FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 7. JUNI 1977 [1]

Høje Ret.

1. Fællesskabet lider til stadighed under et struktuelt overskud inden for sektoren for mælk og de heraf afledte produkter. Denne situation skyldes et alt for rigeligt udbud — som på lang sigt skønnes at vokse med 1,7 % årligt — mod en stagnerende efterspørgsel. Navnlig i løbet af de seneste år er forbruget af smør gået ned, medens mælkeforbruget har været relativt stabilt dog med en nedadgående tendens, og kun osteforbruget stiger. Overskudsproduktionen af mælk går hånd i hånd med en stærk forøgelse af antallet af virksomheder, der omdanner denne til skummetmælkspulver. Også de lagre af dette produkt, som interventionsorganerne ligger inde med, er hurtigt blevet forøget og med ret anseelige proportioner. Fra 160 000 t den 1. januar 1973 er de således steget til 1 100 000 t den 1. januar 1976, med en fast stigende tendens i løbet af årets første semester.

Parallelt med denne forøgelse af lagrene er der sket en gradvis stigning i interventionsprisen for mælkepulver, som er gået op fra 47 RE i 1971-1972, til 54 RE i 1972-1973, til 79 RE i 1974, til 88 RE i 1975 og endog til 91 RE i 1976.

Skummetmælkspulver til menneskeføde har kunnet sælges på markedet til priser, som ligger tæt op ad interventionsprisen, men den mængde af produktet, som afsættes på denne måde, er forholdsvis beskeden.

I øvrigt skulle skummetmælkspulveret, når henses til prisniveauet for foder med et tilsvarende proteinindhold, for at kunne konkurrere på fodermarkedet udbydes til en pris, som var ca. en sjettedel af den, som interventionsorganerne betaler producenten.

Det er under disse omstændigheder, at Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 »om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes til foder« (EFT L 67, s. 18 af 15. 3. 1976) blev udstedt.

I præamblen til denne retsakt bemærker Rådet, at »de lagerbeholdninger af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne har opkøbt i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter ... har nået et meget stort omfang«. Da disse beholdninger udgør en vigtig proteinkilde, som kan anvendes til foderbrug, og med henblik på en mere omfattende anvendelse af denne type proteiner i foder til andre dyr end kalve (hvis normale føde allerede indbefatter mælk) finder Rådet det nødvendigt at »fastsætte« en forpligtelse til at opkøbe en vis mængde skummetmælkspulver, som er denatureret, med henblik på at sikre, at det anvendes til dets oprindelige bestemmelse«.

Dette fastsættes der regler for i forordningens artikel 1.

Som følge heraf betinger forordningens artikel 2 ydelse af støtte, som er hjemlet ved fællesskabsordningen for en række vegetabilske produkter, der normalt anvendes i foder — raps-, rybs- og solsikkefrø, hørfrø og sojabønner osv. — at fremlæggelse af et bevis for opkøb og denaturering af skummetmælkspulver (denatureringen skal foretages, som det allerde præciseres i præamblen til forordningen, for at undgå, at det anvendes til andet end foder). Som alternativ hjemler artikel 2 en sikkerhedsstillelse som garanti for gennemførelse af diverse opkøbs- og denatureringsdispositioner, en

1 — Oversat fra italiensk.

sikkerhedsstillelse, som faktisk ifølge artikel 4 frigøres ved fremlæggelse af bevis for de nævnte dispositioners gennemførelse.

I øvrigt betinger forordningens artikel 3 enhver fri omsætning i Fællesskabet af et antal vegetabilske foderprodukter fra tredjelande af fremlæggelse af et »proteincertifikat«, og disse produkter udgør i virkeligheden den største del af den slags produkter, som forbruges inden for Fællesskabet. For at opnå certifikatet skal den pågældende stille sikkerhed eller fremlægge det netop omtalte dokument.

Omkostningerne ved iværksættelsen af ordningen bæres af de personer, som successivt opkøber de i artikel 2 eller 3 nævnte varer eller de proteinvarer, som er opnået ved forarbejdning af disse varer, for kontrakter, der er afsluttet inden den 15. marts 1976, da forordningen trådte i kraft. Dette er indholdet af artikel 5 i den forordning, vi her beskæftiger os med.

Endelig bør det bemærkes, at forordningen ifølge artikel 11 skulle finde anvendelse fra den 1. april 1976. Imidlertid skulle to bestemmelser i samme forordning allerede finde anvendelse fra den 19. marts 1976. Det drejer sig om artikel 3, stk. 1 vedrørende kravet om »proteincertifikat« som betingelse for overgang til fri omsætning og artikel 5, hvorefter byrderne for tidligere indgåede kontrakters vedkommende overvæltes på køberne. Den netop omtalte artikel 11 fastsatte ligeledes datoen for forordningens ophør, idet den bestemte, at denne fandt anvendelse på raps- og rybfsfrø osv. hidrørende fra Fællesskabet, for hvilke der var stillet sikkerhed, eller for hvilke det i artikel 6 nævnte dokument var blevet fremlagt inden den 31. oktober 1976, og på varer fra andre lande, som var indført inden samme dato.

Den mulighed for forlængelse af ordningen som hjemles i artikel 11, sidste stk., har Rådet ikke benyttet sig af, men har afvist et forslag herom fra Kommissionen.

Den således indførte ordning er blevet præciseret og kompletteret i månederne marts og juli 1976 ved visse forordninger fra Kommissionen, som har fastlagt de nærmere gennemførelsesbestemmelser, nærmere bestemt forordning nr. 677 (af 26. 3. 1976), 746, 749, 753 (af 31. 3.), 764 (af 1. 4.), 902 (af 20. 4.), 1110 (af 13. 5.), 1131 (af 14. 5.), 1409 (af 18. 6.) og 1743 (af 20. 7. s.å.).

Jeg vil begrænse mig til at minde om, at forordning nr. 677/76, samtidig med at den fastsatte de nærmere regler for begæring om udstedelse og gyldighed af »proteincertifikater«, i et bilag gav bestemmelser om, hvor stor sikkerhed, der skulle stilles for de enkelte produkter, medens forordning nr. 753/76 fastsatte de nærmere regler for salg af skummetmælkspulver, som skal anvendes i foder.

2. Det centrale emne, som er fælles for de forskellige indlæg i de mundtlige forhandlinger, og som jeg vil behandle i dette forslag til afgørelse, drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 763/76 er i overensstemmelse med EØF-traktatens bestemmelser. Ved fire erstatningssager mod Rådet og Kommissionen (sagerne 83 og 94/76, 4 og 15/77) samt ved fire præjudicielle søgsmål, som er indbragt af forskellige nationale retter (sagerne 114, 116, 119 og 120/76), hævdes det med til dels ensartede begrundelser, at forordningen er i strid med traktaten.

Sagsøgerne i de fire første sager — nemlig de tyske virksomheder »Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH und Co. KG«, »Bernd Adleff«, »F. X. Zollner KG«, »Christof Schwab« — producerer og sælger små kyllinger, opdrætter læggehøns og producerer og sælger æg. De mener at have lidt et tab på grund af den prisstigning på foder, som er indtruffet ved anvendelsen af forordning nr. 563/76.

Tre af sagerne i den anden gruppe (116, 119 og 120) er sager, som verserer for College van Beroep voor het Bedrijfsleven i Nederlandene, Finanzgericht Hamburg

og Finanzgericht Bremen. Disse sager skyldes søgsmål, som importører har anlagt mod retsakter, udstedt af nationale myndigheder, hvorved der i perioden mellem den 15. april og den 11. maj 1976 blev givet afslag på anmodninger om tilladelse til import af vegetabilsk foder uden forudgående fremlæggelse af »proteincertifikatet« eller, i sag 116/76, om udstedelse af nævnte certifikat uden forudgående sikkerhedsstillelse.

Sag 114/76 er derimod opstået på grund af en sag mellem to virksomheder. Sagsøger i denne sag fremstiller oste og foder og benytter hertil råvarer, som opkøbes hos forskellige importører; sagsøgte i samme sag, som opdrætter læggehøns, havde købt det nødvendige foder hos sagsøgeren. Da den førstnævnte virksomheds leverandør havde overvæltet byrden ifølge forordning nr. 563/76 på denne, ville virksomheden igen overvælte byrden på sagsøgte, som imidlertid nægtede at betale beløbet. Førstnævnte virksomhed indbragte derfor sagen for Landgericht Oldenburg og krævede det beløb, som den mente at være berettiget til ifølge forordning nr. 563/76. Denne ret har ligesom de netop nævnte tre retter anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende den omhandlede forordnings gyldighed.

Det skal nærmere anføres, at problemet vedrørende gyldigheden af forordning nr. 563/76 omhandles i al almindelighed ved et enkelt spørgsmål fra Finanzgericht Hamburg og Bremen og Landgericht Oldenburg, der kun adskiller sig i ordlyden, hvilket ikke har nogen væsentlig betydning for det stillede spørgsmål; College van Beroep voor het Bedrijfsleven har stillet syv spørgsmål, svarende til syv formodede tilfælde af, at forordning nr. 563/76 ikke stemmer overens med fællesskabsretten, og af hvert af disse følger det, at forordningen »ikke har bindende virkning«. Jeg finder det unødvendigt her at gengive spørgsmålene som formuleret af den forelæggende ret, da de vil blive diskuteret enkeltvis, når jeg gennemgår problemets forskellige aspekter.

Til støtte for annullationspåstanden er der fremsat følgende anbringender, som er fælles for alle de ovennævnte sager:

— overtrædelse af traktatens artikel 39, stk. 1, som fastlægger formålene med den fælles landsbrugspolitik;
— overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit;
— overtrædelse af det almindelige princip om forholdet mellem mål og midler.

Desuden er som fjerde anbringende rejst spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, litra e), og 86, litra d), dvs. af reglerne til beskyttelse af den fri konkurrence; denne er fælles for alle sagerne bortset fra sag 114/76.

De faktiske forhold, som skal lægges til grund, er de samme i alle sagerne.

