktur, idet den gratis har stillet interventionssmør til rådighed og således subventioneret det med den fulde pris, medens interventionsordningen for frisk smør samtidig blev opretholdt til den uændrede interventionspris. Uddelingen af gratis interventionssmør kunne således i et vist omfang fortrænge frisk smør fra markedet, der skulle sælges til normalpris, hvorved det friske smør blev berøvet muligheden for umiddelbart at blive solgt til forbrugeren; det var dog stadig muligt at sælge smørret til interventionsorganerne til interventionspris, således at smørproducenterne ikke blev berøvet deres afsætningsmuligheder.

92. Anderledes stillede situationen sig derimod for margarinefabrikanterne. Da der ikke eksisterede nogen garanteret afsætningsmulighed for deres produkter via interventionsforanstaltninger, måtte de affinde sig med forringede afsætningsmuligheder, som der ikke blev givet nogen udligning for, i en situation, hvor et konkurrerende produkt massivt blev subventioneret.

93. Det må således fastslås, at producenterne af smør og margarine blev pålagt forskellige byrder gennem støtten til lagersmør: de producenter, der blev fortrængt fra mar-

kedet for frisk smør, kunne uhindret afsætte deres varer til interventionsorganet, der var forpligtet til at opkøbe dette, mens der ikke bestod en sådan mulighed for margarineproducenterne. Kommissionens indgreb i de to forskellige markeder for fedtstoffer havde således forskellige virkninger: for smørproducenterne alene i det omfang, den opnåelige markedspris lå over interventionsprisen, hvilket ingen har hævdet, at den gjorde, mens margarineproducenterne blev udsat for en omsætningsforringelse uden nogen form for udligning.

94. Forholdet er således det, at margarinefabrikanterne gennem foranstaltningerne til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin blev pålagt betragtelige byrder, mens smørproducenterne højest blev pålagt ringe byrder, og dette urimelige forhold udgør i henhold til Domstolens praksis²⁰ en forskelsbehandling over for margarineproducenterne, der netop ikke har kunnet opnå fordelene i henhold til markedsordningen for mælk og mejeriprodukter.

95. Dersom man som betingelse for, at der foreligger en forskelsbehandling, kræver, at en ulempe, der er opstået for en producentgruppe, skal medføre en fordel for en anden producentgruppe, er også denne betingelse opfyldt:

96. Dersom en foranstaltning til fremme af afsætningen af lagersmør samtidig fortrænger såvel margarine som frisk smør fra markedet, ligger der ganske vist ikke sig sig selv heri nogen direkte fordel for smørproducenterne. Indirekte medfører denne foranstaltning imidlertid en ganske betragtelig fordel for smørproducenterne. I betragtning af markedsordningen for mælk og mejeripro-

20 — Jfr. dom af 25. oktober 1978 i de forenede sager 103 og 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd mod Intervention Board for Agricultural Produce, Sml. s. 2037, og den ovenfor anførte dom af 5. juli 1977 i sag 116/76.

dukter, der fungerer således, at der stadig næsten uomgængeligt fremstilles overskud af mælk på grund af en næsten absolut afsætningsgaranti og til priser, der er langt højere end verdensmarkedets priser, fremstår lagertømningsaktioner af den art, som Berlin-smørkampagnen udgør, nærmest som en nødvendighed for at sikre, at det bestående system med høje mælkepriser med en næsten ubegrænset afsætningsgaranti overhovedet kan opretholdes i det mindste i et vist yderligere tidsrum. Den bestående praksis med intervention på mælkemarkedet har udviklet sig til et system, der gør, at man må finde på usædvanlige afsætningsmuligheder. Således har Berlin-smørkampagnen, om end kun i begrænset omfang, tjent til yderligere at opretholde den høje mælkepris og afsætningsgarantien i det mindste i endnu en tid; derved er denne aktion indirekte kommet mælkeproducenterne til gode.

Jeg forslår derfor, at spørgsmålet besvares på følgende måde.

97. Fællesskabets kompetente institutioner kan forandre de konkurrenceforhold, der er tilvejebragt via markedsordningerne. De skal dog herved respektere de konkurrenters interesser, der værnes ved fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder særligt forbudet mod forskelsbehandling.

98. 5) Det femte spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt, lyder således:

»5) Finder de i tredje spørgsmål nævnte almindelige retsgrundsætninger (grundrettigheder) anvendelse 'som nærmere reguleret ved lov', dvs. kan deres grænser alene fastlægges ved eller i henhold til en forordning vedtaget af Rådet?»

99. a) Efter *Verwaltungsgericht's* opfattelse kan Fællesmarkedets borgeres grundrettig-

heder ikke uden videre begrænses, selv om dette måtte tjene til virkeliggørelsen af EØF-traktatens mål. På den anden side udgør ikke enhver myndighedsforanstaltning, der berører grundrettighederne, en krænkelse af denne retsstilling. I det mindste kan den grundrettighed, som konkurrencefriheden udgør, ikke gælde uden begrænsninger. Verwaltungsgericht har rejst spørgsmålet om, hvorledes disse begrænsninger skal være beskafte for retligt at kunne anerkendes, idet Domstolen endnu ikke har afklaret dette spørgsmål. Når Domstolen har udtalt, at retten til fri erhvervsudøvelse som grundrettighed gælder med »forbehold af de begrænsninger, der følger af den offentlige interesse«, er en nøjere bestemmelse af dette forbehold påbudt af hensyn til retssikkerheden.

100. Selv om der formelt set ikke foreligger fællesskabsretlig lovgivning, er Rådet på fællesskabsrettens forfatningsområde det forfatningsorgan, der udsteder de retsakter, det påhviler et parlament at vedtage i et demokrati. Rådets forordninger må derfor anerkendes som legislative akter, der skaber ret, altså som lov i henhold til det fællesskabsretlige legalitetsprincip, men dette er tillige en betingelse for disse retsakters gyldighed.

101. b) Efter *sagsøgernes* opfattelse skal en kommissionsbeslutning for at være gyldig umiddelbart hvile på en traktatsbestemmelse eller på en bemyndigelse, der gives i en forordning udstedt af Rådet. Dette fremgår både af almindelige retssikkerhedsgrundsætninger, af magtfordelingslæren og af det i EØF-traktatens artikel 4, stk. 1, nedfældede princip, hvorved kompetencen er fordelt mellem institutionerne. Af disse grunde kan de i det tredje spørgsmål omtalte grundrettigheder kun begrænses ved en retsakt fra Rådet, eller når Kommissionen handler i henhold til en bemyndigelse fra Rådet.

102. *Rådet* har henvist til Domstolens praksis; ifølge denne skal de væsentlige grundtræk på et område, der skal reguleres, bestemmes af Rådet i henhold til den i EØF-traktaten fastsatte fremgangsmåde, mens gennemførelsesbestemmelserne til grundforordningerne kan gennemføres af Rådet eller af Kommissionen selv på grundlag af en bemyndigelse og under en særskilt procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 155. Dette krav er opfyldt i tilstrækkeligt omfang i tilfælde, hvor der for denne procedure er opstillet kriterier, der er tilstrækkeligt bestemte til klart at afgrænse de beføjelser, der er indrømmet Kommissionen, og til at sikre, at Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen overholder disse kriterier. Derfor skal det efter Rådets opfattelse være muligt at begrunde enhver eventuel begrænsning af de rettigheder, der tilkommer enkeltpersoner, i forbindelse med Kommissionens gennemførelsesretsakter i de kriterier, Rådet har fastlagt i grundforordningen. Derfor kan de almindelige retsgrundsætninger kun begrænses på grundlag af rådsforordninger og selv dette kan kun ske inden for de grænser, der er fastsat ved Domstolens praksis.

103. *Kommissionen* har anført, at gyldigheden af de bemyndigelser, Rådet har indrømmet Kommissionen, ikke skal vurderes i henhold til opfattelsen efter tysk forfatningsret, men i henhold til EØF-traktatens særlige opbygning. Denne definerer ikke, hvilke beføjelser Rådet i henhold til EØF-traktatens artikel 155, fjerde tankestreg, kan give Kommissionen. Bestemmelsen forbyder blot sådanne bemyndigelser, hvorved Rådet uden selv at gennemføre nogen som helst regulering generelt delegerer områder, der er forbeholdt den, til Kommissionen. Til forskel fra, hvad der gælder i henhold til § 80 i Grundgesetz, forlanges det ikke, at »indholdet, formålet og omfanget« af bemyndigelsen skal beskrives nærmere.

