DOMSTOLENS DOM (tredje afdeling)
13. november 1986 *

I de forenede sager 80 og 159/85,

angående anmodninger, som er indgivet til Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177,

— i sag 80/85, af Arrondissementsrechtbank Almelo i den for denne ret verserende sag

Nederlandse Bakkerij Stichting, Haag, samt **Theodorus Cornelis Dam, Firma Bos, Johannes Bernardus Busch** og **Jacobus Bos,** Enschede,

mod

Edah BV, Helmond,

samt

— i sag 159/85, af Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch i den for denne ret verserende straffesag,

anklagemyndigheden, s'Hertogenbosch,

mod

Edah BV, Helmond,

for at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 7 og 30,

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot og dommerne U. Everling og J. C. Moitinho de Almeida,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Nederlandse Bakkerij Stichting ved advokat R. A. A. Duk, Haag, mundtligt og skriftligt,

— Edah BV ved advokat T. R. Ottervanger, Rotterdam, mundtligt og skriftligt,

— den nederlandske regering ved generalsekretær i Udenrigsministeriet I. Verkade skriftligt, og ved G. M. Borchardt mundtligt,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Th. van Rijn, Kommissionens juridiske tjeneste, mundtligt og skriftligt,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 29. maj 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. september 1986,

afsagt følgende

DOM

1 Præsidenten for Arrondissementsrechtbank Almelo og Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch har henholdsvis ved dom af 13. marts 1985, indgået til Domstolen den 1. april s.å., og ved dom af 20. maj 1985, indgået til Domstolen den 28. maj s.å., i medfør af EØF-traktatens artikel 177 hver især stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 7 og 30 og af det almindelige forbud mod forskelsbehandling. Da genstanden for disse spørgsmål er identisk eller sammenhængende, har Domstolen forenet sagerne under retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under to sager mod Edah BV, som driver supermarkeder i Nederlandene. De to sager drejer sig om Edah's salg af brød til en lavere

pris end den mindstesalgspris, der er fastsat ved den nederlandske bekendtgørelse om salgspriser for brød (Verordening broodprijzen). Den sag, der verserer ved Arrondissementsrechtbank Almelo, drejer sig om en begæring om foreløbige retsmidler indgivet af Nederlandse Bakkerij Stichting, som varetager de nederlandske bageres interesser, samt af en række bagere, hvis forretninger ligger i nærheden af et supermarked, der drives af Edah BV; i begæringen kræves der nedlagt forbud mod, at Edah BV fører lavere priser end mindsteprisen. Ved Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch er der af anklagemyndigheden rejst tiltale mod Edah BV for overtrædelse af de ovennævnte bestemmelser.

3 Verordening broodprijzen, som er udstedt den 2. september 1976 af Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten (organ under den offentligretlige erhvervsorganisation for korn, frø og bælgfrugter), forbyder i artikel 2 salg af nederlandsk fremstillet brød til en lavere pris end mindstesalgsprisen. Ved fastsættelsen af denne mindstepris skal formanden for Produktschap blandt andet tage hensyn til de samlede produktionsomkostninger i et velorganiseret og rentabelt arbejdende bageri samt de samlede distributionsomkostninger for en velorganiseret og rentabelt arbejdende virksomhed.

4 I 1982 blev der indsat en artikel 2, litra a) i Verordening broodprijzen, som indeholdt et forbud mod, at ikke nederlandsk fremstillet brød blev solgt til forbrugerne til en lavere pris end købsprisen forhøjet med en avance lig med de samlede distributionsomkostninger for en velorganiseret og rentabelt arbejdende virksomhed, plus merværdiafgift. Fra den 23. marts 1985 har dette forbud vedrørende ikke nederlandsk fremstillet brød i henhold til en bekendtgørelse af 7. marts 1985 ikke omfattet brød, der sælges til en pris, der er lig med eller højere end den mindstepris, der gælder for brød fremstillet i Nederlandene.

5 Fra januar til marts 1985 solgte Edah BV som led i et reklamefremstød i sine supermarkeder udskåret, nederlandsk fremstillet brød til 1,59 HFL i stedet for mindsteprisen på 1,86 HFL, som på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gjaldt for denne type brød i henhold til afgørelse fra Produktschap's formand af 23. juli 1984. Under hovedsagen har Edah BV som begrundelse for ikke at have overholdt mindsteprisen henvist til, at de nederlandske bestemmelser om mindsteprisen på brød var uforenelige med EØF-traktatens artikler 7 og 30.

