FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 14. september 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionen ønsker under denne traktatbrudssag navnlig fastslået, at Det Forenede Kongerige har krænket sine forpligtelser efter fællesskabsretten til at sikre, at Milk Marketing Boards ikke udstrækker deres eneret til opkøb af mælk hos mælkeproducenterne ud over de grænser herfor, der følger af artikel 25, stk. 1, i Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [1].

Det grundlæggende spørgsmål i sagen er, om Milk Marketing Boards' eneret til opkøb af mælk foruden sødmælk også omfatter skummet-og letmælk, dvs. mælk, hvorfra en større eller mindre del af det fedt, der indeholdes i råmælk, er fjernet.

Domstolen kender den pågældende ordning og dens forhold til EF-retten fra tidligere sager. Den vigtigste af disse tidligere sager er sag C-372/88, Cricket St. Thomas, hvori Domstolen afsagde dom den 27. marts 1990 [2]. Det er for den foreliggende sags formål tilstrækkeligt at erindre om følgende vedrørende den faktiske og retlige baggrund for Kommissionens påstand.

2. Milk Marketing Boards er sammenslutninger af mælkeproducenter. Der findes en sammenslutning, der omfatter England og Wales, tre, der omfatter forskellige produktionsområder i Skotland, og en, der omfatter Nordirland. Sammenslutningerne blev oprettet i 1930erne — den nordirske dog først i 1955.

Sammenslutningerne har grundlag i lovgivning. Deres oprettelse forudsætter tilslutning fra et tilstrækkeligt antal mælkeproducenter. De nærmere regler for deres virke fastsættes inden for lovgivningens rammer i vedtægter — såkaldte Milk Marketing Schemes. Vedtagelsen af vedtægterne og ændringer heraf forudsætter Parlamentets godkendelse. Sammenslutningernes formål er

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT 1968 I, s. 169.

2 — Sml. I, s. 1345. Domstolen har tillige taget stilling til forskellige aspekter af ordningen i sag 23/84, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Sml. 1986, s. 3581) og i sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (Sml. 1988, s. 1749).

at forbedre producenternes forhandlingsposition over for aftagerne og navnlig at sikre producenterne bedst mulige priser for den producerede mælk.

Producenterne har som udgangspunkt pligt til at levere deres mælk til sammenslutningerne. Sammenslutningerne har til gengæld pligt til at opkøbe producenternes mælk. Et væsentligt aspekt af sammenslutningernes virke er, at den opkøbte mælk videresælges til forskellige priser under hensyn til mælkens anvendelse. Denne differentiering af videresalgspriserne er et afgørende element for forståelsen af den foreliggende sag. Videresalgspriserne fastsættes på grundlag af forhandlinger mellem den pågældende sammenslutning og aftagerne, der finder sted i en »Joint Committee«. Det ligger fast, at der gælder højere videresalgspriser for konsummælk end for mælk, som forarbejdes til andre produkter som f. eks. ost og smør. Sammenslutningerne betaler producenterne en pris, der er gennemsnittet af de priser, sammenslutningerne har opnået ved videresalg, og indtægterne fra sammenslutningens virksomhed bliver på denne måde ligeligt fordelt mellem producenterne.

Det er i ordningerne forudset, at enkelte producenter kan få tilladelse til at sælge uden om sammenslutningerne. Disse tilladelser gives på betingelse af, at der til sammenslutningerne betales et særligt udligningsbidrag. Formålet med disse bidrag er at sikre overholdelsen af princippet om ligebehandling af alle producenter for at undgå, at de producenter, der sælger uden om sammenslutningerne, får en fordel i forhold til de producenter, der ikke har samme mulighed for at sælge deres mælk direkte på markedet, jf. herved præmis 30 i Cricket St. Thomas-dommen.

3. Det blev ved Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af EF i en erklæring knyttet til tiltrædelsestraktatens slutakt fastslået, at markedsordningen for mælk ikke er til hinder for, at en producentsammenslutning »frit [kan] beslutte at levere mælk ... efter eget valg for at sikre sine medlemmer det bedst mulige økonomiske udbytte, at lade udbyttet indgå i en fælles pulje og at fastsætte, hvorledes udbyttet fordeles mellem medlemmerne« [3]. Der blev nogle år efter Det Forenede Kongeriges tiltrædelse vedtaget bestemmelser, hvis formål er at sikre, at markedsføringssystemet i Det Forenede Kongerige kan opretholdes inden for EF's markedsordningssystem. Dette skete i første række ved en ændring af Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning. Ændringen blev vedtaget ved forordning nr. 1421/78 [4]. Denne forordnings anden betragtning indeholder følgende:

»Visse former for virksomhed, der udøves af de 'Milk Marketing Boards', der findes i Det Forenede Kongerige, har bidraget til, at en overvejende del af den mængde mælk, der produceres i denne medlemsstat, anvendes til direkte konsum; disse organisationer nyder

3 — Se dokumenter vedrørende tiltrædelser af De Europæiske Fællesskaber (1987) bd. II, s. 105.