Selv om der er tale om to grupper af retssager, som klart adskiller sig fra hinanden såvel med hensyn til deres sagsgenstand som til deres funktion, er det fuldt ud muligt at behandle de almindelige retlige problemer, som rejses i disse retssager og som vedrører gyldigheden af en og samme retsakt fra Rådet, under ét i dette forslag til afgørelse. Der er ikke desto mindre en vigtig processuel forskel mellem sagerne i første og anden gruppe. I de præjudicielle sager drejer det sig kun om at afgøre de rejste spørgsmål, medens denne afgørelse i erstatningssagerne er præliminær i forhold til problemerne om, hvorvidt der er tale om et ansvar og et tab, som skal erstattes. Behandlingen af sidstnævnte spørgsmål afhænger faktisk af, hvorledes problemet vedrørende gyldigheden af forordning nr. 563/76 bliver løst. De omhandlede spørgsmål skal kun behandles, hvis det fastlås, at den omhandlede forordning er behæftet med en særlig kvalificeret ulovlighed. Forordningen er udtryk for, at der er truffet et skønsmæssigt politisk-økonomisk valg, og den medfører som sådan ifølge Domstolens faste praksis ikke for Fællesskabet ansvar uden for kontraktsforhold i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2,

medmindre der er sket en overtrædelse af en højere retsnorm eller et højere retsprincip til beskyttelse af private (se angående dette sidste dom af 31. 3. 1977 i de forenede sager 54-60/76).

Gyldigheden af den omhandlede forordning er udover i de søgsmålsgrunde, som er fælles for alle de her omhandlede retssager, blevet betvivlet ved andre søgsmålsgrunde, der er fremsat i den eller den bestemte sag. Jeg vil undersøge de sidstnævnte, når jeg har analyseret de fælles problemer.

3. Jeg finder det nyttigt først at fremsætte nogle korte bemærkninger om den almindelige domstolskontrol med Rådets og Kommissionens udøvelse af deres skønsmæssige beføjelser til at fastlægge og forvalte den fælles landbrugspolitik.

Domstolen har utvivlsomt en kontrolbeføjelse med hensyn til forordningernes lovlighed, men kan til gengæld ikke efterprøve hensigtsmæssigheden af Rådets og Kommissionens økonomisk-politiske beslutninger. Den kan kun undersøge, hvorvidt de grænser, som traktaten og de almindelige principper sætter for udøvelsen af disse fællesskabsinstitutioners skønsmæssige beføjelser, er overskredet. Det er altså ikke Domstolens opgave at undersøge, hvorvidt Rådet i betragtning af de økonomiske forhold havde kunnet vedtage en mere velegnet bestemmelse end den, hvis gyldighed bestrides. Domstolen skal ikke efterprøve, hvorledes Rådet eller Kommissionen udøver de beføjelser og funktioner, som henhører under den vide skønsmæssige beføjelse, men hvorvidt de retsakter, som er udstedt i medfør af disse beføjelser, »er ugyldige«. Følgelig kan Domstolen ikke erstatte den pågældende myndigheds skøn med sit eget, den skal begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen lider af åbenbare mangler, eller om den er behæftet med magtfordrejning (dom af 14. 3. 1973 i sag 57/72), Westzucker, Sml. 1973, s. 321).

Dette udelukker imidlertid ikke fuldstændigt Domstolens mulighed for at bedømme økonomiske forhold i det omfang, denne bedømmelse er nødvendig ved udøvelsen af legalitetskontrollen. I det følgende får vi at se, at dette er tilfældet, navnlig når overholdelsen af proportionalitetsprincippet bliver efterprøvet. Men det ligger klart uden for Domstolens kompetence at efterprøve hensigtsmæssigheden af en af Rådet og Kommissionen vedtaget økonomisk-politisk kurs eller at undersøge holdbarheden af økonomiske forudsigelser, som disse institutioner har lagt til grund for bestemte beslutninger. Der kan dog være tilfælde, hvor Domstolen bør foretage en vurdering af, hvorvidt en foranstaltning var nødvendig, eller hvor alvorlig den situation var, som førte til dens vedtagelse; jeg tænker f.eks. på tilfælde, hvor man for at prøve beskyttelsesforanstaltningens lovlighed må godtgøre eksistensen af de forudsætninger, som retfærdiggør deres vedtagelse. Men det er kun et eksempel; det, som det i reglen drejer sig om her, har intet at gøre med beskyttelsesforanstaltninger, da der kun er tale om en administrativ foranstaltning for landbruget i forbindelse med strukturelle forhold, som er stærkt forværret på grund af situationen i en given periode.

4. Det første fælles anbringende for de forskellige retssager drejer sig, som vi har set, om, at forordning nr. 563/76 strider mod formålene for den fælles landbrugspolitik som anført i traktatens artikel 39, stk. 1. Jeg vil ikke ordret citere bestemmelsen her, men blot minde om, at dens formål i den væsentlige er følgende:

a) at forøge landbrugets produktivitet ved at fremme den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne;
b) herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard;
c) at stabilisere markederne;
d) at sikre forsyningerne;
e) at sikre forbrugerne rimelige priser.

De virksomheder, som er parter i nærværende sag, og som er forbrugere af foder, hævder, at forpligtelsen til at op-

købe skummetmælkspulver ikke har nogen som helst forbindelse med disse formål. Følgelig foreligger der en overtrædelse af traktatens artikel 40, stk. 3, første afsnit, som skulle udgøre den retlige hjemmel for Rådets forordning. Artiklen bestemmer, at »den fælles ordning under en af de i stykke 2 nævnte former kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål.« Den anfægtede forordning skulle ingenlunde være nødvendig for at realisere artikel 39's formål. Bortset fra, at forordningen ikke har noget at gøre med at sikre forsyningerne og at sikre forbrugeren rimelige priser, fremmer den ikke en forøgelse af landbrugets produktivitet, men hindrer snarere såvel en rationalisering af landbrugsproduktionen som en realisering af det formål, som består i at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard. De pågældende firmaer udtaler, idet de går tilbage til spørgsmålet om, hvorvidt fastsættelsen af interventionsprisen for mælk er sket på et for højt niveau, at den således foretagne fastsættelse, som langtfra begunstiger en stabilisering af markederne, såvel medfører overproduktion som forøgede lagre. Efter deres opfattelse bør stabiliseringen af markederne forstås således, at produktionen tilpasses efterspørgslen, især efterspørgslen inden for Fællesskabet; ifølge dette kriterium bør hele fællesskabspolitikken inden for mælkesektoren, som har ført til den her omhandlede forordning, betragtes som en fravigelse fra dette mål.

Rådet og Kommissionen retfærdiger gennemførelsen af forordning nr. 563/76 med, at formålet i den fælles landbrugspolitik, nemlig at stabilisere markederne, blev søgt opfyldt. De bemærker hertil, at formålet med forordningen under hensyn til de uforsvarligt store lagre af skummetmælkspulver, som havde ophobet sig i løbet af 1975, var at undgå, at disse yderligere forøgedes. Kommissionen hævder især, at stabiliseringen af markedet ikke blot kræver, at der vedtages præventive foranstaltninger, men også, at der vedtages korrigerende foranstaltninger, som kan fjerne eller mindske følgerne af en allerede eksisterende uligevægt. For at de omhandlede foranstaltningers hensigtsmæssighed for det ønskede mål kan bedømmes, må de ses i sammenhæng med hele Fællesskabets politik inden for mælkesektoren.

Ifølge Kommissionen var den trufne foranstaltning i øvrigt ikke blot af den netop anførte grund egnet til at stabilisere markederne, men var ligeledes nødvendig og endog den eneste mulighed, som stod åben til dette formål, idet en indgriben for at fjerne årsagerne til de strukturelle overskud ikke med kort frist havde kunnet bidrage til en formindskelse af lagrene. At indføre en afgift, hvilket sikkert på langt sigt var mere egnet til at dreje situationen i en heldig retning, kunne på den anden side ikke lade sig gøre fra den ene dag til den anden på grund af de mange problemer, som dette ville rejse.

Førend jeg tager stilling til de forskellige opfattelser finder jeg det belejligt at minde om et allerede nævnt kriterium, nemlig at bedømmelsen af, om nævnte forordning er i overensstemmelse med traktatens artikel 39 og 40 ikke kan resultere i en undersøgelse af hele Fællesskabets økonomiske politik inden for mælke- og mælkeproduktsektoren (jeg tænker især på spørgsmålet om fastsættelse af interventionspriserne for mælk, hvilke skulle være uforholdsmæssigt høje, og som skal have forårsaget den overskudssituation, som forordning nr. 563/76 har søgt at råde delvist og midlertidigt bod på).

Når dette er sagt, bør man spørge, hvilken sammenhæng der skal være mellem en forordning på landbrugsområdet og artikel 39, for at forordningen kan anses for gyldig. Det er klart, at man ikke kan forlange, at enhver generel retsakt forfølger alle de i bestemmelsen opstillede mål; det er tilstrækkeligt, at den forfølger et af dem. Men den største vanskelighed består i, at forfølgelsen af et formål undertiden indebærer, at et andet må ofres.

Ifølge intervenienten i sag 116/76, firmaet Granaria, som særligt har argumen-

teret på dette punkt, bør en forordning, som fremmer gennemførelsen af nogle formål, men samtidig er i strid med andre formål i samme bestemmelse, anses som stridende mod artikel 39 og dermed som ugyldig. Dette skulle netop gælde for Rådets forordning nr. 563/76.

Denne opfattelse er nok en smule for streng og skematisk. Artikel 39's mange formål stiller krav, som i praksis og i forhold til en bestemt foranstaltning kan forekomme modstridende. Det er derfor fuldt ud muligt at forestille sig situationer, hvor forfølgelsen af et mål, som anses for at have forrang, kun kan ske ved foranstaltninger, som objektivt er uforenelige med et af bestemmelsens andre formål.

I dommen af 13. marts 1968 i sag 5/67, Beus (Sml. 1965-1968, s. 469), fremhæver Domstolen, at målene i artikel 39, der tilsigter at beskytte såvel landmændenes som forbrugernes interesser, ikke alle kan nås på samme tid og fuldstændigt.

Det følger heraf, at man nødvendigvis må anerkende, at Rådet er beføjet til at forene de forskellige interesser og enventuelt at træffe et valg i det enkelte tilfælde ved at foretrække en interesse for en anden ud fra hensigtsmæssighedsbetragtninger på grundlag af de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde. Dette svarer for øvrigt til de kriterier, som Domstolen har fastlagt for kul- og stålmarkedet i sin dom af 8. februar 1968 i sag 28/66, Kongeriget Nederlandenes regering mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber (Sml. 1965-1968, s. 451). Under henvisning til de almindelige mål i EKSF-traktatens artikel 2 og 3 udtalte Domstolen dengang, at selv om disse almindelige målsætninger ikke alle kan forfølges samtidig, bør Fællesskabet sikre den fortsatte indbyrdes overensstemmelse *og, såfremt der måtte forekomme uforenelige modsigelser,* give målsætninger forrang, som det forekommer nødvendigt i betragtning af de økonomiske omstændigheder. Et lignende kriterium er også udtrykkeligt blevet anerkendt med hensyn til formålene med artikel 39 i EØF-traktaten (dom af 24. 10. 1973, i sag 5/73, Balkan-Import-Export, Sml. 1973, s. 1092, 1113).

