FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 18. MARTS 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

Kommissionens forordning nr. 349/73 (EFT L 40, 1973, s. 1) blev udstedt den 31. januar 1973. Forordningen vedrørte afsætning til nedsat pris af interventionssmør, bestemt for umiddelbart forbrug i form af koncentreret smør. Forordningen blev i det væsentlige udstedt for at formindske de smørlagre, som var opstået som følge af interventioner på smørmarkedet i medfør af artikel 6 i Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169). Ifølge kommissionsforordningen kunne der afsættes koncentreret smør til nedsat pris på begæring af en »medlemsstat, som mener sig i stand til at gennemføre [indgrebet] med et godt resultat«. Betydningen heraf fremgår klart af den foregående passus i forordningens betragtninger: det skal forhindres, at det koncentrerede smør finder anden anvendelse end den påtænkte, nemlig umiddelbart forbrug, og uro på smørmarkedet skal undgås.

Artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 349/73 er affattet således:

»1. Enhver, der ligger inde med smør eller koncentreret smør, skal føre et regnskab, som for hver leverance gør det muligt at konstatere navn og adresse på købere af smørret eller af det koncentrerede smør og de mængder, der svarer hertil.

2. I tilfælde af senere salg af smørret skal forpligtelserne vedrørende smørrets forarbejdning, emballering og endelige bestemmelse fremgå af salgskontrakten.

   Denne kontrakt skal udfærdiges skriftligt og skal angive, at køberen har kendskab til sådanne retslige følger, bestemt af den pågældende medlemsstat, som han udsætter sig for, hvis han ikke overholder de ovenfor omtalte forpligtelser.

3. Hvad angår detailhandelen kræves kun registrering af de købte mængder«.

Ved beslutning af 22. december 1972 bemyndigede Kommissionen i henhold til en tidligere forordning (nr. 2561/72, JO L 274, 1972, s. 12), som blev afløst af forordning nr. 349/73, Forbundsrepublikken Tyskland til at sælge 6 000 tons koncentreret smør til nedsat pris. Ved beslutning af 8. februar 1973 blev denne mængde nedsat til 4 000 tons.

Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette — som senere er afløst af BALM — forestod ifølge retsmøderapporten som interventionsorgan afsætningen af det koncentrerede smør og udstedte i denne forbindelse den 23. februar 1973 visse cirkulærer, hvori det bl.a. blev pålagt køberne kun at videresælge koncentreret smør i henhold til en skriftlig købekontrakt, som skulle indeholde en klausul om betaling af konventionalbod i tilfælde

1 — Oversat fra nederlandsk.

af overtrædelse af køberens forpligtelser med hensyn til anvendelsen af det koncentrerede smør. Desuden skulle køberen gennem en tredjemandsklausul forpligte sig til at drage omsorg for, at de pågældende forpligtelser blev overført til senere købere. Med hensyn til en fuldstændig redegørelse for de pågældende cirkulærer henviser jeg til de under retsforhandlingerne fremlagte bestemmelser.

Som det fremgår af retsmøderapporten, købte Pommerehnke — sag 66/81 — som på daværende tidspunkt var indehaver af firmaet Albrecht, Schütze & Co., 71 740 kg koncentreret smør af forskellige selskaber. I 12 af i alt 17 tilfælde underskrev firmaets repræsentant købsdokumenter benævnt »købekontrakt og forpligtelseserklæring», hvori købsmængden, men ikke salgsprisen, var angivet. I to andre tilfælde indeholdt dokumentet ingen oplysninger om den købte mængde, og endelig blev der i de sidste tre tilfælde ikke afgivet mogen skriftlig erklæring. Firmaet forpligtede sig i de skriftlige erklæringer til at overholde de i cirkulærerne fra interventionsorganet fastsatte bestemmelser og i tilfælde af overtrædelse at indbetale forskellen mellem interventionsprisen og den af Kommissionen fastsatte salgspris. Firmaet videresolgte imidlertid det således købte koncentrerede smør til tredjemand, uden at der i den forbindelse blev afgivet skriftlig erklæring om de dermed forbundne forpligtelser; varen blev anvendt i disse tredjemænds virksomheder i strid med den endelige bestemmelse.