4 — EFT L 171, s. 12.

visse privilegier, som sikrer, at de fungerer tilfredsstillende; det drejer sig navnlig om deres eneret til at købe mælk fra producenter, der er etableret inden for deres område.«

Der indførtes en ny artikel 25 i grundforordningen, der bestemmer, at en medlemsstat efter anmodning kan bemyndiges til på visse betingelser at yde en organisation af mælkeproducenter »eneret ... til at opkøbe den mælk, der produceres og sælges i uforarbejdet stand af producenterne i det pågældende område ...«.

Rådet vedtog samtidig en forordning, der bl. a. indeholder de nærmere betingelser for, at ordningen kan opretholdes inden for fællesskabsrettens rammer. Artikel 10, stk. 1, i denne forordning — forordning nr. 1422/78 [5] — bestemmer, at:

»Det Forenede Kongerige træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på til stadighed at kontrollere, at MMB overholder Fællesskabets principper og bestemmelser samt de særlige betingelser, som bemyndigelsen er undergivet«.

4. Det fremgår af sagens oplysninger, at det har givet anledning til tvivl, om skummet- og letmælk er omfattet af sammenslutningernes eneret til at opkøbe den mælk, der sælges i uforarbejdet stand. Det er ligeledes oplyst, at denne tvivl for de skotske sammenslutningers vedkommende blev løst i begyndelsen af 1980erne ved, at vedtægterne for disse sammenslutninger blev ændret, således at det blev præciseret, at eneretten også omfatter skummet-og letmælk. Dette har efter det foreliggende ikke givet anledning til problemer i praksis.

Det er gjort gældende af Det Forenede Kongeriges regering, at den nordirske sammenslutning til stadighed har administreret ordningen således, at dens eneret også omfatter skummet-og letmælk. Kommissionen har ganske vist bestridt dette, men det kan efter min mening lægges til grund, at sammenslutningen i de enkelte tilfælde, hvor problemer opstår, har forlangt, at de producenter, der ønskede at sælge skummet-og letmælk uden om sammenslutningen, betalte udligningsbidrag [6]. Problemet er tilsyneladende først blevet rigtigt aktuelt i Nordirland i en tvist mellem sammenslutningen og en mejerivirksomhed, der har ført til en retssag anlagt i 1991.

Det er endelig oplyst, at sammenslutningen for England og Wales indtil februar 1991 har administreret ordningen, således at det blev accepteret, at skummet-og letmælk kunne sælges uden om sammenslutningen, men at det efter dette tidspunkt er blevet sammenslutningens politik, at skummet-og letmælk skal sælges gennem sammenslutningen, medmindre der opnås aftale om andet, hvilken

5 — EFT L 171, s. 14.

6 — Se punkt 2.2 i duplikken.

aftale betinges af betaling af udligningsbidrag. Sammenslutningen har begrundet dette med, at det først er i de seneste år, at der er solgt betydelige mængder af skummet- og letmælk til direkte konsum. Det fremgår af sagen, at der er et betydeligt antal producenter, der ønsker at sælge skummet- og letmælk uden om sammenslutningen, og at de har gjort gældende, at sammenslutningens eneret ikke omfatter denne mælk.

5. Kommissionen, der blev opmærksom på dette problem, rettede henvendelse til Det Forenede Kongeriges myndigheder og gjorde gældende, at det er i strid med artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 804/68, at sammenslutningerne administrerer ordningerne, således at eneretten til opkøb også omfatter skummet- og letmælk. Myndighederne erklærede sig oprindeligt enige heri, men har senere ændret opfattelse på grundlag af, således som det udtrykkes, en omfattende undersøgelse af spørgsmålet.

