DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 11. MAJ 1977 [1]

N.V. Roomboterfabriek »De Beste Boter« og Firma Josef Hoche, Butterschmelzwerk mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main)

Forenede sager 99 og 100/76

Sammendrag

1. *Landbrug — smør — afsætning til nedsat pris — licitation — forarbejdning af smør — sikkerhed — frigivelse — betingelser — licitationskøber der ikke selv fremstiller de forarbejdede produkter — forpligtelser*
   (Kommissionens forordning nr. 1259/72, artikel 6, stk. 1, litra c) og artikel 18; Kommissionens forordning nr. 1237/73)

2. *Landbrug — smør — afsætning til nedsat pris — licitation — forarbejdning af smør — sikkerhed — ordning — gyldighed*
   (Kommissionens forordning nr. 1259/72, artikel 18, stk. 2, litra a))

1. Artikel 18 i forordning nr. 1259/72, som ændret ved forordning nr. 1237/73, skal fortolkes således, at også i det tilfælde, hvor licitationskøberen ikke selv fremstiller de forarbejdede produkter, er frigivelse af forarbejdningssikkerheden betinget af bevis for, at de forarbejdede produkter opfylder de ved forordningens artikel 6, stk. 1, litra c) fastlagte betingelser, samt at de er blevet fremstillet inden for den i denne bestemmelse indeholdte frist.

2. Den ordning med forarbejdningssikkerhed, som er indført ved forordning nr. 1259/72, har sin hjemmel i et korrekt retsgrundlag og er blevet udstedt efter en samstemmende udtalelse fra den pågældende forvaltningskomité; da det ikke kan antages, at sikkerhedens forfald har karakter af en sanktion for krænkelse af en isoleret forpligtelse, overskrider ordningen ikke grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for at nå det forfulgte mål.

I de forenede sager 99 og 100/76

angående en anmodning som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main for i den for denne ret verserende sag,

1 — Processprog: Tysk.

N.V. ROOMBOTERFABRIEK »DE BESTE BOTER«, Best, Nederlandene, og

FIRMA JOSEF HOCHE, BUTTERSCHMELZWERK, Speikern (Forbundsrepublikken Tyskland),

mod

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 18 i Kommissionens forordning nr. 1259/72 af 16. juni 1972 om afsætning af smør til nedsatte priser til visse forarbejdningsvirksomheder inden for Fællesskabet,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af: fungerende afdelingsformand, dommer M. Sørensen og dommerne A. J. Mackenzie Stuart og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169; org.ref. JO L 148, s. 13) bestemmer i afsnittet vedrørende interventionsregler blandt andet, at der kan træffes særlige foranstaltninger for smør fra offentlige lagre, der i løbet af et mejeriår ikke kan afsættes på normale betingelser.

Rådet har ved forordning nr. 985/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 247; org.ref. JO L 169, s. 1) fastsat almindelige regler for interventionsforanstaltninger på markedet for smør og fløde, især for den

offentlige oplagring og for afsætning af det smør, der bringes ud af lagrene. Rådet har ved forordning nr. 750/69 af 22. april 1969 om ændring af forordning nr. 985/68 (EFT 1969 I, s. 192; org.ref. JO L 98, s. 2) givet Kommissionen beføjelse til, efter udtalelse fra forvaltningskomiteen for mælk og mejeriprodukter, at træffe særlige foranstaltninger med henblik på afsætning af de offentlige lagres beholdninger.

Da situationen på smørmarkedet inden for Fællesskabet var kendetegnet ved betydelige lagre, der var opstået som følge af de nationale interventionsorganers interventioner på markedet, og da det ikke syntes muligt at afsætte disse lagre under normale betingelser i løbet af det pågældende mejeriår, udstedte Kommissionen den 16. juni 1972 forordning nr. 1259/72 om afsætning af smør til nedsatte priser til visse forarbejdningsvirksomheder inden for Fællesskabet (EFT 1972 II, s. 539; org.ref. JO L 139, s. 18); denne forordning blev i løbet af 1972 ændret ved forordning nr. 1716/72 af 8. august 1972 (EFT 1972 III, s. 807; org.ref. JO L 181, s. 10), nr. 2161/72 af 10. oktober 1972 (JO L 231, s. 12), og nr. 2815/72 af 22. december 1972 (EFT 1972 (28.—30. 12. 1972), s. 15; org.ref. JO L 297, s. 3).

Forordning nr. 1259/72 gentager i det væsentlige bestemmelserne i kommissionsforordningerne nr. 198/69 af 31. januar 1969 og nr. 1390/69 af 18. juli 1969, som blev ophævet ved forordning nr. 2216/70 af 30. oktober 1970.