6 De to nationale retter, som sagerne er indbragt for, besluttede derefter at stille Domstolen hver to spørgsmål vedrørende fortolkningen af disse artikler. Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch stillede vedrørende de nederlandske bestemmelser, således som de var gældende indtil den 23. marts 1985, et første spørgsmål, der lød således:

»Er en prisbestemmelse, som ifølge en medlemsstats lovgivning gælder for de i denne medlemsstat etablerede detailhandleres salg til den endelige forbruger, i strid med forbudet mod 'foranstaltninger med tilsvarende virkning' i den i EØF-traktatens artikel 30 forudsatte betydning, såfremt denne prisbestemmelse for indførte varer foreskriver en fast i penge udtrykt avance ud over købsprisen, når denne avance udgør en meget ringe del af den endelige detailhandelspris, og når der for indenlandske varer gælder en af denne medlemsstat fastsat nominel mindstepris?«

7 Det første spørgsmål, som er stillet af præsidenten for Arrondissementsrechtbank Almelo, og som vedrører bestemmelserne om brødpriser som ændret fra 23. marts 1985, lyder således:

»Er en avancebestemmelse, som gælder ifølge en medlemsstats lovgivning, og som foreskriver en avance, som udgør en forholdsvis ringe del af den endelige detailhandelspris, i strid med forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-traktatens artikel 30, hvis og for så vidt denne bestemmelse gælder for salg af en indført vare gennem en i den pågældende medlemsstat etableret detailhandler til den endelige forbruger til en lavere pris end den mindstepris, som denne medlemsstat har fastsat for varen, når et sådant salg af en tilsvarende indenlandsk vare under alle omstændigheder er forbudt?«

8 Desuden har de to forelæggende retter stillet endnu et spørgsmål, som er affattet i identiske vendinger, og som lyder således:

»Er en lovgivning i en medlemsstat, som forbyder salg af en bestemt vare gennem en i denne medlemsstat etableret detailhandler til den endelige forbruger under en bestemt mindstepris, i strid med forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i EØF-traktatens artikel 7, hvis dette forbud (altid) gælder for indenlandske varer, men ikke også for indførte varer?«

9 Indledningsvis bemærkes, at når Domstolen træffer afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177, kan den ikke udtale sig om, hvorvidt en national ved lov eller administrativt fastsat bestemmelse er forenelig med fællesskabsretten. Den kan imidlertid forsyne den nationale ret med fortolkningselementer vedrørende fællesskabsretten, som sætter denne i stand til at afgøre det retlige problem, som er forelagt den.

Artikel 30

10 Således forstået går de af de forelæggende retter stillede spørgsmål for det første ud på at få en nærmere fortolkning af EØF-traktatens artikel 30 med henblik på natioale bestemmelser om fastsættelse af en detailsalgspris som den, der gælder for brød i Nederlandene, i de versioner, som bestemmelserne successivt har haft før og efter den 23. marts 1985, og som omfatter en forpligtelse til at føre en mindstepris på et fast beløb for salg af indenlandsk fremstillet brød og at overholde en bestemt distributionsavance for indført brød.

11 Med hensyn til spørgsmålet, om forbudet i artikel 30 mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner finder anvendelse på nationale prisbestemmelser, har Domstolen allerede fastslået (jfr. dommene af 26. november 1976, Tasca, 65/75, Sml. s. 291; af 24. januar 1978, van Tiggele, 82/77, Sml. s. 25; og af 29. januar 1985, Cullet, 231/83, Sml. s. 305), at bestemmelser, som gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer, ikke i sig selv er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, men kan have en sådan virkning, når priserne ligger på et sådant niveau, at de indførte varer stilles ringere end identiske indenlandske varer, enten fordi de ikke kan afsættes med fortjeneste på de fastsatte betingelser, eller fordi den konkurrencemæssige fordel af den lavere kostpris neutraliseres.

12 De forelagte spørgsmål vedrører dog ikke en ordning, der gælder uden forskel for indenlandske varer og indførte varer, men regler, der særskilt gælder lige for de to grupper varer, og som findes i forskellige bestemmelser, der er udstedt på forskellige tidspunkter, og som ligeledes er materielt forskellige. Som Domstolen har statueret i dommen af 29. november 1983 (Roussel Laboratoria, 181/82, Sml. s. 3849), skal en sådan lovmæssig forskelsbehandling af de to grupper varer anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, når den, uanset på hvilken måde, kan stille afsætningen af indførte varer ringere.

13 Når en obligatorisk distributionsavance i henhold til sådanne prisbestemmelser, som det er tilfældet for den indtil den 23. marts 1985 gældende version af Verordening broodprijzen, lægges til købsprisen for indført brød, uanset denne købspris' størrelse, fører disse bestemmelser i visse tilfælde til, at der for salg af indført brød fastsættes en højere pris end en mindstepris, der gælder for indenlandsk fremstillet brød. Bestemmelserne kan således give indført brød et handicap med hensyn til konkurrencen på detailsalgsprisen og dermed hæmme afsætningen. Bestemmelser, som kan have en sådan virkning, kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne og er følgelig i strid med EØF-traktatens artikel 30.