6. Kommissionen gør principalt gældende:

— At skummet- og letmælk ikke er omfattet af sammenslutningernes eneret til opkøb, og at Det Forenede Kongerige ved ikke at have grebet ind over for sammenslutningernes fejlagtige retsopfattelse af enerettens rækkevidde har krænket sine forpligtelser efter artikel 25, stk. 1.

— At Det Forenede Kongeri e har krænket sine kontrolforpligtelser i henhold til den ovenfor citerede artikel 10 i forordning nr. 1422/78 og Traktatens artikel 5.

Kommissionen gør subsidiært — for det tilfælde, at eneretten til opkøb omfatter skummet- og letmælk — gældende, at Det Forenede Kongerige er forpligtet til at beskytte de berettigede forventninger hos de producenter, der på grundlag af myndighedernes oprindelige retsopfattelse har handlet i tillid til, at de lovligt kunne sælge deres skummet- og letmælk uden om sammenslutningerne.

7. Det Forenede Kongerige har påstået frifindelse for så vidt angår de principale påstande, og afvisning eller frifindelse for så vidt angår den subsidiære påstand.

Om sammenslutningernes eneret omfatter skummet- og letmælk?

8. Der er enighed mellem parterne om, at dette spørgsmål beror på en fortolkning af artikel 25, stk. 1, litra a), i grundforordningen, hvorefter sammenslutningerne har »eneret til at opkøbe *mælk*, der ... sælges *i uforarbejdet stand* af producenterne i det pågældende område« (her fremhævet).

I Cricket St. Thomas-dommen fastslog Domstolen, at pasteurisering af mælk ikke indebærer, at den pasteuriserede mælk falder uden for sammenslutningernes eneret. Der var med andre ord ikke tale om forarbejdning i artikel 25, stk. 1's forstand. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til, om den fjernelse af fedt fra råmælken, der sker ved skumning, indebærer, at det således frembragte produkt ikke er omfattet af sammenslutningernes eneret. Den praktiske betydning af dette spørgsmål skyldes som nævnt navnlig, at der opnås højere priser ved salg af mælk til direkte konsum end ved salg af mælk til andre formål. De producenter, der sælger uden om sammenslutningerne, opnår de højere priser for mælk til direkte konsum, mens de producenter, der sælger via sammenslutningerne, kun får betalt den gennemsnitspris, som sammenslutningerne betaler til producenterne.

Parterne har fremført mange meget forskellige og mere eller mindre vigtige argumenter for deres modstridende fortolkninger af artikel 25, stk. 1. Det er efter min mening forsvarligt at undlade at behandle en række af disse argumenter. Udgangspunktet for besvarelsen findes nemlig efter min mening i Cricket St. Thomas-dommen, der gør, at Domstolens stillingtagen kan bygge på nogle forholdsvis få og enkle betragtninger.

9. Inden jeg kommer til disse, skal jeg dog nævne, at der efter min mening ikke kan lægges afgørende vægt på det forhold, at sammenslutningen for England og Wales i en vis periode accepterede salg af skummet- og letmælk uden om sammenslutningen, og at det oprindeligt var Det Forenede Kongeriges myndigheders opfattelse, at fællesskabsreglerne måtte fortolkes således, at producenter af skummet- og letmælk kunne sælge uden om sammenslutningerne. Fortolkningen af de relevante fællesskabsregler må ske på grundlag af deres ordlyd, deres kontekst og deres formål, og det kan ikke for denne fortolkning være bestemmende, hvorledes de berørte sammenslutninger og de nationale myndigheder på et vist tidspunkt måtte have forstået dem.

Der kan være mere hold i Kommissionens argument om, at den omtvistede bestemmelse om omfanget af sammenslutningernes eneret til opkøb skal fortolkes indskrænkende, fordi den udgør en undtagelse fra de generelle principper om fri konkurrence og fra de almindelige principper, som finder udtryk i markedsordningen. Når jeg alligevel ikke mener at burde lægge afgørende vægt på dette synspunkt, skyldes det, at Rådet ved ændringen af markedsordningen i 1978 netop sikrede, at eneretten ikke griber forstyrrende ind i markedsordningens virkninger på fællesmarkedet.

10. Domstolen tog i Cricket St. Thomas-dommen stilling til en række af de argumenter, der er fremført i den foreliggende sag.