For at undgå en forlængelse af oplagringen og de dermed forbundne høje omkostninger, samt for at fremme afsætningen af overskudssmør, regulerer forordning nr. 1259/72 de nærmere enkeltheder vedrørende salget af dette smør, der skal ske til en pris, som kan konkurrere med prisen på andre fedtstoffer, til industrivirksomheder, som fremstiller kiks, kager og andet finere bagværk (position 19.08 i den fælles toldtarif), konsumis (positionerne 18.06 B og 21.07 C) eller pulvertilberedninger til fremstilling af konsumis (positionerne 18.06 D eller 21.07 F). For at gennemføre dette salg, fastlægger den fremgangsmåden med løbende licitation, som afholdes af hvert interventionsorgan for de smørmængder, som det pågældende interventionsorgan ligger inde med. Den bestemmer desuden, at Kommissionen på grundlag af de øvrige fedtstoffer, som konkurrerer med smør, skal fastsætte en mindste-salgspris.

For at sikre, at smørret udelukkende blev benyttet til det fastsatte formål, har Kommissionen anset det for nødvendigt at indføre en kontrolordning, som gælder fra smørrets udlevering fra lager indtil forarbejdning.

Derfor bestemmer artikel 6, stk. 1 i forordning nr. 1259/72, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 677/73 af 7. marts 1973 (EFT L 65, s. 16), at en bydende kun kan deltage i licitationen, såfremt han skriftligt har forpligtet sig til:

a) at lade hele den smørmængde, med hensyn til hvilken hans bud måtte blive antaget, forarbejde til smørfedt med et bestemt mindstefedtindhold i en virksomhed, der er godkendt af den medlemsstat, på hvis område forarbejdningen finder sted;
b) under denne bearbejdning og i samme virksomhed, uden tilsætning af noget andet stof og på en sådan måde, at bestanddelene fordeles ensartet, at iblande visse mængder af et røbestof eller af et denatureringsmiddel;
c) at lade det smørfedt, som har været genstand for en iblanding, forarbejde udelukkende til færdigvarer som bestemt ved forordningen, og at lade denne forarbejdning foretage inden for Fællesskabet inden en frist af 6 måneder fra dagen for den overtagelse, der selv skal ske inden en frist af 30 dage efter modtagelsen af underretningen fra interventionsorganet, hvorved den bydende oplyses om resultatet af hans deltagelse i licitationen;
d) at føre vareregnskaber på ethvert trin af afsætningen;

e) at drage omsorg for, at de forpligtelser, som han selv har påtaget sig for så vidt angår varens anvendelse, forarbejdningsfristen og førelse af vareregnskaber, er indeholdt i købekontrakterne i hvert enkelt tilfælde af senere videresalg af smørfedt, som har været genstand for en iblanding.

Artikel 10, stk. 5 i forordning nr. 1259/72 bestemmer, at de med licitationen forbundne rettigheder og forpligtelser ikke kan overdrages.

Ifølge forordningens artikler 8, 9 og 12 fastsættes der samtidig med den for licitationen gældende mindstesalgspris og efter samme fremgangsmåde størrelsen af en forarbejdningssikkerhed, der har til formål at dække forskellen mellem smørrets markedspris og mindstesalgsprisen. Denne sikkerhed stilles før overtagelsen af hver enkelt smørmængde efter medlemsstatens valg enten i form af en check, udstedt til interventionsorganet, eller i form af en garanti efter kriterier fastsat af den pågældende medlemsstat.

Artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 1259/72, som ændret ved Kommissionens forordninger nr. 2161/72 af 10. oktober 1972, og nr. 1237/73 af 10. maj 1973 (EFT L 128, s. 1) bestemmer, at forarbejdningssikkerheden, bortset fra tilfælde af force majeure, kun frigives for de mængder, med hensyn til hvilke køberen fremlægger dokumentation for, at de i artikel 6 i forordning nr. 1259/72 nævnte betingelser er opfyldt.

Såfremt de samlede forarbejdningsprocesser har fundet sted i den sælgende medlemsstat, føres dette bevis ifølge artikel 18, stk. 2, litra a) i forordningen ved fremlæggelse af et dokument, som er bestemt af denne stat.

Selskabet N.V. Roomboterfabriek »De Beste Boter«, Best (Nederlandene), købte i 1974 hos Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette (det tyske interventionsorgan for fedtstoffer), hvis efterfølger i retlig henseende er Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, billigt smør fra interventionsbeholdningerne og stillede den herfor fornødne forarbejdningssikkerhed. Dette smør blev af virksomheden Josef Hoche, Butterschmelzwerk, Speikern (Forbundsrepublikken Tyskland), forarbejdet til smørfedt og derefter videresolgt til virksomheder, der skulle foretage forarbejdningen til de i forordning nr. 1259/72 bestemte produkter.