14 Når reglen om overholdelse af distributionsmargenen derimod, som det er tilfældet med den efter den 23. marts 1985 gældende version af Verordening broodprijzen, ikke gælder for indført brød, der sælges til en pris, som er lig med eller højere end den mindstepris, der gælder for indenlandsk fremstillet brød, undgås det nævnte konkurrencemæssige handicap. Når der ikke er tale om et sådant handicap, bliver afsætningen af indført brød ikke stillet ringere, og samhandelen mellem medlemsstaterne hindres ikke ved en sådan bestemmelse.

15 Det kan ikke antages, som Edah BV har gjort gældende, at sådanne bestemmelser alligevel kan hindre samhandelen, fordi de forhindrer særligt velorganiserede og rentabelt arbejdende detailhandlere i at lade deres konkurrencemæssige fordel afspejle sig i prisen, når de sælger importeret brød. Når den samme avance, som svarer til en velorganiseret og rentabelt arbejdende distributionsvirksomheds distributionsomkostninger, fastsættes for salg af indført brød og tages i betragtning ved fastsættelsen af mindsteprisen for indenlandsk fremstillet brød, ligestilles indenlandske og indførte varer med hensyn til prismæssig udnyttelse af et konkurrencemæssigt forspring, som en detailhandler eventuelt måtte have af sin organisation og rentabilitet, mens den konkurrencemæssige fordel, der i givet fald følger af en lavere kostpris på den indførte vare, kan afspejles i prisen og ikke neutraliseres. Afsætningen af indførte varer stilles altså ikke på nogen måde ringere.

16 For at kunne påvise, at de pågældende bestemmelser, selv i den efter den 23. marts 1985 gældende version, kan hindre samhandelen, har Edah BV desuden forelagt følgende beregning: Når købsprisen på indført brød er 1,69 HFL og på nederlandsk brød 1,72 HFL, skal det indførte brød sælges med den obligatoriske avance

på 0,17 HFL til en pris af 1,86 HFL, mens detailhandleren for det nederlandske brød, der ligeledes sælges til mindsteprisen på 1,86 HFL, kan begrænse sig til en distributionsavance på 0,14 HFL. Ifølge Edah BV, hvis opfattelse Kommissionen på dette punkt har tilsluttet sig under retsmødet, viser dette taleksempel, at indført brød i visse tilfælde forskelsbehandles.

17 Det er korrekt, at detailhandleren i det eksempel, som Edah BV har anført, ikke kan lade sin lavere kostpris for indført brød komme forbrugeren til gode. Imidlertid bemærkes, at distributionsavancen for indført brød så er højere end for indenlandsk brød, og at denne omstændighed kan tilskynde detailhandleren til at favorisere salget af importeret brød til skade for nederlandsk brød. Under disse omstændigheder kan det ikke konkluderes, at indførslen af brød hindres.

18 Der kan heller ikke gives Edah BV medhold i, at sådanne bestemmelser er i strid med EØF-traktatens artikel 30, fordi de i givet fald gør det muligt at sælge indført brød, hvis købspris er lav, til en lavere salgspris end den mindstepris, der gælder for indenlandsk fremstillet brød. Denne artikel har til formål at fjerne hindringer for indførsel af varer og ikke i alle tilfælde at sikre ligebehandling af indenlandske varer og indførte varer. En forskel i behandlingen, som ikke kan hindre indførslerne eller stille forhandlingen af indførte varer ringere, men som tværtimod begunstiger dem, er ikke omfattet af forbudet i denne artikel.

19 Endelig er det ikke nødvendigt at tage stilling til Edah BV's og Kommissionens anbringende om, at sådanne bestemmelser er i strid med EØF-traktatens artikel 30 i det omfang, mindsteprisen er fastsat for visse bestemte former for indenlandsk fremstillet brød, mens distributionsavancen gælder for alt indført brød. Når der af forelæggelsesdommene intet fremgår om, at denne forskel, forudsat den ikke blot er en ren formssag, kan spille nogen rolle i hovedsagerne, antager Domstolen, at spørgsmålet, om artikel 30 er til hinder for en sådan forskelsbehandling, ikke er blevet stillet den af de forelæggende retter.