104. c) I henhold til EØF-traktatens artikel 4, stk. 1, handler hver institution inden for

rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne Traktat.

105. Artiklerne 145 og 155 konkretiserer den nævnte grundsætning: EØF-traktatens artikel 145 bestemmer, at for at sikre virkeliggørelsen af de i traktaten opstillede mål og på de i traktaten fastsatte vilkår skal Rådet have beføjelse til at træffe beslutninger; ifølge artikel 155 har Kommissionen for at sikre Fællesmarkedets funktion og udvikling beføjelse til selvstændigt at træffe beslutninger og til at medvirke ved tilblivelsen af Rådets og Forsamlingens retsakter på de i denne Traktats fastsatte betingelser, ligesom den udøver de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter.

106. Ifølge disse principper, der ofte betegnes som »princippet om den begrænsede konkrete bemyndigelse« handler alle Fællesskabets institutioner på de betingelser, eller ifølge de beføjelser, der er tildelt dem ved Traktaterne. Der tilkommer ingen af institutionerne en almindelig retsfastsættelses- eller handlingsbeføjelse.

107. På den anden side kan det af EØF-traktatens artikel 155, tredje tankestreg, udledes, at der i forholdet mellem Rådet og Kommissionen ikke består noget principielt over- og underordningsforhold, idet der også tillægges Kommissionen autonome beføjelser i EØF-traktaten.

108. Eksempelvis kan Kommissionen således i henhold til EØF-traktatens artikel 115, stk. 1, andet punktum, bemyndige medlemsstaterne til at træffe handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. Disse kan konkret være af en sådan art, at de berører markedsdelingens handlingsfrihed.

109. Inden for anvendelsesområdet for EØF-traktatens artikel 155, fjerde tanke-

streg, består der imidlertid et over- og underordningsforhold mellem Kommissionen og Rådet, idet Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger skal overholde de beføjelser, der er blevet givet den af Rådet.

110. På området for de foranstaltninger, som Kommissionen således gennemfører i henhold til EØF-traktatens artikel 155, fjerde tankestreg, kan Kommissionen kun begrænse de almindelige retsgrundsætninger, såfremt den er blevet bemyndiget dertil ved en forordning fra Rådet. I forbindelse med EØF-traktatens artikel 155, tredje tankestreg, kan Kommissionen imidlertid selv foretage sådanne begrænsninger i henhold til sin autonome kompetence, altså umiddelbart på grundlag af sine beføjelser i henhold til EØF-traktaten.

111. I begge tilfælde er Kommissionen dog forpligtet til ved begrænsningen af grundrettighederne at overholde de principper, som Domstolen særligt har opstillet i den allerede omtalte dom af 14. maj 1974 i sag 4/73.

112. På dette grundlag kan følgende svar gives.

Fællesskabets kompetente institutioner kan gribe ind på området for de almindelige retsgrundsætninger, såfremt de handler i henhold til deres autonome kompetence.

Træffer Kommissionen derimod foranstaltninger i henhold til EØF-traktatens artikel 155, fjerde tankestreg, i forbindelse med de gennemførelsesbeføjelser, der er givet den, skal foranstaltningerne have hjemmel i en retsakt fra Rådet.

113. 6) Det fjerde spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt, lyder således:

»4) Har den foranstaltning, der omhandles i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 [K(85) 276 endel.], til for-

mål at virkeliggøre traktatens mål, og er foranstaltningen i overensstemmelse med de i traktaten fastsatte vilkår, jfr. EØF-traktatens artikel 145?»

114. a) *Verwaltungsgericht Frankfurt* har ytret tvivl om, hvorvidt foranstaltningen til fremme af smørafsetningen egentlig har til formål at virkeliggøre EØF-traktatens mål. Kampagnen tjener ikke til at forøge landbrugets effektivitet og heller ikke til at sikre landbefolkningen en rimelig levestandard, idet denne befolkningsgruppes levestandard alene sikres gennem de garanterede interventionspriser. Den omstændighed, at man nedbringer interventionslagrene og bringer dem på markedet, kan aldrig tjene dette formål.

115. Foranstaltningen fremmer heller ikke stabiliseringen af markederne; den medfører nemlig kun en kunstig billigelse af smøret til gavn for forbrugerne, men tilvejebringer derimod ikke nogen markedsligevægt.

116. Foranstaltningen tjener heller ikke til, at sikre forbrugerne varer til rimelige priser, idet det rimelige prisniveau fastlægges gennem selve prisfastsættelserne i henhold til de fælles markedsordninger.

117. Det eneste rationelt tænkelige formål ser *Verwaltungsgericht* i, at foranstaltningen skal føre til en afsætning af gammelt smør fra de statslige lagre. Derved er der tale om en såkaldt fiskal hjælpeforanstaltning, der kan sammenlignes med, at man bygger eller lejer nye lagre. Givetvis falder sådanne fiske hjælpeforanstaltninger inden for Fællesskabets kompetenceområde, men *Verwaltungsgericht* mener dog, at det er udelukket, at Fællesskabet ved den interesse, det har i sådanne foranstaltninger, har ret til at begrænse de grundrettigheder, der tilkommer Fællesskabets borgere.

118. b) *Sagsøgerne* er ligledes af den opfattelse, at de anfægtede foranstaltninger ikke tjener nogen af de landbrugspolitiske mål, der er nævnt i EØF-traktatens artikel 39.

119. Især kan man ikke påberåbe sig princippet om, at landbrugsbefolkningen skal sikres en rimelig levestandard. Af en særberetning fra Revisionsretten om salg af smør til nedsat pris inden for Fællesskabet²¹ fremgår det, at salget af smør til nedsatte priser næppe er egnet til at få smørafsætningen til at stige.

120. *Kommissionen* deler den opfattelse, at smørkampagnen i Berlin hverken fremmer landbrugets produktivitet, sikrer landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard eller forbrugerne rimelige priser. Kommissionen er dog af den opfattelse, at der blev tilstræbt et videregående mål med kampagnen, nemlig stabilisering af markederne.

121. For Fællesskabet, der stod over for en betragtelig stigning i mælkeproduktionen og et kun langsomt voksende forbrug heraf, var det nødvendigt ikke kun at gribe ind over for producentsiden for i det mindste midlertidigt at skabe en udligning og efterspørgsel, men Fællesskabet havde allerede været tvunget til at gå videre end de traditionelle udsalgskampanjer, der længe har været prøvet, og i stedet søge nye veje for at udvide afsætningsmulighederne for smør. Rådet har i forbindelse med indførelsen af medansvarsafgiften i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1079/77 overført den opgave til Kommissionen permanent at undersøge muligheden for sådanne løsninger. Konkret er Kommissionen gennem den nævnte bestemmelse blevet bemyndiget til gennem forvaltningskomitéproceduren at træffe beslutning om foranstaltninger af enhver art, der sigter mod en udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter inden for eller uden for Fællesskabet eller vedrører undersøgelser vedrørende nye afsætningsmuligheder og forbedrede produkter.

122. Utvivlsomt medfører det forhold, at der gratis er stillet 900 tons smør af interventionslagrene til rådighed, og det dermed forbundne salg af yderligere 900 tons frisk smør, at der i ganske beskedent omfang er ydet et bidrag til at genskabe den forstyrrede ligevægt. Kommissionen har dog ikke i første række været opsat på at afsætte 900 tons overskudssmør, men har via en test villet udforske forbrugernes adfærd i tilfælde af en væsentlig prissænkning over et længerevarende tidsrum.

123. c) Af de i EØF-traktatens artikel 39 nævnte mål skal jeg således alene behandle kriteriet om stabilisering af markederne, idet jeg må tilslutte mig de erklæringer, der er afgivet af den forelæggende ret og alle sagens parter, hvorefter foranstaltningerne til smørafsætningen ikke har tjent nogen af de andre mål, der er nævnt i EØF-traktatens artikel 39.

124. Begrebet markedsstabilisering omfatter, således som jeg allerede har redegjort for det i mit forslag til afgørelse vedrørende julesmørkampagnen, to aspekter: stabilisering af markederne for et enkelt produkt, i nærværende tilfælde smør, og stabilisering af markederne for forskellige produkter, når disse, som i det her foreliggende tilfælde, står i et substitutionsforhold til hinanden.