Virksomheden Josef Hoche afgav urigtige oplysninger vedrørende tidspunktet for overtagelsen. Således blev mængder på 1059 kg og 48 kg smørfedt ikke forarbejdet af køberne inden for den foreskrevne seksmånedersfrist. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette erklærede derfor, ved meddelelser af 24. november 1975 og 2. januar 1976, at forarbejdningssikkerheden på i alt 6 754,70 DM var forfalden. Da Einfuhr- und Vorratsstelle den 27. januar 1976 havde afvist klager fra de to virksomheder, dateret den 11. december 1975 og 13. januar 1976, anlagde selskabet N.V. Roomboterfabriek »De Beste Boter« og virksomheden Josef Hoche den 26. februar 1976 sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

En anden forarbejdningsvirksomhed, som af smørfedt skulle fremstille forskellige pulvere til fabrikation af soft-ice, havde ikke forarbejdet en mængde på 4 692,24 kg smør, hvilket modsvarer 3 830,4 kg smørfedt, til de i forordning nr. 1259/72 foreskrevne produkter. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette erklærede derfor den 6. januar 1976 forarbejdningssikkerheden på i alt 19 386,42 DM for forfalden. En klage herover af 23. januar fra selskabet Roomboterfabriek »De Beste Boter« blev delvis efterkommet af Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, idet afgørelsen af 6. januar blev ophævet i det omfang sikkerheden for en mængde smørfedt på 3 321,6 kg var erklæret for forfalden. Denne mængde, som ganske vist ikke var blevet forarbejdet i overensstemmelse med forordning nr. 1259/72, var imidlertid blevet gjort til genstand for en forarbejdning i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forord-

ning nr. 232/75 af 30. januar 1975 om salg til nedsat pris af smør beregnet til fremstilling af konditorvarer og konsumis (EFT L 24, s. 45). Ved en senere afgørelse af 21. maj 1976 afviste Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette klagen for så vidt den vedrørte sikkerheden for de resterende 508,8 kg smørfedt, hvis forarbejdning stadig var omtvistet. Selskabet Roomboterfabriek »De Beste Boter« og virksomheden Josef Hoche anlagde den 21. juni 1976 sag mod denne beslutning ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (første afdeling) mener, at dens afgørelse af de to sager, som den således er blevet forelagt, blandt andet afhænger af fortolkningen af artikel 18 i forordning nr. 1259/72.

Den har derfor, ved to kendelser af 9. september 1976, besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har truffet en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

1) i den første sag (indført i Domstolens register under nr. 99/76):
   Skal artikel 18, stk. 2, første og andet punktum, litra a) i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1259/72 af 16. juni 1972 om afsætning af smør til nedsatte priser til visse forarbejdningsvirksomheder inden for Fællesskabet (EFT 1972 II, s. 539; org.ref. ABl. L 139 af 17. 6. 1972, s. 18) som ændret ved Kommissionens forordning nr. 1237/73 af 10. maj 1973 (EFT L 128 af 15. 5. 1973, s. 1) fortolkes således, at det for frigivelsen af forarbejdningssikkerheden fornødne bevis allerede skal anses for ført, når det fremgår af det dokument, som i medfør af artikel 18, stk. 2, litra a) i forordning nr. 1259/72 skal udstedes af den nationale myndighed, at licitationskøberen — der ikke selv fremstiller forarbejdede produkter, jf. artikel 6, stk. 1, litra c) i forordning nr. 1259/72 — har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), b), d) og e) i den ovennævnte forordning, eller forudsætter frigivelsen af sikkerheden også i dette tilfælde, at de forarbejdede produkter i henhold til det ovennævnte dokument opfylder de i artikel 6, stk. 1, litra c) nævnte betingelser, og at de navnlig er blevet fremstillet inden for den i artikel 6, stk. 1, litra c), sidste led omhandlede frist på seks måneder?
2) i den anden sag (indført i Domstolens register under nr. 100/76):
   Skal artikel 18, stk. 2, første og andet punktum, litra a) i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1259/72 af 16. juni 1972 om afsætning af smør til nedsatte priser til visse forarbejdningsvirksomheder inden for Fællesskabet (EFT 1972 II, s. 539; org.ref. ABl. L 139 af 17. 6. 1972, s. 18) som ændret ved Kommissionens forordning nr. 1237/73 af 10. maj 1973 (EFT L 128 af 15. 5. 1973, s. 1) fortolkes således, at det for frigivelsen af forarbejdningssikkerheden fornødne bevis allerede skal anses for ført, når det fremgår af det dokument, som i medfør af artikel 18, stk. 2, litra a) i forordning nr. 1259/72 skal udstedes af den nationale myndighed, at licitationskøberen — der ikke selv fremstiller forarbejdede produkter, jf. artikel 6, stk. 1, litra c) i forordning nr. 1259/72 — har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), b), d) og e) i den ovennævnte forordning, eller forudsætter frigivelsen af sikkerheden også i dette tilfælde, at de forarbejdede produkter i henhold til det ovennævnte dokument opfylder de i artikel 6, stk. 1, litra c) nævnte betingelser?
3) i begge sager:
   Såfremt det ovenfor under a) nævnte andet alternative spørgsmål besvares bekræftende, er artikel 18, stk. 2, første og andet punktum, litra a) i den ovennævnte forordning forenelig med fællesskabsret af højere gyldighed, især med princippet om forholdet mellem mål og midler?

