FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI
fremsat den 29. juni 1988 *

Høje Domstol.

1. Tribunal de grande instance d'Agen (Frankrig) har stillet Domstolen et spørgsmål vedrørende foreneligheden mellem fællesskabsretten og visse brancheaftaler inden for landbrugssektoren, der ved forvaltningsakt er udvidet til at gælde for samtlige indenlandske producenter, som driver virksomhed på det område, som aftalerne omfatter.

Domstolen har allerede behandlet problemet i sag 218/85, Le Campion (dom af 25. november 1986, Sml. s. 3513), hvor jeg selv var generaladvokat. Jeg vil derfor blot minde om, at i medfør af artikel 2 i den franske lov nr. 75-600 om brancheorganisationer inden for landbruget (JORF af 11.7.1975, s. 7124), senest ændret ved lov nr. 80-502 af 4. juli 1980 (JORF af 5.7.1980, s. 1670), kan vedkommende minister ved forvaltningsforskrift, forudsat at lovens betingelser er opfyldt, udvide aftalerne, der er indgået af de organisationer, der er godkendt efter loven, til også at gælde for producenter, der ikke er medlemmer af organisationerne. Brancheorganisationerne kan endvidere bemyndiges til at opkræve de nødvendige kontingenter fra disse producenter for at iværksætte aftalerne.

Det er netop kontingenterne for høstårene 1982-83 og 1983-84 for selleri og for skorzoner, som er genstand for hovedsagen. Med henblik på at opnå betaling heraf, har Union nationale interprofessionnelle des légumes de conserve (herefter benævnt »Unilec«) stævnet selskabet Larroche for retten i Agen. Larroche er en lille konservesfabrikant i Sydfrankrig, der ikke er medlem af sammenslutningen. Under sagen har sagsøgeren i hovedsagen udvidet sin oprindelige påstand med et beløb for afgifter, der skyldes for høståret 1985-86, herunder afgifter for produktionen af grønne bønner.

For retten har Larroche gjort gældende, at udvidelsen *erga omnes* af brancheaftalerne til ovennævnte producenter og forarbejdningsvirksomheder af grønsager (ministerielle bekendtgørelser af 10. december 1981, 30. september 1983, 13. november 1984, og 18. december 1986, offentliggjort hhv. i JORF af 9.1.1982, s. 306, af 15.10.1983, s. 9359, af 12.4.1984, s. 11032, og af 13.1.1987, s. 460) er i strid med fællesskabsbestemmelserne på landbrugs- og konkurrenceområdet. Ved at pålægge alle konservesvirksomhederne en mindsteindkøbspris på det indenlandske råmateriale, forhindres de uafhængige erhvervsdrivende faktisk i effektivt at konkurrere på de omhandlede markeder. Hertil kommer, at i henhold til artikel 3, stk. 2, i ovennævnte lov opkræves der også kontingenter, som skal finansiere organisationens aktiviteter, for grønsager, der er indført fra andre medlemsstater; de udgør således en skjult indførselstold.

* Oversat fra italiensk.

Under hensyn til de rejste problemers vigtighed har retten udsat sagen og ved dom af 8. juli 1987 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

a) Kan det efter Rom-Traktatens artikler 39, 42 og 85, stk. 1, samt Rådets forordning nr. 26/62 af 4. april 1962 anses for en samordnet praksis, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet, at der ved en brancheaftale fastsættes en mindsteindkøbspris, som ved bekendtgørelse udvides til at omfatte samtlige erhverv, der er berørt af produktion, emballering eller afsætning af et landbrugsprodukt?

2) Er det i strid med EØF-Traktatens artikel 95, når en national lov indeholder hjemmel til ved indgåelse af en brancheaftale at opkræve afgifter på varer fra andre medlemsstater, som ved bekendtgørelse kan udvides til at omfatte samtlige berørte erhverv?

I nærværende sag har hovedsagens parter, den franske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber indgivet skriftlige indlæg for Domstolen og mødt under den mundtlige forhandling.

2. Jeg vil begynde med nogle almindelige bemærkninger. Siden 1983 omfatter Fællesskabets retsorden en fælles ordning om udvidelse, der ikke adskiller sig fra den franske ordning [forordningerne (EØF) nr. 3284/83 og 3285/83 af 14. november 1983, EFT L 325, s. 1 og 8]. Hvad angår de nævnte grønsager, trådte ordningen i kraft den 1. januar 1986 [forordning (EØF) nr. 1977/85 af 16. juli 1985, EFT L 186, s. 2). I nærværende sag kan dette kun tages i betragtning, for så vidt angår kravet om kontingenter, der skyldes for høståret 1985-86.