Det er klart, at Rådet har en vid skønsbeføjelse, når det skal træffe sine politisk-økonomiske valg. Det er således ikke tilstrækkeligt at konstatere, at en bestemt interventionsforanstaltning underordner eller ofrer et bestemt formål for et andet, til at der »ipso facto« foreligger en overtrædelse af traktaten; det må godtgøres, at opofrelsen af dette formål ikke var objektivt berettiget.

I nærværende sag står blot tilbage at undersøge, hvorvidt forordning nr. 563/76 faktisk strider mod et af formålene i artikel 39. Ifølge de pågældende virksomheder foreligger der først og fremmest uforenelighed med formålet under litra a) — forøgelse af landbrugets produktivitet — idet den omtvistede forordning skulle være den sidste af en række dispositioner, som har forøget overproduktionen af mælk til skade for rationaliseringen af produktionen derved, at den har fastlagt et kunstigt højt prisniveau.

Jeg har allerede fremhævet, at Rådets tidligere adfærd ikke kan have afgørende betydning for bedømmelsen af den omhandlede forordnings gyldighed, medmindre det har ført til ulovlige retsakter, som danner hjemmel for denne retsakt. Vi har ligeledes set, at forordning nr. 563/76 søgte at råde bod på en objektivt set vanskelig situation for interventionsorganerne, som dels skyldtes de store lagre, og dels den økonomiske byrde, som situationen indebar. Under denne synsvinkel finder jeg, selv om forordningen ganske vist ikke bidrager til at gennemføre formålet i artikel 39, litra a), at det ejheller kan hævdes, at den i sig selv strider herimod.

De implicerede virksomheder har dernæst hævdet, at den omhandlede forordning også strider mod det andet formål i artikel 39, stk. 1. De hævder, at dette formål, nemlig at sikre landbrugsbefolk-

ningen en rimelig levestandard, skulle realiseres ved at forøge produktiviteten, fremme den tekniske udvikling, rationalisere produktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, dvs. ved en iværksættelse af foranstaltningerne efter artikel 39, stk. 1, litra a). Dette kan udledes af selve indholdet af artikel 39, som efter at have opregnet disse foranstaltninger som den fælles landbrugspolitiks første formål i stykke 1, litra a), i litra b) bestemmer, at formålet er »*herigennem* at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard«. De pågældende virksomheder udleder heraf, at gennemførelsen af dette formål bør ske ved de foranstaltninger, som nævnes i bestemmelsens litra a).

Selv om en så streng fortolkning finder en vis støtte i ordlyden af artikel 39, stk. 1 litra b), synes den ikke at svare til de funktionelle krav i en ordning, der præges af, at presserende og modstridende behov skal imødekommes.

Blandt disse er det de sociale hensyn, som i hvert fald på kort sigt kræver, at rent økonomiske kriterier ofres. I den nuværende situation kunne denne fortolkning føre til at anse hele den markedspolitik, som Fællesskabet har fulgt, som ulovlig, idet denne som bekendt i det væsentlige er baseret på politisk fastsatte priser for landmændene for at sikre disse tilstrækkelige indkomster, hvorimod den politik, som tilstræber en modernisering og forbedring af strukturerne og følgelig en rationalisering af landbrugsproduktionen, har været længe om at komme i gang og nu langsomt udformes, ikke uden at skabe enorme vanskeligheder.

Jeg vil mene, at en fornuftig og realistisk fortolkning af de omhandlede bestemmelser fører til at antage, at virkeliggørelsen af formålet i artikel 39, stk. 1, litra b) kun bør sikres på langt sigt, ved en gennemførelse af det andet formål i litra a), nemlig en forbedring af strukturerne. Hvis der skulle have været en nødvendig og automatisk forbindelse mellem de to formål lige siden traktatens ikrafttræden, ville dette have umuliggjort enhver markedspolitisk fællesskabsindgriben, skønt der endnu ikke var fastlagt nogen strukturpolitik, og denne i øvrigt ikke havde kunnet gennemføres med kort varsel.

Det er grundene til, at jeg ikke mener, at tesen om den strenge parallellisme ved gennemførelsen af artikel 39's to første formål ikke kan fastholdes, medmindre det drejer sig om et langt sigt.

Firmaet Granaria har uafhængigt af denne tese gjort opmærksom på, at købsforpligtelsen efter forordning nr. 563/76 har fordyret fodringen og følgelig forøget de udgifter, som opdrætterne måtte afholde, uden de fik en tilsvarende forbedring af deres indkomster, hvilket er endnu en grund til at mene, at der er modstrid mellem forordningen og artikel 39, stk. 1, litra b).

Kommissionen bemærker, at det på det socialpolitiske plan ikke ville have været retfærdigt kun at overvælte omkostningerne ved fremme af salget af skummetmælkspulver på mælkeproducenterne. En sådan løsning ville i praksis have medført en efterfølgende nedsættelse af de mindstepriser, som tidligere var ydet mælkeproducenterne.

Det bør ikke her glemmes, at spørgsmålet om nævnte foranstaltnings forskellige virkninger for de diverse grupper landmænd bør undersøges på ny i lyset af principperne om ikke-forskelsbehandling og om proportionalitet.

Det må efter min mening erkendes, at den omhandlede foranstaltning ikke strider mod formålet efter artikel 39, stk. 1, litra b).

Som konklusion synes forordning nr. 563/76 gyldig efter traktatens artikel 39, stk. 1, for så vidt som dens formål er at stabilisere markedet for skummetmælkspulver og ikke er uforenelig med andre af traktatens formål. Naturligvis må der tages hensyn til, at forordningens forfattere ikke ved vedtagelsen havde til hensigt

radikalt at løse problemet med overskud af mælkepulver, men at de ganske enkelt søgte at mildne visse negative konsekvenser af en politik, som utvivlsomt burde revideres. Den omhandlede forordning kunne efter min mening utvivlsomt på kort sigt råde bod på en situation med alvorlig uligevægt og følgelig bidrage til at sikre en stabilisering af markederne.

5. Det andet problem, som er fælles for forskellige sager, som jeg skal fremsætte forslag til afgørelse i, vedrører overholdelsen af princippet om ikke-forskelsbehandling. Domstolen er især blevet anmodet om at fastslå, hvorvidt forordning nr. 563/76 krænker regler i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, hvorefter den fælles markedsordning »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«.

Forstået som i denne bestemmelse vedrører spørgsmålet om forskelsbehandling forholdet mellem retssubjekterne, som udover at tilhøre samme gruppe (producenter eller forbrugere) udøver samme virksomhed eller nært beslægtede eller konkurrerende virksomhed, fordi det normalt kun på denne måde er muligt at sammenligne de pågældendes respektive situation og eventuelt fastslå, at der foreligger forskelsbehandling. Men princippet har også en mere almen betydning.

I dommen af 24. oktober 1973 i sag 5/73, Balkan-Import-Export, (Sml. 1973, s. 1092, særlig præmis 26) har Domstolen fastslået, at artikel 40 alene vedrører forskelsbehandlingen mellem producenter eller mellem forbrugere, medens spørgsmålet om den fornødne ligevægt mellem de modstående interesser hos disse to grupper af erhvervsdrivende behandles i artikel 39.

Det ville her af to grunde være irrelevant at tale om forskellig behandling af mælkeproducenterne, som indirekte kan betragtes som begunstigede ved Rådets retsakt, og af de i nærværende sag deltagende opdrættere, der køber foder, og som har fået overvæltet byrden fra denne retsakt. For det første fordi forordning nr. 563/76 ikke giver mælkeproducenterne fordele; disse er allerhøjest blevet begunstiget ved, at interventionsorganerne har opkøbt mælkepulver, hvilket er sket og stadig sker uden for rammerne af den omhandlede forordning. Jeg finder det i så henseende overflødigt endnu en gang her at understrege, at min undersøgelse ikke er rettet mod Fællesskabets politik inden for mælke- og mælkeproduktsektoren som helhed. For det andet sammenlignes en gruppe producenter med en gruppe forbrugere, fordi forordning nr. 563/76 har negative virkninger for kvægopdrætterne, ikke som sådanne, men som købere af foder. Det bør ikke glemmes, at forpligtelsen til at købe mælkepulver gælder for producenter og importører af vegetabilske frøsorter, og at den byrde, som pålægges køberne af disse varer, kun pålægges inden for de af forordningens artikel 5 afstukne grænser.

Herudover må det anføres, at spørgsmålet om forskelsbehandling skal behandles enten med henblik på helt generelt at fastslå, om det er lovligt at pålægge en bestemt gruppe handlende (her producenter og importører af frø til foder og de opdrættere, som køber foder) den økonomiske byrde ved de ugunstige forhold, som har udviklet sig inden for andre sektorer, eller for mere konkret at fastslå, om man i nærværende tilfælde kan tale om forskelsbehandling inden for en gruppe opdrættere.

Jeg vil først undersøge det sidstnævnte tilfælde. Kommissionen har i denne henseende understreget, at den ved forordning nr. 563/76 indførte ordning omfatter hele området for foder (kun med undtagelse af kalve) og ikke indfører nogen sondring mellem de forskellige grupper opdrættere. Dette er udbestrideligt på det rent formelle plan. Men er det ikke også sandt, at det i den økonomiske virkelighed først og fremmest er kyllingeopdrættere og i mindre udstrækning svineavlere, som bærer den økonomiske byrde ved det af forordningen indførte system, dels

fordi de kun skal betale omkostningerne ved systemet uden i modsætning til kvægavlerne, som ofte også er mælkeproducenter, til gengæld at opnå nogen fordel, dels fordi de er meget mere afhængige af det foder, som købes på markedet, end kvægavlerne, som alt efter årstiden også kan benytte græsgangene til fodring af deres hjorder. Disse betragtninger er imidlertid efter min mening ikke tilstrækkelige til at fastslå, at forordning nr. 563/76 strider mod forbudet mod forskelsbehandling i artikel 30, stk. 3, andet afsnit, idet de faktisk er betinget af forhold, som ikke konstant er til fordel for én hel gruppe og i hvert fald falder uden for denne retsakts særlige virkninger.

