restriktioner i kraft i Det forenede Kongerige den 1. februar 1973, jfr. tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 1.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Pescatore

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Due Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 20. SEPTEMBER 1983 [1]

Høje Domstol.

Dommer Brian Grant, Tunbridge Wells County Court, har i medfør af EØF-traktatens artikel 177, stk. 1 og 2, forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende den virksomhed, der udøves af det engelske organ »The Apple and Pear Development Council«.

I — Den nævnte anmodning om en præjudiciel afgørelse er fremsat under en retssag mellem dette organ og tre æble- og pæreavlere, K. & J. Lewis Ltd, Leighton Fruit Ltd og R. M. O. Capper. I henhold til artikel 1, stk. 1, i loven af 1947 (Industrial Organization and Development Act — lov om erhvervsstruktur og erhvervsudvikling) har ressortministeren bemyndigelse til at udstede en anordning »om oprettelse af et udviklingsråd« for en erhvervsgren, såfremt han anser dette for hensigtsmæssigt især med henblik på »at forøge effektiviteten eller produktiviteten« inden for det pågældende erhverv. Ministeren skal forud for oprettelsen af et sådant organ — og derefter med højst fem års mellemrum — sikre sig, at organet ønskes oprettet, henholdsvis opretholdt

1 — Oversat fra fransk.

af et betydeligt antal af de personer, der er beskæftiget i vedkommende erhverv.

I medfør af disse bestemmelser samt efter anmodning fra æble- og pæreavlerne udstedte ministeren i 1966 »The Apple and Pear Development Council Order«. Efter at en høring om, hvorvidt nævnte råd ønskedes opretholdt, var blevet gennemført med positivt resultat, blev denne anordning i 1980 afløst af en anden med samme titel. Ifølge denne skal enhver frugtavler, som besidder arealer i England eller Wales på to hektarer eller derover, der er beplantet med halvtreds æble- eller pæretræer eller derover, lade sig registrere hos rådet og til dette betale en årlig afgift, hvis maksimumsbeløb fastsættes af ministeren; i henhold til artikel 9, stk. 1, i anordningen af 1980 [1] blev dette beløb fastsat til 29 UKL pr. hektar, senere forhøjet til 40 UKL pr. hektar i henhold til anordningen om ændring af den nævnte anordning [2].

Rådet har anlagt sag mod sagsøgerne ved Tunbridge Wells County Court for at opnå betaling af den ubetalte afgift, der skyldes for det år, der sluttede den 31. marts 1981.

Frugtavlerne har til støtte for deres betalingsvægring gjort gældende, at såvel oprettelsen af et organ som rådet, som dettes arbejdsopgaver, er i strid med den fælles markedsordning for frugt og grønsager og har tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for handelen mellem medlemsstaterne. De har anført, at rådet herefter ikke har haft beføjelse til at pålægge dem en afgift, der er beregnet til at finansiere en ulovlig virksomhed, og de har følgelig krævet tilbagebetaling med virkning fra den 1. februar 1973.

Rådet har selvsagt tilbagevist dette synspunkt. Det har anført, at såvel oprettelsen af rådet som udøvelsen af dettes arbejdsopgaver fuldt ud er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Og selv om det modsatte måtte antages, bestrider rådet, at sagsøgerne kan gøre indsigelse mod dets krav om betaling af afgiften eller opnå tilbagebetaling af de faktisk betalte afgifter.

For at kunne afgøre denne tvist har den ret, som behandler sagen, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af en række spørgsmål, som jeg tillader mig at sammenfatte således for at lette fremstillingen:

1. Er følgende faktiske omstændigheder og foranstaltninger i strid med EØF-traktatens artikel 30 og artikel 34 eller med artiklerne 38-47, med tiltrædelsesaktens artikel 42 og artikel 60 eller med forordningen om den fælles markedsordning for frugt og grønsager:

   i) at der findes et organ med nævnte råds sammensætning og arbejdsopgaver,

   ii) at det i princippet påhviler de engelske og walisiske æble- og pæreavlere at lade sig registrere hos dette råd, og at det er strafbart at undlade dette,

   iii) at det påhviler de registrerede frugtavlere at indsende beretninger og oplysninger om deres erhvervsmæssige virksomhed, og at det er strafbart at undlade dette,

   iv) at der skal betales en årlig afgift til rådet,

   v) at disse foranstaltninger ikke finder anvendelse på frugtavlere, der besidder mindre end to hektarer eller mindre end halvtreds frugttræer?

1 — SI 1980 nr. 623.

2 — SI 1980 nr. 2001, § 2.

2. Hvis spørgsmål 1, i det mindste delvis, besvares bekræftende, påvirkes besvarelsen da af, at flertallet af frugtavlerne støtter videreførelsen af rådet?

3. Har de bestemmelser i fællesskabsretten, som de under spørgsmål 1 beskrevne foranstaltninger muligvis er i strid med, direkte virkning, således at de giver enkeltpersoner rettigheder, som disse kan gøre gældende ved de nationale domstole?

   Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:

   i) har de den virkning, at en frugtavler fritages for at betale afgiften,

   ii) kan de danne grundlag for et krav om hel eller delvis tilbagebetaling af de afgifter (a), der betales efter eller er betalt før afsigelsen af Domstolens dom (b),

   iii) er domstolen i medlemsstaten, når den skal afgøre, om der består krav på tilbagebetaling af afgifter, berettiget til at tage i betragtning, at de penge, afgiften har indbragt, er anvendt til formål, som frugtavlerne har eller kunne have draget fordel af?

4. Såfremt en af de foranstaltninger, der er beskrevet i spørgsmål 1, er i strid med traktatens artikel 30 eller artikel 34, opstod denne konflikt den 1. januar 1975, det tidspunkt, der er angivet i tiltrædelsesaktens artikel 42, eller den 1. februar 1973, som angivet i aktens artikel 60?

Disse forskellige spørgsmål frembyder ikke alle lige store vanskeligheder. Jeg skal navnlig beskæftige mig med spørgsmål 1. I forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål skal jeg nemlig komme ind på to af de tre problemkredse, som alene har været genstand for seriøse drøftelser mellem de forskellige involverede.

Disse to problemkredse drejer sig om:

— hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for reklamevirksomheden til fordel for britiske æbler og pærer

   a) i almindelighed,

   b) til fordel for visse sorter;

— hvorvidt rådets arbejde vedrørende kvalitetsnormer er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Det tredje hovedspørgsmål under de mundtlige forhandlinger ved Domstolen drejede sig om, hvorvidt den afgift, som rådet opkræver af frugtavlerne, kan betegnes som støtte i henhold til traktatens artikel 92 og artikel 93. Da dette ikke indgår blandt de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, må der tages stilling til, om Domstolen af egen drift kan besvare det.

II — Da dette er et spørgsmål, som vedrører formaliteten, behandler jeg det først.

1. Sagsøgeren har i retsmødet anført, at det nærer alvorlige betænkeligheder med hensyn til, om dette spørgsmål kan realitetsbehandles. Rådet har anført, at det omhandlede spørgsmål, der for første gang er blevet rejst under den mundtlige forhandling ved Domstolen, er helt nyt og uden forbindelse med de af den nationale ret omhandlede spørgsmål. Rådet har anført, at Domstolen ved at besvare spørgsmålet ville forrykke balancen mellem Domstolens, henholdsvis de nationale retters kompetenceområder i præjudicielle sager. Efter rådets opfattelse ville der ske et indgreb i de rettigheder, der tilkommer parterne i hovedsagen, idet disse kunne have afgivet indlæg eller i det mindste mere fyldige

indlæg vedrørende disse spørgsmål for den nationale ret samt for Domstolen, dersom spørgsmålene var blevet rejst før det tidspunkt under sagens behandling, da der blev afgivet skriftlige indlæg i den foreliggende sag af en institution eller en medlemsstat, der blot er tredjemand i forhold til hovedsagen.

Om end de anførte betragtninger er relevante, ville de kun have overbevist mig, dersom jeg anså det for afgørende for tvistens løsning, om de omtvistede afgifter må betegnes som støtte.

Men dette forekommer mig ikke at være tilfældet. Det fremgår nemlig af Domstolens domme af 29. november 1978 [1] og af 26. juni 1979 [2], at under en retstvist vedrørende en landbrugssektor, der er omfattet af en fælles markedsordning, skal det rejste problem først undersøges under denne synsvinkel. I henhold til traktatens artikel 38, stk. 2, viger de almindelige bestemmelser vedrørende oprettelsen af det fælles marked nemlig for de særlige bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles markedspolitik. De sidstnævnte bestemmelser omfatter — af de i dommen i sagen Pigs Marketing Board [3] anførte grunde — traktatens bestemmelser om ophævelse af told- og handelshindringer for samhandelen inden for Fællesskabet [4]. Landbrugsbestemmelsernes forrang som grundlag for bedømmelsen må navnlig antages at gælde i forhold til bestemmelserne i traktatens kapitel om konkurrencereglerne — dvs. artiklerne 85-94 under ét. Det fremgår nemlig af artikel 31 i forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, at en medlemsstats påberåbelse af artiklerne 92-94 om statsstøtte ikke kan have forrang i forhold til bestemmelserne i forordningen om markedsordningen for den pågældende sektor [5].

Herefter vil jeg blot i korthed og kun subsidiært — for det tilfælde at Domstolen ikke måtte dele min bedømmelse — behandle spørgsmålet, om den afgift, der er opkrævet fra frugtavlerne, er forenelig med traktatens artikler 92-94.

2. Dette spørgsmål spillede en væsentlig rolle under den mundtlige forhandling, sandsynligvis på grund af Kommissionens standpunkt. Den er nemlig af den opfattelse, at rådets virksomhed er i strid med fællesskabsretten.