De to kendelser fra Verwaltungsgericht Frankfurt am Main er registreret på Domstolens justitskontor den 18. oktober 1976.

Domstolen har ved kendelse af 10. november 1976 statueret, at de to sager har indbyrdes sammenhæng samt vedrører samme genstand, og har derfor besluttet at forene dem under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 13. december 1976 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, og den 29. december s.å. af Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, som er sagsøgt i hovedsagen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Ved skrivelse af 3. februar 1977 har Domstolen dog anmodet Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung om skriftligt at besvare et spørgsmål. Dette svar er blevet indgivet den 2. marts 1977.

Domstolen har i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 ved kendelse af 26. januar 1977 besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, sagsøgte i hovedsagen, har anført, at forarbejdningssikkerheden i begge sager med rette er blevet erklæret for forfalden i medfør af artikel 18, stk. 2, første og andet punktum, litra a) i forordning nr. 1259/72. Ifølge denne bestemmelse frigives forarbejdningssikkerheden kun for de mængder, med hensyn til hvilke køberen over for det kompetente organ fremlægger dokumentation for, at de i artikel 6 nævnte betingelser er opfyldt.

a) Det væsentlige element er således ikke licitationskøberens overdragelse af de mængder, som skal forarbejdes, til forarbejdningsvirksomheden, eller den påbudte forarbejdning af smør til smørfedt, men fremlæggelsen af dokumentation for den påbudte forarbejdning af smør, som er solgt til nedsat pris, til smørfedt.

Forordning nr. 1259/72 har til formål at fremme afsætningen af overskudslagre gennem salg af smør til nedsat pris til forarbejdningsformål. Sikkerheden tjener som garanti for, at smørret faktisk bliver forarbejdet, da prisnedsættelsen bortfalder, hvis denne betingelse ikke opfyldes. Licitationskøberen vil i så fald befinde sig i nøjagtig samme situation som køberen af smør, hvis pris ikke er blevet nedsat, dvs. han vil kunne bruge det efter forgodtbefindende. Han vil så være forpligtet til at betale differencen mellem den normale markedspris og mindstesalgsprisen, hvilket modsvarer den garanti, der betegnes som forarbejdningssikkerhed. Ved den påbudte anvendelse af smørret har licitationskøberen krav på den fastlagte prisnedsættelse; i modsat fald betaler han kun markedsprisen, idet forarbejdningssikkerheden forfalder. De samme virkninger følger af manglende overholdelse af forarbejdningsfristerne.

b) Artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 1259/72 krænker ikke princippet om forholdet mellem mål og midler.

Har firmaerne anvendt smør, erhvervet til nedsat pris, til andet end det fastsatte formål, og forarbejdningssikkerheden herefter forfalder, og købsprisen således bliver lig markedsprisen har de til slut erlagt en ydelse svarende til værdien af smør, hvis pris ikke er nedsat og som således var i overensstemmelse med markedssituationen. Der foreligger ikke nogen straf i så henseende: sikkerheden udgør kun en garanti for en frivilligt påtaget forpligtelse.

Da virksomhederne kendte disse kontraktbetingelser, må det formodes, at de sikrede sig kontraktmæssigt over for deres købere eller andre kontrahenter, således at disse skulle holde virksomhederne skadesløse, hvis der blev nægtet

tilbagebetaling af forarbejdningssikkerheden.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har anført, at forordning nr. 232/75, som sagsøgerne i hovedsagen påberåber sig, ikke kan finde anvendelse på det foreliggende tilfælde: de regler, som skal tages i betragtning, er således forordning nr. 1259/72 som ændret ved forordning nr. 2815/72.

Efter at have fortolket de relevante bestemmelser i forordning nr. 1259/72 og redegjort for de hermed forfulgte mål, har Kommissionen anført følgende vedrørende de forelagte spørgsmål:

a) Vedrørende fortolkningen af artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 1259/72

Artikel 18, stk. 2 i forordningen giver et utvetydigt svar på spørgsmålet, om forarbejdningssikkerheden skal tilbagebetales til licitationskøberen, såfremt smørret ikke, uanset alle de andre fastlagte betingelser er opfyldt, er blevet forarbejdet til de foreskrevne produkter inden for de fastsatte frister: frigivelsen af forarbejdningssikkerheden forudsætter under alle omstændigheder, at smørret inden for de fastlagte frister er blevet forarbejdet til de foreskrevne produkter.