Som det fremgår af retsmøderapporten, undertegnede firma Franzen — sag 99/81 — kun ved den første bestilling ovennævnte skriftlige købekontrakt. Kontrakten indeholdt ingen oplysninger om varens mængde og pris, men derimod en påtegning, hvorefter forpligtelseserklæringen også skulle gælde for alle følgende telefonisk afgivne bestillinger. Af det således købte koncentrerede smør blev 3 900 kg videresolgt uden skriftlig kontrakt, og uden at der blev krævet en skriftlig forpligtelseserklæring af de senere købere. Heller ikke i dette tilfælde blev smørret af de senere købere videresolgt til umiddelbart forbrug.

Sagsøgeren i hovedsagen blev ikendt bod. De ankede afgørelsen og gjorde under ankesagen gældende, at de ikke var forpligtet til at betale den krævede bod, fordi de ikke havde indgået en skriftlig købekontrakt med deres leverandører. Bundesgerichtshof kom derfor til det resultat, at afgørelsen af de to tvister afhænger af spørgsmålet, om løftet om konventionalbod blev afgivet i behørig skriftlig form. Bundesgerichtshof mener, at det for at afgøre dette spørgsmål er nødvendigt at foretage en fortolkning af ovennævnte artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 349/73. Efter først at have redegjort for rettens egen opfattelse om det pågældende fortolkningsspørgsmål har Bundesgerichtshof forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Omfatter artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 349/73 af 31. januar 1973 (EFT L 40, s. 1, af 13. februar 1973) kun senere salg af smør i uforarbejdet stand, eller omfatter den også senere salg af koncentreret smør?

2. Hvis denne bestemmelse også gælder for koncentreret smør:

a) Hvilke krav kan der da i henhold til fællesskabsretten stilles til overholdelse af bestemmelsen om skriftlighed? Er det især tilstrækkeligt til opfyldelse af kravet om skriftlighed, at der kun er afgivet en skriftlig erklæring af køberen og ikke af sælgeren, eller skal disse krav bedømmes i forhold til medlemsstaternes ret?

b) Hvis det ifølge fællesskabsretten er tilstrækkeligt til opfyldelse af kravet om skriftlighed, at der kun foreligger en af køberen underskrevet ordreafgivelse, er det da tilstrækkeligt, at kun den første ordre er afgivet skriftligt, og senere købekontrakter er indgået mundtligt under henvisning til den første ordreafgivelse?

c) Hvis kravet om skriftlighed ikke er opfyldt i henhold til fællesskabsretten, er købekontrakten — indbefattet en heri indeholdt erklæring fra køberen om at betale konventionalbod — da ugyldig i henhold til fællesskabsretten, eller skal retsvirkningerne bedømmes efter medlemsstaternes ret?«

Jeg skal gennemgå disse spørgsmål enkeltvis.

2. Det første spørgsmål

Med hensyn til det første spørgsmål må det fastlås, at det deri rejste fortolkningsspørgsmål udelukkende skyldes, at stk. 2 i artikel 6 i forordning nr. 349/73 i modsætning til artiklens første stykke kun omtaler smør og ikke koncentreret smør. Den redaktionelle skødesløshed, som heri kommer til udtryk, er så meget mere beklagelig, som de i stykket omhandlede forpligtelser kan forstærke det indtryk, at bestemmelsen udelukkende omhandler smør i uforarbejdet stand og ikke koncentreret smør. De pågældende forpligtelser med hensyn til smørrets forarbejdning vedrører således efter deres karakter og i betragtning af forordningens forudgående bestemmelser klart de deri omhandlede forpligtelser med hensyn til forarbejdning af kølehussmør til koncentreret smør. Noget tilsvarende gælder i mindre udstrækning med hensyn til den i forordningens artikel 7 omhandlede forpligtelse vedrørende smørrets emballering. Efter bestemmelsens karakter har disse forpligtelser navnlig betydning ved forarbejdning af kølehussmør til koncentreret smør og ikke ved senere salg af koncentreret smør. Med hensyn til det senere salg synes især forpligtelsen til at garantere, at det koncentrerede smør anvendes til umiddelbart forbrug, at være af betydning. Det ville utvivlsomt have været ønskeligt, hvis Kommissionen ved en mere omhyggelig affattelse af den pågældende bestemmelse havde givet udtryk for begge disse forhold.