Kommissionens opfattelse bygger på, at det — hvilket er ubestrideligt — må antages, at bistand af den art, som ydes af rådet, udgør en støtte i henhold til traktatens artikel 92, selv om bistanden finansieres ved en afgift, der opkræves hos frugtavlerne. I dom af 22. marts 1977 [6] vedrørende lignende foranstaltninger som under den foreliggende sag fastslog Domstolen, at »en foranstaltning, som træffes af den offentlige myndighed, og som begunstiger visse virksomheder eller produkter, [ikke] mister ... sin karakter af vederlagsfri fordel, fordi den helt eller delvis finansieres gennem bidrag, som det offentlige opkræver hos de pågældende virksomheder« [7]. Den bistand, som rådet yder æble- og pæreavlerne udgør således klart en støtte i henhold til traktatens artikel 92.

1 — Pigs Marketing Board (Northern Ireland) mod Redmond, sag 83/78, Sml., s. 2347.

2 — Pigs and Bacon Commission mod McCarren, sag 177/78, Sml., 2161.

3 — Præmisserne 52-55, Sml. 1978, s. 2371-2372.

4 — Navnlig dens artikel 13 og 16 samt artikel 30 og 34.

5 — Pigs and Bacon Commission mod McCarren, præmisserne 9-11, Sml. 1979, s. 2186-2187.

6 — Steinike og Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland, sag 78/76, Sml., s. 595.

7 — Præmis 22, jfr. tillige præmis 21; begge Sml., s. 612.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at afgiftens maksimumsbeløb er blevet forhøjet tre gange, siden Det forenede Kongerige tiltrådte Fællesskabet, nemlig den 1. april 1975 samt den 7. maj og den 18. december 1980. Jeg tilslutter mig den opfattelse, som generaladvokat Warner gav udtryk for i sit forslag til afgørelse i Pigs and Bacon Commission-sagen [1], og hvorefter forhøjelsen af en parafiskal afgift, der benyttes til at finansiere en støtteforanstaltning, kan udgøre en ændring af en støtteforanstaltning, som omhandlet i artikel 93, stk. 3. Imidlertid har Kommissionen anført, at den ikke har modtaget forudgående underretning om den omhandlede ændring i noget af de tre tilfælde, hvilket er i strid med artikel 93, stk. 3. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at den omhandlede støtte har været ulovlig siden den 1. april 1975, da satsen blev ændret for første gang.

Det forenede Kongeriges regering har på det kraftigste bestridt denne opfattelse. Regeringen har anført, at den under henvisning til traktatens bestemmelser om statsstøtte løbende har holdt Kommissionen underrettet om rådets virksomhed og især om ændringerne i afgiftens størrelse. Regeringen har i denne forbindelse fremlagt kopier af udskrifter af statusopgørelser vedrørende den støtte, der i Det forenede Kongerige ydes til frugt og grønsager, og disse kopier er tidligere blevet fremsendt til Kommissionen. De fremlagte udskrifter vedrører årene 1973, 1974, 1976, 1979, 1980 og 1981. Det fremgår heraf, at ydelsens størrelse er anført i hvert enkelt tilfælde [2]. Heroverfor har Kommissionen imidlertid med rette anført, at disse oplysninger efter deres art adskiller sig fra den underretning, der kræves i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, idet de nemlig ligger efter iværksættelsen af støtteforanstaltningen, hvorimod artikel 93, stk. 3, indeholder et krav om en forudgående underretning.

Jeg mener ikke, at tvisten kan afgøres på grundlag af det anførte argument. Jeg er nemlig af den opfattelse, at den i artikel 93, stk. 3, foreskrevne fremgangsmåde ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Jeg er vel enig med generaladvokat Warner, ifølge hvem »... der i almindelighed ingen grund [er] til at fortolke artikel 93, stk. 3, på anden måde end umiddelbart efter dens ordlyd« [3], men jeg kan tillige tilslutte mig generaladvokat Trabucchi's opfattelse, hvorefter »tilpasninger af sekundær betydning i forhold til det ... i grundforordningen bestemte« ikke er omfattet af pligten til at give underretning [4]. I den foreliggende sag mener jeg, at ændringen af støttebeløbet, som ifølge Det forenede Kongerige udelukkende blev gennemført for at imødegå inflationen, må betegnes som sekundær og ret beset ubetydelig.

III — Jeg skal herefter behandle den forelæggende rets første spørgsmål, som indebærer en stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt reklamefremstødene til fordel for engelsk og walisisk frugt samt rådets arbejde vedrørende kvalitetsstandarder er forenelig med fællesskabsretten.

Jeg vil tillige besvare det spørgsmål, som den nationale ret konkret har stillet vedrørende navnlig rådets sammensætning, forpligtelsen til at lade sig registrere, forpligtelsen til at indsende redegørelser og oplysninger samt forpligtelsen til at betale en afgift.

1 — Sml. 1979, s. 2203 og 2204.

2 — Det er dog på grundlag af det i sagen oplyste ikke muligt at fastslå, om Kommissionen virkelig modtog underretning om den sidste forhøjelse af afgiften, som blev gennemført i december 1980.