Domstolens gennemgang heraf førte til et resultat, der efter min mening er fuldt overførligt på den foreliggende sag. Domstolen fastslog, at eneretten i henhold til fællesskabsretten afgrænses »ved et kriterium, der bygger på det pågældende produkts væsentligste egenskaber og kommercielle anvendelse«. Domstolen uddrog heraf, at det afgørende derfor er, »om produktet stadig kan betegnes som mælk, eller om det drejer sig om et andet produkt, fremstillet på grundlag af mælk«. (Se præmis 21). Domstolen, der på dette grundlag konstaterede, at »pasteurisering ... ikke væsentligt ændrer produktet, som stadig er konsummælk«, fandt dette resultat bekræftet af »målsætningerne for de fællesskabsretlige regler«, idet »hvis pasteuriseret mælk ikke var omfattet af sammenslutningens eneret til opkøb af mælk, ville producenterne kunne nægte at levere mælk hertil, selv pasteurisere mælken og sælge den direkte på markedet«. Domstolen henviste til, at dette »ville indebære, at der blev åbnet en yderligere markedsføringskanal, som ville bringe formålet med den engelske markedsføringsordning for mælk i fare«. (Se præmis 22 og 23).

11. Der kan i denne forbindelse være grund til at henvise til generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i sagen. Han fandt, at »... sammenslutningernes monopol [omfatter] flydende mælk, som kan markedsføres som konsummælk (for hvilken der er fastsat en højere pris) og kan ikke begrænses på grund af særlige former for behandling af mælken, som ikke indvirker på den tiltænkte anvendelse«. (Se punkt 11).

Han begrundede bl.a. dette resultat med følgende betragtning: »Sammenslutningens monopol er anerkendt, for så vidt som det er nødvendigt for at sikre, at den prispolitik og prisudligning, som sammenslutningen fører, er effektiv ... Men hvis dette er den økonomiske begrundelse for at anerkende sammenslutningens monopol, må det følge heraf, at eneretten må kunne udøves i forhold til al mælk, der kan markedsføres som konsummælk ...«. (Se punkt 10 og 11).

12. Det kan efter min mening på grundlag af de foreliggende oplysninger med rimelighed lægges til grund, at skummet- og letmælk har de samme væsentlige egenskaber som sødmælk, og at disse »lette« mælketyper i det væsentlige har samme kommercielle anvendelse som sødmælk. Dette bestyrkes af, at begrundelsen for Fællesskabets anerkendelse af den pågældende markedsføringsordning i lige så høj grad gælder for skummet- og letmælk som for sødmælk, og at formålet med markedsføringsordningen vil blive bragt i fare, hvis Kommissionens fortolkning af artikel 25, stk. 1, bliver accepteret.

13. Det kan indledningsvist konstateres, at skummet-og letmælk ligesom sødmælk er konsummælk [7].

14. Der kan dernæst være grund til at nævne, at sødmælk ved den såkaldte standardisering undergår en behandling, der i sine grundtræk svarer til den, der anvendes ved fremstilling af skummet- og letmælk. Ved standardisering gives sødmælk et ensartet fedtindhold, og dette betyder igen, at der normalt skal fjernes en mindre del af fedtindholdet fra råmælken. Det er i øvrigt betegnende, at det efter det oplyste ikke volder vanskeligheder at fremstille sødmælk ved en korrekt blanding af fløde og skummetmælk.

15. Kommissionen har understreget, at der, når der fremstilles skummet- og letmælk, samtidig fremstilles fløde, og at det er ubestridt, at fløde ikke er omfattet af sammenslutningernes eneret. Dette er efter min mening ikke afgørende. Det følger ikke nødvendigvis heraf, at det produkt, der bliver tilbage efter fjernelsen af fløden fra råmælken, ikke kan være mælk omfattet af sammenslutningernes eneret.

16. Det vil ikke være rimeligt at lægge til grund, at skummet- og letmælk ikke har væsentligt samme egenskaber som sødmælk [8]. Disse »lette« mælketyper fremstilles ligesom sødmælk på grundlag af råmælk, og deres farve, konsistens og lugt er næsten ens.

Dette bestyrkes i høj grad af, at de i alt væsentligt har samme kommercielle anvendelse. Det er som nævnt ubestrideligt, at de sælges til direkte konsum. De sælges gennem samme forretninger i ens kartonner/flasker i konkurrence med hinanden til de samme eller til næsten ens priser. Der er i det væsentlige tale om substituerbare produkter.