Efter min opfattelse fremgår det imidlertid klart af forordningens titel, betragtninger og bestemmelser som helhed, at hovedformålet med den pågældende artikel i sidste ende er at garantere, at det koncentrerede smør anvendes forskriftsmæssigt, og at den af Kommissionen foreslåede besvarelse af det første spørgsmål således må lægges til grund. Jeg kan således også på dette punkt tilslutte mig Kommissionens udførlige argumentation på s. 8-12 i Kommissionens skriftlige indlæg og foreslå ligesom Kommissionen, at det første spørgsmål besvares således:

»Artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 349/73 (EØF) af 31.

januar 1973 omfatter også senere salg af koncentreret smør«.

3. Det andet spørgsmål

Besvarelsen af spørgsmål 2 a, b og c, er betydeligt vanskeligere. Dette skyldes ikke alene den også i denne henseende uklare affattelse af den omhandlede forordningsbestemmelse. De højtflyvende teoretiske udredninger, som Kommissionen under sagens mundtlige behandling måtte ty til for at vise, at bestemmelsen — for at opfylde sit klare formål — bygger på en anden betydning af udtrykket »kontrakt ved senere salg«, end den de fleste jurister normalt lægger til grund, understreger kun bestemmelsens uklarhed. Den nationale ret gør det desuden i forelæggelseskendelsernes grunde klart, at forpligtelsen, hvorefter købekontrakten — indbefattet bestemmelsen om konventionalbod — skal udfærdiges skriftligt, ifølge tysk ret indebærer, at kontrakten kun er gyldig, når den er undertegnet af begge aftaleparter. Særlige fortolkningsvanskeligheder opstår efter min opfattelse endelig derved, at der er berettiget tvivl om, hvorvidt Domstolens omfangsrige praksis vedrørende fordelingen af opgaverne mellem fællesskabsinstitutionerne og de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik uden videre kan finde anvendelse her. Til forskel fra de fleste andre tilfælde, som er behandlet i Domstolens tidligere praksis, drejer det sig i nærværende sag ikke om en fælles markedsordning, som skal gennemføres i alle medlemsstaterne. Tværtimod drejer det sig om et indgreb til afsætning til nedsat pris af smør, bestemt for umiddelbart forbrug, hvilket ifølge ordlyden af forordningens betragtninger kan iværksættes »på begæring af den medlemsstat, som mener sig i stand til at gennemføre det med et godt resultat«. Selv om dette ifølge den foregående passus bl.a. indebærer, at den pågældende medlemsstat mener sig i stand til at forhindre, at det nedsatte smør anvendes i strid med den fastsatte bestemmelse, kunne det af citatet fra forordningens betragtninger og den tilsvarende artikel 1 i forordningen sluttes, at de nationale gennemførelsesforanstaltninger i dette tilfælde udelukkende reguleres af national ret. Når Kommissionen således modtager en ansøgning, hvori der er henvist til de trufne nationale gennemførelsesforanstaltninger, kan den ifølge en sådan opfattelse give den i forordningens artikel 1 omhandlede tilladelse, hvis Kommissionen mener, at de pågældende gennemførelsesforanstaltninger giver tilstrækkelig garanti for, at det nedsatte smør ikke anvendes i strid med den endelige bestemmelse. Imidlertid følger det af forordningens artikel 6, stk. 2, og den hertil svarende passus i betragtningerne, at Kommissionen fandt det nødvendigt selv at indføre et kontrolsystem for at sikre, at smørret ikke anvendes til andet formål end det påtænkte. Den pågældende passus i betragtningerne kan i modsætning til den tidligere nævnte passus netop føre til det resultat, at det omtvistede område udelukkende er underlagt fællesskabsreglerne. Under sagens mundtlige forhandling har en af sagsøgerne i hovedsagen til støtte for et sådant resultat ligeledes henvist til Domstolens domme i sag 24/76 (Colzani mod Rüwa, sml. 1976, s. 1831) og i sag 25/76 (Segoura mod Bonakdarian, Sml.