3 — Forslag til afgørelse i den føromtalte sag Pigs and Bacon Commission, Sml. 1979, s. 2204.

4 — Forslag til afgørelse i sag 51/74, Van de Hulst, Sml. 1975, s. 106.

A — Vedrørende reklamearbejdet for engelske og walisiske frugter

Jeg finder det hensigtsmæssigt at sondre mellem de reklamefremstød, der gennemføres for de omhandlede frugter i almindelighed, og fremstød, der drejer sig om enkelte særlige sorter.

De relevante bestemmelser i fællesskabsretten er dels reglerne vedrørende den fælles markedsordning, dels reglerne om de frie varebevægelser, idet disse som anført må betragtes som en integrerende del af den fælles markedsordning.

1. De i den foreliggende sag omhandlede reklamefremstød har ubestrideligt til formål at gøre det muligt for de britiske frugtavlere at generobre deres markedsandel [1]. Det fremgår nemlig klart af nogle af sagens akter, at denne andel er faldet igennem de senere år og delvis er blevet overtaget af producenter fra andre medlemslande i Fællesskabet (navnlig franske frugtavlere og endog af frugtavlere fra tredjelande (Sydafrika, New Zealand).

Under hensyn til at begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner er blevet defineret overordentligt vidt i Domstolens praksis, må det herefter antages, at sådanne reklamefremstød vil kunne være i strid med traktatens artikel 30. Det må i så fald tilkomme den forelæggende ret at afgøre, om de i Domstolens praksis fastsatte betingelser faktisk er opfyldt, for så vidt angår rådets salgsfremmende arbejde.

1 — Årsrapport 1981, nr. 11, fremtidsudsigter, s. 18.

Imidlertid kan man efter min opfattelse vanskeligt hævde, at rådets omtvistede virksomhed rent faktisk består i »indførelse på den (. . .) regerings initiativ af en national praksis, der følges og støttes af denne regering, og hvis mulige virkninger for indførslerne af varer fra de øvrige medlemsstater kan sammenlignes med virkningerne af bindende retsakter, der udstedes af regeringer« [2]. Til forskel fra Irish Goods Council har Apple and Pear Development Council ikke modtaget offentlig støtte til finansiering af sine reklamefremstød, og den britiske regering har ikke bestemt disses formål eller fastlagt retningslinjerne for dem [3].

2. Det fremgår af rådets årsberetninger, at det har udført salgsfremmende arbejde til fordel for visse frugtsorter. Jeg henviser herved til salgsfremstødene for Cox- og Bramley-æblerne [4].

Jeg skal herefter tage stilling til, om denne form for virksomhed er forenelig med forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager samt med traktatens artikel 40, stk. 3.

a) Det fremgår af den førnævnte forordning, at denne på grundlag af kriterier, der fastsættes på fællesskabsniveau, selv fastsætter omfanget af den støtte, der kan ydes inden for rammen af den offentlige interventionsordning til de forskellige æblesorter, der avles inden for Fællesskabet. Den omstændighed, at bestemte sorter fremhæves i salgsfremmearbejdet, kan gribe ind i den gnidningsløse funktion af mekanismerne

2 — Dom af 24. 11. 1982, Kommissionen mod Irland, sag 249/81, den såkaldte »Buy Irish«-sag, Sml. 1982, s. 4005, præmis 27.

3 — Samme dom, præmis 15.

4 — Årsrapport og årsregnskab for regnskabsåret, der sluttede den 31. 3. 1981, s. 17.

under den fælles markedsordning, dersom de pågældende fremstød blev gennemført i den bestemte hensigt at udelukke de andre sorter fra markedet. Dersom virkningen blev en sådan udelukkelse, ville det indebære en risiko for uligevægt i prisnoteringerne for de andre sorter, ikke alene på markedet i Det forenede Kongerige, men også på samtlige andre markeder i Fællesskabet. Andre medlemsstater kunne således blive foranlediget til på fællesskabsbudgettets regning at iværksætte tilbagekøb af andre æblesorter, hvis afsætning de omtalte foranstaltninger ville have vanskeliggjort.

Det bemærkes, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem retterne i henhold til traktatens artikel 177 påhviler den nationale ret, som alene har et umiddelbart kendskab til den pågældende sags faktiske omstændigheder, og som i givet fald kan anordne foretagelse af bevisførelse i ethvert fornødent omfang, at fastslå det nøjagtige omfang af rådets salgsfremmearbejde til fordel for sorterne Cox og Bramley. Såfremt der, som anført af rådet, alene er tale om enkeltstående fremstød af meget begrænset rækkevidde, kan det antages, at de ikke fører til en udelukkelse i strid med den fælles markedsordning.

b) Salgsfremstødene til fordel for sorterne Cox og Bramley ville endvidere være i strid med forbudet mod forskelsbehandling af producenterne i henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, dersom de blev gennemført med det formål og den virkning at udelukke de andre sorter, der avles i Det forenede Kongerige, fra markedet. Også i denne henseende tilkommer det den nationale ret at fastslå, om dette er tilfældet.