Med hensyn til spørgsmålet om ikke-forskelsbehandling i videre forstand har Kommissionen anført, at intet er til hinder for, at de byrder, som skyldes overproduktion i en bestemt sektor, også pålægges erhvervsdrivende uden for denne sektor. Kommissionen mener, at der, bortset fra den særlige forbindelse mellem den sektor, som bærer omkostningerne, og den, som får fordelene derved, generelt set er sammenhæng mellem alle landbrugssektorerne på grund af den indbyrdes afhængighed mellem disse. Hvordan det end forholder sig, så er der en direkte forbindelse mellem gruppen af vegetabilske og gruppen af animalske proteiner, idet de begge udgør en del af et større proteinmarked.

Firmaet Ölmühle, som er intervenient i sag 119/76, har for sit vedkommende erkendt, at man kan tillade en forskellig behandling, når det er nødvendigt for Fællesskabets almene interesse. Virksomheden mener imidlertid ikke, at denne betingelse er opfyldt i dette tilfælde, idet de byrder, som er blevet pålagt ved den omhandlede forordning, udelukkende tjener til delvis at rette de fejl, som Rådet og Kommissionen hat begået inden for mælkesektoren. Dette begrænsede formål retfærdiggør ikke en opførelse af sådanne personers interesser, som slet ikke tilhører nævnte sektor, og som ikke har haft fordel af den politik, som er blevet fulgt på området.

Jeg finder ganske vist ikke, at der er grund til at skelne mellem på den ene side foranstaltninger, som skal sikre fællesmarkedets gnidingsløse funktion, og på den anden side foranstaltninger, som blot skal formindske de skadelige virkninger af en tidligere gennemført fællesskabspolitik inden for en bestemt sektor. Også bestemmelserne i den sidstnævnte gruppe beskytter en almen interesse, som består i at undgå noget værre og at genskabe normale forhold.

Ikke desto mindre giver dette ikke nogen løsning på det fundamentale spørgsmål, om, hvorvidt det i Fællesskabets almene interesse er tilladeligt at pålægge grupper uden for en sektor i vanskeligheder bestemte byrder og ofre. Det svar, som jeg finder det fornuftigt at give på spørgsmålet, er hverken et klart ja eller et klart nej; alt beror på byrdernes omfang og muligheden for at finde alternative løsninger. Dette er grunden til, at spørgsmålet vil blive behandlet ud fra proportionalitetssynsvinklen, selv om denne indeholder aspekter, som ved første øjekast synes at henhøre under området ikke-forskelsbehandling. Jeg må gøre opmærksom på, at Kommissionens udtalelse om, at der findes en direkte forbindelse mellem den vegetabilske proteinsektor og den animalske proteinsektor, ikke forekommer mig at kunne tillægges nogen synderlig vægt. Jeg bør her henvise til, at Den europæiske parlamentariske Forsamling under diskussionerne til det forslag til forordning, som Kommissionen havde forelagt Rådet, et forslag som omfattede pligt til at anvende skummetmælkspulver i foder, vedtog en resolution, hvori den dels erklærede, at den som kortsigtet løsning på overskudsproblemet blandt andet fandt det lovligt, at mælkepulver blev anvendt i foder, men samtidig fandt det uacceptabelt i vid udstrækning at pålægge svinekødsproducenterne og fjerkræavlerne de økonomiske følger af salget af dette overskud. Ifølge det af Rådet i dets svarskrift i sag 83 og

94/76 anførte har Kommissionen ændret sit første forslag som følge af denne resolution og foreslået Rådet ikke at gøre anvendelsen af denatureret skummetmælkspulver i foder obligatorisk men kun køb af dette produkt. Jeg synes imidlertid ikke, at det grundlæggende spørgsmål, som Europa-Parlamentet rejste, herved har fundet en løsning.

6. Det tredje spørgsmål, som skal besvares, drejer sig om, hvorvidt proportionalitetsprincippet er blevet overholdt i nærværende sag. Den begrebsmæssige forskel mellem dette princip og princippet om ikke-forskelsbehandling kan forklares på følgende måde. Ikke-forskelsbehandling vedrører forholdene mellem forskellige grupper borgere og består i, at disse behandles ensartet af de offentlige myndigheder, medens proportionalitetsprincippet indebærer, at de byrder, som pålægges de undergivne, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at tilgodese den pågældende almene interesse. Når derfor en retsakt for bestemte grupper of retsundergivne medfører en overdreven forøgelse af byrderne i forhold til det fornødne — hvilket bør bedømmes konkret i sammenhæng med de økonomiske og sociale forhold og under hensyntagen til de disponible midler — så krænker denne retsakt proportionalitetsprincippet.

Nødvendigheden af at tage hensyn til dette princip ved efterprøvelsen af lovligheden af fællesskabsretsakter, som pålægger borgerne byrder og restriktioner, er tidligst blevet formuleret i Domstolens dom af 13. juli 1962 i sag 19/61, Mannesmann mod Den Høje Myndighed (Sml. 1954-1964, s. 333). Domstolen har i denne dom fastslået, at »Den Høje Myndighed ved planlægningen af de finansielle ordninger, som den opretter for at sikre ligevægten på markedet, givet er forpligtet til at tage hensyn til de faktiske økonomiske forhold, som disse ordninger skal anvendes på, således at de tilstræbte mål kan opnås på de gunstigste betingelser for og under de mindst mulige ofre fra de pågældendes virksomheder ...«

I dommen af 17. december 1970 i sag 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide mod Köster (Recueil 1970, s. 1162) måtte Domstolen prøve, om Kommissionen ved i en af sine forordninger at have betinget udstedelsen af en licens af en eksportforpligtelse og af en sikkerhedsstillelse, der kunne forfalde, havde handlet i strid med princippet om et rimeligt forhold mellem de iværksatte foranstaltninger og det ønskede mål. Domstolen fastslog i denne dom, at det nævnte princip, hvortil der svarer en grundrettighed, er et af de almindelige retsprincipper, som Domstolen sikrer overholdelsen af. Byrderne ved nævnte forordning blev således undersøgt med henblik på at fastslå, om de var nødvendige og tilpasset til gennemførelsen af det ønskede mål. Domstolen undersøgte ligeledes, om størrelsen af den krævede sikkerhedsstillelse stod i rimeligt forhold til varernes fulde værdi og til andre handelsomkostninger, ud fra det synspunkt, at hvis der havde eksisteret et misforhold, havde der foreligget en krænkelse af en grundrettighed. Domstolen lagde et lignende kriterium til grund i dommen af 11. maj d.å. i de forenede sager 99 og 100/76, Roomboterfabriek, som omhandlede en anden slags sikkerhedsstillelse.

I dommen af 24. oktober 1973 i sag 5/73, Balkan-Import-Export (Sml. 1973, s. 1091), har Domstolen ligeledes undersøgt et proportionalitetsspørgsmål, nemlig vedrørende opkrævning af monetære udligningsbeløb i mælkesektoren i henhold til forordning nr. 974/71. Ved denne lejlighed mindede Domstolen om, at fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal overvåge, at de afgifter, der pålægges de forskellige grupper af erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for, at myndighederne kan nå de opstillede mål.

I dommen af 13. november 1973 i de forenede sager 63-69/72, Werhahn mod Rådet (Sml. 1973, s. 1230) behandledes lignende spørgsmål; de økonomiske forhold blev behandlet detaljeret for at efterprøve, hvorvidt fastsættelsen af en for høj

tærskelpris ikke udgør en krænkelse af proportionalitetsprincippet, når henses til de konkret tilstræbte mål.

I dommen af 9. marts 1976 i sag 95/75, Effem mod Hauptzollamt Lüneburg (Sml. 1976, s. 361), fastslog Domstolen, at der var sket en overtrædelse af bestemmelserne om en eksportafgift for korn, såfremt afgiften vor fastsat skønsmæssigt uden hensyntagen til den mængde råvarer, som fandtes i de forabejdede produkter. I modsætning til generaladvokaten henviste Domstolen ikke her udtrykkeligt til proportionalitetsprincippet, men efter min mening ligger princippet alligevel til grund for dommen.

Jeg vil sluttelig minde om, at Domstolen har henvist til proportionalitetsprincippet i en hel række domme om den frihed, bevægelsesfrihed, etableringsfrihed og fri udveksling at tjenesteydelser, som traktaten anerkender for personer. I disse sager blev proportionalitetsprincippet imidlertid anvendt som kriterium for bedømmelse af lovligheden af nationale regler og foranstaltninger, som indskrænker disse rettigheder.

Men lad os vende tilbage til den forelagte sag. Beregningen af den byrde, som ifølge forordning 563/76 pålægges producenter og importører at frø, som skal anvendes til foder — en byrde, der som bekendt kan overvæltes på de opdrættere, som køber foder — kan foretages på grundlag af to faktorer: dels den pris, som er fastsat for det obligatoriske opkøb af mælkepulver, dels produktets faktiske værdi i forhold til prisen på andre varer med samme næringsværdi. Ifølge artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 753/76, var prisen for det af interventionsmyndigheden solgte skummetmælkspulver til foder ab lager 52,16 RE pr. 100 kg. Ifølge et arbejdsdokument fra Kommissionen af 3. februar 1976, som visse af sagsøgerne i erstatningssagerne henviser til, kan markedsværdien af denne type mælk i den omhandlede periode anslås til ca. 15 RE pr. 100 kg, på grund af dens proteinindhold i forhold til andet foders proteinholdighed. For så vidt angår priserne på erstatningsprodukter bør det bemærkes, at Kommissionen den 3. maj 1977 som svar på visse spørgsmål fra Domstolen efter at have indrømmet, at næringsværdien af knuste sojabønner ved samme vægt i det væsentlige er identisk med skummetmælkspulveret, nærmere har anført, at priserne for knuste sojabønner i forordning nr. 563/76's gyldighedsperiode gennemsnitligt har ligget på ca. 17 RE pr. 100 kg (med svingninger fra 13, 3 til 20, 40 RE).

Opdrætterne var således forpligtet til at købe mælkepulveret til foder til en pris, som var tre gange så høj som den reelle markedsværdi. Byrden, som udgjordes i forskellen mellem den fastsatte pris og markedsværdien — ca. 27 RE pr. 100 kg —, bestod i en slags afgift, som pålagdes de tidligere omtalte grupper, hvilket skete, fordi det var nødvendigt at fjerne overskudslagrene af skummetmælkspulver.

