

med henblik på kontingentering af slagting af fjerkræ, er uforenelige med disse bestemmelser.

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 1977.

A. Van Houtte

Justitssekretær

H. Kutscher

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS
FREMSAT DEN 28. APRIL 1977¹

Høje Ret.

Den anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Gerechtshof i Amsterdam har sin oprindelse i en straffesag, der ved retten for politisager af økonomisk karakter ved Arrondissementsrechtbank Haarlem blev indledt mod direktøren for selskabet van den Hazel Oostzaan B.V., Beert van den Hazel, der tiltaltes for at have overtrådt bestemmelserne i artikel 2, stk. 1 i en anordning om produktion af slagtet fjerkræ i 1974.

Denne nederlandske anordning, som udstedtes den 1. maj af Produktschap voor Pluimvee en Eieren, et offentligtretligt organ (der forestår forvaltningen af sektoren for fjerkrækød og æg), og bekendtgjort den 6. maj, skulle rette op på det fald i markedspriserne for fjerkrækød, som skyldtes en overproduktion af dette produkt på fællesskabsmarkedet.

I medfør af denne anordning, som kun indeholder kvantitative kriterier for produktionen, men ingen normer for kvalitet eller afsætning, blev det i hver måned af anden halvdel af 1974 forbudt at slagte flere slagtekyllinger end en mængde, der i levende vægt af det nævnte Produktschap var fastsat til 80 % af den gennemsnitlige vægt af det antal levende slagtekyllinger, som månedligt var blevet opgivet under en referenceperiode fra den 1. juli 1972 til den 1. januar 1974.

Overtrædelser af denne anordning straffes med bøde og fængsel som forvandlingsstraf. Det konstateredes under sagen i første instans, at selskabet van den Hazel, Oostzaan i juli måned 1974 havde slagtet kyllinger i en mængde, der svarede til mere end 684 tons i levende vægt, skønt selskabet i henhold til anordningens bestemmelser efter den »tildelingsattest«, som Produktschap havde

¹ — Oversat fra fransk.

meddelt selskabet, kun havde måttet slagte 396,470 kg.

Beert van den Hazel idømtes en bøde på 1 000 Fl, for denne overtrædelse.

Men efter at anklagemyndigheden, som nærede tvivl om de nationale bestemmelser forenelighed med fællesskabsretten nemlig Rådets forordning nr. 123/67 om den fælles markedsordning for fjerkrækød og Rom-traktatens artikler 30-37, havde anket dommen til Gerechtshof Amsterdam, besluttede denne ret at udsætte sagen og stille Dem følgende præjudicielle spørgsmål:

• Strider bestemmelserne i Verordening Produktie Slachtpluimveesector 1974 udstedt af Produktschap voor Pluimvee en Eieren mod Rådets forordning nr. 123/67 eller mod EØF-traktatens artikler 30-37?

De må naturligvis omformulere spørgsmålet, idet De ikke direkte kan tage stilling til en national lovbestemmes gyldighed i forhold til fællesskabsretten.

Men De kan og bør endog fortolke fællesskabsretten for at sætte den nederlandske ret i stand til selv at træffe afgørelse om den nationale bestemmelses forenelighed med fællesskabsrettens gældende bestemmelser.

Jeg må naturligvis gennemgå de pågældende fællesskabsrettlige bestemmelser, inden jeg begynder at fortolke den.

Markedsordningen for fjerkrækød indførtes ved Rådets forordning nr. 123/67, og indeholdt lignende generelle bestemmelser, som den fælles ordning for æg.

Disse to forordninger samt forordningen om svinekød er i øvrigt en udvidelse af den fælles markedsordning for korn i forordning nr. 120/67.

Alle disse forordninger bekendtgjordes i samme nummer af Journal Officiel den 19. juli 1967.

Jeg bør gøre opmærksom på, at den forordning, som vedrører denne sag ligesom i øvrigt de øvrige forordninger, som hører sammen med den, er blevet ændret gentagne gange, men endeligt kodificeret ved forordning nr. 2777/75.

Men det er nødvendigt at henholde sig til den oprindelige tekst for at konstatere, at denne markedsordning for fjerkræ ikke indeholder nogen som helst interventionsordning; med andre ord, producenterne kan ikke sælge deres produkter til interventionsorganer til en garanteret pris; den indeholder heller ikke støtte til oplagring.

Kommissionen begrundede i sine forslag til Rådet dette afkald på enhver form for intervention med følgende betragtninger:

- produktionens karakter;
- struktur i produktion, afsætning og afsætningsmetoder;
- og endelig, at de variable omkostninger udgør en betydelig del af produktionsomkostningerne.

