FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 12. februar 1985 *

Høje Domstol.

A. Den præjudicielle anmodning, Domstolen i dag skal beskæftige sig med, har endnu en gang udspring i en straffesag i Belgien mod en køddetaillist. Tiltalte i hovedsagen er af den belgiske anklagemyndighed tiltalt for i 1981 at have anvendt forbrugerpriser, der ikke opfylder forskrifterne i ministeriel bekendtgørelse af 27. marts 1975 (som ændret ved ministeriel bekendtgørelse af 5. januar 1980). Tiltalte er ved første instans, Tribunal correctionnel de Nivelles, blevet domfældt, men har indanket dommen til Cour d'appel de Bruxelles. Til sit forsvar har tiltalte ved de belgiske retter anført, at den ministerielle bekendtgørelse af 27. marts 1975 er uforenelig med Rådets forordninger nr. 121/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for svinekød og nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød.

For at kunne afgøre dette problem har Cour d'appel de Bruxelles forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»er det foreneligt med forordningerne (EØF) nr. 121/67 af 13. juni 1967 og nr. 805/68 af 27. juni 1968, at den nationale lovgiver fastsætter omkostningerne i forbindelse med import og afsætning af produkter inden for detailhandelen med svine- og oksekød til et fast beløb, som indbefatter den maksimale fortjenstmargen, dvs. detailhandlerens nettofortjeneste?«

Da Domstolen er bekendt med de belgiske regler fra to tidligere sager [1] [2], kan jeg nøjes med at beskrive den belgiske ordning ganske kort:

De af køddetaillisterne på okse- og svinekød anvendte forbrugerpriser må ikke overstige de beløb, som fremkommer ved den vejede gennemsnitskøbspris i de forudgående fire uger forhøjet med en højeste fortjenstmargen på 31 BFR pr. kg og med merværdiafgift. De således fremkomne priser skal angives ved opslag i salgslokalet og indføres i en kontrolbog. De fastsatte priser må først forhøjes, når der er forløbet yderligere fire uger. De i mellemtiden indtrådte forhøjelser af indkøbspriserne må derfor ikke umiddelbart overvæltes på forbrugerne, men først ved udløbet af nævnte periode, hvilket i givet fald kan indebære en nedsættelse af fortjenstmargenen.

Den forelæggende ret har med rette anført, at en sådan national ordning kan tænkes at være i strid med fællesskabsretten i følgende to henseender:

1) Fordi de nationale prisforskrifter muligvis er uforenelige med prissystemet i de fælles markedsordninger.

1 — Dom af 29. juni 1978 i sag 154/77, Anklagemyndigheden mod Dechmann, Sml. 1978, s. 1573.

2 — Dom af 17. januar 1980 i de forenede sager 95 og 96/79, Anklagemyndigheden mod Ch. Kefer og L. Delmelle, Sml. 1980, s. 103.

* Oversat fra tysk.

2) Fordi fastsættelsen af en for snæver fortjenstmargen muligvis kan begrænse samhandelen mellem medlemsstaterne.

B. 1) Samtidig anvendelse af Fællesskabets og medlemsstaternes prisforskrifter

Selv om det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel sag i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at udtale sig om nationale retsreglers forenelighed med fællesskabsretten, er den dog kompetent til at forsyne den nationale ret med alle de kriterier for fortolkningen af fællesskabsretten, som kan gøre det muligt for den nationale ret at vurdere de nationale reglers forenelighed med de påberåbte bestemmelser i fællesskabsretten. Det af Cour d'appel de Bruxelles forelagte spørgsmål må derfor forstås således, at det ønskes afklaret, om og hvorvidt medlemsstaterne i henhold til Rådets forordning nr. 2759/75 af 29. oktober 1975 (som har afløst Rådets forordning nr. 121/67 af 13. juni 1967) om den fælles markedsordning for svinekød og Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød bevarer beføjelsen til at fastsætte forbrugerpriserne inden for de nævnte sektorer ved udstedelse af nationale regler. Navnlig ønskes det afklaret, hvilke omkostninger, der kan medregnes i den ved ministeriel bekendtgørelse af 27. marts 1975 fastsatte fortjenstmargen, som har form af et fast beløb.