Bortset fra tilfælde af force majeure frigives forarbejdningssikkerheden ifølge artikel 18, stk. 2 kun »for de mængder, med hensyn til hvilke køberen over for det kompetente organ aflægger bevis for, at de i artikel 6 nævnte betingelser er opfyldt«. Denne bestemmelse indeholder ingen undtagelser; de betingelser, som den fastlægger, omfatter således også forarbejdningen inden for de foreskrevne frister til de i artikel 6, stk. 1, litra c) nævnte produkter.

Heller ikke bestemmelserne i artikel 18, stk. 1, litra a), b), c) og d) vedrørende de beviser, som skal føres for at opnå frigivelse af sikkerheden, lader nogen tvivl tilbage: hvordan de enkelte forarbejdningsprocesser end udformes, vedrører medlemsstaternes kontrolforanstaltninger altid spørgsmålet, om smørret og de heraf fremstillede overgangsprodukter er blevet endeligt forarbejdet til de i artikel 6, stk. 1, litra c) omhandlede produkter inden for de fastsatte frister. De af medlemsstaterne udstedte attestationer kan kun medføre frigivelse af forarbejdningssikkerheden, hvis de bekræfter, at denne forarbejdning har fundet sted.

Modsat hvad parterne i hovedsagen mener, er det afgørende forhold den endelige forarbejdning inden for de fastlagte frister i medfør af artikel 6, stk. 1, litra c).

Denne forarbejdning er formålet med den samlede prisnedsættelsesaktion. Den forpligtelse, som er pålagt licitationskøberen med henblik på realiseringen af dette formål, udgør hovedforpligtelsen i de kontrakter, som han har indgået med interventionsorganet, og som han ikke kan frigøre sig fra.

Det drejer sig om en forpligtelse, som enhver licitationskøber må gå ind på uden hensyn til, om forarbejdningen sker ifølge artikel 6, stk. 2 eller på flere forarbejdningstrin i henhold til artikel 6, stk. 1. De i artikel 6, stk. 1, litra a), b), d) og e) nævnte betingelser er kun sekundære forpligtelser, som alene påhviler licitationskøberen, hvis han ønsker at gøre brug af de lettere forarbejdningsmuligheder, som artikel 6, stk. 1 indrømmer ham mulighed for.

Hvis den i artikel 6, stk. 1, litra c) nævnte betingelse ikke opfyldes, kan prisnedsættelsesaktionen ikke nå sit mål, og der er ingen grund til at indrømme licitationskøberen prisnedsættelsen ved at frigive forarbejdningssikkerheden.

b) Vedrørende gyldigheden af artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 1259/72

Retsgrundlaget for den ordning, som er gennemført ved forordning nr. 1259/72, udgøres af artikel 6 i forordning nr. 804/68 og artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 985/68. Det er uden betydning, at

disse bestemmelser ikke udtrykkeligt nævner forarbejdningssikkerheden. Forarbejdningssikkerheden har ganske vist karakter af en økonomisk sikkerhed, men den udgør imidlertid ikke en selvstændig garanti for opfyldelsen ved siden af de øvrige forpligtelser, som licitationskøberen har påtaget sig. Forarbejdningssikkerheden er tværtimod en del af de aftalte betalingsbetingelser: det smør, som licitationskøberen erhverver, har fuld markedsværdi. Den købspris, som skal betales, er således markedsprisen, med fradrag af et prisnedslag, hvis køberen opfylder de i artikel 6 i forordning nr. 1259/72 omhandlede betingelser. Køberen betaler ved overtagelsen af smørret en mindstedel af købsprisen. Det resterende beløb, forskellen mellem denne mindstepris og den aftalte markedspris, betales foreløbigt i form af sikkerhed, der skal gøre det muligt for interventionsorganet at opnå den del af købsprisen, som endnu ikke er erlagt, hvis de aftalte forarbejdningsprocesser ikke gennemføres.

Den i artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 1259/72 omhandlede ordning er ikke uforenelig med retsgrundsætninger af højere gyldighed, især ikke med princippet om forholdet mellem mål og midler.

Interventionsorganet har ved at erklære forarbejdningssikkerheden for forfalden ikke afkrævet licitationskøberen andet end markedsprisen. Dette er ikke ubilligt.

Licitationskøberen bliver ikke straffet ved sikkerhedens forfald; interventionsorganet gør blot sin kontraktmæssige ret til betaling af den fulde købspris gældende. Sagsøgerne i hovedsagen krævede en betydelig prisnedsættelse som vederlag for den tilsikrede forarbejdning inden for fristerne, skønt denne forarbejdning ikke fandt sted. Det er derfor ikke ubilligt men derimod i overensstemmelse med kontraktrettens grundsætninger, at interventionsorganet nægter at erlægge sin egen ydelse, så længe som licitationskøberen ikke opfylder sine egne forpligtelser.