Som følge heraf indeholder markedsordningen, med hensyn til samhandelen med tredjelande, kun importafgifter, hvis størrelse afhænger af priserne på verdensmarkedet, samt eksportrestitutioner, hvis størrelse fastsættes ud fra behovet for eksport under hensyn til situationen på fællesmarkedet.

I en periode med overproduktion forhøjes restitutionerne, hvilket i øvrigt var tilfældet i 1974.

Med hensyn til Fællesskabets interne handel, altså samhandelen mellem medlemsstaterne, karakteriseres den fælles ordning ved:

1. forbudet i grundforordningens artikel 12 mod enhver told eller afgift med tilsvarende virkning samt af ophævelse af enhver kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning.

Jeg skal på nuværende tidspunkt gøre opmærksom på, at det sidste forbud kan påvirke selve produktionsstadiet

- og ikke kun handelen med de pågældende produkter.
2. Lad mig også gøre opmærksom på, at selv om traktatens artikler om statsstøtte i medfør af forordningens artikel 14 finder anvendelse på såvel fremstilling som handel med fjerkrækød, er det under det udtrykkelige forbehold, at gennemførelsen af et enhedsmarked ikke bringes i fare af den nationale støtte.

For imidlertid at fremme tilpasningen af udbuddet til markedskravene, har fællesskabslovgiver i grundforordningens artikel 2 opfordret erhvervslivet til at tage initiativer, *med undtagelse af initiativer, der vedrører tilbagetrækning fra markedet*, og har bemyndiget fællesskabsinstitutionerne til selv at træffe foranstaltninger til fremme af en bedre organisation af *produkternes fremstilling*, forarbejdning og afsætning. (artikel 2, stk. 1).

Herefter kan man af artikel 2 udlede, dels at der i erhvervslivet lovligt kan tages visse initiativer for at fremme tilpasningen af udbudet til efterspørgslen, og at disse initiativer er forenelige med fællesskabsbestemmelserne, selv om de efter min opfattelse også vedrører produkternes fremstilling.

Tilbagetrækning af varen fra markedet såvel af de handlende som af medlemsstaterne eller offentligtretlige organer i disse stater, er derimod under alle omstændigheder strengt forbudt.

Men Fællesskabet stod i 1974 over for en alvorlig markedskrise. Selv om prisen på stegekyllinger i det foregående år havde ligget næsten fast, steg udbuddet betydeligt i 1974, hvilket trods stigningen i energipriserne og dyrenes foderpriser medførte et på markedet mærkbart prisfald, mens produktionsomkostningerne forblev næsten uændret, således at opdræt af slagtekyllinger i 1974 var tabgivende.

Skønt Kommissionen trods visse vanskeligheder i forbindelse med kornpriserne på verdensmarkedet på landbrugsorganisa-

tionernes foranledning forhøjede eksportrestitutionerne til fjerkrækød, ændredes den kritiske situation for produktionen ikke synderligt.

Kommissionen forsøgte altså at få erhvervsorganisationerne til at træffe foranstaltninger for at genoprette ligevægten på markedet.

Med støtte fra Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, opnåede Kommissionen også, at Rådet stillede et beløb til rådighed til reklamekampagner, der skulle øge forbruget af såvel fjerkrækød som svinekød (Rådets forordning nr. 2930/74).

Virkningerne af disse foranstaltninger synes ikke at have været særlig kraftige. Beviset herfor er, at de kompetente myndigheder i Nederlandene inden for rammerne af allerede gældende bestemmelser for fjerkræavl anså det for nødvendigt at pålægge producenterne foranstaltninger med henblik på at begrænse, eller rent ud sagt kontingentere produktionen.

Allerede i 1967 var der blevet truffet sådanne beslutninger i form af et midlertidigt forbud mod udklækning af rugæg; den 1. maj 1974 i en endnu mere drastisk form begrænsede Produktschap strengt antallet af slagtekyllinger under en bestemt periode.

Disse foranstaltninger rejser reelt to spørgsmål.

Det første spørgsmål vedrører anvendelsesområdet for Fællesskabets grundforordning nr. 123/67; omfatter den alene handelen med produkterne, som den angår, eller skal den også gælde for fremstillingen af disse?

Jeg mener at kunne hævde, at dette første problem allerede har fundet en løsning, der kan overføres til den nuværende sag. Jeg tænker herved på den dom, som De ifølge mit forslag til afgørelse den 30. oktober 1974 afsagde i sagen Van Haaster (nr. 190/73, Sml.