Domstolen har allerede i flere domme udtalt sig om prissystemerne i henhold til de fælles markedsordninger for svine- og oksekød (jfr. sag 154/77 [1] sag 223/78 [3], og de forenede sager 95 og 96/79 [2]). Formålet med de nævnte markedsordninger er for hele Fællesskabet at oprette ét enhedsmarked inden for svine- og oksekødssektoren, som er undergivet en fælles forvaltning. Med henblik på gennemførelsen af dette enhedsmarked er der indført et system af regler og en organisatorisk ramme, hvori prissystemet i produktions- og engrosleddet er af væsentlig betydning. Som Domstolen endvidere har pointeret i sin nu faste praksis på området (jfr. sagerne 31/74 [4], 65/75 [5], de forenede sager 88-90/75 [6], 154/77 [1], 223/78 [3], 5/79 [7], de forenede sager 16-20/79 [8], de forenede sager 95 og 96/79 [2]), er medlemsstaterne inden for de områder, der er omfattet af en fælles markedsordning, afskåret fra ved ensidigt fastsatte nationale bestemmelser at gribe ind i den fælles markedsordnings prisdannelsesmekanisme, så meget mere når denne ordning er baseret på fælles prisregler. Det fremgår ligeledes af Domstolens afgørelser, at vedrører Fællesskabets prisforskrifter udelukkende produktions- og engrosleddet, berører de ikke

1 — Dom af 29. juni 1978 i sag 154/77, Anklagemyndigheden mod Dechmann, Sml. 1978, s. 1573.

2 — Dom af 17. januar 1980 i de forenede sager 95 og 96/79, Anklagemyndigheden mod Ch. Kefer og L. Delmelle, Sml. 1980, s. 103.

3 — Dom af 12. juli 1979 i sag 223/78, Anklagemyndigheden mod Adriano Grosoli, Sl. 1979, s. 2621.

4 — Dom af 23. januar 1975 i sag 31/74, Galli, Sml. 1975, s. 47.

5 — Dom af 29. februar 1976 i sag 65/75, Tasca, Sml. 1976, s. 291.

6 — Dom af 26. februar 1976 i de forenede sager 88-90/75, Società SADAM m.fl. mod det interministerielle prisudvalg og ministeren for industri, handel og håndværk m.fl., Sml. 1976, s. 323.

7 — Dom af 18. oktober 1979 i sag 5/79, Anklagemyndigheden mod Hans Buys, Han Pesch og Yves Dullieux samt Denkavit France Sàrl, Sml. 1979, s. 3203.

8 — Dom af 6. november 1979 i de forenede sager 16-20/79, Anklagemyndigheden mod Joseph Danis m.fl., Sml. 1979, s. 3327.

medlemsstaternes beføjelse til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen i detail- og forbrugerleddet. Det gælder imidlertid kun for så vidt de nationale prisforskrifter ikke bringer den fælles markedsordnings målsætning og funktion i fare, navnlig dens prissystem.

I dommen af 17. januar 1980 (i de forenede sager 95 og 96/79 [2]) kendte Domstolen for ret, at markedsordningerne for svine- og oksekød ikke er til hinder for, at en medlemsstat ensidigt fastsætter en maksimal fortjenstmargen for detailsalg af svine- og oksekød, som hovedsagelig beregnes på grundlag af indkøbspriserne i de tidligere omsætningsled, og som ændres i takt med udviklingen i disse priser, forudsat de indkøbspriser, der tjener til beregningen af fortjenstmargenen, forhøjes med de salgs- og indførselsomkostninger, som detailhandleren faktisk har afholdt i forsyningsleddet og ved salg til forbrugerne.

Samtlige procesdeltagere, der har afgivet indlæg i den foreliggende præjudicielle sag, har henvist til de af Domstolens afgørelser på området, som jeg har omtalt, men er delvis nået til forskellige resultater.

Ifølge *tiltalte* i hovedsagen indbefatter den faste fortjenstmargen såvel detailhandlerens omkostninger i forbindelse med import og afsætning, som hans nettofortjenstmargen. Da det ikke er muligt at fastslå, hvor stor en andel af fortjenstmargenen, der skal dække omkostningerne ved import og afsætning og hvor stor en andel, detailhandlerens nettofortjeneste udgør heraf, er der risiko for, at detailhandlerens fortjenstmargen på grund af de faktiske udgifter til afsætning og import reduceres til nul, eller at detailhandleren endog lider tab derved. For at undgå denne risiko har tiltalte foreslået Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål således, at de nævnte EØF-forordninger forudsætter, at der i detailleddet tages hensyn til samtlige de omkostninger til afsætning og import, som detailhandleren faktisk har afholdt såvel i forsyningleddet som ved salg til forbruger, hvorfor den nationale lovgiver er afskåret fra at fastsætte omkostningerne ved import og afsætning til et fast beløb.