Det er efter min mening for stillingtagen til problemet i den foreliggende sag af afgørende betydning, at det stigende forbrug af de to »lette« mælketyper kan aflæses

7 — Rådets forordning nr. 1411/71 om fastsættelse af supplerende regler for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter vedrørende de produkter, der henhører under position 04.01 i Den Fælles Toldtarif (EFT 1971 II, s. 363), definerer i artikel 3:
»Konsummælk som følgende produkter, der er bestemt til at levere til forbrugerne i uforarbejdet stand:
— råmælk, mælk ...
— sødmælk: Mælk, som på et mejeri er blevet underkastet mindst en varmebehandling eller en tilladt behandling med samme virkning, og hvis naturlige fedtindhold andrager 3,50 % eller derover, eller hvis fedtindhold er blevet bragt op på mindst 3,50 %;
— delvis skummet (fedtfattig mælk): Mælk, som på et mejeri er blevet underkastet mindst en varmebehandling eller en tilladt behandling med samme virkning, og hvis fedtindhold er blevet bragt op på en procentsats, der mindst udgør 1,50 % og højst 1,80 %;
— skummetmælk: Mælk, som på et mejeri er blevet underkastet mindst en varmebehandling eller en tilladt behandling med samme virkning, og hvis fedtindhold er blevet bragt op på en procentsats, der højst andrager 0,30 %.«

8 — Osts større eller mindre fedtindhold ændrer selvsagt ikke på produktets karakter af ost.

direkte i et tilsvarende fald i sødmælksforbruget.

17. Der kan efter min mening heller ikke være begrundet tvivl om, at en begrænsning af sammenslutningernes eneret til opkøb til alene at gælde sødmælk vil kunne bringe formålet med den nationale markedsføringsordning for mælk i fare. Baggrunden for Fællesskabets anerkendelse af ordningen var som nævnt ifølge præamblen til forordning nr. 1421/78, at den førte til en af Fællesskabet ønsket begrænsning af intervention på markedet i Det Forenede Kongerige. Der blev henvist til, at ordningen havde bidraget til, at en overvejende del af den mælk, der produceres i Det Forenede Kongerige, anvendes til direkte konsum.

Det kan samtidig lægges til grund, at en accept af Kommissionens retsopfattelse ville indebære åbning af en yderligere markedsføringskanal i den forstand, dette begreb er benyttet i Cricket St. Thomas-dommen, og at afsætningen af skummet- og letmælk i dag i Det Forenede Kongerige udgør en så væsentlig del af markedet for konsummælk, at en sådan alternativ markedsføringskanal ville kunne bringe det eksisterende system i fare. Det er oplyst, at markedsandelen for skummet- og letmælk i dag nærmer sig 50 % af konsummælksmarkedet i Det Forenede Kongerige, og det er samtidig oplyst, at der af sundhedsmæssige årsager gøres alvorlige anstrengelser for at øge denne markedsandel.

18. Et væsentligt element i ordningen er som nævnt netop sammenslutningernes mulighed for at differentiere videresalgspriserne [9]. Hvis der i væsentligt omfang sker begrænsninger i denne mulighed vil, så vidt jeg kan se, en vigtig del af eksistensberettigelsen af den af Fællesskaberne accepterede ordning blive fjernet.

Betydningen af sammenslutningernes prispolitik for fortolkningen af bestemmelsen om deres eneret til opkøb er da også understreget i generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i Cricket St. Thomas-sagen, hvori det bl.a. hedder:

»Som Kommissionens sagkyndige fremhævede under retsmødet, er det derimod logisk, at sammenslutningernes monopol ikke omfatter mælk, som direkte anvendes til at blive forarbejdet til andre produkter. Enhver producent kan undlade at levere mælk til sammenslutningerne, hvis han f. eks. ønsker at anvende den til at fremstille smør eller ost. Dette beror, som vi har set, på, at sammenslutningerne sælger mælk, som skal anvendes til sådanne formål, til lavere priser. Anvendelsen af mælken til fremstilling

9 — Se artikel 9 i forordning nr. 1422/78, hvorefter der »for så vidt angår de salgspriser, som MMB anvender på den mælk, de sælger, gælder følgende bestemmelser:
1. Priserne er de samme for samtlige berørte købere, og kan kun variere
a) efter den anvendelse, køberen gør deraf«.

af sådanne produkter har derfor ikke tendens til at bringe sammenslutningernes prispolitik i fare. Tværtimod er det normalt til mælkeproducenternes fordel at levere mælk til sammenslutningerne til den gennemsnitligt udlignede pris og derefter at købe den tilbage fra sammenslutningerne til en lavere pris for at forarbejde den til andre produkter«. (Se punkt 12).