1974, s. 1123). Spørgsmålet i denne sag var, om den kontingentering af fremstilling af blomsterløg, som foregik ved dyrkningsstilladelsen, udstedt i medfør af nationale bestemmelser, kunne vedtages og fortsat gælde over for en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkingens produkter.

I Deres klare domskonklusion udelukkede De, at den pågældende medlemsstat, nemlig Nederlandene, kunne opretholde en national ordning, der kvantitativt skal begrænse dyrkningen — altså produktionen — af et produkt, der hører ind under en fælles markedsordning.

En national ordning, hvis formål er kvantitativt af begrænse slagtningen af og følgelig udbudet af fjerkræ på markedet forekommer mig ligeledes i strid med den fælles markedsordning i Rådets forordning nr. 123/67.

En sådan markedsordning kan nemlig ikke begrænses til alene den såkaldte afsætning af de berørte produkter; ordningen medfører uundgåeligt bestemmelser, som har direkte virkning på fremstillingen, og i øvrigt kan fællesskabsinstitutionerne i henhold til forordningen netop træffe særlige foranstaltninger med hensyn til organiseringen af produktionen.

Selv om det er beklageligt, at der endnu ikke er truffet sådanne foranstaltninger, står det i hvert fald fast, at det alene tilkom Rådet at udstede disse efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2.

Dernæst kan den omstændighed, at den foreliggende markedsordning ikke indeholder nogen interventionsmekanisme, ikke medføre, at medlemsstaterne selv kan bøde på de eventuelle ulemper af, hvad der i øvrigt ikke er en lakune i fællesskabsbestemmelserne, men konsekvensen af en bevidst og gennemtænkt stillingtagen fra Rådets side, som efter Kommissionens forslag ønskede at lade ligevægten på markedet, i hvert fald med hensyn til den interne fællesskabshandel, bero på det frie spil mellem udbud og ef-

terspørgsel og de erhvervsdrivendes adfærd.

Følgelig er en national ordning om kontingentering af fremstilling — eller i den foreliggende sag af det antal fjerkræ, der må slagtes — ikke forenelig med den fælles markedsordnings mål.

Endelig forbyder artikel 13, stk. 1 i forordningen nr. 123/67 udtrykkeligt kvantitative restriktioner inden for det område denne omfatter, alene med forbehold af bestemmelserne i protokollen vedrørende storhertugdømmet Luxembourg. Det anføres nemlig heri, at denne medlemsstat: »træffer alle sådanne foranstaltninger af strukturel, teknisk og økonomisk karakter, som vil muliggøre det luxembourgiske landbrugs gradvise integration i fællesmarkedet«.

Udtrykket »landbrug« skal forstås i videst forstand og omfatter altså fremstilling som afsætning af landbrugsprodukter.

Jeg mener herefter, at det er ukorrekt at hævde, at forordning nr. 123/67, kun omfatter handelen med de heraf omfattende produkter og ikke deres fremstilling, tværtimod mener jeg, at denne fælles ordning udelukker enhver national ordning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan medføre hindringer for den interne handel i Fællesskabet.

Herefter skal jeg, og det er det andet spørgsmål, undersøge, om det var tanken med forordning nr. 123/67, at vedtagelse af særlige foranstaltninger for produktionen ikke skulle ske ved fællesskabsmyndighedernes foranstaltning.

Jeg har allerede nævnt, at sådanne foranstaltninger går ud på »i erhvervslivet at fremme initiativer« dog med undtagelse af enhver foranstaltning, der indebærer en tilbagetrækning af de pågældende produkter fra markedet.

Kommissionens repræsentant fremhævede under den mundtlige forhandling, at der i visse medlemsstater var

blevet sluttet aftaler i erhvervslivet mellem erhvervsorganisationer for at tilpasse udbudet til efterspørgslen, altså aftaler om reelt at nedsætte produktionen. Kommissionens repræsentant nævnte endvidere, at de bestræbelser, der var gjort på erhvervsplan, i visse af disse stater var blevet støttet offentligt.

Jeg for min del mener, at forudsat handlende virkelig har modtaget en sådan støtte, kan der sættes spørgsmålstegn ved dens lovlighed i forhold til traktatens artikler 92 og 93, idet den kan betragtes som national støtte, der falder ind under fællesskabsforbudet. Men De skal ikke inden for rammerne af den foreliggende sag tage stilling til dette problem.

Kommissionens repræsentant besvarede forskellige spørgsmål, som Domstolens medlemmer stillede ved det mundtlige retsmødes afslutning, således, at man ved i det mindste kan sige, at han forekom en smule forlegen eller forsøgte at undgå de rejste problemer.