Ifølge den *belgiske regering* bygger det forelagte spørgsmål på en fejlagtig opfattelse af de omtvistede nationale lovregler. Omkostningerne i forbindelse med import af okse- og svinekød anses nemlig for at udgøre en bestanddel af indkøbsprisen og kan derfor gennem detailprisen fuldt ud overvæltes af detailhandleren på forbrugeren. Dette fremgår klart af den til de ansatte ved »Inspection Générale Économique« udstedte »instruks nr. 223«. Følgelig er omkostningerne ved importen — og det gælder også de øvrige anskaffelsesomkostninger i forsyningsleddet — ikke fastsat til et fast beløb, da de ikke er indbefattet i den maksimale fortjenstmargen. På grundlag heraf er den belgiske regering kommet til det resultat, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en medlemsstat ensidigt fastsætter en maksimal fortjentmargen for okse- og svinekød, som beregnes i absolut værdi af de indkøbspriser, der anvendes i de tidligere omsætningsled, og som ændres i takt med udviklingen i disse priser samt forhøjes med samtlige de *omkostninger*, der er afholdt af detailhandleren i forbindelse med *indkøbet*, inklusive indførselsomkostningerne. Dette forudsætter imidlertid ifølge den belgiske regering, at *fortjenstmargenen* er tilstrækkelig stor til at dække de *generelle omkostninger* og de afsætningsomkostninger, der er afholdt af detailhandlerne som helhed, og at den sikrer

2 — Dom af 17. januar 1980 i de forenede sager 95 og 96/79, Anklagemyndigheden mod Ch. Kefer og L. Delmelle, Sml. 1980, s. 103.

dem en rimelig fortjeneste, og forudsat at fortjenstmargenen ikke hindrer samhandelen inden for Fællesskabet.

Efter *Kommissionens* opfattelse drejer det forelagte spørgsmål sig om, hvorvidt EF-rettens bestemmelser er til hinder for, at en maksimal fortjenstmargen for detailsalg af okse- og svinekød, ikke blot indbefatter detailhandlerens nettofortjeneste, men også et fast beløb for import- og afsætningsomkostninger. Da der er tale om priser i detailleddet, et handelsled, som ikke er omfattet af de fælles markedsordninger for okse- og svinekød, er fastsættelsen af en fortjenstmargen for detailhandlere principielt ikke efter Domstolens praksis egnet til at bringe den fælles markedsordnings formål og funktion i fare. Visse minimumsbetingelser skal dog være opfyldt:

For det første skal den fastsatte fortjenstmargen gøre det muligt at sikre detailhandleren et rimeligt vederlag for hans indsats. Endvidere skal det undersøges, hvilke momenter, der er taget hensyn til ved fastsættelsen af margenen.

Importomkostningerne bør nemlig ikke være indbefattet i fortjenstmargenen, da importen af produkter fra andre medlemsstater i modsat fald kan vanskelig- eller umuliggøres, fordi detailhandlerens fortjeneste i så fald nedsættes med det til importomkostningerne svarende beløb. Dette er i strid med EØF-traktatens artikel 30. Derimod er det ikke traktatsstridigt, såfremt den maksimale fortjenstmargen ud over detailhandlerens fortjenéste også omfatter omkostningerne i detailleddet, forudsat den fastsættes til et beløb, der er tilstrækkeligt stort til at sikre et rimeligt vederlag.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at den forelæggende rets spørgsmål besvares således, at de nævnte markedsordninger ikke er til hinder for, at en medlemsstat ensidigt fastsætter en maksimal fortjenstmargen for detailsalg af okse- og svinekød til et fast beløb, som hovedsagelig beregnes på grundlag af de indkøbspriser, der anvendes i omsætningsleddene forud for salget, forhøjet med de importomkostninger, der faktisk er afholdt af detailhandleren, såfremt fortjenstmargenen fastsættes på et sådant niveau, at den normalt sikrer detailhandleren et rimeligt vederlag for hans indsats. Det er imidlertid en forudsætning, enten at margenen kun omfatter detailhandlerens fortjeneste og omkostningerne i detailleddet, eller, »i det tilfælde, hvor den delvis omfatter detailhandlerens omkostninger i forsyningsleddet, at den fastsættes på et sådant niveau, at den omfatter alle de nævnte af detailhandleren faktiske afholdte udgifter«.