B — Vedrørende arbejdet med kvalitetsnormer

Rådet retter henstillinger til de britiske frugtavlere for at opnå, at disse kun bringer frugt af bestemte kvaliteter på markedet.

Forordningen om den fælles markedsordning for frugt og grønsager tillader salg af frugt af andre kvaliteter (i praksis frugt af ringere kvalitet).

Det er derfor væsentligt at fastslå, om »henstillingerne« var af bindende karakter, idet de i så fald ville være i strid med forordning nr. 1035/72, nærmere bestemt med forordningens afsnit I: fælles normer [1].

Imidlertid foreligger der beklageligvis kun en enkelt oplysning herom. Nævnte råd anfører i en passus i årsberetningen for 1981, at det »... med tilfredshed [kan] udtale, at selv om der på engrosmarkederne er fundet frugt under den anbefalede mindstestørrelse, er det kun sjældent forekommet, at en frugtavler på ny har solgt sådan frugt efter at være gjort opmærksom på fejlen« [2], og rådet tilføjer, at »der på foranledning af indberetninger om grossisters salg af frugt under mindstestørrelsen er foretaget nærmere undersøgelser, og navnene på de grossister, der forekommer flere gange, er blevet indsendt til The National Federation of Fruit and Potato Trades« [3].

Også vedrørende dette spørgsmål bemærkes, at det alene er den nationale ret, der kan fastslå den præcise rækkevidde af henstillingerne. Efter min mening bør simple meningstilkendegivelser ikke antages at være i strid med forordning nr. 1035/72.

1 — Artiklerne 2-12.
2 — Side 11.
3 — Side 11.

IV — Jeg skal herefter behandle de punkter, som den forelæggende ret særskilt har omtalt i spørgsmålets forskellige afsnit:

1. Der er ingen tvivl om, at rådets sammensætning, som den forelæggende ret har henvist til i det første underspørgsmål, ikke på noget punkt er i strid med fællesskabsretten.

Det bemærkes herved, at der med rådets sammensætning (Constitution of Council) sigtes til medlemmerne af rådet (frugtavlere, ansatte, uafhængige, samt personer med særligt kendskab til salg og distribution), som udnævnes af ministeren [1].

Det samme gælder vedrørende de andre former for virksomhed, som dette organ faktisk udøver, såsom markedsundersøgelser samt, i yderst begrænset omfang, udførelse eller fremme af videnskabelig forskning.

Det må antages, at rådet aldrig har udført, og fortsat ikke udfører de arbejdsopgaver, der anføres i bilag I til anordningerne af 1966 og 1980.

2. Pligten til at lade sig registrere (den forelæggende rets andet underspørgsmål) udgør efter min opfattelse alene et middel til at sikre opkrævningen af den obligatoriske afgift, der omtales i det fjerde underspørgsmål. Det må nemlig anses for nødvendigt at pålægge frugtavlerne at lade sig registrere hos rådet for at muliggøre en effektiv opkrævning af den afgift, de skal betale. Den omstændighed at undladelsen af at opfylde den omtalte forpligtelse særskilt er belagt med straf, er efter min opfattelse ikke tilstrækkelig til, at forpligtelsen skal bedømmes uafhængigt af opkrævningen af afgiften.

3. Rådets beføjelse til at påbyde frugtavlerne at indsende beretninger og oplysninger om den virksomhed, de udøver, samt at der er hjemlet straf for at tilsidesætte denne forpligtelse, er efter min opfattelse heller ikke i strid med nogen bestemmelse eller noget princip i fællesskabsretten.

4. Det er derimod vanskeligere at bedømme lovligheden at den obligatoriske årlige afgift, som frugtavlerne indbetaler til rådet, for at dette kan afholde udgifterne ved dets virksomhed.

I denne forbindelse skal jeg bemærke, at jeg her alene tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede afgift er lovlig i sig selv og ikke til, at den finansierer rådets aktiviteter, som muligvis er i strid med fællesskabsretten. Fastslår den forelæggende ret, at den udøvede virksomhed vedrørende såvel reklame som kvalitetsforbedring er ulovlig, må det samme selvsagt gælde for den afgift, der bruges til at finansiere den omhandlede virksomhed.

Jeg skal uden videre fastslå, at afgiften som en foranstaltning af økonomisk art ikke skal bedømmes i lyset af traktatens artikel 30 og følgende [2].

Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at den omhandlede afgift ikke kan betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som en indførsels- eller udførselstold, som er forbudt i henhold til traktatens artikel 13, henholdsvis artikel 16, eftersom den ikke er pålagt

1 — § 4 i »Apple and Pear Development Council Orders« af 1966 og 1980.

2 — Jfr. herved navnlig dom af 22. 3. 1977, Iannelli, sag 74/76, præmis 9, jfr. Sml., s. 574, samt Warners forslag til afgørelse i sag 177/78, Pigs and Bacon Commission mod McCarren, jfr. Sml., s. 2209, s. 2210.