125. Vedrørende stabiliseringen af smørmarkedet skal følgende bemærkes: som allerede anført, har håndhævelsen af markedsordningen for mælk og mejeriprodukter medført, at der gennem en hel årrække er opstået produktionsoverskud, der ikke kan afsættes på markedet. Man har til stadighed forsømt det mål at stabilisere markederne til fordel for andre mål, særligt det mål, at sikre landbefolkningen en rimelig levestandard. Dette

21 — EFT 1982, C 143, s. 1.

har medført, at et strukturelt produktionsoverskud er opstået, altså at smørmarkedet er kommet fuldstændigt ud af ligevægt.

126. Når Rådet i en sådan situation giver Kommissionen til opgave at søge foranstaltninger, hvorved markedslikevægten kan genoprettes, tjener dette det i EØF-traktatens artikel 39 nævnte mål at stabilisere markederne. Kommissionens foranstaltninger i den forbindelse skal således have til formål at genoprette markedslikevægten. Om de nu også reelt har denne virkning, er uden betydning for den retlige vurdering, da det i forbindelse med en foranstaltning til udforskning af nye afsætningsmuligheder først efter foranstaltningens gennemførelse kan bedømmes, om den er lykkedes og er velegnet til at nå dette mål.

127. Kommissionen har vedrørende dette punkt overbevisende anført, at det for den drejede sig om at undersøge forbrugeradfærden i forbindelse med en betragtelig smørudsalgskampagne, særligt de præcise omkostninger og grænserne for en udvidelse af smørafsætningen.

128. Foranstaltningen til fremme af smørafsætningen var således egnet til at fremme det mål at stabilisere smørmarkedet.

129. Da begrebet om stabilisering af markederne omfatter endnu et aspekt, nemlig det indbyrdes forhold mellem markeder for substitutionsprodukter, skal det undersøges, hvorvidt Kommissionen ved sin foranstaltning havde ret til at gribe ind i det grundlæggende forhold mellem markedet for mælk og mejeriprodukter på den ene side og markedet for fedtstoffer på den anden side. Principielt skal Kommissionen nemlig respektere det af Rådet tilvejebragte grundlæggende forhold mellem de to nævnte markedsordninger. Endvidere måtte markeds-

deltagerne, der driver virksomhed inden for disse to sektorer for levnedsmiddelfedtstoffer, kunne gå ud fra, at det grundlæggende forhold mellem de to markedsordninger i det mindste ikke vil blive ændret pludseligt, altså uden overgangsforanstaltninger.

130. Ifølge det af Verwaltungsgericht Frankfurt anførte blev der i Berlin i året 1984 forbrugt i alt 13 297 tons margarine. Dette svarer til et månedligt forbrug på 1 108 tons eller — tidsrummet på to og en halv måned, der var varigheden af smørudsalgskampagnen — altså et forbrug på 2 770 tons.

131. Dersom man går ud fra, at den øgede omsætning af 900 tons interventionssmør fuldt ud skete på bekostning af margarineafsætningen, ville margarineafsætningen i to og en halv måned gå 22,5% tilbage. På grundlag af en beregning af afsætningen af margarine i Berlin i hele 1984 udgør tilbagegangen trods alt ca. 6,8%.

132. Endvidere skal man tage i betragtning, at i det mindste sagsøgerne i hovedsagen i de forenede sager 133-136/85 ikke kun driver virksomhed på markedet i Berlin, men også på hele markedet i Forbundsrepublikken Tyskland. Under den mundtlige forhandling i sag 97/85 R har sagsøgerne anført, at mængden af gratis smør, der blev brugt til gennemførelsen af foranstaltningen, udgør 0,4% af den årlige margarineafsætning i Forbundsrepublikken Tyskland.

133. I betragtning af en så ringe omsætningstilbagegang kan jeg ikke indse, at der skulle foreligge noget betragteligt indgreb i det af Rådet tilvejebragte grundforhold mellem markedet for mælk og mejeriprodukter og markedet for fedtstoffer. Endvidere skal det bemærkes, at Rådet i artikel 4 i forordning nr. 1079/77 har givet Kommissionen mulighed for også at træffe foranstaltninger til udvidelse af markedet for mejeriproduk-

ter inden for Fællesskabet, således at i det mindste betydelige indgreb i grundforholdet mellem de to markedsordninger ikke blev udelukket af Rådet. Der mangler imidlertid en henvisning hertil i retsgrundlaget for julesmørkampagnen.

134. På dette grundlag må det fastslås, at der ved Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 ikke er sket nogen tilsidesættelse af målet om at stabilisere markederne som omtalt i EØF-traktatens artikel 39.

135. Herefter må der gives følgende svar.

Den i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 fastsatte foranstaltning strider ikke mod noget landbrugspolitisk mål, jfr. EØF-traktatens artikel 39.

136. 7) Det sjette spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt, lyder således:

»6) Er foranstaltningen i henhold til Kommissionens beslutning af 25.2.1985 en foranstaltning, der består i undersøgelser vedrørende nye afsætningsmuligheder, henholdsvis en foranstaltning til udvidelse af markederne, som omhandles i artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1079/77 af 17.5.1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter (EFT L 131 af 26.5.1977)?«

137. a) *Verwaltungsgericht Frankfurt* er i tvivl, om foranstaltningen til fremme af smørafsetningen kan støttes på artikel 4 i forordning nr. 1079/77. *Verwaltungsgericht* har rejst det spørgsmål, om der ved afsætning og markedsudvidelse også kan forstås

afsætning af interventionsvarer fra de statslige lagre. De i artikel 4 omhandlede foranstaltninger finansieres af midlerne fra medansvarsafgiften. Formålet med denne afsætning og de foranstaltninger, der skal finansiere den, er at skabe et bedre forhold mellem produktion og markedsbehov. De foranstaltninger, der skal finansieres, henhører ikke under interventionsordningen, men skal supplere det eksisterende interventionssystem således, at der skabes balance mellem udbud og efterspørgsel.

138. Denne målsætning gør det klart, at afsætningen i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1079/77 kun kan vedrøre afsætningen af frie markedsprodukter, altså sådanne mejeriprodukter, der aldrig har været omfattet af statslig intervention. Kun når markedet for disse produkter udvides, kan der skabes balance mellem udbud og efterspørgsel. Hvis derimod afsætningsmulighederne for interventionsvarer udvides, indebærer det, at en del af det frie markedssmør fortrænges fra markedet og ledes ind i den statslige intervention, fordi interventionssmør stilles gratis til rådighed. Dersom en sådan foranstaltning finansieres af midlerne om medansvarsafgiften, misbruges formålet med foranstaltningen.

139. b) Efter *sagsøgernes* opfattelse omfattes den anfægtede foranstaltning ikke af artikel 4 i forordning nr. 1079/77. Undersøgelsen af nye afsætningsmuligheder kræver ikke, at 900 tons smør stilles gratis til rådighed, idet et opinionsundersøgelsesinstitut havde kunnet levere de ønskede oplysninger. Udvidelsen af markederne kan af de af den forelæggende ret nævnte grunde kun angå frisk markedssmør. Ved beslutningen om gratis at afgive smør fra Fællesskabets interventionslagre, sker der en tilsidesættelse af markedsordningen for mælk. Interventionsorganernes virksomhed i forbindelse med lagring og salg af smør er reguleret ved forordning nr. 804/68, særligt ved artikel 6, stk. 3. Når der i artikel 4 i forordning nr. 1079/77 er tale

om foranstaltninger, der angår udvidelse af markederne inden for Fællesskabet, kan der herved kun være tale om andre foranstaltninger end afsætning af smør, der er opkøbt af interventionsorganerne.

efterprøves af Domstolen. Kun i tilfælde, hvor en foranstaltning åbenbart er uegnet til at nå det mål, den kompetente institution forfølger, kan dette påvirke retmæssigheden af denne foranstaltning; Domstolen skal i den forbindelse tage hensyn til, at der er indrømmet den optrædende fællesskabsinstitution vidtgående beføjelser ved udformningen af foranstaltningen²².