Ifølge en af Rådet citeret rapport fra det tyske landbrugsministerium var der på grund af forpligtelsen for opdrætterne til at opkøbe mælkepulver faktisk en omkostningsstigning på 2,81 % for kyllingefoder og på 1,34 % for svinefoder. Det er således et spørgsmål, om man ikke kunne have nået det samme mål ved at pålægge de nævnte grupper en mindre byrde.

Spørgsmålet kan besvares på to måder. Det første, ret indlysende, svar er, at det pågældende offer givet ville være blevet mere ligeligt fordelt ved at blive fordelt indirekte på alle statsborgerne i Fællesskabets lande, dersom byrden fuldt ud blev båret over fællesskabsbudgettet. Det må her ikke glemmes, at Fællesskabet ved at sælge skummetmælkspulveret til foder til den fastsatte pris på 52,16 RE pr. 100 kg også i 1976 tabte 38 RE pr. 100 kg, hvilket svarer til forskellen mellem interventionsprisen og salgsprisen. Det er ikke irrelevant at tilføje, at den planlagte løsning herefter blev gennemført af Fællesskabet efter udløbet af gyldighedsperioden for forordning nr. 563/76; ved

forordning nr. 2706/76 af 8. november 1976 faldt salgsprisen for denatureret mælkepulver til foder nemlig drastik fra 52 til 17 RE, således at produktet blev konkurrencedygtigt på markedet. Det andet svar på vort stillede spørgsmål kan støttes på, at omkostningerne ved den flydende skummetmælks forarbejdning til mælkepulver og til dens senere denaturering overstiger mælkens markedsværdi til foderbrug. Omkostningerne for dette produkt ligger på 17 til 19 RE pr. 100 kg i forhold til en værdi på 15 RE ifølge de foreliggende oplysninger, som er blevet bekræftet i retsmødet. Havde man således ikke fortsat begunstiget forarbejdningen af flydende mælk til mælkepulver, der, for så vidt det er bestemt til foder, har en markedsværdi, som er lavere end de rene forarbejdningsomkostninger, eller hvis man havde forsøgt at reducere forarbejdningens omfang ved at benytte den flydende mælk til forskellige formål eller endog ved at destruere en del af den, så havde man kunnet undgå stigningen i overskudslagrene af mælkepulver med ringere totalomkostninger; i så fald havde der kunnet påføres producenter og importører af foder samt kvægopdrættere en mindre byrde. Kommissionen har i retsmødet indvendt herimod, at destruktion af store mængder flydende mælk havde kunnet medføre vanskeligheder ud fra et økologisk synspunkt. Dette argument forekommer mig ikke synderlig overbevisende. I hvert fald synes jeg ikke, det kan nægtes, at en sådan løsning kunne have været nået på mindre byrdefuld måde, hvis den havde virket til at mindske mælkepulverproduktionen og følgelig salgene til interventionsorganerne, hvilket er hovedformålet med den i forordning nr. 563/76 indførte ordning, nemlig en reduktion af de lagre af mælkepulver, som disse organer ligger inde med.

Som konklusion vil jeg mene, at forordningen, fordi det herved indførte system medførte et for stort offer for visse grupper producenter og forbrugere i forhold til de fordele, som Fællesskabet tilsigtede, har krænket det almindelige proportinalitetsprincip.

7. Firmaet Grows-Farm, som er sagsøgt i den sag, som danner grundlag for den præjudicielle sag 114/76, har for Landgericht Oldenburg hævdet, at den omhandlede forordning strider mod den tyske grundlov, navnlig dennes artikel 12, som beskytter retten til fri erhvervsudøvelse. Ifølge denne virksomhed er en købsforpligtelse, som i det væsentlige er ensbetydende med, at der pålægges bestemte erhvervsdrivende afgift, kun lovlig efter tysk ret, dersom den overholder proportionalitetsprincippet og under forudsætning af, at der eksisterer en objektiv forbindelse mellem de retssubjekter, som nyder godt af afgiften, og dem, som bærer byrden derved. Nævnte virksomhed bestrider, at der findes en sådan forbindelse mellem på den ene side importør og forbrugere, og virksomheden fremhæver desuden, at en formindskelse af lagrene af skummetmælkspulver havde kunnet opnås ved mindre indbringende foranstaltninger, navnlig ved at sælge produktet til konkurrencedygtige priser på grundlag af dets markedsværdi. De økonomiske tab, som dette ville have kostet Fællesskabet, måtte have været dækket ved midler fra det almindelige budget.

Som bekendt kan de rettigheder, som sikres ved de nationale forfatninger, ikke påberåbes som sådanne for Domstolen, idet det ikke tilkommer De europæiske Fællesskabers Domstol at overvåge overholdelsen af national ret. Det er imidlertid også bekendt, at Fællesskabets retsorden anerkender de grundrettigheder som sine, som tilhører den fælles arv fra medlemsstaternes retsorden. Princippet om, at enhver person frit kan vælge sin profession, er anerkendt af alle Fællesskabets medlemsstater, omend i forskellige formuleringer. Derfor må det antages, at denne grundrettighed også findes som princip i Fællesskabets retsorden.

Her er der imidlertid tale om gyldigheden af en forordning, som ikke påvirker tilgangen til et bestemt erhverv, men blot udøvelsen af et allerede påbegyndt erhverv. Det står fast, at såvel de nationale retsordener (den allerede nævnte artikel

12 i den tyske grundlov bemyndiger udtrykkeligt lovgiver til at give regler for erhvervsudøvelse) som Fællesskabets retsorden (se dom af 14. 3. 1974 i sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 491 og generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse i denne sag) principielt anerkender bestemmelser, som regulerer økonomisk aktivitet, og som også i almenvellets interesse kan sætte mærkbare grænser for erhvervsudøvelsen.

For at afgøre, hvorvidt en bestemt restriktion, som er hjemlet i fællesskabsreglerne for udøvelse af visse former for økonomisk aktivitet, går ud over de tilladte grænser, må der ske en afvejning af almenvellets interesse og den individuelle interesse, som stiller sig i vejen herfor, og der bør herved tages hensyn til den situation, som de offentlige myndigheder må arbejde under, samt til de midler, de har til rådighed for at løse de problemer, der opstår.

Dette fører altså tilbage til proportionalitetsprincippet, som jeg netop for lidt siden har omtalt. Anbringendet om ugyldigheden må således antages at falde inden for den undersøgelse, jeg har foretaget med hensyn til det anbringende, der er støttet på nævnte almindelige princip.

8. I sag 116/76 har den nederlandske ret blandt andet spurgt Domstolen om, hvorvidt forordning nr. 563/76 strider mod principperne i Rom-traktatens artikel 3, litra f), artikel 85 og artikel 86 om beskyttelse af den fri konkurrence inden for fællesmarkedet. Samme spørgsmål er også rejst i erstatningssagerne. Sagsøgerne har nemlig hævdet, at der foreligger en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, litra e) og artikel 86, litra d), som forbyder, at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand. Den forpligtelse, som ved forordning nr. 563/76 pålagdes de virksomheder, der handler med vegetabilsk foder, til at opkøbe denatureret mælkepulver, er blevet indført i strid med dette forbud. Samtidig med at sagsøgerne erkender, at artikel 85 og 86 ikke har samme rækkevidde for de offentlige myndigheder som i forhold til virksomhederne, finder de dog alligevel, at principperne i disse bestemmelser bør kunne finde anvendelse på fællesskabsinstitutionerne.

Kommissionen har på grundlag af den omhandlede ordning hævdet, af forordningens retssubjekter ikke har en helt generel pligt til at købe, idet de kan unddrage sig denne ved at give afkald på den indbetalte sikkerhedsstillelse. Hvis man ser på de økonomiske realiteter og tager hensyn til sikkerhedens størrelse, har de pågældende, som med sikkerhed har måttet stille denne, imidlertid praktisk taget været tvunget til at købe mælkepulveret, dersom de ikke ville lide et endnu større tab. Der er på den anden side ingen tvivl om, at forordningens hovedformål er at indføre en købsforpligtelse (som det i øvrigt ses af dens titel).

Firmaet Granaria, som er intervenient i den præjudicielle sag 116/76, hævder, at forordning nr. 563/76 også på anden vis krænker konkurrencereglerne, navnlig det almindelige princip i artikel 3, litra f), idet den fremkalder en fovridning af priserne, idet ikke alle de produkter, som er anvendelige som foder, falder ind under anvendelsesområdet for dens artikel 2 og 3. Den nævnte forordning begunstiger følgelig kunstigt visse varer, som skal anvendes som foder. Firmaet Granaria nævner blandt de begunstigede råprodukter korn, tørrede grønsager og fiskemel.

Jeg finder imidlertid, at man til trods for alle anbringender om konkurrencereglerne må godtage Kommissionens og Rådets argument, hvorefter forbudene i artikel 85, stk. 1 og artikel 86 er rettet til virksomhederne og ikke i noget tilfælde finder anvendelse på de foranstaltninger, som fællesskabsmyndighederne træffer til gennemførelse af en landbrugspolitik. Det er andre regler og principper, der gælder for fællesskabsmyndighedernes adfærd af hensyn til almenvellet og privates rettigheder.

Man kan med rette mere specielt vedrørende landbrugsområdet også henvise til traktatens artikel 42, som fastslår, at konkurrencereglerne kun finder anvendelse på dette område i det omfang, Rådet beslutter det. Jeg vil endelig om det argument, der støttes på traktatens artikel 3, litra f), ligesom Kommissionen bemærke, at artiklens litra d) hjemler indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet uden at give konkurrencepolitikken nogen forrang frem for landbrugspolitikken.

For så vidt indførelsen af en købsforpligtelse er nødvendig for at gennemføre et af formålene i traktatens artikel 39 og ikke krænker de almindelige principper, som de offentlige myndigheder skal overholde (her således forbudet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet) bør dette betragtes som et økonomisk-politisk middel, som fællesskabslovgiver kan gøre brug af uden at være begrænset af konkurrencereglerne.

Det bør udelukkes, at købsforpligtelsen efter forordning nr. 563/76 påvirker forordningens gyldighed som stridende mod EØF-traktatens artikel 3, litra f), artikel 85, stk. 1, litra d) og 86, litra e).

9. Et spørgsmål angående forordning nr. 563/76, som logisk burde være gået forud for de øvrige anbringender, men som kun er rejst i sag 116/76, vedrører dens utilstrækkelige begrundelse. Den nederlandske dommer har spurgt om forordningen tilsigtede en formindskelse af de lagre af mælkepulver, som interventionsorganerne ligger inde med, eller om den ikke snarere tilsigtede et øget forbrug af mælkeproteiner til foder. I første tilfælde skulle der være opstået tvivl om, hvorvidt forordningens begrundelse er i overensstemmelse med traktatens artikel 190.