Licitationskøberen gøres ansvarlig for sine medhjælperes kontraktstridige adfærd, hvilket er almindelig sædvane inden for civilretten, herunder handelsretten.

Det er sagsøgerne i hovedsagen, og ikke deres købere, som havde forpligtet sig over for interventionsorganet til at forarbejde smørret på behørig vis og inden for de fastsatte frister. Over for sagsøgerne er sagsøgernes købere kontraktmæssigt forpligtet til at gennemføre den omhandlede forarbejdning. Interventionsorganet har ikke mulighed for at pålægge alle sagsøgernes enkelte købere at gennemføre den forarbejdningsproces, som sagsøgerne kontraktmæssigt har forpligtet sig til. Det er altså i overensstemmelse med billighed, at sagsøgerne derfor over for interventionsorganet bærer risikoen for deres medhjælperes manglende opfyldelse for så vidt som prisnedsættelsen står på spil.

c) De præjudicielle spørgsmål bør derfor besvares således:

1) Frigivelse af en i medfør af forordning (EØF) nr. 1259/72 stillet forarbejdningssikkerhed forudsætter under alle omstændigheder, at licitationskøberen fører bevis for, at det smør, som han har købt med henblik på forarbejdning, er blevet forskriftsmæssigt forarbejdet inden for de fastlagte frister.
2) Bestemmelserne i artikel 18, stk. 2, første og andet punktum, litra a) i forordning nr. 1259/72 er forenelige med fællesskabsret af højere gyldighed, navnlig med princippet om forholdet mellem mål og midler.

III — Den mundtlige forhandling

Sagsøgerne i hovedsagen, selskaberne N. V. Roomboterfabriek »De Beste Boter« og Josef Hoche, repræsenteret af Klaus-Dieter Schneider, advokat ved Oberlandesgericht Nürnberg, sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, repræsenteret af direktøren for sin juridiske afdeling, Erdmann Schaller, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin

juridiske konsulent, Peter Kalbe, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. marts 1977.

Indlægget fra de i hovedsagen sagsøgende selskaber *Roomboterfabriek »De Beste Boter« og Josef Hoche* under dette retsmøde kan i det væsentlige sammenfattes således:

a) Den licitationskøber, som ikke selv forarbejder smørret, har allerede opfyldt sine forpligtelser, når han som anført i artikel 6, stk. 1, litra e) i forordning nr. 1259/72 drager omsorg for, at de forpligtelser, som er nævnt i litra c) og d), er indeholdt i købekontrakterne i hvert enkelt tilfælde af videresalg. Licitationskøberens forpligtelser strækker sig ikke videre end til den virksomhed, som han kontraherer med om forarbejdningen; de omfatter især ikke den sidste bruger. Den fjerde betragtning til forordning nr. 1259/72 viser tydeligt, at kontrolsystemet, som skal sikre, at smørret udelukkende anvendes forskriftsmæssigt, kun skal gennemføres indtil forarbejdningen. Sikkerheden kan således kun vedrøre det forarbejdningstrin, som er omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra c), og ikke de senere videresalg.

b) Artikel 18 i forordning nr. 1259/72 kan ikke anses for gyldig: den krænker princippet om forholdet mellem mål og midler. Artiklen gør licitationskøberen ansvarlig, ikke for egne eller medhjælperes handlinger eller undladelser, men for tredjemænds handlinger, med hvilke han ikke har nogen direkte forretningsforbindelser, og hvis handlinger han ikke kan kontrollere, og mod hvilke, som erfaringen viser, det faktisk er umuligt at sikre sig kontraktmæssigt eller ad rettens vej.

c) Sikkerheden modsvarer på ingen måde forskellen mellem markedsprisen og mindstesalgsprisen; denne mindstepris med tillæg af sikkerheden vil tværtimod altid være højere end interventionsprisen, som selv næsten altid er højere end markedsprisen. Dette ses af konkrete eksempler. Sikkerhedens forfald har således ikke til følge, at licitationskøberen skal betale den normale markedspris for smørret. Licitationskøberen rammes i dette tilfælde af straf, hvortil der ikke er hjemmel i den fællesskabsret, som finder anvendelse her.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. april 1977.

Præmisser

1 Ved to kendelser, afsagt den 9. september 1976 og indgået til Domstolen den 18. oktober 1976, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 18 i Kommissionens forordning nr. 1259/72 af 16. juni 1972 om afsætning af smør til nedsatte priser til visse forarbejdningsvirksomheder inden for Fællesskabet (EFT 1972 II, s. 539; org.ref. JO L 139, s. 18), som ændret ved artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 1237/73 af 10. maj 1973 (EFT L 128, s. 1).

2 Da de spørgsmål, som er forelagt ved de to kendelser, har samme genstand, vil sagerne være at afgøre ved en og samme dom.