140. *Kommissionen* har imødegået de betragtninger, den forelæggende ret har fremført vedrørende rækkevidden af artikel 4 i forordning nr. 1079/77. Der er tale om en bestemmelse, der generelt bemyndiger Kommissionen til at træffe foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter. Der er ikke i forordningen noget holdepunkt for den antagelse, at en udvidelse af markederne i henhold til artikel 4 kun må ske med friske markedsvarer. Når det i den sidste betragtning til forordningen hedder, at de hjemlede foranstaltninger har til formål at supplere det bestående interventionssystem, indebærer dette ikke, at der aldrig må anvendes interventionsvarer i forbindelse med det mål at udvide markedet som omtalt i artikel 4, men alene, at de i denne artikel hjemlede aktioner supplerer det bestående interventionssystem. Den anfægtede foranstaltning har rent faktisk bidraget til en udvidelse af markedet også for frisk smør, idet det friske smør i de ensartede emballerede pakker meget lettere lod sig afsætte end under normale markedsbetingelser. Der kan her overhovedet ikke være tale om en tilsidesættelse af formålet med forordning nr. 1079/77.

142. Der må givetvis gives sagsøgerne ret i, at der kan rejses betænkeligheder vedrørende kampagnens nødvendighed og formålstjenlighed, når der i forbindelse med en foranstaltning, hvorved nye afsætningsmuligheder skal undersøges, gratis afgives 900 tons smør. Muligvis ville en undersøgelse gennem et meningsmålingsinstitut have ført til de samme resultater. Endvidere er det i de to markedsundersøgelser, der er blevet gennemført i medfør af artikel 7 i beslutningen af 25. februar 1985, anført, at der kun kan opstilles udsagn af begrænset rækkevidde, der ikke på alle punkter kan opfylde kravene til en metodisk stringent undersøgelse særlig på grund af den omstændighed, at orden om gennemførelsen af undersøgelsen først blev truffet ca. en måned inden kampagnens begyndelse, hvorfor sammenligningsdata vedrørende den forudgående periode nødvendigvis må være ufuldstændige, samt under hensyn til, at testmarkedet i Berlin (Vest) frembyder særlige forhold, der ikke generelt kan overføres på resten af Forbundsrepublikken Tyskland eller endog på Fællesskabet, har resultatet af undersøgelsen ikke fuld informationsværdi.

141. c) Sagsøgernes anbringender, hvorefter den af Kommissionen gennemførte foranstaltning ikke er en foranstaltning til undersøgelse af afsætningsmulighederne, angår i det væsentlige formålstjenligheden med og nytten af Berlin-smørkampagnen. Imidlertid kan formålstjenligheden og effektiviteten af en foranstaltning kun i begrænset omfang

143. Trods denne mangelfulde forberedelse af kampagnen, der trods alt indebar en udgift for fællesskabsbudgettet på omkring 4

22 — Jfr. dom af 21. februar 1979 i sag 138/78, Hans-Markus Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sml. s. 713, hvori Domstolen bekræftede retmæssigheden af forordning nr. 1079/77.

mio ECU, og trods det praktiske valg af testmarkedet, er jeg alligevel ikke af den opfattelse, at der kan tales om en »åbenbart uegnet« foranstaltning. Endelig kunne Kommissionen drage visse konklusioner med hensyn til omkostningerne ved merafsætningen af smør og størrelsen af den nødvendige prisnedsættelse på grundlag af den gennemførte kampagne, også selv om disse konklusioner kun havde begrænset informationsværdi.

144. Kommissionens foranstaltning må derfor trods de fastslåede mangler anses som en foranstaltning til undersøgelse af nye afsætningsmuligheder.

145. Jeg kan heller ikke være enig i den opfattelse, at interventionslagre under ingen omstændigheder kan anvendes ved en foranstaltning til udvidelse af markederne for mejeriprodukter.

146. Når der trods de af Fællesskabet fastsatte interventionspriser og den afsætningsgaranti for smør, der samtidig består, overhovedet kan tales om et egentligt marked, så indebærer denne markedssituation også mulighed for at sælge smør til interventionspris til interventionsorgdanerne. Samtidig kan intervention ikke nødvendigvis medføre, at landbrugsprodukter i en vis mængde permanent tages a markedet. Tværtimod skal disse mængder på et egnet tidspunkt på ny bringes på markedet, dersom interventionssystemet fortsat skal fungere effektivt. Trods alt er formålet med interventionen at tilvejebringe prisstabilitet, men derimod ikke permanent at tage landbrugsprodukter af markedet.

147. Således kan man i en vis forstand ikke strengt skelne mellem markedssmør og in-

terventionssmør, således som Verwaltungsgericht Frankfurt og sagsøgerne i hovedsagen har gjort det. Endelig kan der heller ikke af ordlyden af Rådets forordning nr. 1079/77 af 17. maj 1977 udledes en sådan sondring mellem disse kategorier af smør.

148. Ligeledes er der ingen anledning til at tale om en fordrejning af forordning nr. 1079/77, selv om indtægter fra medansvarsafgiften også bruges til afsætning af interventionssmør. Det kan ikke af forordning nr. 1079/77 udledes, at et beløb, der hidrører fra medansvarsafgiften, udelukkende kan anvendes til foranstaltninger til udvidelse af markederne for mejeriprodukter, der endnu ikke har været omfattet af intervention. I henhold til den anden betragtning til forordningen skal mælkeproducenterne gennem opkrævningen af medansvarsafgiften påtage sig en betragtelig del af de økonomiske byrder, som overskuddene medfører for Fællesskabet. Med hensyn til finansieringen af den fælles landbrugspolitik skal ifølge forordningens artikel 5 medansvarsafgiften og foranstaltningerne til udvidelse af markederne anses for at være en del af de interventioner, der har til formål at regulere landbrugsmarkederne. Dermed foreligger der en klar sammenhæng mellem den almindelige interventionsordning på den ene side og medansvarsafgiften og foranstaltningerne til udvidelse af markederne på den anden side. Dette er i overensstemmelse med bemærkningerne i den sidste betragtning til forordningen, hvori det hedder, at de komplekse foranstaltninger, der fastsættes i denne forordning, skal regulere og stabilisere markedet for mejeriprodukter og således supplere det bestående interventions-system.

149. Det må derfor fastslås, at den af Kommissionen ved dens forordning af 25. februar 1985 truffene foranstaltning til fremme

af smørafsætningen er omfattet af artikel 4 i forordning nr. 1079/77, dersom den ikke af andre grunde er retsstridig.

150. Jeg foreslår derfor, at det sjette spørgsmål besvares således.

Den i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 fastsatte foranstaltning udgør en foranstaltning til undersøgelse vedrørende afsætningsmulighederne som omtalt i artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1079/77 af 17. maj 1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter.

151. 8. Det syvende spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt, lyder således:

»7) Er artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 1079/77 tilstrækkeligt præcis, jfr. de krav der i så henseende følger af retsstatsprincippet?»

152. a) *Den forelæggende ret* har kun stillet dette spørgsmål for det tilfælde, at Domstolen skulle finde, at den anfægtede foranstaltning er omfattet af artikel 4 i forordning nr. 1079/77. For dette tilfælde har retten rejst spørgsmålet om, hvorvidt denne ordning ikke er for vidtgående og i modstrid med retssikkerhedskravene, der følger af princippet om hjemmelens tilstrækkelige klarhed. Princippet om lovmæssig forvaltning kræver ikke kun, at der foreligger en eller anden bemyndigelse til at foretage foranstaltningerne fra den kompetente forvaltnings side, men at der foreligger en præcis beskrevet, begrænset bemyndigelse. Bemyndigelsen må ikke være så vag, at det reelt ikke er lovgiver, men den myndighed, der står for gennemførelsen, der fastsætter om-

fanget af skønsebeføjelsen. Da artikel 4 i forordning nr. 1079/77 indrømmer Kommissionen en så vidtgående skønsebeføjelse, at det ikke kan forudses, hvorledes — dvs. med hvilket konkret indhold, hvilke konkrete mål og i hvilket omfang — Kommissionen gør brug af denne skønsebeføjelse, er bestemmelsen ikke tilstrækkelig bestemt. Det angives ikke, at markedsudvidelsen også kan nås derved, at Fællesskabet forærer forbrugeren halvdelen af det smør, forbrugeren køber. Overhovedet er det tvivlsomt, om en gavekampagne kan udvide et marked, idet begrebet marked er et erhvervsøkonomisk begreb, mens bortgivelsen af produkter ikke kan betragtes som erhvervsøkonomisk aktivitet.