æblerne og pærerne ved deres overskridelse af en indre fællesskabsgrænse [1].

Spørgsmålet om afgifternes retmæssighed må endvidere bedømmes ud fra bestemmelserne i den fælles markedsordning. I en dom af 13. marts 1981 [2] udtalte Domstolen, at en afgift, som producenterne skulle bære ud fra værdien af visse landbrugsprodukter under en fælles markedsordning, i princippet ikke stred mod den pågældende fælles markedsordning, medmindre den »hindrede de ved de pågældende fælles markedsordninger indførte mekanismer med hensyn til den fælles prisdannelse og reguleringen af tilførslerne til markedet i at fungere« [3]. Det er efter min mening klart, at afgifter i den foreliggende sag ikke har sådanne virkninger.

5. Endelig skal jeg som svar på den britiske rets sidste underspørgsmål anføre, at det forekommer mig logisk, at de ganske små frugtavlere ikke er omfattet af de forpligtelser, der omhandles i de nævnte underspørgsmål. Det må formodes, at frugtavlere, der råder over mindre end to hektarer jord beplantet med æble- eller pæretræer eller mindre end halvtreds æble- eller pæretræer, ikke afsætter deres produktion erhvervsmæssigt eller kun gør det i ubetydeligt omfang.

V — Vedrørende det andet spørgsmål:

Det er efter min opfattelse indlysende, at dersom de omhandlede foranstaltninger er i strid med fællesskabsretten, bliver de ikke lovlige, selv om de er vedtaget af et organ, som et flertal af de berørte frugtavlere ønskede oprettet og har opretholdt. Det siger næsten sig selv, at de omhandlede foranstaltninger hverken ved et sådant samtykke eller så meget desto mindre ved høring af andre berørte parter kan bringes i overensstemmelse med fællesskabsretten.

VI — Ligesom spørgsmål 1 omfatter den nationale rets tredje spørgsmål flere underspørgsmål.

1. Retten ønsker fastslået, om de bestemmelser i fællesskabsretten, som rådet eventuelt har tilsidesat, har direkte virkninger, således at de giver enkeltpersoner rettigheder, som disse kan gøre gældende ved de nationale domstole.

I forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål forudsatte jeg, at det er muligt, at visse af rådets aktiviteter er i modstrid med dels forordningen om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, dels med traktatens artikel 40, stk. 3.

Den direkte virkning af bestemmelserne i den fælles markedsordning følger af, at de findes i en forordning, som i medfør af traktatens artikel 189 »gælder umiddelbart i hver Medlemsstat« [4].

1 — Dom af 12. 7. 1973, Geddo, sag 2/73, præmisserne 5 og 6, jfr. Sml., s. 878-879; de endnu utrykte domme af 17. 5. 1983, Kommissionen mod Belgien, sag 132/82, præmis 8, og Kommissionen mod Luxembourg, sag 133/82, præmis 9.

2 — Irish Creamery Milk Suppliers Association m.fl. mod Irland m.fl.; Martin Doyle m.fl. mod An Taoiseach m.fl., de forenede sager 36 og 71/80, Sml., s. 735.

3 — Samme dom, præmis 24, jfr. Sml., s. 753.

4 — Dom af 29. 11. 1978, Pigs Marketing Board mod Redmond, sag 83/78, præmis 67, jfr. s. 2374.

Inden for rammerne af markedet for frugt og grønsager beror den direkte virkning af artikel 40, stk. 3, på, at den er blevet gennemført ved forordning nr. 1035/72 [1].

2. Det står endvidere fast, at dersom afgiften skulle vise sig at være bestemt til at finansiere en virksomhed, der er i strid med de nævnte bestemmelser, vil frugtavlerne kunne påberåbe sig denne omstændighed som grundlag for en ubetinget frifindelse for ethvert krav om betaling af afgiften [2].

3. På grundlag af den direkte virkning af de bestemmelser, der eventuelt er tilsidesat, kan der endvidere i princippet fremsættes et krav om tilbagebetaling af de årlige udgifter, der er betalt af frugtavlerne. Et sådant krav om tilbagebetaling skal dog begrænses til den del af afgiften, der benyttes til at finansiere en virksomhed i strid med fællesskabsretten. Det tilkommer den nationale domstol på dette grundlag og efter de gældende nationale bestemmelser af afgøre, hvorledes den omtalte tilbagebetaling skal gennemføres [3].

4. Den nationale ret ønsker endvidere fastslået, om et søgsmål med påstand om tilbagebetaling af afgifterne også omfatter afgifter, der er betalt før afsigelsen af dommen i den præjudicielle sag, eller om søgsmålet må begrænses til de eventuelle beløb, der kan tænkes at blive betalt efter afsigelsen af den nævnte dom.

a) Dette spørgsmål er i Domstolens praksis principielt blevet besvaret således, at den fortolkning, der finder sted under udøvelsen af kompetencen i henhold til artikel 177, og som »domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel ... belyser og præciserer i nødvendigt omfang betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, *således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden.* Det følger heraf, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt« [4].