1976, s. 1851). Disse sager vedrørte fortolkningen af artikel 17 i domskonventionen. Denne bestemmelse indeholder et formkrav, hvorefter en værnetingsklausul skal være indgået skriftligt eller mundtligt med skriftlig bekræftelse. Da den pågældende klausul ifølge præmisserne i de nævnte domme både udelukker anvendelsen af de almindelige og de specielle kompetenceregler i konventionen, er Domstolen i et sådant tilfælde ifølge dommene forpligtet til i første række at undersøge, om der rent faktisk foreligger en aftale, ifølge hvilken denne ret er kompetent.

Det i domskonventionens fastsatte formkrav skal således sikre, at parternes samstemmende vilje faktisk har været til stede, og kravene må ses i dette lys. Der kan imidlertid som følge af den af Domstolen fastlagte sammenhæng mellem fortolkningen og de pågældende formkrav og det særlige formål med artikel 17 i domskonventionen efter min mening højst med henblik på nærværende sag udledes af dommene, at artikel 6 i den pågældende forordning ligeledes må fortolkes under hensyn til artiklens placering og formål i forhold til forordningen som helhed. Man kan derimod ikke slutte, at begge parter også i nærværende sag skulle have undertegnet købekontrakten i forbindelse med salget.

Den ene af sagsøgernes henvisning til Domstolens dom i sag 1251/79 (Sml. 1981, s. 205) er efter min opfattelse af større betydning for sagen. Denne sag vedrørte afslutning af langfristede oplagringskontrakter for vin inden for rammerne af de foranstaltninger, som skulle forhindre, at overskudsproduktionen blev bragt på markedet. Artikel 5 i forordning nr. 816/70 (EFT 1970 I, s. 212) fastsætter regler om afslutning af skriftlige kontrakter mellem enkeltpersoner og interventionsorganer. Der kunne kun afsluttes kontrakt og ydes den dermed forbundne støtte i tidsrummet fra 16. december til 15. februar i det pågældende vinproduktionsår. Italien fortsatte imidlertid med at afslutte sådanne kontrakter efter sidstnævnte dato og gjorde gældende, at aftalerne var indgået inden dette tidspunkt, men først senere udfærdiget skriftligt. Domstolen var dengang af den opfattelse, at formkravet indebar, at man først kunne tale om en aftale, når kravet var opfyldt. Den eventuelt allerede tidligere opnåede samstemmende vilje blev ikke i denne forbindelse anset for afgørende. Derimod blev formkravet også i denne sag fortolket med udgangspunkt i den pågældende EF-bestemmelses systematik og målsætning, hvorved eventuelt afvigende bestemmelser i den nationale aftaleret uden videre blev ladt ude af betragtning.

Efter min mening følger det således af de tre nævnte domme, at der ved fortolkningen af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 349/73 udover bestemmelsens ordlyd i første række skal tages hensyn til forordningens systematik og målsætning. Den tidligere nævnte komplikation som følge af, at det i nærverende sag ikke drejer sig om en almen gyldig ordning, idet ordningen kun bringes i anvendelse efter anmodning fra interesserede medlemsstater, må efter min opfattelse imidlertid ligeledes tages i betragtning.