Firmaet Granaria, som er intervenient i sag 116/76, hævder, at det af forordningens tekst fremgår, at formålet er at øge anvendelsen af mælkepulver i foder. Dersom fællesskabslovgivers mål snarere var at fjerne overskuddene af mælkepulver, således som Kommissionen og Rådet har anført, skulle forordningen ikke være tilstrækkeligt begrundet.

Jeg finder derimod, at hovedformålet med forordning nr. 563/76, som er at reducere lagrene af mælkepulver, i tilstrækkelig grad fremgår af teksten som helhed. For så vidt angår præamblen bør det nemlig bemærkes, at dens første betragtning begynder med at fastslå, at »de lagerbeholdninger af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne har opkøbt ... har nået et meget stort omfang«, og at det i den femte betragtning understreges, at de trufne foranstaltninger »på grund af lagrenes størrelse, deres fortsatte vækst og de dermed forbundne omkostninger« skal finde anvendelse snarest muligt. Hertil kommer, at artikel 11, sidste stk. udtrykkeligt nævner, at den af Rådet vedtagne ordning tilsigter »en mærkbar nedsættelse af de eksisterende lagre af skummetmælkspulver«. Den omhandlede retsakt viser således i sin helhed klart, hvad dens hovedformål er.

Firmaet Granaria har imidlertid fremsat endnu et argument. Afsætningen af de lagre, som interventionsorganerne ligger inde med, burde ifølge det, som foreskrives i artikel 7, stk. 2 i grundforordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 (I), s. 169; org.ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 13 ff) være sket på en sådan måde, at markedets ligevægt ikke blev forstyrret. Hvis forordning nr. 563/76 tilsigtede at mindske lagrene af mælkepulver, burde dens forfattere have taget hensyn til den netop nævnte bestemmelse i forordning nr. 804/68 og henvist hertil. Denne henvisning findes imidlertid ikke, og det omtales ligeledes overhovedet ikke, at betingelserne efter artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 804/68 er opfyldt. Man kan heraf slutte, at forordning nr. 563/76 tilsigtede at gennemføre andre formål end fjernelse af lagrene; ifølge firmaet Granaria bekræftes dette ved den bestemmelse i forordningen, hvorefter mælkepulveret skal denatureres for at sikre, at

det kun anvendes til foder. Hvis hovedformålet havde været at formindske lagrene af mælkepulver, kunne eksistensen af denne bestemmelse stadig, ifølge firmaet Granaria, ikke retfærdiggøres.

På sidstnævnte punkt ses det let, at firmaet Granaria med urette overser, at det mælkepulver, som omhandles i forordning nr. 563/76, ikke skal anvendes til menneskeføde; i modsat fald havde man klart ikke kunnet opnå det formål at forøge totalforbruget, som ifølge den indførte ordning skulle realiseres. Det var i virkeligheden netop for – i hvert fald midlertidigt – at finde andre afsætningsmuligheder end de sædvanlige, som på daværende tidspunkt ikke kunne aftage mere, og for at undgå, at ordningen med købsforpligtelsen skulle skade markedet for mælkepulver til menneskeføde, nødvendigt at sikre, at den mælk, der blev solgt efter forordning nr. 563/76, særligt blev forbeholdt foder.

Endvidere udelukker det forhold, at artikel 7 i forordning nr. 804/68 intetsteds nævnes i forordning nr. 563/76, ikke, at den sidstnævnte objektivt falder inden for denne retsakts anvendelsesområde.

Firmaet Granarias opfattelse lider til sidst af overdreven formalisme. De argumenter, firmaet har fremsat, kan efter min mening ikke godtgøre, at der er sket en overtrædelse af traktatens artikel 190, hvorefter forordninger, direktiver og beslutninger skal begrundes.

10. I den præjudicielle sag 116/76 er der blevet spurgt, om forordning nr. 563/76 stemmer overens med fællesskabsrettens økonomiske bestemmelser. Det drejer sig om at fastslå, hvilken karakter og begrundelse, de indtægtskilder har, som gennemførelsen af forordningen giver Fællesskabet, og om der er sket en overtrædelse af Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskrifting af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter eller en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 199.

Det må først og fremmest huskes, at egne indtægter, der skal optages på Fællesskabernes budget, ifølge afgørelsens artikel 2 er indtægter for præmier eller andre afgifter, der af Fællesskaberne er blevet pålagt vareudvekslingen med ikke-medlemsstater som led i den fælles landbrugspolitik, såvel som andre gebyrer, der er fastsat herfor af Fællesskabet. Endvidere er egne indtægter ifølge bestemmelsens sidste afsnit indtægter, der hidrører fra andre afgifter, som inden for rammerne af en fælles politik måtte blive indført i overensstemmelse med traktaten »for så vidt den behandling, der omhandles i artikel 201 i Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab ... er blevet afsluttet«.

Den pågældende virksomhed hævder med hensyn til karakteren af de afgifter, som pålægges ved forordning nr. 563/76, og som udgør Fællesskabets indtægter, at den sikkerhedsstillelse, som hjemles i forordningens artikel 2 ff såvel som den del af den obligatoriske pris, der overstiger de konkurrerende varers markedspris, bør betragtes som en skjult afgift til Fællesskabets fordel; denne falder ikke ind under nogen af de grupper af afgifter, der hjemles i artikel 2 i Rådets afgørelse af 21. april 1970, og selv om man ville ligestille denne skjulte afgift med en af de indtægter, som nævnes i artiklens sidste afsnit, er forholdet ikke desto mindre, at den i denne bestemmelse foreskrevne fremgangsmåde ikke er blevet fulgt. Den pågældende virksomhed bemærker, idet den herefter henviser til artikel 10, stk.2 i forordning nr. 563/76 – hvorefter de sikkerhedsstillelser, der fortabes, fratrækkes de interventionsudgifter, for hvilke der inden for rammerne af forordning (EØF) nr. 804/68 ikke er fastsat er beløb pr. enhed – at en offentlig institution ikke må benytte de beløb, den har modtaget, til at formindske visse udgifter, hvis den ikke finder, at disse beløb udgør egne indtægter; følgelig burde disse indtægter være bogført i budgettet efter de herom gældende regler.

Rådet har for sit vedkommende hævdet, at modtagelse af en sikkerhedsstillelse

fuldstændig som opkrævning af en administrativ bøde falder ind under begrebet »andre indtægter«, som i artikel 4, stk. 1, første afsnit i Rådets afgørelse af 21. april 1970 udsondres fra egne indtægter.

Jeg finder, at denne opfattelse stemmer overens med formålet med forordning nr. 563/76, som ved at hjemle en sikkerhedsstillelse, der muligvis kan erklæres fortabt, givet ikke tilsigtede at skabe egne indtægter for Fællesskabet, men simpelthen at sikre opfyldelsen af forpligtelsen til at opkøbe skummetmælkspulver.

Kommissionen har bemærket, at indtægter af denne art falder inden for rammerne af en interventionsordning; som sådanne adskiller de sig ikke fra andre indtægter, der hidrører fra salg af de produkter, som interventionen har omfattet. Kommissionen citerer i dette øjemed ældre forordninger, hvori lovgiver har bestemt, at visse indtægter skulle krediteres interventionsorganerne og følgelig skulle tjene til at formindske udgifterne; dette er blandt andet tilfældet med de beløb, som opkræves, dersom sælger eller køber ikke overholder bestemmelser i love eller kontrakter (se Rådets forordning nr. 2306/70 af 10. 11. 1970 om finansiering af udgifterne til intervention i mælkesektoren, artikel 4, stk. 2, litra d, artikel 5, stk. 2, litra d og artikel 6, stk. 2, litra d, JO 249 af 17. 11. 1970.

Problemet vedrørende berettigelsen af de indtægter, som forordning nr. 563/76 skaffer Fællesskabet, synes at være knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsmyndigheden har beføjelse til at pålægge byrder, som svarer til disse indtægter. I denne henseende kan man med rette påberåbe sig traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter den fælles landbrugsordning »kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål«. Domstolen har i dom af 13. december 1967 i sag 17/67, Neumann (Sml. 1965-1968, s. 433) antaget, at netop artikel 40, stk. 3 har givet Fællesskabet beføjelse til at indføre en afgiftsordning for at stabilisere markedet. Fællesskabet må altså antages at være beføjet til at stabilisere markedet. Fællesskabet må altså antages at være beføjet til at benytte sig af det middel, som afgifterne er, når disse må anses at være nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af formålene i artikel 39.

Domstolen har mere specielt i dom af 17. december 1970 i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Recueil 1970, s. 1126), fastslået lovligheden af, at der inden for rammerne af forordning nr. 120/67 om den fælles markedsordning for korn indførtes en ordning med en fortabelig sikkerhed, for at sikre eksportens gennemførelse, idet ordningen ifølge artikel 40, stk. 3 var en adækvat foranstaltning for den fælles landbrugsordning. Domstolen fremhævede især, at fortabelse af sikkerheden ikke udgør en bøde eller en straf, men blot er følgen af, at der frivilligt er stillet sikkerhed for overholdelse af en forpligtelse; sikkerheden kan følgelig anses som lovligt oppebåret af Fællesskaberne.

Tilbage står de rent formelle anbringender. Disse angår traktatens artikel 199, som bestemmer, at »alle Fællesskabets indtægter of udgifter ... skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet«.

Denne bestemmelse er imidlertid ikke ensbetydende med, at enhver post over regnskabsmæssige dispositioner, som sker i forbindelse med en fællesskabsaktivitet, skal opføres på Fællesskabets almindelige budget; det er tilstrækkeligt, at budgettet angiver fællesskabsinterventionernes positive eller negative resultater.

Dette svarer til den sædvanligt fulgte praksis. Som Kommissionen har fremhævet figurerer de omkostninger, tal og indtægter, som følger af interventionerne på markedet, normalt udelukkende på de forskellige interventionsorganers regnskaber, og kun nettotabene bliver i henhold til traktatens artikel 199 optaget oå budgettet.