F.eks. spørgsmålet om, hvorvidt det ikke var en mærkværdig handlemåde, at de nederlandske myndigheder, samtidig med at de på eget territorium traf restriktive foranstaltninger om produktionen af fjerkrækød, tilsyneladende ikke forsøgte at bremse indførsler hidrørende fra de øvrige medlemsstater; Kommissionens repræsentant svarede ret undvigende på dette spørgsmål, at en national ordning i en så integreret sektor, og kun for en periode af seks måneder, næppe giver importører mulighed for at udnytte den nationale produktionskontingentering til at øge deres indførsler.

Med hensyn til bedømmelsen af de i erhvervslivet truffene aftaler i forhold til traktatens artikel 85 svarede Kommissionen — skønt dens repræsentant anførte, at spørgsmålet ikke var tilstrækkeligt undersøgt — at sådanne aftaler under alle omstændigheder og i medfør af Rådets forordning nr. 26/62 om aftaler på landbrugsområdet ikke ville have været omfattet af det generelle forbud i artikel 85.

Kommissionen har i øvrigt selv opfordret erhvervslivet til at slutte sådanne aftaler; i denne forstand har Kommissionen altså intervenseret og vedkommende handlende fulgte altså Kommissionens opfordring, men i form af privatretlige forhandlinger.

Men under alle omstændigheder er det klart, at erhvervsorganisationerne i Nederlandene ikke indbyrdes kunne enes om at træffe kollektive foranstaltninger om en vis begrænsning af produktionen, og det var altså Produktschap, et offentligt organ, som måtte pålægges at kontingentere fjerkræslagtingen.

Kommissionen fik ikke meddelelse om foranstaltningerne, som dette organ udarbejdede, førend disse allerede var udstedt og endog bekendtgjort. Kommissionen blev, har den fortalt, stillet over for en fuldbyrdet handling.

Man kan så overveje, hvorfor Kommissionen, for så vidt som den allerede fra begyndelsen mente, at forskrifterne i Rådets forordning nr. 123/67 forbød en national ordning, om produktionsbegrænsning, ikke benyttede sig af sin beføjelse efter traktatens artikel 169, dvs. opfordrede den nederlandske regering til at annullere denne nationale offentligtretlige ordning under trussel om sagsanlæg ved Domstolen for ikke at overholde traktaten.

Hertil har Kommissionen yderst forsigtigt svaret, at den ikke fandt det hensigtsmæssigt at anvende dette pressionsmiddel; den havde foretrukket ikke at intervensere.

Ingen af disse forklaringer er i mine øjne overbevisende.

Efter min gennemgang af de relevante bestemmelser i forordning nr. 123/67 forekommer det virkelige problem mig til syvende og sidst at være, om Produktschap inden for rammerne af sin offentligtretlige kompetence og som forvalter for de berørte erhverv har udstedt disse obligatoriske foranstaltninger, som

det var strafbart at overtræde, eller om Produktschap alene har stadfæstet forslag og råd, som de nederlandske handlende havde forelagt det.

I realiteten må vi vælge mellem de to opfattelser, som Kommissionen har fremført:

- enten foreligger der en ensidig udstedt, obligatorisk og generel retsakt, der er resultat af en offentligretlig procedure;
- eller også en almindelig privatretlig aftale, som Produktschap kun har formuleret og meddelt de pågældende producenter og forarbejdere.

Jeg foretrækker den første af disse to løsninger.

- Først fordi det ved læsning af anordningen af 1974 fra Produktschap fremgår, at den utvivlsomt er en generel retsakt, som langt fra at henvise til enighed mellem producenter eller indehavere af fjerkræslagterier, snarere fremstår som et påbud med ufravigelige forpligtelser, som det er strafbart ikke at overholde.
- dernæst fordi Rådet som hovedregel er imod at udstyre erhvervsorganisationer med offentligretlige beføjelser inden for de fælles markedsordninger. Rådet tildeler alene disse en rådgivende rolle.

Under alle omstændigheder er en opgave, der medfører anvendelse af offentligretlig myndighed, altid tidligere blevet betroet erhvervsorganer ved en udtrykkelig bestemmelse. Således indeholder forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager bestemmelser, der skal fremme oprettelsen og funktionen af producentorganisationer, som er udstyret med vidtgående organisations- og interventionsbeføjelser for disse produkters produktion og afsætning (artikel 13 ff).

Rådet har dog udtrykkeligt forbeholdt sig ret til på dette område at indføre et ensartet interventionssystem efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2.