Kommissionens skriftlige indlæg vedrørende det andet spørgsmål fastslår indledningsvis, at artikel 6, stk. 2, andet afsnit, klart ikke indeholder detaljerede bestemmelser vedrørende bindende formkrav. Det kan imidlertid udledes af bestemmelsens formål, at der er tale om et mindstekrav, hvorefter den pågældende forpligtelse — indbefattet de retslige følger i tilfælde af manglende opfyldelse — ved senere salg skal fremgå skriftligt af den første købekontrakt, som skal være undertegnet af sælgeren. Netop fordi kun enkelte medlemsstater har fået tilladelse til at iværksætte det pågældende smørsalg og således har været ansvarlig for, at gennemførelsen heraf er sket forskriftsmæssigt, har fællesskabsretten også kunnet overlade de pågældende medlemsstater et større spillerum med hensyn til udformningen af de teknisk-administrative gennemførelsesbestemmelser, herunder overvågningsregler. Det var således overladt de pågældende medlemsstater nærmere at fastlægge formkrav og retsvirkninger.

Sagsøgerne har under sagens behandling for Domstolen indtaget en anden holdning med hensyn til spørgsmålet, om det var den nationale ret eller fællesskabsretten, som fandt anvendelse i nærværende sag. Begge sagsøgerne afviste, at både den nationale ret og fællesskabsretten fandt anvendelse, som fremført af Kommissionen. Derudover var begge sagsøgerne enige om, at en købekontrakt under alle omstændigheder skal være undertegnet af begge parter. Hvis en købekontrakt ikke er underskrevet af begge parter, er den ugyldig. Jeg henviser i denne forbindelse specielt til den mundtlige forhandling. BALM har i sine skriftlige og mundtlige indlæg gjort den opfattelse gældende, at der på baggrund af bestemmelsens formål ikke kan stilles for store krav til opfyldelsen af skriftlighedskravet, og at det må anses for tilstrækkeligt, at alene køberen har afgivet en skriftlig erklæring i forbindelse med den første ordreafgivelse, hvis der ved senere — eventuelt mundtlige indgåede — købekontrakter henvises til den skriftlige erklæring.

Kommissionen har under den mundtlige forhandling tilsluttet sig denne opfattelse. Det var i første række under den mundtlige forhandling, at Kommissionens repræsentant frembragte det tidligere omtalte halsbrækkende intellektuelle kunststykke at påvise, at udtrykket salgskontrakt i artikel 6, stk. 2, i den omhandlede forordning ikke betyder det samme, som de fleste jurister sædvanligvis forstår ved dette udtryk, og at kravet kun betød, at køberen skriftligt skulle tilkendegive, at han var blevet underrettet om de af ham indgåede forpligtelser og de dermed forbundne retslige følger. Udformningen af passende garantier for, at det nedsatte smør ikke anvendes i strid med reglerne, er overladt medlemsstaterne.

Efter nogen tøven er jeg — af tre grunde — kommet til det resultat, at Kommissionens fortolkning i alt væsentligt kan lægges til grund, selv om det rejste spørgsmål må besvares i lidt andre vendinger.

For det første er det almindelig kendt, hvilket BALM også har anført under den mundtlige forhandling, at privatretlige begreber inden for erhvervsretten, skatteretten og kriminalretten normalt har en betydning, som afviger fra disse begrebers betydning i den borgerlige ret.

Betydningen af en således afvigende begrebsdannelse må efter min mening alene søges i de pågældende offentligretlige bestemmelsers systematik og målsætning. I nærværende sag kan denne målsætning udledes af opbygningen af forordningen som helhed. Ved fortolkningen af artikel 6, stk. 2, er det således i forbindelse med køberens skriftlige erklæring afgørende, om køberen i bestemmelsens betydning har kendskab til de af de nationale myndigheder fastsatte forpligtelser af forvaltningsretlig, kriminalretlig eller privatretlig karakter.