Jeg vil endvidere gøre opmærksom på, at i medfør af henvisningen i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423) til de tilsvarende positioner i Den Fælles Toldtarif, henhører selleri, skorzoner og grønne bønner netop under den fælles markedsordning for frugt og grønsager, der blev kodificeret ved denne forordning. Derfor forpligter den franske rets spørgsmål mig først til at undersøge, om anvendelsern *erga omnes* af brancheaftalerne ikke allerede i sig selv er i strid med fællesskabsbestemmelserne i forordningen.

Da på den anden side de omtvistede foranstaltninger kun vedrører grønsager, der endnu er i uforarbejdet tilstand, kan Unilec's synspunkt om, at de er underlagt fællesskabsreglerne om forarbejdede produkter ikke tages til følge. Man kan derfor ikke længere hævde, at undtagelserne i forordning (EØF) nr. 1035/72, for så vidt angår produkter bestemt til industriel forarbejdning, har nogen betydning i nærværende sag. De angår faktisk ikke producentorganisationer, men kvalitetsnormer.

3. Nu da jeg har præciseret dette, vil jeg se nærmere på det første spørgsmål. Som det

vil fremgå, ønsker tribunal d'Agen i det væsentlige oplyst, om det forhold, at der pålægges de uafhængige forarbejdningsvirksomheder en mindsteindkøbspris på visse grønsager, er i overensstemmelse med bestemmelserne i den primære og sekundære fællesskabsret.

Jeg vil straks henvise til Domstolens faste praksis om, at en fælles markedsordning forpligter medlemsstaterne til »ikke at gøre undtagelser« fra den, eller i øvrigt tilsidesætte den (dom af 18. maj 1977, sag 111/76, Van den Hazel, Sml. s. 901, præmis 13; dom af 29. november 1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 56; dom af 7. februar 1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas, Sml. s. 483, præmis 12).

I præmis 18 i Domstolens seneste dom på området — dvs. Le Campion — fastslog Domstolen navnlig: »Den fælles markedsordning [på området for frugt og grønsager] karakteriseres... af et dobbelt interventionsniveau. Dels kan producentsammenslutningerne i medfør af artikel 15 i forordning nr. 1035/72 for et bestemt produkt fastsætte en tilbagekøbspris, under hvilken de ikke udbyder de af medlemmerne leverede produkter til salg. Ved hjælp af denne tilbagetrækning kan producentorganisationerne stabilisere priserne. ... på visse betingelser [kan der] ydes en godtgørelse for at dække omkostningerne [derved]. Dels fastsættes der i... artikel 19 forskellige interventionsforanstaltninger for visse produkter... der omfatter alle producenter. Intervention af den art kan imidlertid først ske, efter at Kommissionen har konstateret, at markedet for det pågældende produkt er i en alvorlig krisesituation. Straks efter denne konstatering sikrer medlemsstaterne gennem de af dem oprettede interventionsorganer opkøbet af de produkter, der opfylder EF-kvalitetsnormernes krav, og som endnu ikke... af producentsammenslutningerne... er blevet trukket ud af handelen til priser, der er fastlagt i fællesskabsbestemmelser.«

Præmis 19 fortsætter med: »På grundlag af denne kortfattede gennemgang kan det fastslås, at forordning nr. 1035/72 *på udtømmende måde* afgør spørgsmålet, idet der... meget klart sondres mellem de interventionsforanstaltninger, producentorganisationerne kan iværksætte, og dem, der finder anvendelse på samtlige producenter. Under disse omstændigheder har en medlemsstat ikke kompetence til at udvide anvendelsen af de af producentorganisationerne vedtagne interventionsbestemmelser« (min understregning).

Disse betragtninger er fuldt ud relevante i nærværende sag. Den omstridte udvidelse indfører faktisk på det indenlandske marked en ensartet ordning med garanterede priser for alle producenter, der træder i stedet for ordningen med tilbagekøbspriser, som organisationerne kun kan pålægge deres medlemmer, og gør således ordningen med tilbagetrækning fra markedet på de af fællesskabslovgiver fastsatte betingelser meningsløs. Derfor er den i strid med reglerne i den fælles markedsordning.