Oftest kræves der endog blot for anerkendelse af producentorganisationer en fællesskabsretlig bestemmelse, hvad enten det som i humlesektoren drejer sig om Kommissionens forordning nr. 1351/72, i øvrigt vedtaget efter bemyndigelse fra Rådet, eller som for fisk, Rådets forordning nr. 2142/70.

Det, som man, når alt kommer til alt, må anerkende, er, at ansvaret for landbrugsmarkedsordningerne eller forvaltningen heraf ikke kan betros erhvervsammenlutninger, uden dette i forvejen er blevet vedtaget og korrekt tilladt på fællesskabsplan.

Det må nemlig undgås, at de nationale erhvervsorganisationer handler tilfældigt, idet dette kan medføre forskelsbehandling af Fællesskabets *producenter* og forbrugere.

Den nederlandske regering har anført, at der pr. definition ikke er tale om en kvantitativ restriktion for afsætningsstadiet, da forudberegningerne for produktionens omfang ligger så meget over de sandsynlige afsætningsmuligheder, at der selv ved en begrænsning på 10 % af produktionen stadig vil være et vist overflødig tilbud. Med hensyn hertil skal jeg tillade mig at fremføre en vis tvivl, idet markedet i Forbundsrepublikken Tyskland, som er hovedafsætningsmarkedet for nederlandsk fjerkræ, stadig kunne frembyde visse muligheder og måske ikke var fuldt mættet. Under alle omstændigheder er det ikke muligt at lade nationale myndigheder og endnu mindre erhvervslivet bedømme dette alene.

Den nederlandske produktion af fjerkrækød er, skønt den er af anseelig størrelse, ikke den eneste i fællesmarkedet, og selv om den foreliggende restriktion ikke medfører forskelsbehandling på nationalt plan, er det ikke udelukket, at den gør det på fællesskabsplan, idet de begrænsninger, der rammer de nederlandske slagterier, måske er strengere end dem, som gælder for de øvrige landes handlende. Men traktatens artikel 40,

stk. 3, andet afsnit bestemmer, at den fælles arksedsordning uanset dens form, »bør ... udelukke enhver form for forskselsbehandling af Fællesskabets *producenter* eller forbrugere«.

Endelig har den nederlandske regering anført, at »under hensyn til den foreliggende ordnings begrænsede varighed eller den tid, der vil gå inden den af konjunkturerne forstyrrede ligevægt mellem udbud og efterspørgsel blev genoprettet, er ordningen ikke konkurrencebegrænsende«. Men tiden har intet med sagen at gøre: den korte gyldighed er kun et bevis på ordningens drastiske karakter, og det er ikke udelukket, at ordningen vil blive gennemført under andre omstændigheder. Derfor forekommer sondringen mellem virkningen af og målene med en foranstaltning på kort sigt og med en foranstaltning på lang sigt, som fremkom i Kramersagen (præmis nr. 58, Sml. 1976, s. 1312) ikke afgørende. Under alle omstændigheder var målet i denne sag at »bevare« naturlige ressourcer, et mål, som overhovedet intet har at gøre med den foreliggende sag.

Tillad mig afslutningsvis at citere præmis 23 i Deres dom af 16. marts 1977 (Kom-

missionen mod Frankrig): »Det er netop på grund af overdragelsen af kompetence til et fælleskab og det grundlæggende formål med denne overdragelse, at problemer som de foreliggende efter overgangsperiodens udløb« — og jeg tilføjer efter oprettelsen af en *europæisk* ordning — »kun bør løses ved fællesskabsforordninger, der udstedes under hensyntagen til *alle* Fællesskabets *producenter* og forbrugere«.

Den omstændighed, at Rådet har undladt at udstede de i artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 123/67 foreskrevne foranstaltninger, medfører ikke, at myndigheden eller erhvervssammenslutninger i tilfældig orden kan træffe foranstaltninger, som kan skabe forvridninger i samhandelen mellem medlemsstaterne eller ikke medføre det tilsigtede mål.

Det tilkommer dog de nederlandske myndigheder at sørge for, at de foranstaltninger, der skal træffes som følge af Deres dom, opfylder kravene til retssikkerheden, således at det navnlig undgås, at dispositioner, truffet i medfør af den omhandlede nationale ordning anfægtes alene under henvisning til, at sidstnævnte ordning strider med fællesskabsretten.

Sammenfattende skal jeg foreslå, at De kender for ret, at forordning nr. 123/67 om den fælles markedsordning for fjerkrækød udelukker nationale ordninger, der *kvantitativt* begrænser produktionen af fjerkrækød.