Hverken under de skriftlige eller mundtlige forhandlinger i denne sag, hvori jeg i dag skal fremsætte forslag til afgørelse, er der fremkommet omstændigheder, der giver grundlag for en ændring af Domstolens principielle opfattelse. Jeg foreslår derfor, at Domstolen principielt følger sin afgørelse af 17. januar 1980. Der opstår højst for mig det spørgsmål, hvilke yderligere præcisérende forklaringer, det er muligt at give den forelæggende ret. Så vidt jeg kan skønne, ønsker Cour d'appel oplyst, i hvilken kategori den skal placere afsætnings- og importomkostningerne, sagt med andre ord, om de skal betragtes som en del af indkøbsprisen, eller om de indgår i den maksimale fortjenstmargen. Såfremt det sidste er tilfældet, sker der rent faktisk en nedsættelse af det beløb, der skal sikre detailhandleren et rimeligt vederlag for hans indsats.

Jeg mener, at Domstolen allerede har givet et entydigt svar på dette spørgsmål i dommen af 17. januar 1980 [2], som jeg flere gange har henvist til. Domstolen har heri bestemt, at der skal tages udgangspunkt i indkøbspriserne i de tidligere omsætningsled, som skal forhøjes med de faktiske afsætnings- og importomkostninger, og først herefter skal fortjenstmargenen beregnes. Dette fremgår for mig at se ganske klart af domskonklusionen. Den besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, som jeg skal foreslå som afslutning på mit forslag til afgørelse, vil derfor i det væsentlige følge dommen af 17. januar 1982 [2]. Jeg finder ikke grundlag for at fravige praksis for at følge forslaget fra den belgiske regering eller det ene af Kommissionens alternative forslag, hvorefter afsætningsomkostningerne under alle omstændigheder skal medregnes i det faste beløb, som udgøres af fortjenstmargenen, såfremt denne margen er fastsat på et sådant niveau, at den dækker alle de af detailhandleren faktisk afholdte omkostninger.

2) Jeg skal herefter behandle spørgsmålet om, hvorvidt nationale prisforskrifter som de her omhandlede kan betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Den forelæggende ret er nemlig af den opfattelse, at den ikke kan anvende den belgiske ministerielle bekendtgørelse af 27. marts 1975, såfremt det er godtgjort, at bestemmelserne heri begrænser samhandelen inden for Fællesskabet, fordi de ikke sikrer *alle* detailhandlere et rimeligt vederlag for deres indsats.

Denne tankegang synes inspireret af præmis 10 i dommen af 17. januar 1980 [2]. Heri anførte Domstolen, at der kan tænkes at foreligge et indgreb i den fælles markedsordnings prissystem, når fortjenstmargenen er fastsat på et sådant niveau, at den, henset til de nærmere bestemmelser for beregningen af indkøbspriserne, ikke er egnet til at sikre detailhandleren et rimeligt vederlag for hans indsats. En fortjenstmargen, der ikke opfylder disse betingelser, vil kunne påvirke den fælles markedsordnings prisfastsættelsesmekanisme i de tidligere omsætningsled eller begrænse samhandelen inden for Fællesskabet gennem en væsentlig nedsættelse af indførslerne. Sagt mere enkelt kan disse betragtninger sammenfattes derhen, at der findes situationer, hvor detailhandleren bliver »klemt inde« mellem to prissystemer, nemlig på den ene side Fællesskabets mindsteprisordning i engrosleddet og på den anden side den nationale maksimalprisordning i forbrugerleddet. Er fortjenstmargenen fastsat for lavt, vil den ikke være tilstrækkelig stor til at dække detailhandlerens generelle driftsomkostninger og at sikre ham et vederlag for hans indsats. En sådan fortjenstmargen vil kunne fastfryse de maksimale detailpriser og dermed tage karakter af en foranstaltning, som er egnet til direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, at hindre samhandelen inden for Fællesskabet (sag 8/74 [9]). Den belgiske regering har selv omtalt dette grænsetilfælde, mens tiltalte i hovedsagen og Kommissionen ikke har været inde på spørgsmålet. Er fortjenstmargenen for lille, kan det befrygtes, at de belgiske køddetaillister indstiller salget af okse- og svinekød og forhandler andre kødsorter. Dette kan tænkes at føre til en nedsættelse af indfør-

2 — Dom af 17. januar 1980 i de forenede sager 95og 96/79, Anklagemyndigheden mod Ch. Kefer og L. Delmelle, Sml. 1980, s. 103.