19. Det er sandsynligt, at det nugældende markedsføringssystem vil blive ændret i 1994, således at sammenslutningernes eneret til opkøb ophæves. Det er under sagen oplyst, at der er truffet beslutning om at fremsætte forslag herom for Parlamentet.

Det vil efter min mening ikke være rigtigt at fremtvinge en ændring af det nugældende markedsføringssystem, som det i dag administreres af producentsammenslutningerne, ved en accept af den indskrænkende fortolkning af sammenslutningernes eneret til opkøb, som Kommissionen har gjort gældende. Denne fortolkning er forkert, når enerettens omfang fastlægges på grundlag af de kriterier, Domstolen lagde til grund i Cricket St. Thomas-dommen. Det Forenede Kongerige bør derfor frifindes for Kommissionens påstande vedrørende dette spørgsmål, dvs. de under litra a), b), d) og e) nævnte påstande [10].

Om producenternes aftaler om kontraktforarbejdning

20. Kommissionen har i sagen medinddraget spørgsmålet om, hvorvidt producenternes muligheder for at indgå aftaler om såkaldt kontraktforarbejdning er blevet begrænset på en måde, der er i strid med fællesskabsretten.

21. Omfanget af tilladelig kontraktforarbejdning ville have været et spørgsmål af betydelig praktisk interesse, hvis Kommissionen havde haft ret i sin påstand om, at

10 — Påstandene lyder således:

»1. a) Det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 804/68, ved ikke at have sikret, at MMB ikke overskrider de enerettigheder, der kun er indrømmet dem med hensyn til sødmælk.

b) Det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til forordning nr. 804/68, ved ikke at have forhindret MMB i at begrænse producenternes mulighed for lovligt at producere og afsætte mælkeprodukter, der ikke omfattes af MMB's enerettigheder.

d) Det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 804/68, ved ikke at have sikret, at konkurrencen ikke påvirkes mere end absolut nødvendigt.

e) Det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 804/68, ved at have udvidet Milk Marketing Schemes i Skotland til også at omfatte mælk med lavt fedtindhold.«

For så vidt angår påstanden under litra d) har Kommissionen med regeringens samtykke ændret påstanden således, at den ikke vedrører en overtrædelse af artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 804/68, men derimod artikel 10 i forordning nr. 1422/78. Dette ændrer dog ikke, at denne påstand forudsætter, at der er besvaret bekræftende på Kommissionens primære opfattelse vedrørende enerettens omfang.

skummet- og letmælk ikke var omfattet af sammenslutningernes eneret til opkøb. Dette skyldes, at det store antal producenter, der måtte ønske at sælge skummet- og letmælk uden om sammenslutningerne, af praktiske grunde ville være nødt til at indgå aftaler med mejerier om fremstillingen af skummet- og letmælk.

22. Da de gældende fællesskabsregler må fortolkes således, at skummet- og letmælk — også efter at have været fremstillet på grundlag af en aftale om kontraktforarbejdning — er omfattet af sammenslutningernes eneret til opkøb, er der ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang kontraktforarbejdningen måtte være lovlig.

Om der er sket tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1422/78 og/eller af artikel 5 i EØF-Traktaten

23. Kommissionen har nedlagt påstand om, at »det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1422/78, ved ikke at have ført kontrol med Milk Marketing Boards«.

24. Det er et væsentligt element i Kommissionens argumentation, at der efter artikel 10 i forordning nr. 1422/78 påhviler Det Forenede Kongeriges myndigheder en pligt til aktivt at sikre, at status quo blev opretholdt, efter at sammenslutningen for England og Wales i strid med tidligere praksis i 1991 var begyndt at håndhæve den påståede eneret til opkøb af skummet- og letmælk.

25. Kommissionens påstand har primært baggrund i Kommissionens retsopfattelse om omfanget af eneretten til opkøb.

Når denne retsopfattelse ikke følges, er en væsentlig del af grundlaget for Kommissionens anbringender faldet bort. Hertil kommer, at Det Forenede Kongeriges myndigheder efter min mening reagerede adækvat for at opretholde status quo indtil afsigelsen af Domstolens dom i denne sag. Der kan i det hele herom henvises til Domstolens præsidents kendelse af 22. maj 1992 i anledning af Kommissionens begæring om foreløbige foranstaltninger [11].