20 Heraf følger, at de første spørgsmål, som er stillet af præsidenten for Arrondissementsrechtbank Almelo og af Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch, må besvares med, at EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således,

— at en national bestemmelse, som fastsætter en detailpris for indenlandsk fremstillet brød til et fast mindstebeløb, og som for salg af importeret brød fastsætter en avance, som svarer til distributionsomkostningerne i en velorganiseret, rentabelt arbejdende distributionsvirksomhed, og hvormed købsprisen forhøjes, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, når denne avance er bindende, selv såfremt den salgspris, som resulterer deraf, er højere end den mindstepris, der gælder for indenlandsk fremstillet brød;

— at en sådan bestemmelse ikke medfører en kvantitativ indførselsrestriktion, når den nævnte distributionsavance for salg af importeret brød, som er den samme som den, der tages i betragtning ved fastsættelsen af den faste mindstepris for indenlandsk fremstillet brød, ikke er bindende for importeret brød, der sælges til en pris, som er lig med eller højere end denne mindstepris;

— at den ikke er til hinder for, at den salgspris, som for importeret brød følger af distributionsavancen, inden for rammerne af en sådan bestemmelse i givet fald kan være lavere end den mindstepris, der er fastsat for indenlandsk fremstillet brød.

Artikel 7 og forbudet mod forskelsbehandling

21 Det andet spørgsmål, som de forelæggende retter har stillet, går ud på, om EØF-traktatens artikel 7 eller det almindelige forbud mod forskelsbehandling er til hinder for, at salgsprisen for indført brød i bestemmelser som de her omhandlede i givet fald kan være lavere end den mindstepris, der er fastsat for indenlandsk fremstillet brød, og følgelig stille sidstnævnte ringere end indførte varer.

22 Den omhandlede forskelsbehandling vedrører en sondring i nationale bestemmelser mellem varer alt efter deres oprindelse og mellem detailhandlere alt efter den vare, som de sælger. Derimod er der i det omhandlede tilfælde ingen sondring mellem erhvervsdrivende efter deres nationalitet eller efter deres etableringssted. Der kan derfor ikke være tale om en, selv skjult eller indirekte, »forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet«, i den i EØF-traktatens artikel 7 forudsatte betydning.

23 Med hensyn til det almindelige forbud mod forskelsbehandling bemærkes, at en medlemsstats mindre gunstige behandling af indenlandsk fremstillede varer end indførte varer eller en mindre gunstig behandling af detailhandlere, som sælger indenlandsk fremstillede varer, end detailhandlere, som sælger indførte varer, i en sektor, som ikke er omfattet af en fællesskabsordning eller af en harmonisering af nationale lovgivninger, ikke falder ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde.

24 Det andet spørgsmål, som er stillet af Arrondissementsrechtbank Almelo og af Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch, må derfor besvares således, at hverken EØF-traktatens artikel 7 eller det almindelige fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling finder anvendelse på en forskelsbehandling, der består i, at salgsprisen for indført brød inden for rammerne af bestemmelser som de nederlandske i givet fald kan være lavere end den pris, der er fastsat for indenlandsk fremstillet brød.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af præsidenten for Arrondissementsrechtbank Almelo ved dom af 13. marts 1985 og af Arrondissementsrechtbank s'Hertogenbosch ved dom af 20. maj 1985, for ret:

1) EØF-traktatens artikel 30 skal fortolkes således

— at en national bestemmelse, som fastsætter en detailpris for indenlandsk fremstillet brød til et fast mindstebeløb, og som for salg af importeret brød

fastsætter en avance, som svarer til distributionsomkostningerne i en velorganiseret, rentabelt arbejdende distributionsvirksomhed, og hvormed købsprisen forhøjes, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, når denne avance er bindende, selv såfremt den salgspris, som resulterer deraf, er højere end den mindstepris, der gælder for indenlandsk fremstillet brød;

— at en sådan bestemmelse ikke medfører en kvantitativ indførselsrestriktion, når den nævnte distributionsavance for salg af importeret brød, som er den samme som den, der tages i betragtning ved fastsættelsen af den faste mindstepris for indenlandsk fremstillet brød, ikke er bindende for importeret brød, der sælges til en pris, som er lig med eller højere end denne mindstepris;

— at den ikke er til hinder for, at den salgspris, som for importeret brød følger af distributionsavancen, inden for rammerne af en sådan bestemmelse i givet fald kan være lavere end den mindstepris, der er fastsat for indenlandsk fremstillet brød.

2) Hverken EØF-traktatens artikel 7 eller det almindelige fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling finder anvendelse på en forskelsbehandling, der består i, at salgsprisen for indført brød inden for rammerne af bestemmelser som de nederlandske i givet fald kan være lavere end den pris, der er fastsat for indenlandsk fremstillet brød.

Galmot Everling Moitinho de Almeida

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. november 1986.

P. Heim
Justitssekretær

Y. Galmot
Formand for tredje afdeling