Andre problemer, opstår grundet den prisforhøjelse, der skyldes forskellen mel-

lem den fastsatte pris for mælkepulver til foderbrug og dette produkts markedsværdi. I modsætning til sikkerhedsstillelsen tilsigtede og bevirkede denne prisforhøjelse direkte, at Fællesskabet befriedes for en del af de byrder, som påhviler det som følge af interventionsordningen. Der forelå altså her et økonomisk øjemed, som ud fra en principiel betragtning kunne føre til, at denne type afgift i henseende til dens funktion nærmede sig begrebet skat. Jeg har allerede foretaget en undersøgelse af beføjelsen til at indføre en sådan slags afgift, og det er næppe nødvendigt at tilføje, at de betragtninger, som førte til, at en sådan beføjelse er lovlig, ikke foregriber en bedømmelse ud fra proportionalitetsprincippet af en retsakt, som hjemler den omhandlede afgift. På det regnskabsmæssige plan udgør den omhandlede byrde en del af den fulde pris, som køberne af mælkepulver betaler til interventionsorganerne, og kan derfor ikke behandles særskilt.

Spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 563/76 er forenelig med fællesskabsrettens finansielle bestemmelser, bør af disse årsager besvares bekræftende.

11. Jeg har allerede haft lejlighed til at minde om, hvad der ifølge artikel 5 i forordning nr. 563/76 gælder for de kontrakter, som er afsluttet inden dagen for forordningens ikrafttræden; de personer, der successivt opkøber de i artikel 2 og 3 nævnte vegetabilske varer eller proteinvarer, som er opnået ved forarbejdning af disse varer, bærer virkningen af den byrde, som følger af den i nævnte forordning fastsatte ordning. Der er i så henseende rejst tvivl om, hvorvidt Rådet er beføjet til at gribe ind i private kontraktsforhold ved at tilpligte køberen af foder at bære de byrder, som fællesskabsretten pålægger sælgeren, endog på stadet for gennemførelsen af en købsaftale, som er indgået før forordningens ikrafttræden.

Dette problem har særligt været behandlet i det sjette spørgsmål, som den nederlandske domstol har stillet i sag 116/76, og er ligeledes blevet diskuteret af de virksomheder, som har interveneret i de præjudicielle sager 119 og 120/76; disse er alle importører af foder af vegetabilsk oprindelse og er som sådanne alle forpligtet til at skaffe sig et »proteincertifikat« i henhold til forordning nr. 563/76 (med de byrder, som dette indebærer). Skønt virksomhederne fastholder, at forordningens artikel 5, som det her drejer sig om, er ugyldig, idet Rådet ikke er beføjet til at foretage et så alvorligt indgreb i private kontraktsforhold, ønsker de dog sikkert ikke at give afkald på den mulighed, som den omhandlede bestemmelse giver dem for at overvælte den ved forordningen hjemlede byrde på deres kunder med hensyn til de kontrakter, som allerede er afsluttet ved forordning nr. 563/76's ikrafttræden. De søger tværtimod at opnå annullation af forordningen, under henvisning til, at artikel 5 er ugyldig. De virksomheder, der intervenerer i sagerne 119 og 120/76, bemærker nemlig, at da ugyldigheden af artikel 5 berøver dem muligheden for at overvælte den omhandlede byrde på deres kunder, udsættes de for en utålelig forøgelse af byrden, som ikke kan dækkes af deres fortjenstmargen; et system, som påtvinger dem et sådant uberettiget ekspropriationslignende indgreb, der kan medføre deres fallit, er imidlertid ifølge disse virksomheder endnu klarere ugyldigt.

Dersom det er korrekt, at Rådet er bejøfet til at indføre den købsforpligtelse, som udgør hovedindholdet af forordning nr. 563/76, må det efter min mening forudsætningsvis også anerkendes, at det er beføjet til at træffe alle midlertidige foranstaltninger for at undgå de skadelige og klart uretfærdige følger, som indførelsen af den nye ordning ellers ville have fået for kontraktsforhold, som var under opfyldelse. De offentlige retsregler i forhold til kontraktsmæssige forpligtelser, selv forud eksisterende, bør anerkendes, og det er i det almenes interesse, at tidligere kontraktsforhold efter vedtagelsen af forordning nr. 563/76 skulle tilpasses de nye forhold, som var skabt ved forordningen.

Dette anbringende, som omhandler et særligt aspekt ved forordning nr. 563/76, forekommer mig altså uholdbart.

12. Artikel 11, stk. 3 i forordning nr. 563/76 bestemmer, at »i afventen af gennemførelsesbestemmelserne træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for, at frigivelse af de varer, som er angivet til fri omsætning, kun sker på betingelse af, at den pågældende stiller en sikkerhed, der garanterer overholdelse af disse bestemmelser«.

Den nederlandske ret i sag 116/76 spørger, om denne bestemmelse skal forstås således, at medlemsstaterne allerede før den 1. april 1976 var beføjede til at betinge udstedelse af et »proteincertifikat« af en sikkerhedsstillelse til trods for, at det andet afsnit i samme artikel 11 bestemmer, at forordningen først fandt anvendelse fra den 1. april. Hvis der gives et bekræftende svar, spørger den nederlandske ret, om hvorvidt den allerede nævnte bestemmelse i 3. afsnit bør anses som bindende, når henses til, at forordningens artikel 3, stk. 2, som betinger udstedelse af »proteincertifikatet« af en sikkerhedsstillelse, først er blevet anvendelig fra den 1. april 1976, samt til, at gennemførelsesbestemmelserne for artikel 3, som blev fastlagt ved Kommissionens forordning nr. 667/76, ligeledes trådte i kraft den 1. april s.å.

Jeg vil bemærke, at artikel 11, stk. 1 lader forordningens ikrafttræden falde sammen med dagen for dens offentliggørelse i *De europæiske Fællesskabers Tidende*, hvilket skete den 15. marts 1976. I øvrigt bestemmes det i stykke 2, at forordningen »finder anvendelse fra den 1. april 1976, med undtagelse af artikel 3, stk. 1 og artikel 5, for så vidt angår den byrde, som er en følge af anvendelsen af artikel 3, stk. 1, idet disse først finder anvendelse fra den 19. marts 1976«. Jeg henleder opmærksomheden på, at artikel 3, stk. 1, betinger enhver fri omsætning i Fællesskabet af frø og andre lignende produkter fra tredjelande af fremlæggelse af et »proteincertifikat«. Den 24. marts 1976 havde sagsøgeren i den sag, som verserer for den nederlandske ret, anmodet om et »proteincertifikat«, for visse produkter, der omfattes af den nævnte bestemmelse, uden først at have stillet sikkerhed, og derfor gav det nederlandske interventionsorgan den samme dag afslag på anmodningen.

Virksomheden hævder, at artikel 11, stk. 3 endnu ikke kunne betragtes som gældende på denne dato, da der endnu ikke var truffet gennemførelsesforanstaltninger, og at medlemsstaterne følgelig havde pligt til blot på begæring at udstede »proteincertifikatet«, uden at kunne kræve, at de pågældende stillede sikkerhed. Denne virksomhed anfører nemlig, at bestemmelsen i artikel 11, stk. 3, blot havde til formål, at den omstændighed, at der på den dato, hvor forordningen fuldt ud kunne finde anvendelse, ikke var truffet fællesskabsgennemførelsesbestemmelser, ikke skulle kunne hindre vedtagelse af nationale bestemmelser, som midlertidigt skulle sikre det nye systems funktion.

Denne fortolkning støder efter min opfattelse på to hindringer, nemlig for det første bestemmelsen i artikel 11, stk. 1, som bestemte, at den nye ordning trådte i kraft øjeblikkeligt (formålet med denne bestemmelse skal netop ses i forbindelse med stykke 2 og 3 samme artikel 11), og for det andet den formelle bestemmelse i artikel 11, stk. 2, som hjemler en anteciperet anvendelse ikke blot af den regel, som forpligter de erhvervsdrivende til at fremlægge et proteincertifikat for at opnå fri omsætning af de i artikel 3 omhandlede produkter, men tillige og parallelt hermed, af bestemmelsen om overvæltning af den økonomiske byrde, som måtte være følgen heraf ved gennemførelse af tidligere afsluttede kontrakter. Den anteciperede anvendelse af sidstnævnte bestemmelse viser klart, at fællesskabslovgiver ønskede, at bestemmelsen om pligten til at stille sikkerhed som betingelse for den fri omsætning af de i artikel 3, stk. 1 omhandlede produkter, skulle træde i kraft samtidig. I modsat fald havde der ikke været mulighed for med virkning fra før 1. april 1976 at overvælte de byrder, som var en følge af det i forordningen omhandlede system

(der havde ikke været nogen byrder, hvis »proteincertifikatet« havde kunnet opnås uden sikkerhedsstillelse).

Som Kommissionen har bemærket, svarede den øjeblikkelige gennemførelse af forpligtelsen til at stille sikkerhed i øvrigt til et yderst vigtigt praktisk behov, nemlig at undgå, at importørerne mellem den 15. marts og den 1. april 1976 rådede over en periode, hvori de uden byrder havde kunnet importere de i forordningen omhandlede varer. Dette ville antagelig have ført til gennemførelse af meget store indtægter, og virkningen af forordningen var således blevet betydeligt formindsket. Det er netop for at undgå denne uheldige følge, at forpligtelsen til at stille sikkerhed blev pålagt den 19. marts via en midlertidig, delvis national ordning, som skulle erstattes fra den 1. april 1976 af en fuldstændig fællesskabsordning.

Resultatet af den systematiske fortolkning af den omtvistede bestemmelse bekræftes således af en bedømmelse af de tilstræbte mål. Det må følgelig anerkendes, at medlemsstaterne både var berettiget og forpligtet til fra den 19. marts 1976 at betinge deres tilladelse til fri omsætning af de i artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 563/76 omhandlede produkter importeret fra tredjelande af, at ansøgeren undertegnede en forpligtelse til at stille sikkerhed med henblik på at sikre overholdelsen af de fællesskabsgennemførelsesbestemmelser, som skulle træde i kraft 1. april 1976.

13. Kommissionen har i sit svarskrift i sagerne 83 og 94/76 beskrevet situationen på markedet for mælk og vegetabilske proteiner og nævnt muligheden for, at Fællesskabet giver import af vegetabilsk foder færre fordele for at mindske overskuddet af mælk, og har i en fodnote bemærket, at denne mulighed gælder markedsordningen inden for Fællesskabet uafhængigt af de problemer, som kunne opstå i international henseende. Under henvisning til denne oplysning har sagsøgerne i deres replik i erstatningssøgsmålene fremsat et nyt ugyldighedsanbringende og hævder, at ordningen efter forordning nr. 563/76 strider mod reglerne i GATT.

Denne opfattelse er blevet gentaget af de virksomheder, som intervenerer i de præjudicielle sager 119 og 120/76.