153. b) Efter *sagsøgernes* opfattelse er princippet om bemyndigelsesgrundlagets tilstrækkelige klarhed for retsregler af lavere rang et udslag af retssikkerhedsprincippet og magtfordelingslæren. Dersom en forvaltningsmyndighed besidder en ubegrænset handle- og retsfastsættelsesbeføjelse, vil retsstatsprincippet, hvorefter alle statslige foranstaltninger hviler på legalitetsprincippet, blive groft tilsidesat. Dersom bemyndigelsen i henhold til en forordning fra Rådet omfatter foranstaltning af enhver art, er dette i strid med kravet om, at alle handlinger fra fællesskabsinstitutionernes side skal hvile på traktaten, ligesom det også er i strid med retsstatsprincippet og magtfordelingslæren. Dersom begrebet foranstaltning virkelig skal fortolkes bredt, kan Kommissionen ikke blot bemyndiges til at forære mælk og mejeriprodukter væk, men også muligvis anordne forbrugstvang for disse produkter. Også forbud mod forbrug af konkurrerende produkter, såsom eventuelt margarine i forhold til smør, er i så fald egnede foranstaltninger til udvidelse af markederne. Disse eksempler viser, at de i artikel 4 i forordning nr. 1079/77 nævnte begreber kun kan tjene som et tilstrækkeligt bestemt bemyndigelsesgrundlag, dersom de efter deres baggrund og formål fortolkes snævert og strengt.

154. Efter *Rådet* for De europæiske Fællesskabers opfattelse er artikel 4 i forordning nr. 1079/77 i overensstemmelse med EØF-traktaten. Formålet med denne bestemmelse er at bemyndige Kommissionen til under de i bestemmelsen fastsatte betingelser at gennemføre foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter. Denne målsætning er således klart angivet. Endvidere er de markeder, hvor Kommissionen skal handle, samt de foranstaltninger, der skal gennemføres, nemlig udvidelse af afsætningsmulighederne og undersøgelse vedrørende forbedrede produkter, klart fastsat i Rådets forordning. Disse kriterier er blevet suppleret i betragtningerne til forordningen, hvori det er anført, at der i forbindelse med afgiften bør fastsættes særlige foranstaltninger til fremme af udvidelsen af markederne og afsætningen af overskud på Fællesskabets marked og verdensmarkedet. Kommissionen har således fået pålagt en hel række kriterier, der begrænser dens handlefrihed.

155. Kommissionen har anført, at ifølge EØF-traktatens artikel 155, fjerde tankestreg, skal den udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter. Ifølge ordlyden af EØF-traktatens artikel 155 er en sådan bemyndigelse i hvert fald kun retsstridig, dersom Rådet uden selv at træffe nogen som helst ordning generelt delegerer områder, der er forbeholdt Rådet, til Kommissionen.

156. I de konkrete tilfælde har Rådet ikke blot i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1079/77 præciseret rammerne for den Kommissionen tildelte bemyndigelse, men har også i stk. 2 fastsat de formål, bemyndigelsen kan bruges til at virkeliggøre. Det er i øvrigt ikke rigtigt at gå ud fra, at det følger af princippet om lovmæssighed i forvaltning-

gen, at Kommissionen ikke blot skal have en eller anden form for bemyndigelse, men også, at bemyndigelsen skal være præcist afgrænset og klar.

157. c) I tilknytning til, hvad jeg allerede har anført i forbindelse med det femte spørgsmål fra Verwaltungsgericht Frankfurt, skal jeg på ny understrege, at selv om der ikke mellem Rådet og Kommissionen består noget principielt over- og underordningsforhold, gælder dog, at dersom Rådet i henhold til EØF-traktatens artikel 155, fjerde tankestreg har overdraget Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, er Kommissionen forpligtet til at holde sig inden for de retlige rammer, Rådet har afstukket for den.

158. Herefter skal det nu undersøges, hvor præcis den beføjelse skal være, som Rådet giver Kommissionen.

159. Det fremgår af Domstolens praksis vedrørende denne problematik, at den i EØF-traktatens artikel 155 hjemlede overdragelse af beføjelser ikke skal opfattes restriktivt. Således har Domstolen fundet, at denne bemyndigelse ikke er begrænset til beføjelser uden for forordningsområdet²³. I sin dom af 30. oktober 1975 i sag 23/75 har Domstolen endog anført, at det følger af den ordning, som bestemmelsen skal ses som en del af, samt af praktiske hensyn, at begrebet gennemførelse skal fortolkes vidt. Domstolen har i den samme dom understreget, at Rådet kan tildele Kommissionen en vid kompetence, hvis grænser skal vurderes ud fra markedsordningens væsentlige generelle mål og i mindre grad ud fra bemyndigelsens ordlyd.

23 — Jfr. dom af 15. juli 1970 i sag 41/69, ACF Chemiefarma NV mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107.

160. Når henses til de væsentlige mål for markedsordningen for mælk og mejeriprodukter — balance mellem udbud og efterspørgsel samt sikring af et rimeligt prisniveau — og i forhold til den udtrykkelige henvisning i betragtningerne til forordning nr. 1079/77, hvorefter der skal genoprettes et bedre forhold mellem produktion og behov på markedet og samtidig ske en mindselse af de store økonomiske byrder og de betydelige overskud, som den nuværende situation medfører for Fællesskabet, forekommer den i artikel 4 i forordning nr. 1079/77 indeholdte bemyndigelse mig klart at være tilstrækkelig bestemt. Forordningen nævner som målsætning for de foranstaltninger, der skal gennemføres, en udvidelse af markederne, ligesom den fastslår, at der hermed både tænkes på markedet inden for Fællesskabet og tredjelandemarkedet; den opstiller som en anden målsætning undersøgelser vedrørende nye afsætningsmuligheder og forbedrede produkter. Yderligere begrænses denne bemyndigelse endvidere derved, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1079/77 opstiller en pligt for Kommissionen til før perioden for anvendelsen af medansvarsafgiften at forelægge Rådet programmet for de foranstaltninger, den har til hensigt at træffe i løbet af det følgende mejeriår. Rådet er således i den situation, at det kan udøve en art præventiv kontrol med, hvorledes Kommissionen agter at udnytte den bemyndigelse, Rådet har givet den. Om fornødent er Rådet således i stand til at gribe ind, dersom Kommissionen efter Rådets opfattelse truer med at overskride grænserne for den bemyndigelse, som Rådet har givet den.

161. I øvrigt råder Rådet i dets egenskab af budgetmyndighed over yderligere et kontrolmiddel, idet budgetmyndigheden årligt bestemmer, hvilket tilskud, der skal ydes i forbindelse med ansvarsafgiften²⁴.

162. I betragtning af disse begrænsninger forekommer det mig, at den i artikel 4 i for-

ordning nr. 1079/77 indeholdte bemyndigelse er tilstrækkelig bestemt. Endvidere skal det i denne forbindelse understreges, at man i første række skal søge foranstaltninger til fremme af udvidelsen af markederne for mejeriprodukter; et middel, som det handlende organ skal søge at udvikle under anvendelse af sin fantasi, kan ifølge sagens natur ikke defineres i alle enkeltheder i den grundlæggende bemyndigelse.

163. Afsluttende skal det tilføjes, at en således tildelt bemyndigelse på ingen måde er ubegrænset. For det første omfattes den af forbeholdet om, at fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger skal overholdes, herunder fællesskabsrettens principper; for det andet kan Kommissionen i forbindelse med den brug, den gør af bemyndigelsen, ikke anvende et hvilket som helst middel, hvilket i denne sammenhæng viste sig netop i forbindelse med tildeling af støtte. Af disse grunde kan bemyndigelsen således ikke anvendes således, som sagsøgerne har anført, idet dette ville indebære en overtrædelse af fællesskabsrettens principper.

164. Jeg mener derfor, at der må gives følgende besvarelse:

Artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1079/77 opfylder retssikkerhedskravene vedrørende princippet om bemyndigelsens tilstrækkelige klarhed.

165. 9) Det ottende spørgsmål, Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt, lyder således:

»8) Er foranstaltningerne i henhold til Kommissionens beslutning i strid med proportionalitetsprincippet, såfremt udvidelsen af markederne kan opnås, eller undersøgelserne vedrørende nye afsætningsmuligheder kan gennemføres ved mindre vidtgående indgreb i markedsvilkårene?«

24 — Jfr. budgettet for Året 1984, (EFT 1984 L 12, s. 438 og 439) og budgettet for 1985, (EFT 1985 L 206, s. 454 ff.)