3 Spørgsmålene er opstået under tvister vedrørende beslutninger, hvorved vedkommende nationale interventionsorgan erklærede den forarbejdningssikkerhed, som var stillet af en virksomhed, der havde købt interventionssmør til nedsat pris, for delvis forfalden under henvisning til, at virksomheden ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at lade smørret forarbejde i overensstemmelse med de fællesskabsretlige forskrifter.

4 For at skabe nye afsætningsmuligheder for overskudssmør har Kommissionen ved forordning nr. 1259/72 indført en ordning med licitationssalg af smør til nedsatte priser til bestemte forarbejdningsvirksomheder inden for Fællesskabet;

ifølge artikel 6 i denne forordning kan en virksomhed kun komme ind under denne ordning, såfremt den påtager sig bestemte forpligtelser, især til at lade smørret forarbejde til smørfedt (stk. 1, litra a)), kun at lade iblande bestemte stoffer (litra b)), kun at lade dette produkt forarbejde til bestemte produkter såsom finere bagværk inden for en frist af seks måneder (litra c)), at føre vareregnskaber (litra d)), samt at drage omsorg for, at de samme forpligtelser, som er nævnt i litra c) og d), er indeholdt i købekontrakterne ved hvert enkelt senere videresalg af smørfedt (litra e));

for at sikre opfyldelsen af forarbejdningsforpligtelsen skal licitationskøberen stille en sikkerhed, der skal svare til forskellen mellem smørrets markedspris og mindstesalgsprisen (artikel 9, jf. artikel 12);

artikel 18, stk. 2 bestemmer, at bortset fra tilfælde af force majeure frigives forarbejdningssikkerheden kun for de mængder, med hensyn til hvilke køberen i den foreskrevne form har aflagt bevis for, at de i artikel 6 nævnte betingelser er overholdt.

5 Det første spørgsmål fra Verwaltungsgericht er i det væsentligste, om licitationskøberen – der ikke selv fremstiller de forarbejdede produkter – har ført det til frigivelse af sikkerheden fornødne bevis, når han godtgør, at han har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), b), d) og e), eller om han også skal godtgøre, at de i litra c) omhandlede betingelser for så vidt angår produkternes art og forarbejdningsfristen er blevet overholdt.

6 Sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne) har i så henseende gjort gældende, at licitationskøberen ikke med føje kan holdes ansvarlig for, at

den sidste forarbejder af produktet ikke overholder forpligtelserne vedrørende forarbejdningen, eftersom en sådan overtrædelse ikke kan tilskrives licitationskøberen;

sagsøgerne anfører desuden, at det i øvrigt fremgår af den pågældende artikels litra e), at hvor den endelige forarbejdning ikke foretages af licitationskøberen selv, har han dog opfyldt sine forpligtelser vedrørende forarbejdningen, når han drager omsorg for, at de samme forpligtelser optages i købekontrakten ved videresalg.

7 En sådan fortolkning kan ikke anerkendes;

artikel 10, stk. 5 bestemmer nemlig, at de med licitationen forbundne rettigheder og forpligtelser ikke kan overdrages;

ifølge artikel 18, stk. 2, tredje afsnit kan medlemsstaterne bestemme, at beviset for, at de forpligtelser, som påhviler sælgeren, er opfyldt, skal anses at være ført, når sælgeren fremlægger en erklæring fra den, der foretager den endelige forarbejdning, i hvilken denne bekræfter, at han har påtaget sig forpligtelse til at forarbejde produkterne, og anerkender, at han er bekendt med de af den pågældende medlemsstat fastsatte sanktioner, og det må af denne bestemmelse sluttes, at findes denne mulighed ikke i den nationale ret, kan licitationskøberen ikke unddrage sig sine forpligtelser ved at henvise til den forpligtelse, som køberen har overtaget i medfør af købekontrakten;

denne følgeslutning bekræftes endelig også af den pågældende bestemmelses formål og genstand;

den ordning, som er indført ved forordning nr. 1259/72, udgør nemlig en særforanstaltning, hvorved det er tilsigtet, at overskudssmør afsættes på særligt gunstige betingelser til levnedsmiddelindustrien;

det var derfor påkrævet at træffe egnede forholdsregler med henblik på at sikre, at det smør, som blev solgt på disse betingelser, ikke nåede det normale marked, men derimod faktisk blev forarbejdet inden for frister, som gjorde det muligt at kontrollere arbejdsprocessens forskriftsmæssighed;

kontrolsystemets effektivitet ville blive alvorligt truet, såfremt den af licitationskøberen mod sikkerhedsstillelse påtagne forpligtelse skulle anses for

opfyldt ved, at forarbejdningspligten blev overtaget af en senere køber, som ikke var retligt forpligtet over for vedkommende myndighed;

8 det første spørgsmål vil derfor være at besvare med, at artikel 18 i forordning nr. 1259/72 som ændret ved forordning nr. 1237/73 skal fortolkes således, at også i det tilfælde, hvor licitationsköberen ikke selv fremstiller de forarbejdede produkter, er frigivelse af forarbejdningssikkerheden betinget af bevis for, at de forarbejdede produkter opfylder de ved forordningens artikel 6, stk. 1, litra c) fastlagte betingelser, samt at de er blevet fremstillet inden for den i denne bestemmelse indeholdte frist.