Imidlertid kan Domstolen undtagelsesvis under henvisning til »bydende retssikkerhedsbetragtninger med hensyn til samtlige de interesser, som gør sig gældende, offentlige såvel som private« begrænse den tilbagevirkende gyldighed af en sådan dom til personer, »som allerede har anlagt retssag eller rejst en tilsvarende administrativ klage« [5].

b) Det må erkendes, at det er vanskeligt at træffe valget mellem hovedreglen og undtagelsen. På den ene side forekommer det mig nødvendigt, at princippet om, at domme i præjudicielle sager har virkning ex tunc må fastholdes. På den anden side finder jeg, at den foreliggende sag opfylder betingelserne for at anvende den undtagelse, som blev hjemlet ved dommen i Defrenne II-sagen og fastholdt i dommen i Ariete-sagen [6].

1 — Den fornævnte dom i Geddo-sagen, præmisserne 2-4, jfr. Sml., s. 875-878.

2 — Den fornævnte dom i Pigs and Bacon Commission-sagen, præmis 24, Sml., s. 2191-2192.

3 — Samme dom, præmis 25, jfr. Sml., s. 2192.

4 — Dom af 27. 3. 1980, Amministrazione delle Finanze dello Stato mod Denkavit, sag 61/71, præmis 16, jfr. Sml., s. 1223; dom af samme dato i de forenede sager 66, 127 og 128/79, Salumi m.fl., præmis 9, jfr. Sml., s. 1260.

5 — Dom af 8. 4. 1976, Defrenne mod Sabena (Defrenne II), sag 43/75, præmisserne 69-75, navnlig præmisserne 74 og 75, jfr. Sml., s. 480; dom af 10. 7. 1980 (tredje afdeling), Amministrazione delle Finanze dello Stato mod Ariete, sag 811/79, præmis 6, jfr. Sml., s. 2553.

6 — Den fornævnte dom, præmis 7, Sml. 1980, jfr. s. 2553.

Den foreliggende sag ligner Defrennesagen på det punkt, at Kommissionen i begge sager igennem lang tid indtog den samme holdning til det rejste spørgsmål. Det nå nemlig konstateres, at der i de andre medlemsstater findes lignende organer som The Apple and Pear Development Council, og at Kommissionen aldrig har hævdet, at disses virksomhed er i strid med fællesskabsretten eller så meget desto mindre anlagt traktatbrudssag i anledning af den nævnte virksomhed. Det fremgår tværtimod af et svar, som landbrugskommissær Dalsager den 17. august 1981 gav til medlem af Europa-Parlamentet Scott Hopkins, at han på daværende tidspunkt var af den opfattelse, at rådets virksomhed, og navnlig opkrævningen af afgiften, var forenelig med fællesskabsretten.

5. Den nationale ret ønsker endelig fastslået, om domstolene i en medlemsstat, når de skal afgøre, om der består krav på tilbagebetaling af afgifterne, er berettiget til at tage i betragtning, at de penge, afgifterne har indbragt, er blevet anvendt til formål, som frugtavlerne har eller kunne have draget fordel af.

Også vedrørende dette punkt foreligger der en ganske fast praksis. Domstolen har nemlig fastslået, at »fællesskabsretten [ikke] udelukker . . ., at nationale retter i overensstemmelse med national lovgivning tager hensyn til, at afgifter opkrævet med urette har kunnet indregnes i de priser, der er fastsat af den afgiftspligtige virksomhed og har herved kunnet overvæltes på køberne« [1]. Domstolen har endog præciseret, »at kravet om beskyttelse af de rettigheder [rettigheder som de nationale retter har pligt til at beskytte], som Fællesskabets retsorden sikrer på dette område, ikke indebærer, at der skal ske tilbagebetaling af afgifter opkrævet med urette, såfremt dette måtte føre til en ugrundet berigelse« [2].

Denne løsning kan efter min opfattelse overføres på de af den forelæggende ret nævnte tilfælde, hvor en afgift er blevet anvendt til formål, der er til fordel for dem, der har betalt den.

VII — Vedrørende spørgsmål fire:

Med dette spørgsmål ønskes det fastslået, på hvilket tidspunkt konflikten opstod mellem traktatens artikel 30 eller artikel 34 og en af de foranstaltninger, der omhandles i spørgsmål 1.

Som allerede anført kan det ikke antages, at rådets virksomhed på noget punkt er i strid med traktatens artikel 34. Som jeg også imidlertid har anført, kan et sådan organs indsats til fordel for bestemte sorter samt vedrørende kvalitetsnormer »direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, . . . hindre samhandelen i Fællesskabet [3]. Det omhandlede spørgsmål der derfor på ingen måde af teoretisk art.