166. a) *Verwaltungsgericht Frankfurt* er af den opfattelse, at en ordning, der griber ind i retsprincippet om den frie erhvervsudøvelse ikke kan begrundes blot ved et hvilket som helst rimeligt hensyn til almenvellet. Et indgreb er kun tilladeligt, dersom det er påbudt af så tungtvejende hensyn til almenvellet, at disse må gives forrang og for de erhvervsdrivendes ret til fri erhvervsudøvelse. Dersom man er af den mening, at formålet med foranstaltningerne består i at aflaste de statslige lagre gennem en udvidelse af markedet, opstår det spørgsmål, om dette må ikke kunne opnås gennem foranstaltninger, der langt mindre føleligt griber ind i markedsvilkårene. Dersom kampagnen imidlertid skulle tjene til undersøgelse af nye afsætningsmuligheder, er det tvivlsomt, om den overhovedet var egnet til at frembringe anvendelige resultater. I det mindste hersker der betragtelig tvivl om, hvorvidt der ud fra testmarkedet i Berlin overhovedet kan drages en generel konklusion for hele Forbundsrepublikkens område eller endog for Fællesskabets øvrige medlemslande. En foranstaltning der på den ene side griber ind i en retsstilling, erhvervet i henhold til et fundamentalt retsprincip, men på den anden side ikke er egnet til at opfylde sit formål, kan aldrig være omfattet af tungtvejende hensyn til almenvellet.

167. b) *Sagsøgerne* har tilsluttet sig *Verwaltungsgericht's* opfattelse. Også de er af den opfattelse, at den forvoldte ulempe i forbindelse med denne foranstaltning var uforholdsmæssig.

168. Dersom formålet med kampagnen var at mindske smørlagrene, havde dette kunnet opnås gennem andre foranstaltninger på en betydeligt mere virkningsfuld måde. Således ville uddelingen af de 900 tons smør over et længere tidsrum eller på et større område have medført væsentligt ringere forstyrrelser på markedet. I øvrigt udgør kommerciel eksport og udførsel i form af levnedsmiddelhjælp en mindre kostbar mulighed for Fæl-

lesskabet; disse muligheder ville have medført færre ulemper for sagsøgerne.

169. Dersom formålet med foranstaltningen lå i at gennemføre en test, var den valgte kampagne ligeledes uegnet. For det første frembyder Berlin på grund af den geografiske størrelse og bestemte sociodemografiske kendetegn særlige karakteristika, der ikke kun er atypiske i forhold til Forbundsrepublikken Tysklands område, men også i forhold til Fællesskabet som helhed. For det andet var det ikke nødvendigt at forære 900 tons smør væk for at gennemføre en test, der ligeså godt havde kunnet foretages ved en opinionsundersøgelse.

170. *Kommissionen* har herimod anført, at de betragtninger, der er anført af *Verwaltungsgericht* vedrørende proportionalitetsprincippet hviler på den antagelse, at det eneste formål med kampagnen var at aflaste de tyske interventionslagre. Dette er imidlertid urigtigt, idet der faktisk var tale om en undersøgelse af nye afsætningsmuligheder.

171. For at holde omkostningerne i forbindelse med testen så lave som muligt samtidig med at man forsøger at opnå nogenlunde repræsentative resultater ledte Kommissionen efter et marked, der var så isoleret som muligt. Man valgte især delmarkedet Berlin (Vest), fordi det inden for Fællesskabet frembød en enestående grad af isolation og derfor muliggjorde en tilstrækkelig pålidelig analyse med relativt ringe omkostninger.

172. c) Min tvivl om, hvorvidt den i Berlin gennemførte foranstaltning til fremme af smøraftsætningen var egnet til at danne grundlag for undersøgelsen vedrørende nye afsætningsmuligheder for smør, har jeg ovenfor fremført (afsnit 142). Jeg medgav i den forbindelse, at Kommissionen i det mindste kunne drage visse konklusioner af kampagnen, hvorfor foranstaltningen ikke

kan anses som et absolut utjenligt middel hertil.

173. Afgørende for undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet, der er en del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, er efter min opfattelse den omstændighed, at sagsøgerne i hovedsagen på ingen måde har hævdet eller endog bevist, at de er blevet udsat for nogen vedvarende ulempe i ders erhvervsaktivitet.

174. Ganske vist skal dette konkret afgøres af den forelæggende ret, men det står dog fast, at sagsøgerne i deres skriftlige indlæg af 22. august 1985, altså på et tidspunkt, da foranstaltningen allerede var blevet gennemført, ikke kunne fastslå nogen permanent omsætningstilbagegang for margarineindustrien i Berlin. Ligeledes har sagsøgerne under den mundtlige forhandling i sag 97/85 R indrømmet, at mængden af det smør, der blev anvendt i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltningen, alene svarer til 0,4% af den samlede afsætning af margarine i Forbundsrepublikken Tyskland. I betragtning af, at denne forringelse af sagsøgeres markedschancer højst kan betegnes som ringe, kan jeg derfor ikke nå til det resultat, at der har foreligget nogen uforholdsmæssig ulempe for margarineproducenterne.

175. Jeg foreslår derfor Domstolen, at det sidste spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt, besvares således.

Den foranstaltning, der er hjemlet ved Kommissionens beslutning af 25. februar 1985, er forenelig med proportionalitetsprincippet.

176. II — *Anmodningen om præjudiciel afgørelse forelagt af Landgericht Frankfurt:*

»Skal EØF-traktatens artikel 189, stk. 4, fortolkes således, at den er til hinder for, at en ret i Forbundsrepublikken Tyskland på grund af en beslutning, truffet af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der vedrører foranstaltninger som de i beslutningen af 25.02.1985 til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin (Vest), kan nedlægge forbud over den, der — uden selv at være adressat for beslutningen — gennemfører den nævnte beslutning, og hvis adfærd er i strid med konkurrenceretlige regler i Forbundsrepublikken Tyskland?«

177. a) Efter Landgericht's opfattelse skal der ske domfældelse i hovedsagen efter national lovgivning i henhold til stævningens påstand. Landgericht har anført, at national lovgivning om illoyal konkurrence er anvendelig, idet Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung i forbindelse med opfyldelsen af sine opgaver har optrådt i privatretlig egenskab og derfor er omfattet af de privatretlige bestemmelser, der gælder for en sådan virksomhed. Da de foranstaltninger, som Bundesanstalt traf til gennemførelsen af Kommissionens beslutning var bestemt til at fremme afsætningen af smør og derfor også nødvendigvis vanskeliggjorde afsætningen af margarine, har Bundesanstalt handlet i konkurrencehensigt.

178. Landgericht Frankfurt mener, at der med den gratis uddeling af 900 tons smør foreligger en overtrædelse af god konkurrenceskik, fordi kampagnen på illoyal vis har medført en markedsmætning. I hvert fald er en betragtelig del af den samlede efterspørgsel efter emulsionsfedtstoffer fra befolkningen i Berlins side blevet dækket af det smør, der blev givet væk. Foræring af varer i sådanne mængder medfører en alvorlig fare for, at konkurrenceevnen for den pågældende vares vedkommende i ret betragteligt omfang sættes ud af spillet.

179. Samtidig lokkes der til afsætning af smør på en overdreven måde, der ikke kan forenes med god konkurrencesik, i forbindelse med foranstaltningen. Endvidere udgør lagersmørret, der udtrykkeligt blev betegnet som »gratis EF-smør«, tilgift i forbindelse med markedssmørret som fastsat i anordningen om salg med tilgift; da markedssmør i forhold til interventionssmør ikke kan anses som samme vare på grund af den forskellige mulighed for lagring, er en sådan tilgift retsstridig,

180. Det kan dog ifølge Landgericht Frankfurt være til hinder for en domfældelse af Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung, at Bundesanstalt's foranstaltning hviler på en beslutning truffet af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber. Denne omstændighed er imidlertid kun af betydning, dersom Kommissionens beslutning har forrang for gældende konkurrenceret i Forbundsrepublikken Tyskland.

181. I henhold til EØF-traktatens artikel 189 har en kommissionsbeslutning til forskel fra en forordning ikke uden videre almen gyldighed. Tværtimod er den i alle enkeltheder kun bindende for dem, den angiver at være rettet til. Den forpligtende kraft, som den har for den berørte medlemsstat, medfører dog ikke i sig selv, at bindende national konkurrenceret viger for den ordning, der er truffet ved beslutningen, og at dette også gælder i forholdet mellem parterne i den foreliggende tvist.

182. Efter den retspraksis, som Domstolens for De europæiske Fællesskaber har etableret, skal der sondres mellem en retsakts forpligtende kraft og dens direkte virkning.