9 Verwaltungsgericht spørger ved det andet spørgsmål, om artikel 18 efter denne fortolkning er forenelig med fællesskabsret af højere gyldighed, især med princippet om forholdet mellem mål og midler.

10 For så vidt angår retsgrundlaget for den ordning, som er indført ved forordning nr. 1259/72, støttes denne blandt andet på Rådets forordning nr. 985/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 248; org.ref. JO L 169, s. 1), især på artikel 7 a, som blev indføjet ved Rådets forordning nr. 750/69 af 22. april 1969 (EFT 1969 I, s. 192; org.ref. JO L 98, s. 2);

ifølge denne bestemmelse undersøger Kommissionen situationen og træffer i den såkaldte forvaltningskomité-procedure egnede foranstaltninger for smør, der befinder sig på offentlige lagre, og som ikke kan afsættes på normale betingelser i løbet af et mejeriår;

der er intet grundlag for at antage, at den ved forordning nr. 1259/72 indførte ordning som helhed eller mere specielt ved kravet om forarbejdningssikkerheden ikke skulle være en egnet foranstaltning ifølge artikel 7 a;

denne artikel indeholder følgelig tilstrækkelig hjemmel for forordning nr. 1259/72, som desuden blev udstedt efter en samstemmende udtalelse fra forvaltningskomiteen for mælk og mejeriprodukter.

11 For så vidt angår problemet om forholdet mellem mål og midler må det undersøges, om kravet om, at der skal stilles en forarbejdningssikkerhed, der forfalder selv i tilfælde, hvor manglende opfyldelse af de pligter, som påhviler licitationsköberen, skyldes en senere købers undladelse, overskrider grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for at nå det forfulgte mål;

der må i så henseende tages hensyn til beskaffenheden af den forarbejdningssikkerhed, som er omhandlet i forordning nr. 1259/72;

ifølge artikel 9, stk. 2 har denne sikkerhed til formål at dække forskellen mellem smørrets markedspris og den mindstesalgspris, som fastlægges for hver licitation;

sikkerhedens forfald ved manglende opfyldelse af forarbejdningspligten medfører således i medfør af den kontraktmæssige forpligtelse, som licitationskøberen frivilligt har påtaget sig, principielt, at denne betaler et beløb, der alt i alt modsvarer smørrets markedspris;

under disse omstændigheder kan det ikke antages, at sikkerhedens forfald har karakter af en sanktion for krænkelse af en isoleret forpligtelse;

det må derfor konkluderes, at den ved forordning nr. 1259/72 indførte ordning med forarbejdningssikkerhed ikke overskrider grænserne for, hvad der er egnet og nødvendigt for at nå det forfulgte mål.

12 Sagsøgerne har gjort gældende, at sikkerheden er fastsat til et større beløb end forskellen mellem smørrets markedspris og mindstesalgsprisen, og at de derfor er blevet påført et økonomisk tab;

det her rejste spørgsmål vedrører den korrekte anvendelse af artikel 9 i forordning nr. 1259/72 men ikke de spørgsmål, om Domstolen er blevet forelagt, idet disse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 18.

13 Det må derfor konkluderes, at undersøgelsen af det andet spørgsmål fra Verwaltungsgericht intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af artikel 18, stk. 2, litra a) i forordning nr. 1259/72.

Vedrørende sagsomkostningerne

14 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

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

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelser af 9. september 1976, for ret:

1. **Artikel 18 i forordning nr. 1259/72 som ændret ved forordning nr. 1237/73 skal fortolkes således, at også i det tilfælde, hvor licitationskøberen ikke selv fremstiller de forarbejdede produkter, er frigivelse af forarbejdningssikkerheden betinget af bevis for, at de forarbejdede produkter opfylder de ved forordningens artikel 6, stk. 1, litra c) fastlagte betingelser, samt at de er blevet fremstillet inden for den i denne bestemmelse indeholdte frist.**

2. **Undersøgelsen af det andet spørgsmål fra Verwaltungsgericht har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af artikel 18, stk. 2, litra a) i forordning nr. 1259/72.**

Sørensen Mackenzie Stuart Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. maj 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

M. Sørensen
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 28. APRIL 1977 [1]

Høje Ret.

Ifølge artikel 6 i Rådets forordning nr. 804/68 (EFT 1968 I, s. 169; org.ref. ABl L 148 af 28. 6. 1968, s. 13) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter kan de »for det smør fra offentlige lagre (dvs. for interventionssmør), der i

1 – Oversat fra tysk.