Det er blevet sagt, at købsforpligtelsen udgør en kvantitativ restriktion, som strider mod artikel XI i GATT. Denne restriktion skulle følge af den kendsgerning, at det skummetmælkspulver, som i henhold til den her omhandlede forordning obligatorisk skulle anvendes til foder inden for Fællesskabet, erstattede en tilsvarende mængde foder af vegetabilsk oprindelse, som følgelig stødte på en hindring for import til Fællesskabet. Desuden skulle købsforpligtelsen stride mod artikel III i GATT, som hjemler en ligelig behandling af udenlandske og nationale produkter med hensyn til interne afgifter. Det skulle kun være tilsyneladende, at nationale og udenlandske produkter blev behandlet lige i relation til købsforpligtelsen for mælkepulver. Fremstillingen af vegetabilske produkter, der indeholder proteiner, som kan anvendes i foder inden for Fællesskabet, er nemlig ganske lille; dette er grunden til, at forordning nr. 563/76 især har ramt importen.

Det forekommer mig under hensyn til forbudet i artikel 42, stk. 2 i Domstolens procesreglement mod at fremføre nye søgsmålsgrunde under sagens behandling, medmindre disse støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under den skriftlige forhandling, ret tvivlsomt, at dette nye anbringende kan antages til påkendelse under de sager, som grunder sig på erstatningskrav. Kommissionens parantetiske henvisning til de problemer, som en ny ordning for import af foder kunne skabe på internationalt plan, har givet sagsøgerne en ny idé til at anfægte forordningens gyldighed, men den nævnte omstændighed hører givet ikke til dem, som efter den netop nævnte bestemmelse i

procesreglementet kan berettige til at fremføre en ny søgsmålsgrund under sagens behandling. Sagsøgerne burde nemlig kende GATT-overenskomstens eksistens og de heraf følgende forpligtelser, allerede før de fik kendskab til den fodnote, som Kommissionen havde indføjet i sit svarskrift.

I øvrigt har Domstolen allerede to gange haft lejlighed til at fastslå, at fællesskabsinstitutionernes retsakter kan blive ugyldige, hvis de strider mod en folkeretslig norm, der er bindende for Fællesskabet og medfører en ret for Fællesskabets borgere til at påberåbe sig den for domstolene (se dom af 12. 12. 1972 i sagerne 21 og 24/72, International Fruit Company, Recueil 1972, s. 1219, og dom af 24. 10. 1973 i sag 9/73, Schlüter). I disse to afgørelser har Domstolen anerkendt, at GATT er en overenskomst, som er bindende for Fællesskabet, men samtidig nægtet at anerkende, at nogle bestemte artikler i denne — nærmere bestemt artikel XI og II — medfører en ret for Fællesskabets borgere til at påberåbe sig dem for domstolene. Domstolens argumentation har i begge sager været baseret på præmisser udledt af konteksten i GATT under hensyn til »ånden, opbygningen og ordlyden af denne aftale« (præmis 19 og 20 i dom af 12. 12. 1972 og præmis 28 i dom af 24. 10. 1973). Dette er grunden til, at det anbringende, som støttes på artikel III i GATT, efter min opfattelse må besvares på samme måde som det anbringende, som i nærværende sager er formuleret på grundlag af artikel XI.

Ifølge denne retspraksis kan indsigelsen om forordningens ugyldighed, støttet på de nævnte grunde, under ingen omstændigheder antages hverken for de præjudicielle spørgsmåls vedkommende eller inden for rammerne af erstatningssagerne, også selv om de ikke kan afvises på grund af præklusion.

14. De intervenerende virksomheder i de præjudicielle sager 119 og 120/76 finder, at der ligger endnu en ugyldighedsgrund i det forhold, at Rådet har givet Kommissionen beføjelse til at vedtage forordninger, som udgør en væsentlig del af ordningen om pligt til at købe mælkepulver. Virksomhederne henviser især til fastsættelsen af sikkerhedens størrelse, jf. artikel 9 og bilaget til Kommissionens forordning 677/76. De finder, at Rådets delegation af kompetence skal opfattes som et gennemførelsesmiddel i streng forstand efter fællesskabsretten; i et fællesskab bestående af stater burde det væsentlige i de vedtagne ordninger hidrøre fra den eneste myndighed, hvor disse stater er repræsenteret, dvs. fra Rådet, hvorimod Kommissionen kun burde have den rene gennemførelse til opgave.

Finanzgericht Hamburg, som er forelæggende ret i denne sag, har derimod i sin forelæggelseskendelse givet udtryk for den opfattelse, at det ikke ifølge fællesskabsretten kræves, at indholdet af, formålet med og rækkevidden af de beføjelser, som Rådet giver Kommissionen, er præciseret i dettes forordning i samme omfang og med samme strenghed, som det kræves efter artikel 80 i den tyske grundlov med hensyn til love om kompetencedelegation. Det er tilstrækkeligt, at Rådets forordning — som her — indeholder grundlaget for en ordning.

Kommissionen tilslutter sig denne opfattelse og bemærker, at det er i overensstemmelse med fast praksis, at Rådets forordning fastlægger hovedlinjerne for en bestemt ordning og herefter overlader det til Kommissionen inden for disse rammer at udstede de detaljerede regler. Rådet giver således Kommissionen en vid skønsmæssig beføjelse og store valgmuligheder, især når Kommissionen benytter den såkaldte »forvaltningskomitéprocedure«.

Der er ingen tvivl om, at den praksis, som fællesskabsinstitutionerne har fulgt i adskillige år, tenderer mod en vid fortolkning af EØF-traktatens artikel 155, sidste led, hvorefter Kommissionen skal »udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette

udfærdigede forskrifter«. Kommissionen udøver altså sædvanligvis ved gennemførelsen af Rådets forordninger normative beføjelser, som er mere vidtgående end en almindelig gennemførelsesbeføjelse i den strenge forstand, som virksomhederne i sagerne 119 og 120/76 ønsker at skulle være gældende. Denne praksis svarer til Fællesskabets funktionelle behov. Den er desuden anerkendt af Domstolen. I sag 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide/Köster havde Domstolen fået stillet det præjudicielle spørgsmål, om det falder ind under Kommissionens kompetence at udstede en forordning, som betinger udstedelse af en eksportlicens af en sikkerhedstillelse, og som desuden bestemmer, at Kommissionen kan bestemme, at den er fortabt, dersom eksporten ikke gennemføres. Kommissionen havde vedtaget denne bestemmelse med hjemmel i en forordning fra Rådet, som kun fastslog, at udstedelse af eksportlicensen var betinget af en sikkerhedsstillelse, som Kommissionen skulle fastlægge de nærmere regler for, men ikke fastsatte sikkerhedens størrelse og ejheller nævnte muligheden af, at sikkerheden kunne fortabes. I dette tilfælde var Rådets retsakt altså ikke mere præcis end forordning nr. 563/76, og rækkevidden af Kommissionens beføjelser var ikke mindre end i den sag, som behandles i dag; Kommissionen havde endog udstrakt den pligt til at indhente importlicens, som Rådets grundforordning kun hjemler for det egentlige korn, til at gælde forarbejdede produkter. Domstolen har i dommen af 17. december 1970 (Recueil 1970, s. 1162) anerkendt, at Kommissionen er beføjet til at træffe alle disse foranstaltninger, idet disse oplysninger synes nødvendige til sikring af, at den i grundforordningen beskrevne ordning kan fungere korrekt. Domstolen har ligeledes i dommen af 14. marts 1973 i sag 57/72, Westzucker (Sml. 1973, s. 321) fastslået, at Kommissionen er berettiget til at træffe afgørelse såvel om ydelsen som om størrelsen af denatureringspræmierne, og at den dermed også har beføjelse til at bestemme, at de skal suspenderes. I samme dom har Domstolen præciseret, at Kommissionen har en vidtgående skønsbeføjelse, der udelukker enhver automatisme, og som skal udøves i lyset af de erhvervspolitiske mål, der er fastsat i Rådets forordning inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

Domstolen har endelig i dommen af 30. oktober 1975 i sag 23/75, Rey Soda mod Cassa Conguaglio Zucchero (Sml. 1975, s. 1279) erklæret, at »da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver, kan Rådet se sig foranlediget til inden for den fælles landbrugspolitik at tildele Kommissionen vide skøns- og handlebeføjelser«. Når Kommissionens således tildelte beføjelser dernæst udøves efter den såkaldte »forvaltningskomitéprocedure«, gør denne metode det »muligt for Rådet at give Kommissionen gennemførelsesbeføjelser af betydeligt omfang«. Og endelig »når Rådet således har tildelt Kommissionen en vid kompetence, skal grænserne for denne kompetence vurderes ud fra markedsordningens væsentlige generelle mål«.

Der er ifølge denne retspraksis ingen tvivl om, at det netop undersøgte anbringende bør anses som fuldstændig ubegrundet.

15. Når det antages, at Rådets forordning nr. 563/76 krænker princippet om forhold mellem mål og midler, bevirker dette forordningens ugyldighed. Denne afgørelse, som Domstolen træffer præjudicielt, forpligter de nationale retter til at nægte at anvende forordningen.

Da der er sket en overtrædelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, bør Fællesskabet, hvad angår erstatningskravene, anses som ansvarlig for de skader, som gennemførelsen af forordningen har medført for sagsøgerne.

Ved Domstolens udtrykkelige kendelse, som meddeltes sagsøgerne ved brev fra

justitssekretæren af 5. april 1977, blev de mundtlige forhandlinger begrænset til ansvarsspørgsmålet, medens spørgsmålene om årsagsforbindelsen mellem Fællesskabets handlemåde og skaden, dennes art og rækkevidde, ikke blev behandlet.

Dersom Domstolen principielt anerkender, at Fællesskabet er ansvarligt, må de mundtlige forhandlinger genoptages, for at parterne kan præcisere deres synspunkter vedrørende de problemer, som ikke blev behandlet i de tidligere forhandlinger.

Jeg vil således foreslå, at Domstolen erklærer Rådets forordning nr. 563/76 for ugyldig af de ovennævnte grunde og følgelig i sagerne 114, 116, 119 og 120/76 fastslår, at denne retsakt ikke bør anvendes af de forelæggende retter og i sagerne 83 og 94/76, 4 og 15/77 anerkender, at Fællesskabet er ansvarligt i medfør af EØF-traktatens artikel 215. Der bør endelig gives parterne en frist til at genoptage sagerne, hvis de ikke skulle nå til et forlig om erstatningen.