Kun såfremt det kan fastslås, at denne virkning virkelig foreligger, skal alle retsanvendende organer i de pågældende stater og dermed også domstolene overholde fællesskabsordningen på samme måde, som de er forpligtet til at følge national ret, idet det i så fald gælder, at dersom der materielt består en konflikt mellem en national retsregel og en umiddelbart virksom fællesskabsnorm, tilkommer der sidstnævnte forrang.

183. Under hvilke omstændigheder en kommissionsbeslutning har direkte virkning i henhold til EØF-traktatens artikel 189, er endnu ikke definitivt afklaret ved Domstolens praksis. Ganske vist har Domstolen ikke konkret udelukket den direkte virkning af beslutninger i den forstand, at tredjemænd med en interesse i beslutningens gennemførelse eventuelt selvstændigt kan støtte krav på beslutningen. Hvilke krav, en beslutning konkret skal opfylde, for at den får generel og direkte virkning, kan ikke udledes af Domstolens praksis. Imidlertid kan der ved bedømmelsen heraf anvendes kriterier, som Domstolen har udviklet vedrørende spørgsmålet om den direkte virkning af traktatbestemmelser. Herefter skal den forpligtelse, der er pålagt staten, være tilstrækkelig klar og bestemt og efter sit indhold være bindende. Endvidere skal bestemmelsen være således udformet, at der til dens opfyldelse eller gyldighed ikke kræves yderligere handlinger fra statens side.

184. Det kan dog være tvivlsomt, hvorvidt disse grundsætninger uden videre lader sig overføre på spørgsmålet om den direkte virkning af beslutninger i henhold til EØF-traktatens artikel 189. Det er også tvivlsomt, hvorvidt en beslutning af det indhold, der her er tale om, opfylder disse krav. På den ene side kræves der til gennemførelsen af en gratis uddeling af smør yderligere foranstaltninger fra statsorganernes side, der har

måttet indgå leveringsaftaler herom med handelsvirksomheder. På den anden side består der for den stat, som beslutningen retter sig til, praktisk taget intet spillerum med hensyn til arten og omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, idet beslutningen selv indeholder alle væsentlige enkeltheder. Dermed opstår spørgsmålet om, hvorvidt beslutninger med et sådant indhold med hensyn til deres direkte virkning ikke må ligestilles med beslutninger, der har »self-executingkarakter«.

185. b) *Sagsøgerne* i hovedsagen har først taget stilling til spørgsmålet om gyldigheden af Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 og derpå vurderet den ud fra tysk lovgivning om illoyal konkurrence. Derefter har de behandlet spørgsmålet i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

186. *Sagsøgerne* mener af flere grunde, at beslutningen af 25. februar 1985 ikke har direkte virkning: Kommissionen har ikke ved sin beslutning villet forpligte Forbundsrepublikken Tyskland til i det tidsrum, hvor foranstaltningen stod på, at sætte Forbundsrepublikkens bestemmelser mod illoyal konkurrence ud af kraft. En sådan bestemmelse er ikke indeholdt i beslutningen. Videre kan man gå ud fra, at Kommissionen ved gennemførelsen af beslutningen end ikke har været sig bevidst, at gennemførelsen af den indebar en tilsidesættelse af retsprincipperne om illoyal konkurrence. Endelig har Kommissionen ikke offentliggjort beslutningen, skønt retssikkerhedsprincippet krævede en sådan offentliggørelse, dersom det med beslutningen ved foranstaltningens gennemførelse var meningen at sætte tysk lovgivning om illoyal konkurrence ud af kraft.

187. En retsakt, der er generel og har bindende virkning, og som retter sig til et ube-

stemt antal adressater, skal for at få virkning være udstedt i forordningsform.

188. Spørgsmålet om den direkte virkning af beslutningen foreligger her under helt andre omstændigheder end dem, der forelå i de såkaldte »Leberpfennig«-domme af 6. og 21. oktober 1970²⁵, hvori der blev tilkendt en beslutning direkte virkning. Denne retspraksis vedrører det tilfælde, hvor et direktiv, der er udfyldt ved en beslutning, har pålagt en medlemsstat at ændre sin nationale lovgivning i en bestemt retning, og hvor medlemsstaten ikke har efterkommet denne pligt. I det tilfælde, der dengang forelå, skulle de nationale lovbestemmelser sættes ud af kraft og i alle medlemsstaterne erstatte af en harmoniseret ordning, mens i foreliggende tilfælde kun tysk lovgivning om illoyal konkurrence skulle sættes ud af kraft, og endda kun for et kort tidsrum, for en del af dens anvendelsesområdes og for bestemte produkters vedkommende.

189. Endvidere forelå der i »Leberpfennig«-tilfældene en konflikt mellem en fællesskabsordning og en national retsregel for det samme retsområde, mens der i foreliggende tilfælde består en modsigelse mellem en beslutning og gældende ret i en medlemsstat på et retsområde, der ikke er harmoniseret, og som fortsat er udergivet medlemsstatens kompetence.

190. Dersom Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af sin foranstaltning ikke har haft i sinde at øve indflydelse på national tysk lovgivning, kan der kun være

25 — Domme af 6. oktober 1970 i sag 9/70, Franz Grad mod Finanzamt Traunstein, Sml. 1970, s. 157; 21. oktober 1970 i sag 20/70, Transports Lesage & Cie mod Hauptzollamt Freiburg, Sml. 1970, s. 177; 21. oktober 1970 i sag 23/70, Erich Haselhorst mod Finanzamt Düsseldorf-Altstadt, Sml. 1970, s. 179.

tale om en ren faktisk foranstaltning i forbindelse med Kommissionens beslutning. Imidlertid er rent faktiske virkninger ikke omfattet af EØF-traktatens artikel 189. En beslutning kan ganske vist have forrang, dersom retlige opfyldelseshandlinger er nødvendige til dens gennemførelse. Når der med en beslutning kun tages sigte på faktiske virkninger, kan beslutningen ikke have krav på forrang fremfor national lovgivning.

191. Endelig skal de krav om overholdelse af fællesskabsretten, der er pålagt ved EØF-traktatens artikel 5, iagttages. Det er ikke i overensstemmelse med dette princip, når Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af en kortfristet landbrugspolitisk foranstaltning sætter grundlæggende nationale lovbestemmelser som de tyske regler om bekæmpelse af illoyal konkurrence ud af kraft.

192. *Kommissionen* har indledningsvis ytret tvivl om, hvorvidt den forelæggende ret har anvendt tysk lovgivning rigtigt. Endvidere har den kritiseret den forelæggende rets overvejelser, hvorefter beslutningen af 25. februar 1985 kun kan have forrang fremfor tysk lovgivning om illoyal konkurrence, dersom der på grundlag af den opstår direkte virkninger til fordel for de retsundergivne.

193. Det er ganske vist rigtigt, at spørgsmålet om forrang kun kan opstå, dersom fællesskabsbestemmelsen har direkte virkning i den nationale retsorden. Det vil dog være forfejlet heraf at udlede, at forrangen for en fællesskabsbestemmelse altid afhænger af dens direkte virkning. Den iboende grund til fællesskabsrettens forrang ligger ikke i fællesskabsreglens direkte virkning, men i det forhold, at fællesskabsretten er materielt bindende, samt i nødvendigheden af, at den effektivt gennemføres.

194. Det er uden betydning, at beslutningen kun kan være rettet til en bestemt medlems-

stat, idet grunden til den umiddelbare virkning ikke beror på kravet om, at fællesskabsretten skal anvendes ensartet i alle medlemsstater, men i hensynet til at sikre Fællesskabets funktion.

195. For at beslutningen skal have forrang fremfor tysk lovgivning om illoyal konkurrence er det tilstrækkeligt, at Forbundsrepublikken er blevet pålagt entydige og ubetingede forpligtelser, at Forbundsrepublikken altså er tvunget til at se bort fra sine retsregler mod illoyal konkurrence, såfremt gennemførelsen af beslutningen kræver dette. EØF-traktatens artikel 5 har derfor forpligtet Forbundsrepublikken til at gennemføre beslutningen trods mulige betænkeligheder med hensyn til foranstaltningens forenelighed med national lov. Det samme gælder for så vidt angår Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung's optræden, idet denne institution blot har opfyldt de forpligtelser, der er pålagt Forbundsrepublikken Tyskland.

196. Rent faktisk virker fællesskabsrettens forrang i to henseender; den kan både være begunstigende for de retsundergivne og bebyrdende.