26. Der er dog et væsentligt element i sagen, der kan tilsige, at Domstolen i hvert fald delvis giver Kommissionen medhold i dens påstand om, at Det Forenede Kongerige ikke har respekteret sin forpligtelse til at kontrollere, at sammenslutningerne overholder de for eneretten gældende vilkår.

11 — Endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser.

Dette element er det ubestridte forhold, at det indtil juni 1991 i Det Forenede Kongerige var opfattelsen hos de myndigheder, der handler i forhold til Kommissionen, at eneretten til opkøb ikke omfattede skummet- og letmælk. Denne retsopfattelse blev der givet udtryk for over for Kommissionen så sent som i marts 1991. Til trods herfor var retstilstanden i Skotland i begyndelsen af 1980'erne med Parlamentets godkendelse blevet præciseret således, at eneretten til opkøb omfattede skummet- og letmælk. Og til trods herfor blev der ikke grebet ind over for den retsopfattelse, på grundlag af hvilken den nordirske sammenslutning efter det oplyste har administreret ordningen.

Når henses til den betydning, det må tillægges, at Det Forenede Kongerige nøje overholder sine forpligtelser efter artikel 10 i forordning nr. 1422/78, er jeg af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige har overtrådt artikel 10 ved at have accepteret ændringerne i de skotske vedtægter og ikke at have grebet ind over for den administrative praksis i Nordirland. Det er i strid med fællesskabsretten, når myndighederne i en medlemsstat, der har fået tillagt kontrolopgaver, undlader at sikre, at de relevante fællesskabsregler bliver administreret ensartet på hele medlemsstatens område i overensstemmelse med den fortolkning af fællesskabsreglerne, de mener, er den korrekte.

Det er mere tvivlsomt, om myndighedernes reaktion på de problemer, der opstod i England og Wales, indebærer en overtrædelse af artikel 10. Den pågældende sammenslutning havde som nævnt i hvert fald indtil begyndelsen af 1990erne accepteret, at producenterne solgte skummet- og letmælk uden om sammenslutningen, og det var derfor på et relativt sent tidspunkt — i forhold til fastlæggelsen af regeringens nugældende retsopfattelse i juni 1991 — at der blev anledning til at gribe ind. Det forekommer mig dog rigtigt at finde, at Det Forenede Kongeriges myndigheder også for så vidt angår England og Wales har undladt i tilstrækkeligt omfang at tage deres kontrolforpligtelser alvorligt. De burde have været klar til, straks problemerne opstod, på en klar og entydig måde at gribe ind. Myndighederne har bl.a. ved deres skiftende retsopfattelse medvirket til, at de problemer, der er denne sags baggrund, er blevet så alvorlige, som det er tilfældet.

Det Forenede Kongeriges myndigheder fik ved Rådets forordning nr. 1422/78 som en betingelse for Fællesskabets anerkendelse af de nationale markedsføringsordninger pålagt en kontrolforpligtelse. En manglende respekt af denne kan ikke undskyldes med retstilstandens manglende klarhed (regeringen havde trods alt en retsopfattelse, indtil den nåede til den modsatte) eller med myndighedernes manglende muligheder for at gribe ind over for sammenslutningerne. For det første har regeringen ikke overbevisende godtgjort, at myndighederne ikke havde tilstrækkelige indgrebsmuligheder, og for det andet havde regeringen under alle omstændigheder haft pligt til at sikre, at tilstrækkeligt effektive indgrebsmuligheder eksisterede.

27. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har overtrådt EØF-Traktatens artikel 5 ved ikke at have underrettet Kommissionen om, at vedtægterne for de tre skotske sammenslutninger blev ændret med henblik på at lade disse sammenslutningers eneret omfatte skummet- og letmælk.