Endvidere har ikrafttrædelsen af forordning nr. 3284/83 (den 1. januar 1986) ikke i det væsentlige ændret denne situation. Ganske vist bemyndiger den nye artikel 15b i forordning nr. 1035/72 medlemsstaterne til at gøre visse regler, der er vedtaget af organisationerne, bindende også for producenter,

som ikke er tilsluttet disse organisationer. Denne mulighed er dog underlagt præcise begrænsninger *ratione materiae et territorii* såvel som en lang række veldefinerede betingelser, såsom at det skal ske efter anmodning fra organisationen, det må ikke skade samhandelen inden for Fællesskabet, der skal ske underretning til Kommissionen, denne skal give tilladelse hertil etc. For det andet kan de bestemmelser, der kan udvides, kun omhandle produktionen, afsætningen eller oplysning om produktionen [stk. 1, litra a), b) og c)]. Endelig kan bestemmelserne om tilbagekøb fra markedet kun udvides med hensyn til de produkter, der er opført i bilag II til forordning nr. 1035/72. De i nærværende sag omhandlede grønsager figurerer ikke blandt disse.

Det drejer sig altså om en ordning, der er så gennemtænkt og detaljeret, at det må udelukkes, at medlemsstaterne stadig har nogen nævneværdig margen af frihed, som hævdet af den franske regering og af Unilec. Idet jeg forudsætter, at det er korrekt, bliver det overflødigt at undersøge de omtvistede foranstaltningers forenelighed med Traktatens artikel 85. De betragtninger, som jeg har fremført, har til følge, at forordning nr. 1035/72 fratager medlemsstaterne enhver hjemmel til at gøre en ordning med en mindsteindkøbspris — tilvejebragt ved nationale aftaler — bindende for alle producenter og forarbejdningsvirksomheder af grønsager, som ikke er nævnt i bilag II.

4. Jeg vil nu beskæftige mig med forpligtelsen til at betale kontingenter. Det skal først bemærkes, at disse afgifter også opkræves, når de franske forarbejdningsvirksomheder indkøber råvarer, som de har importeret fra andre medlemsstater. Beløbene, hvis opkrævning Unilec varetager, benyttes efterfølgende af denne i overensstemmelse med aftalernes bestemmelser til at støtte aktioner med henblik på forbedring af produktiviteten og salgsfremstød for frugt- og grønsagskonserves.

Jeg vil ikke komme ind på Unilecs lange gennemgang af hvert aspekt af ordningen. For at svare retten i Agen er det faktisk tilstrækkeligt at læse præmis 22 i dommen afsagt i Le Campion-sagen: en sådan forpligtelse — siges det her — skal betragtes som »retsstridig i det omfang, den tjener til at finansiere former for virksomhed, der antages at stride mod fællesskabsretten. Det tilkommer derfor den nationale ret at afgøre, i hvilket omfang det bidrag, som opkræves af producenter, der ikke er medlemmer, tjener til at finansiere sådanne former for virksomhed«.

Da det netop er tilfældet her, finder jeg det ikke nødvendigt at tilføje yderligere. Det vil dog være nyttigt for den forelæggende ret at vide, at »når provenuet af en sådan afgift (der pålægges nationale og indførte produkter efter samme kriterier) er bestemt til at betale aktiviteter, som særligt begunstiger de beskattede nationale produkter, følgen kan nemlig være, at... [ydelsen] ... er en diskriminerende afgift i det omfang... [byrden], der påhviler de nationale produkter, neutraliseres ved de fordele, som afgiften tjener til at finansiere, mens den byrde, der påhviler de importerede produkter, udgør en nettobyrde« (dom af 21. maj 1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 15). Det er på ny betragtninger, som forekommer at være skrevet netop til denne sag.

5. Under henvisning til ovennævnte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som tribunal de grande instance d'Agen har forelagt ved dom af 8. juli 1987, i sagen Unilec mod Société Larroche, således:

»Forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager skal fortolkes således, at den ikke giver medlemsstaterne beføjelser til at udvide bestemmelser i en brancheorganisations aftaler om fastsættelse af mindsteindkøbspriser for visse grønsager, til også at gælde indenlandske producenter og forarbejdningsvirksomheder, som ikke er tilsluttet brancheorganisationen.

Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om denne omstændighed kan anfægte lovligheden af de kontingenter, som er opkrævet af de udenforstående producenter, når henses til betydningen af den retsstridige adfærd, brancheorganisationen har udvist, og medføre, at de udenforstående producenter helt eller delvis skal fritages herfor.«