Den nationale rets tvivl vedrører to tidspunkter den 1. januar 1975 og den 1. februar 1973. Vælger man den 1. januar 1975, er der tale om en anvendelse af tiltrædelsesaktens artikel 42, stk. 2;

1 — Den anførte dom af 10. 7. 1980, Ariete, domskonklusionen, jfr. Sml., s. 2557. Jfr. i overensstemmelse hermed den allerede tidligere omtalte afgørelse i sagen Pigs and Bacon Commission mod McCarren, præmis 25, jfr. Sml. 1979, s. 2192, samt punkt 3 i domskonklusionen, jfr. s. 2194.

2 — Den førnævnte dom i Ariete-sagen, præmis 13, Sml. 1980, jfr. s. 2555.

3 — Den klassiske formulering, som har været gældende siden dommen af 11. 6. 1974, sag 8/74, Dassonville, præmis 5, jfr. Sml., s. 851.

denne bestemmelse findes i »akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne«, fjerde del (overgangsforanstaltninger), afsnit I (den frie bevægelighed for varer). Det fremgår af bestemmelsen, at foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative import- og eksportrestriktioner afskaffes senest på dette tidspunkt.

Artikel 60, stk. 1, henhører under afsnit II (landbruget) i den nævnte fjerde del. Den foreskriver, at den ordning, der i Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning anvendes for blandt andet foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, i de nye medlemsstater anvendes fra den 1. februar 1973 med visse undtagelser, som her er uden betydning.

Der kan ikke herske tvivl om, at det er den sidstnævnte bestemmelse — og dermed datoen den 1. februar 1973 — der finder anvendelse som »lex specialis« for landbrugsprodukterne.

Af samtlige de anførte grunde foreslår jeg som konklusion, at de spørgsmål, der er forelagt af dommer Brian Grant, Tunbridge Wells County Court, besvares således:

I. i) Et organ, der er sammensat som The Apple and Pear Development Council, er ikke i strid med fællesskabsretten.

De reklamefremstød, der gennemføres af et sådant organ til fordel for bestemte frugtsorter, er i strid

— med forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, dersom de medfører, at de andre sorter udelukkes,

— med traktatens artikel 40, stk. 3, dersom de gennemføres med det formål og den virkning at udelukke andre sorter fra markedet.

Nævnte råds »henstillinger« vedrørende kvalitetsnormerne er i strid med forordning nr. 1035/72, såfremt de er bindende.

ii) Frugtavlernes forpligtelse til at lade sig registrere hos rådet er ikke i sig selv i strid med fællesskabsretten.

iii) Oprettelsen af et organ, der har beføjelse til at påbyde æble- og pæreavlerne at indsende beretninger og andre oplysninger, er ikke i strid med fællesskabsretten.

iv) Den i nærværende sag omhandlede afgift er ikke i sig selv i strid med fællesskabsretten. Afgiften er derimod i strid med fællesskabsretten, hvis den benyttes til at finansiere en virksomhed, der i sig selv er i strid med fællesskabsretten.

v) Det er ikke i strid med fællesskabsretten, at frugtavlere, der besidder mindre end to hektarer jord eller jord, der er beplantet med mindre end halvtreds æble- eller pæretræer, er undtaget fra de omhandlede foranstaltninger.

II. Såfremt det må antages, at de omhandlede foranstaltninger er i strid med fællesskabsretten, afhjælpes denne konflikt ikke ved, at et flertal af frugtavlerne har samtykket i disse foranstaltninger, eller så meget desto mindre ved, at der er gennemført en høring af andre interesserede parter.

III. Traktatens artikel 40, stk. 3, og rådets forordning nr. 1035/72 har direkte virkning, således at de giver retssubjekter rettigheder, som de kan gøre gældende ved nationale domstole:

— frugtavlerne kan gøre den indsigelse gældende, at den virksomhed, som rådet finansierer ved en afgift, der opkræves hos frugtavlerne, er i strid med fællesskabsretten, og herved opnå ubetinget fritagelse for ethvert krav om betaling af denne afgift;

— omvendt er frugtavlerne berettiget til at kræve tilbagebetaling af samtlige de beløb, der er opkrævet i strid med fællesskabsretten;

— den omtalte tilbagesøgning gennemføres i henhold til bestemmelserne i den nationale lovgivning. Den nationale ret kan navnlig, ud fra den nationale lovgivning, tage hensyn til den fordel, som frugtavlerne har eller kunne have haft af den omhandlede afgift;

— det følger af bydende retssikkerhedshensyn, at der i den foreliggende sag kun kan fremsættes krav om tilbagebetaling af urigtigt erlagte afgifter, såfremt kravet vedrører betalinger, der er sket efter afsigelsen af dommen, bortset fra tilfælde, hvor de pågældende personer har anlagt retssag eller rejst en tilsvarende administrativ klage.

IV. Dersom en af rådets aktiviteter må anses for at være i strid med traktatens artikel 30, som gennemført ved forordning nr. 1035/72, må det antages, at denne konflikt i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 1, har bestået fra den 1. februar 1973.