For det andet følger det allerede af den i mit forslag til afgørelse af 21. januar 1982 i Fromme-sagen citerede Domstolspraksis, at medlemsstaterne — i det omfang den kompetente EF-lovgiver ikke klart har udstedt andre bestemmelser — er berettiget til — eller ifølge EØF-traktatens artikel 5 forpligtet til — at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre overholdelsen af de forordninger, der er udstedt inden for den fælles landbrugspolitik.

For så vidt det har betydning for nærværende sag, har Domstolen udelukkende i sin tidligere praksis om spørgsmålet trukket den grænse, at disse nationale gennemførelsesforanstaltninger hverken må indskrænke, ændre eller udvide rækkevidden af EF-forordninger. Specielt fremgår det af ordlyden af artikel 6, stk. 2, andet afsnit, i den pågældende forordning, at det tilkommer de kompetente nationale myndigheder at fastsætte de nærmere retslige følger, som finder anvendelse, hvis de i bestemmelsen nævnte forpligtelser ikke overholdes. Som allerede nævnt kan disse nærmere bestemmelser principielt være af forvaltningsretlig, kriminalretlig eller privatretlig karakter. De nærmere garantier for, at det nedsatte smør anvendes i overensstemmelse med den endelige bestemmelse, fremgår i nærværende sag klart og tydeligt af de under sagens behandling på Domstolens anmodning fremlagte cirkulærer fra BALM af 13. februar 1973. Hvorvidt disse cirkulærer rent faktisk udgør et lukket system af forpligtelser, er et spørgsmål, som det i første række tilkommer den nationale ret at besvare, idet cirkulærerne dog ikke må fortolkes således, at rækkevidden af den foreliggende forordningsbestemmelse herved indskrænkes.

For det tredje kan det på grund af Kommissionens almindelige overvågningsopgave og den nævnte passus i den omhandlede forordnings betragtninger, hvorefter smørsalget »iværksættes på begæring af den medlemsstat, som mener sig i stand til at gennemføre det med et godt resultat«, lægges til grund, at Kommissionen med hensyn til de pågældende cirkulærer fra BALM rent faktisk går ud fra, at de sætter den pågældende medlemsstat i stand til at gennemføre salget med et godt resultat i overensstemmelse med den pågældende artikel 6.

På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg, at det andet spørgsmål besvares således:

a) Skriftlighedskravet må i medfør af artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 349/73 anses for opfyldt, når køberen skriftligt har

tilkendegivet, at han har kendskab til sådanne retslige følger, bestemt af den pågældende medlemsstat, som han udsætter sig for, hvis han ikke overholder de i bestemmelsen omtalte forpligtelser. Da det tilkommer den pågældende medlemsstat at fastsætte såvel det eventuelt manglende aftaleretlige grundlag som karakteren og udstrækningen af de retslige følger, er medlemsstaten ligeledes forpligtet til med hensyn til den forskriftsmæssige gennemførelse af den pågældende EF-bestemmelse og navnlig med hensyn til spørgsmålet om, hvornår køberen er bundet af aftalen, at fastsætte de yderligere krav, som må stilles til salget. Disse yderligere krav må derfor alene bedømmes i forhold til de pågældende nationale lovbestemmelser, idet bestemmelserne dog ikke kan fortolkes således, at rækkevidden af den pågældende forordningsbestemmelse herved berøres.

b) Ifølge fællesskabsretten er det kun tilstrækkeligt, at skriftlighedskravet er opfyldt i forbindelse med den første ordreafgivelse, hvis det gennem de nationale gennemførelsesbestemmelser og den fremgangsmåde, som er fulgt ved efterfølgende ordreafgivelser, er sikret, at de nationalt fastsatte retslige følger også kan gøres gældende i tilfælde af manglende opfyldelse af de pågældende forpligtelser ved de efterfølgende ordreafgivelser.

c) Med hensyn til besvarelsen af spørgsmål 2, litra c), henvises til besvarelserne af spørgsmålets litra a) og b).