197. c) Indledningsvis skal jeg skitsere den problematik, som foreligger i anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Landgericht Frankfurt.

198. Den kritik, som Kommissionen har fremført imod Landgericht Frankfurts udtalelse om, at foranstaltningen til fremme af smørafsætningen indebar en overtrædelse af tysk lovgivning om illoyal konkurrence, skal lades ude af betragtning. Afgørelsen heraf henhører under den nationale rets kompetence.

199. Det skal heller ikke afgøres, om Bundesanstalt rent faktisk har handlet i konkur-

rencehensigt, eller om dette ikke tværtimod var tilfældet for handelsvirksomheder, der afsatte smørret på markedet i Berlin. Domstolen skal her alene henholde sig til det grundlag, der er tilvejebragt af den forelæggende ret, idet den ikke er beføjet til at efterprøve rigtigheden heraf.

203. d) Således er det kun *subsidiært* med henblik på det tilfælde, at Domstolen imod min opfattelse antager, at Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 er gyldig, at spørgsmålet må afgøres, om denne beslutning har forrang fremfor national lovgivning.

200. Selv om Landgericht Frankfurt i sin anmodning om præjudiciel afgørelse ikke har stillet noget udtrykkeligt spørgsmål om gyldigheden af Kommissionens beslutning af 25. februar 1985, skal spørgsmålet om gyldigheden alligevel behandles her. Dette følger af, at den forelæggende ret ikke generelt har rejst spørgsmålet om beslutningers forrang, men alene ladet sit spørgsmål angå en beslutning, »som beslutningen af 25. februar 1985«. Herefter kan spørgsmålet om den eventuelle forrang ikke adskilles fra spørgsmålet om beslutningens gyldighed.

204. Efter Domstolens faste praksis må der gives fællesskabsretten forrang fremfor national lovgivning, der strider imod den. Alerede i den citerede dom af 15. juli 1964 i sag 6/64 har Domstolen fastslået, at den af traktaten affødte ret, der hidrører fra en autonom retskilde på grund af sin selvstændige natur retsligt må gå forud for en hvilken som helst national bestemmelse, idet den ellers ville miste sin fællesskabskarakter, og idet selve retsgrundlaget for Fællesskabet ellers ville blive bragt i fare.

201. I forbindelse med min behandling af de spørgsmål, som Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt til præjudiciel afgørelse, er jeg ovenfor (afsnittene 37-64) nået til det resultat, at Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 er ugyldig. Heraf følger således også, at den besvarelse, der skal gives Landgericht Frankfurt, må være, at en ret i en medlemsstat ikke ved en ugyldig kommissionsbeslutning kan hindres i at anvende medlemsstatens nationale lovgivning.

205. Dette standpunkt har Domstolen senere bekræftet ved fast praksis²⁶. Det må ganske vist indrømmes, at den omtalte retspraksis indtil nu alene vedrører forordningers forrang, dvs. umiddelbart gældende fællesskabsret over for national lovgivning, der strider herimod. Grundtankerne i denne retspraksis må imidlertid overføres på de beslutninger, som fællesskabsinstitutionerne i henhold til deres kompetence har rettet til medlemsstaterne. Beslutningerne er i henhold til artikel 189, stk. 4, »bindende i alle enkeltheder«. På dette punkt ligner beslutningen forordningen eller den generelle beslutning i henhold til EKSF-traktaten og ad-

202. Ganske vist kan den nationale ret ikke selv træffe afgørelse om gyldigheden af kommissionsbeslutningen, men må forelægge EF-Domstolen dette spørgsmål, hvilket den jo også har gjort. Dette følger af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1 og 2, samt af artikel 177, stk. 1, litra b).

26 — Jfr. domme af 13. februar 1969 i sag 14/68, Walt Wilhelm m. fl. mod Bundeskartellamt, Sml. 1969, s. 1; dom af 17. december 1970 i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, Sml. 1970, s. 235; samt dom af 9. marts 1978 i sag 106/77, Staatliche Finanzverwaltung mod SpA Simmenthal, Sml. s. 629.

skiller sig fra direktivet, der kun med hensyn til de tilsigtede mål er bindende.

206. Der tilkommer derfor en beslutning, der er rettet til en medlemsstat, status som en retsregel.

207. Beslutninger er bindende for dem, de er rettet til, og skal følges af dem, så længe dens ugyldighed ikke er blevet fastslået. Selv en sag for Domstolen har i henhold til artikel 185 ikke opsættende virkning; Domstolen kan dog, hvis den skønner det fornødent, udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt.

208. Dette har Domstolens præsident imidlertid afvist ved kendelse af 3. maj 1985 i sag 97/85 R.

209. Således var beslutningen fortsat bindende for Forbundsrepublikken Tyskland i alle enkeltheder og vel at mærke for alle Forbundsrepublikkens statsorganer, såvel domstolene som forvaltningsmyndighederne. Beslutningen skulle således gennemføres, også selv om man for et begrænset markedsområde, et begrænset geografisk område og et begrænset tidsrum måtte tilsidesætte nationale lovbestemmelser om illoyal konkur-

rence. Landgericht, som sagen er indbragt for, kunne derfor ikke forbyde gennemførelsen af Berlin-smørkampagnen under påberåbelse af national lovgivning, førend der forelå en afgørelse fra EF-Domstolen. Dette er netop konsekvensen af fællesskabsrettens forrang.

e) Jeg foreslår derfor, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Landgericht Frankfurt, besvares således.

210. EØF-traktatens artikel 189, stk. 4, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en ret i Forbundsrepublikken Tyskland på grund af en beslutning, truffet af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der vedrører foranstaltninger, som de i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin (Vest), kan nedlægges forbud over for den, der — uden selv at være umiddelbar adressat for beslutningen — gennemfører den nævnte beslutning, og hvis adfærd er i strid med konkurrenceretlige regler i Forbundsrepublikken Tyskland, så længe beslutningen ikke er erklæret ugyldig af Domstolen eller på anden måde sat ud af kraft.

C — Konklusion

211. I — Jeg foreslår Domstolen, at de af Verwaltungsgericht Frankfurt forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

- 1) det retsbeskyttelsessystem, der ligger til grund for EØF-traktaten, er ikke til hinder for, at sag anlægges ved en national ret, selv om den sagsøgende part også kan anlægge et annulationssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, fordi retsakten er bebyrdende;
- 2) artikel 2, stk. 1, i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 om foranstaltninger til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin (Vest) er ugyldig;

- 3) Fællesskabets kompetente institutioner kan ændre de konkurrenceforhold, der er tilvejebragt via markedsordningerne. De skal dog herved respektere de konkurrenters interesser, der værnes ved fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder særligt forbudet mod forskelsbehandling;
- 4) Fællesskabets kompetente institutioner kan tilsidesætte de almindelige retsgrundsætninger, såfremt de handler i henhold til deres autonome kompetence;

træffer Kommissionen derimod foranstaltninger i henhold til EØF-traktatens artikel 155, fjerde led, i forbindelse med de gennemførelsesbeføjelser, der er indrømmet den, skal disse have hjemmel i en retsakt fra Rådet;

- 5) den i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 fastsatte foranstaltning strider ikke mod noget landbrugspolitisk formål, jfr. EØF-traktatens artikel 39;
- 6) den i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 fastsatte foranstaltning udgør en foranstaltning til undersøgelse vedrørende afsætningsmulighederne som omtalt i artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1079/77 af 17. maj 1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter.
- 7) artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1079/77 opfylder i tilstrækkelig grad til retssikkerhedskravene med hensyn til princippet om bemyndigelsens tilstrækkelige klarhed.
- 8) den foranstaltning, der er hjemlet ved Kommissionens beslutning af 25. februar 1985, er forenelig med proportionalitetsprincippet.

II — Jeg foreslår Domstolen at besvare det spørgsmål, der er forelagt af Landgericht Frankfurt således:

EØF-traktatens artikel 189, stk. 4, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en ret i Forbundsrepublikken Tyskland på grund af en beslutning, truffet af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der vedrører foranstaltninger, som de i Kommissionens beslutning af 25. februar 1985 til fremme af afsætningen af smør på markedet i Berlin (Vest), kan nedlægges forbud over for den, der — uden selv at være umiddelbar adressat for beslutningen — gennemfører den nævnte beslutning, og hvis adfærd er i strid med konkurrenceretlige regler i Forbundsrepublikken Tyskland, så længe beslutningen ikke er erklæret ugyldig af Domstolen eller på anden måde sat ud af kraft.