9 — Dom af 11. juli 1974 i sag 8/74, Anklagemyndigheden mod Benoît og Gustave Dassonville, Sml. 1974, s. 837.

slerne og en forhøjelse af udførslerne af okse- og svinekød til og fra Belgien.

Det er min opfattelse, at Domstolen ikke har fornødent grundlag til at tage stilling til dette spørgsmål. Det er den nationale ret, der må afgøre, om den faste fortjenstmargen er ansat for lavt. Af de i sagen foreliggende statistiske oplysninger fremgår alene, at fortjenstmargenen blev forhøjet med omkring 40% i perioden fra 1976 til 1981, mens forbrugerpriserne i Belgien inden for samme periode steg med omkring 25%. Ej heller forbrugernes adfærd kan danne grundlag for entydige slutninger, idet forbruget af oksekød ganske vist faldt inden for den nævnte periode med omkring 10% (beregnet i gennemsnit pr. indbygger), mens forbruget af svinekød steg med 11%. Forbruget af andre kødsorter inden for samme periode steg imidlertid en kende mere end forbruget af okse- og svinekød som helhed.

Der er ikke forelagt Domstolen statistiske oplysninger vedrørende ind- og udførslerne.

For mig at se er det umuligt på grundlag af oplysningerne vedrørende prisudviklingen og forbruget af kød at forestille sig, hvorledes handelsmønsteret ville se ud, såfremt den belgiske prisordning ikke havde eksisteret.

Som det ganske vist er påpeget af den belgiske regering, kan der, såfremt fortjenstmargenen fastsættes til et for lavt beløb, stænkes at opstå den situation, at det ikke længere lønner sig for de belgiske køddetaillister at sælge okse- og svinekød, men heroverfor kan dog i hvert fald anføres, at selv en ringe fortjenstmargen kan antages at stimulere forbruget af de nævnte kødsorter, så længe køddetaillisterne fortsætter salget heraf. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at give en generel besvarelse med hensyn til de nævnte problemer og at overlade det til den forelæggende ret at fastslå sagens nærmere omstændigheder og bedømmelsen heraf.

3) Tillad mig at gøre yderligere følgende korte slutbemærkning.

Såvel under de skriftlige som mundtlige forhandlinger har den til de ansatte ved »Inspection Générale Économique« udstedte instruks nr. 223 af 21. december 1979 været genstand for drøftelse mellem parterne. Den belgiske regering har i denne forbindelse anført, at instruksen i det væsentlige udgør en garanti for, at den ministerielle bekendtgørelse af 27. marts 1975 anvendes i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Formålet med instruksen er at sikre, at de ansatte ved »Inspection Générale Économique« foretager en ensartet anvendelse af den ministerielle bekendtgørelse. Som intern forskrift må instruksen antages at være bindende for de ansatte ved »Inspection Générale Économique«, men for anklagemyndigheden og domstolene kan den ikke antages at være af betydning, da disse alene er bundet af den ministerielle bekendtgørelse af 27. marts 1975, om end denne i sin ordlyd er væsentligt mere ubestemt affattet. Den belgiske regerings argument om, at instruks nr. 223 i praksis forhindrer indledning af straffesager, overbeviser mig heller ikke. Selve den foreliggende sag er det bedste bevis for, at den er uden retsvirkning. Den har nemlig ikke forhindret, at tiltalte er blevet domfældt ved første instans. Først appelretten fandt sig foranlediget til at forelægge Domstolen det spørgsmål, den anså for tvivlsomt.

C. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå, at den forelæggende rets spørgsmål besvares således:

En medlemsstats ensidige fastsættelse af en maksimal fortjenstmargen, i form af et fast beløb, for detailsalg af okse- eller svinekød er alene forenelig med Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød og Rådets forordning nr. 2759/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for svinekød, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

1) At fortjenstmargenen i det væsentlige er beregnet på grundlag af indkøbspriserne i de tidligere omsætningsled, og at slutpriserne ændres i takt med indkøbspriserne;

2) at de indkøbspriser, der lægges til grund for beregningen af fortjenstmargenen, forhøjes med de import- og afsætningsomkostninger, som detailhandleren faktisk har afholdt i forsyningsleddet og ved salg til forbruger;

3) at fortjenstmargenen fastsættes på et sådant niveau, at den ikke hindrer samhandelen med okse- og svinekød inden for Fællesskabet.