28. Det er ubestridt, at der ikke blev foretaget en sådan underretning.

29. Når henses til ændringernes betydning, og når henses til den modstridende retsopfattelse, der på det pågældende tidspunkt må have været hos forskellige kompetente myndigheder om ændringernes lovlighed efter fællesskabsretten, bør der efter min mening ikke være tvivl om, at Det Forenede Kongeriges regering burde have underrettet Kommissionen om de påtænkte ændringer. Der må efter min mening efter Traktatens artikel 5 gælde en pligt for medlemsstaterne til i en situation, hvor de har pligt til at kontrollere overholdelsen af fællesskabsregler, at underrette Kommissionen om betydningsfulde ændringer af nationale regler, når der er tvivl, om de pågældende ændringer er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Om producenternes berettigede forventninger — Kommissionens subsidiære påstand

30. Kommissionen har endelig nedlagt påstand om, at det — såfremt sammenslutningernes eneret til opkøb omfatter skummet- og letmælk — skal fastslås, at producenter og/eller fremstillingsvirksomheder, der har støttet sig på den fortolkning af fællesskabsretten, som Det Forenede Kongerige accepterede, indtil det skiftede standpunkt i juni 1991, og som gik ud på, at mælk med lavt fedtindhold ikke er omfattet af de omhandlede Milk Marketing Schemes, har en berettiget forventning om i et rimeligt tidsrum og i hvert fald indtil domsafsigelsen fortsat at kunne handle med mælk med lavt fedtindhold uden for rammerne af den eneret til opkøb, der er indrømmet sammenslutningerne for England og Wales og for Nordirland.

31. Det Forenede Kongeriges regering har primært påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

32. Afvisningspåstanden støttes dels på, at påstanden ikke blev gjort gældende i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, og dels på, at påstanden ikke kan tages under påkendelse under et søgsmål efter Traktatens artikel 169, hvor Domstolen alene kan tage stilling til, om en medlemsstat har overtrådt sine forpligtelser efter fællesskabsretten.

33. Der er ikke efter min mening grund til, at Domstolen tager stilling til spørgsmålet, om påstanden i tilstrækkeligt omfang er gjort gældende i åbningsskrivelsen/den begrundede udtalelse — hvilket spørgsmål ikke er

helt utvivlsomt, selv om jeg er tilbøjelig til at give regeringen medhold på dette punkt. Dette skyldes, at der efter min mening ikke kan være begrundet tvivl om, at det ikke tilkommer Domstolen under et traktatbrudssøgsmål at fastslå, hvorledes retstilstanden er for de private virksomheder, der er begyndt at handle med skummet- og letmælk uden om sammenslutningerne, og som har gjort dette under hensyntagen til den fortolkning, Det Forenede Kongeriges regering accepterede indtil juni 1991.

Det er for så vidt ikke bestridt af regeringen, at der i hvert fald i et vist omfang kan være grund til at beskytte de pågældende virksomheder. Det er imidlertid ikke under en traktatbrudssag, at der skal tages stilling til en eventuel pligt til at beskytte de pågældendes berettigede forventninger. Det må først konstateres, i hvilket omfang det lykkes for de involverede parter at løse de problemer, der opstår for de pågældende virksomheder efter, at retstilstanden er blevet klarlagt ved Domstolens dom i den foreliggende sag, og det må dernæst være de nationale domstoles opgave at tage stilling til de tvister, der ikke kan løses i mindelighed mellem parterne. Det vil under sådanne retssager kunne vise sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, bl.a. om hvorvidt der af fællesskabsretten i en situation som den foreliggende følger en pligt til at beskytte de pågældendes berettigede forventninger, og i givet fald hvad omfanget af denne pligt er.

Vedrørende sagsomkostningerne

34. Selv om Det Forenede Kongerige har fået medhold på væsentlige punkter i sagen, har jeg dog fundet, at Kommissionen skal gives helt eller delvis medhold i to af dens påstande. Under hensyn hertil og under hensyn til, at Det Forenede Kongerige ved sine skiftende retsopfattelser har bidraget til Kommissionens sagsanlæg, finder jeg, at hver af parterne bør bære deres egne omkostninger, herunder også omkostningerne i forbindelse med Kommissionens begæring om foreløbige forholdsregler.

Forslag til afgørelse

35. Jeg skal på baggrund af ovenstående foreslå Domstolen

at dømme Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland for at have overtrådt artikel 10 i Rådets forordning nr. 1422/78 ved ikke at have udøvet sine

kontrolbeføjelser på korrekt måde og EØF-Traktatens artikel 5 ved ikke at have meddelt Kommissionen de ændringer, der i 1982 og 1984 blev foretaget af de i Skotland gældende Milk Marketing Schemes,

at frifinde Det Forenede Kongerige i øvrigt for så vidt angår Kommissionens principale påstande,

at afvise Kommissionens subsidiære påstand fra realitetsbehandling, og

at lade hver af parterne bære deres egne sagsomkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler.