DOMSTOLENS DOM
AF 5. JULI 1977 [1]

Ölmühle Hamburg AG mod Hauptzollamt Hamburg-Waltershof og Firma Kurt A. Becher mod Hauptzollamt Bremen-Nord (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg)

»Skummetmælkspulver«

Forenede sager 119 og 120/76

Sammendrag

1. *Landbrug — fælles markedsordning — fællesskabsordning — pålagte afgifter — diskriminerende fordeling mellem de forskellige landbrugssektorer — utilstedelighed*

   (EØF-traktatens artikel 39, artikel 40, stk. 3, andet afsnit)

2. *Landbrug — fælles markedsordning — skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med — obligatorisk opkøb — Rådets forordning nr. 563/76 — ugyldighed*

1. En fællesskabsordning, som indebærer en diskriminerende fordeling mellem de forskellige landbrugssektorer, kan ikke retfærdiggøres som en gennemførelse af formålene for den fælles landbrugspolitik.

2. Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder, er ugyldig.

I de forenede sager 119 og 120/76

angående anmodninger indgivet til Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Finanzgericht Hamburg for i en sag, der verserer for nævnte ret mellem

ÖLMÜHLE HAMBURG AG

og

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-WALTERSHOF,

1 — Processprog: Tysk.

samt af Finanzgericht Bremen for i en sag, der verserer for nævnte ret mellem

FIRMA KURT A. BECHER, Bremen

og

HAUPTZOLLAMT BREMEN-NORD

Støttet af: Oberfinanzdirektion Bremen

at opnå præjudicielle afgørelser vedrørende gyldigheden af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat: af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændende A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-Domstolens statut afgivne indlæg kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter hjemler et prissystem, som navnlig er baseret på indikativprisen for mælk og på interventionspriser, hovedsagelig for smør og skummetmælkspulver.

Til trods for dette prissystem har Fællesskabet en overproduktion af mælk, som især viser sig ved, at der opstår anseelige interventionslagre af skummetmælkspulver.

2. Blandt de foranstaltninger, som Fællesskabets institutioner har truffet for at mindske disse lagre, er Rådets forord-

ning 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).

Denne forordning har indført en forpligtelse til at opkøbe skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som er bestemt til at skulle anvendes som foder, dog ikke til unge kalve (artikel 1).

For at sikre, at denne forpligtelse overholdes, er ydelse af støtte til visse vegetabilske næringsmidler (raps- og rybsfrø, sojabønner etc.) betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af et dokument, der er udfærdiget efter Fællesskabets forskrifter, og som er udstedt af den kompetente myndighed i den medlemsstat, der fører kontrol med denatureringen, herefter kaldet »opkøbs- og denatureringsattest« (artikel 2 og 6).

Enhver fri omsætning i Fællesskabet af importerede vegetabilske næringsmidler (såsom olieholdige frø, mel af disse frø, visse fodertilberedelser etc.) er betinget af fremlæggelse af et »proteincertifikat« (artikel 3, stk. 1).

Dette certifikat udstedes af medlemsstaterne til enhver, som anmoder herom. Udstedelse af »proteincertifikater« er betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af en »opkøbs- og denatureringsattest« (artikel 3, stk. 2).

For kontrakter, som afsluttes inden forordningens ikrafttræden, bærer de personer, som successivt opkøber de i artikel 2 og 3 nævnte varer eller de proteinvarer, som er opnået ved forarbejdning af disse varer, virkningen af den byrde, som følger af den i denne forordning fastsatte ordning (artikel 5).

Forordningen, som trådte i kraft den 15. marts 1976, fandt anvendelse indtil den 31. oktober 1976 (artikel 11).

3. Sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne) har den 15. april (sag 120/76) og den 11. maj (sag 119/76) 1976 anmodet om fri omsætning af henholdsvis et parti restprodukter fra udvinding af malet brasiliansk soja henhørende under position 23.04 B og et parti kopra til fremstilling af olie henhørende under position 12.01 B.

Sagsøgerne har principalt anmodet de sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnte sagsøgte) om tilladelse til fri omsætning uden fremlæggelse af et »proteincertifikat« i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 563/76. Sagsøgerne har subsidiært anmodet om, at de omhandlede varer blev fortoldet mod fremlæggelse af de »proteincertifikater«, som import- og lagerkontoret tidligere havde udstedt til dem.

Toldvæsenet har afslået de principale anmodninger under henvisning til artikel 15 i den tyske toldlov. De har imødekommet de subsidiære anmodninger på betingelse af, at den importerede vares vægt fradrages på »proteincertifikatet«.

Da sagsøgerne ikke fik medhold i deres klager over afslagene, indbragte de sagerne for Finanzgericht Hamburg (sag 119/76) og Finanzgericht Bremen (sag 120/76) og krævede annullation af afslagene på fortoldning uden fremlæggelse af et »proteincertifikat« — subsidiært at det blev statueret, at afslagene var ulovlige — og annullation af fradraget på de nævnte certifikater. De har med henblik herpå gjort gældende, at forordning nr. 563/76 er ugyldig.

4. Da Finanzgericht Hamburg har skønnet, at der i sagen opstod flere spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, har den i sag 119/76 ved kendelse af 2. december 1976 udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er de ordninger, som blev indført ved Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 og dennes gennemførelsesforordninger, som vedrører obligatorisk opkøb af

skummetmælkspulver, ugyldige i det omfang, de for den fri omsætning i Fællesskabet af de varer, som opregnes i artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 563/76, kræver fremlæggelse af et »proteincertifikat«, hvis udstedelse er betinget af en sikkerhedsstillelse eller af fremlæggelse af det i artikel 6 nævnte dokument?«

Finanzgericht Bremen har i sag 120/76 ved kendelse af 8. november 1976 stillet følgende spørgsmål:

»Er Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder, uvirksom (ulovlig) på grund af nævnte forpligtelse, og kan der kræves et »proteincertifikat« til opfyldelse af de toldmæssige formaliteter for den fri omsætning af varer, som henhører under position 23.04 B i den fælles toldtarif (herefter kaldet FTT)?«

5. a) De *sagsøgte* har især påberåbt sig følgende for de forelæggende retter:

Købsforpligtelsen er en krænkelse af formålene i traktatens *artikel 39, stk. 1.*

Det formindsker landbrugets produktivitet (traktatens artikel 39, stk. 1, litra a). En sådan forpligtelse strider især imod det tekniske fremskridt og mod princippet om rationel udvikling: først og fremmest vil man ved at give høje interventionspriser og støtte til mælkeproduktionsanlæg opmuntre til en kostbar produktion af animalske proteiner, som der ikke findes noget behov for, for herefter at tvinge landbruget til at benytte disse proteiner i stedet for planteproteiner, som traditionelt finder anvendelse, og som forefindes i tilstrækkelige mængder.

Købsforpligtelsen bidrager ejheller til at sikre en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen (traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), af følgende to grunde: dels fordi den omtvistede foranstaltning gør det muligt at fortsætte med at betale interventionspriser til fordel for en del af landbruget men på bekostning af en anden del af dette. Men navnlig fordi det fremgår af ordlyden af artikel 39, stk. 1, litra b) — »herigennem at sikre« — at dens formål skal realiseres ved de under litra a) nævnte foranstaltninger, dvs. ved forøgelse af produktiviteten.

Endelig muliggør forpligtelsen til køb af skummetmælkspulver heller ikke en stabilisering af markederne (traktatens artikel 39, stk. 1, litra c). Allerede den overvurderede interventionspris for skummetmælkspulver hindrer en stabilisering. Den resulterer faktisk i en overproduktion.

En endnu mere kvalificeret overtrædelse af stabiliseringsformålet sker ved, at købsforpligtelsen ophæver markedets love — såvel udbud og efterspørgsel som prisens regulerende virkning — og erstatter dem med statstvang. Indtil nu har markedsordningernes intervention gjort brug af markedskonforme midler, især midler, der påvirkede priserne.

Sagsøgerne fremhæver som sådanne sekundære virkninger af det obligatoriske opkøb, der er ødelæggende for markedet, navnlig at forarbejdningen i foderfabrikkerne af skummetmælkspulver medfører store tekniske vanskeligheder, og at denatureringen ved hjælp af additiver fører til foderbestanddele, som delvis strider mod de nationale regler og fællesskabsdirektiverne.

b) Købsforpligtelsen for skummetmælkspulver krænker i øvrigt *proportionalitetsprincippet,* som er knæsat af traktatens artikel 40, stk. 3, og som domstolen har anerkendt.

Den er nemlig hverken egnet til eller nødvendig for gennemførelse af formålene med forordning nr. 563/76.

Den er uegnet til gennemførelse af formålet i præamblen til forordning nr. 563/76: at give skummetmælkspulver, som udgør en vigtig proteinkilde, en

mere omfattende anvendelse i foder til dyr. For de fleste dyr, bortset fra kalve, har skummetmælkspulver nemlig ikke højere værdi som foderstof end vegetabilske stoffer som f.eks. malet soja.

Den virkelige begrundelse for købsforpligtelsen findes i den første betragtning til forordning nr. 563/76: en formindskelse af interventionslagrene af skummetmælkspulver. Fællesskabets budget vil på dette punkt blive mindre hårdt belastet.

Købsforpligtelsen gør det ikke muligt at nå dette mål: lagrene er fortsat blevet forøget efter forordningens ikrafttræden.

Købsforpligtelsen er heller ikke den foranstaltning til reduktion af interventionslagrene, som er den mindst byrdefulde for de pågældende. Det har i det væsentlige samme virkning som en afgift. Følgelig kunne det ønskede mål lige så godt nås ved at pålægge dem, der er ansvarlige for overproduktionen, en afgift. Der er desuden andre midler, der gør det muligt at undgå overproduktion.

Endelige bryder købsforpligtelsen med Fællesskabets fundamentale økonomiske regler, idet man herved har taget skridtet fra et liberalt økonomisk system til en planøkonomi, der dirigerer forbruget.

c) Valget af foranstaltninger til gennemførelse af det af Rådet og Kommissionen ønskede mål er i øvrigt ulovligt, fordi der er tale om ulovlig sammenkobling af foranstaltninger. Det, som traktatens artikel 85, stk. 1, litra e) og artikel 86, litra d) forbyder private virksomheder, som har en dominerende stilling på markedet, kan ikke være tilladt for staten. Det er grunden til, at de betragtninger, som de kontraherende stater har anført om forbudet mod sammenkobling af foranstaltninger i den private sektor, også gør noget sådant ulovligt i forholdet mellem staten og dens borgere.

d) Endelig krænker købsforpligtelsen forbudet mod *forskelsbehandling* i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit: dette sker ved, at alle opdrættere pålægges afgift som forbrugere af foder, men at mælkeproducenterne opnår en vis fordel. F.eks. er prisen på malet soja, som er det vigtigste vegetabilske proteinstof blandt foder, steget med ca. 14 % efter den omtvistede ordnings ikrafttræden.

Overproduktionen inden for en bestemt landbrugssektor finansieres ved en økonomisk byrde og en forpligtelse, som pålægges en anden landbrugssektor. Denne forskelsbehandling kan ikke retsfærdiggøres ud fra den faktiske situation i de forskellige økonomiske sektorer. Oberfinanzdirektion tager navnlig fejl, når det udtales, at de byrder, som skyldes pligten til at blande skummetmælkspulveret i foder, i samme omfang bæres af mælkesektoren. Hvis dette var korrekt, ville man ikke kunne forstå, hvorfor interventionspriserne ikke var blevet sat så lavt, at det ikke havde været nødvendigt at indføre en købsforpligtelse. Denne forpligtelse beviser, at disse ufordelagtige følger også skulle ramme andre forbrugergrupper end mælkeproducenterne.

e) Forordningen er også ulovlig, fordi den ikke for de kontrakters vedkommende, som er afsluttet inden dagen for dens vedtagelse og ikrafttræden, hjemler nogen overgangsordning, som fritager dem for købsforpligtelsen og sikkerhedsstillelsen. *Forordningens artikel 5* råder ikke bod på denne mangel, men forstærker den, idet den berører allerede eksisterende kontrakter. Traktaten bemyndiger ikke Fællesskabets organer til at ændre købekontrakter. Artikel 5's ugyldighed medfører i øvrigt, at hele ordningen med køb og sikkerhedsstillelse bliver ugyldig. I de tilfælde, hvor importørerne ikke kan overvælte byrderne på de efterfølgende led, foreligger der nemlig et indgreb, som ligner en ekspropriation, idet byrderne langt overstiger en importørs fortjenstmargen. Dersom importøren selv skulle bære disse byrder — selv om det kun gjaldt de gamle kontrakter — ville han blive ruineret.

f) Købsforpligtelsen krænker *traktatens økonomiske bestemmelser.*

Denne tvang udgør en ulovlig byrde, som pålægges forbrugerne for at skaffe Fællesskabet indtægter. Dette er ulovligt: Rådet kan ikke pålægge de erhvervsdrivende en ny afgift. Traktatens artikel 200 og 201 hjemler ikke en sådan adfærd. Denne retfærdiggøres ej heller ud fra den samlede økonomiske ordning i Fællesskabet. Fællesskabet har ikke en almindelig beføjelse til at opkræve afgifter. Medlemsstaterne har i traktaten kun overdraget det denne beføjelse etapevis og for helt bestemte tilfælde. Dets økonomiske beføjelser er udtrykkeligt blevet fastlagt. Det kan umuligt antages, at medlemsstaterne udover proceduren efter traktatens artikel 201 har ønsket at give det endnu flere ekstraordinære og skjulte muligheder for at opkræve afgifter. Fællesskabets økonomiske beføjelser kan derfor kun udvides ved en ændring af traktaten, og ikke skjult ved en forpligtelse til at købe skummetmælkspulver.

Desuden foreligger der en overtrædelse af de budgetmæssige bestemmelser i traktatens artikel 199. De indtægter, som hidrører fra forpligtelsen til at købe skummetmælkspulver til alt for høje priser, er ikke – og med rette – blevet optaget i Fællesskabets budget. Der er herved sket en overtrædelse, ikke af en almindelig formregel, men af princippet om budgettets klarhed og om, at medlemsstaterne skal pålægges ligelige byrder. Den omfordeling af byrderne, som Det europæiske Fællesskab foretager på det landbrugspolitiske område, må ikke udøves skønsmæssigt og skjult. Den nævnte skjulte afgiftsfastsættelse, som hidrører fra forpligtelsen til at købe til alt for høje priser, påvirker desuden retssikkerhedsprincippet og retsstatsprincippet, som også finder anvendelse i fællesskabsretten.

g) Endelig er bestemmelserne om forpligtelsen til at købe skummetmælkspulver og om sikkerhedsstillelse ugyldige på grund af *formelle mangler.* Størrelsen af salgsprisen på skummetmælkspulver fra interventionslagrene, sikkerhedsstillelsens størrelse og de regler, der indfører en forbindelse mellem det skummetmælkspulver, der skal opkøbes, og de importerede produkter eller de produkter, som er bragt i omsætning med støtte, udgør en del af selve det materielle regelsystem og er ikke gennemførelsesforanstaltninger. Derfor burde Rådet have udstedt dem i henhold til traktatens artikel 43, stk. 2, tredje afsnit. De beføjelser, som traktaten giver Rådet, kan ikke ubegrænset overføres til Kommissionen; ifølge traktatens artikel 155 kan denne kun udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den, til gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter. Dersom de omhandlede bestemmelser er ugyldige, fordi Kommissionen ikke har været beføjet til at udstede dem, kan hele ordningen for skummetmælk ikke længere med rimelighed finde anvendelse.

6. a) *Finanzgericht Hamburg* har i grundene til sin forelæggelseskendelse navnlig anført følgende:

Når henses til traktatens mening og mål, synes det ikke korrekt, at en indkomststigning for dem, der arbejder i landbruget, kun kan ske ved en forøgelsee af produktiviteten. I betragtning af, at landbrugsvirksomhed er af en dårlig karakter, hvilket tydeligt fremgår af traktatens artikel 39, stk. 2, litra a), bør målsætningen om at øge indkomsterne tværtimod tillægges en selvstændig betydning.

Ud fra denne betragtning hælder Finanzgericht til den opfattelse, at forpligtelsen til at købe skummetmælkspulver omfattes af formålene i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b).

Ifølge Finanzgericht kan de eksisterende lagre formindskes på kort sigt takket være købsforpligtelsen, og formålet at stabilisere markederne kan således delvis opfyldes.

b) Finanzgericht finder det tvivlsomt, om den trufne foranstaltning overholder *forbudet mod forskelsbehandling* i trak-

tatens artikel 40, stk. 3. Købsforpligtelsen bebyrder de andre opdrættere til fordel for mælkeproducenterne. På grund af forordningens begænsede gyldighedsperiode er det også klart, at mælkeproducenterne er mindre bebyrdede end andre producenter, selv om malkekøer, som sagsøgte fremfører, er blevet fodret med foderkoncentrat.

Det er i øvrigt ikke forbudt, at der blandt de angivne restriktive betingelser kan træffes foranstaltninger, som bebyrder bestemte kategorier af markedsdeltagerne til fordel for andre.

Hvorvidt den almene interesse nødvendiggør købsforpligtelsen på et aktivt landbrugsmarked, og hvorvidt enkelte markedsdeltageres beskyttelsesværdige interesser er blevet krænket vilkårligt, kan kun afgøres på grundlag af et nøjagtigt kendskab til landbrugsmarkedet. De argumenter, som parterne hidtil har påberåbt sig, gør det ikke muligt for Finanzgericht at udtale sig herom.

c) Hvorvidt der foreligger en overtrædelse af *proportionalitetsprincippet,* som sagsøgte mener, beror ligeledes på et nøjagtigt kendskab til markedssituationen. Dette spørgsmål er forbundet med spørgsmålet, om det fundamentale princip om fri erhvervsudøvelse er overtrådt. Princippet følger af princippet om den enkeltes frie udfoldelsesret og er som sådan en del af Fællesskabets uskrevne ret: Domstolens dom af 14. maj 1974 i sag 4/73, Nold mod Kommissionen (Sml. 1974. s. 491).

Proportionalitetsprincippet er kun blevet krænket, hvis de valgte foranstaltninger klart er uegnede, og hvis lovgivers betragtninger i en sådan grad er klart fejlagtige, at de ikke med rimelighed kan afgive hjemmel for lovgivningsforanstaltninger.

d) Ifølge Finanzgericht er sagsøgernes andre indsigelser irrelevante. Hvad angår den omtvistede forpligtelse til at fremlægge et »proteincertifikat«, er der tale om en forpligtelse, som har økonomiske virkninger, er afhængig af visse forhold, ikke er en afgift i henseende til Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 (I), s. 201; org.ref. JO L 94, s. 19) og i forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 (I), s. 196; org.ref. JO L 94, s. 13), og som følgelig ikke krænker medlemsstaternes suverænitet ved at gribe ind i deres kompetence til at opkræve afgifter.

e) Finanzgericht mener, at det klagepunkt, hvorefter hele forordningen er behæftet med *formmangler,* heller ikke er holdbart. Rådet kunne godt lade Kommissionen udstede gennemførelsesbestemmelser til de forordninger, som det har bekendtgjort. Det kræves ifølge fællesskabsretten ikke, at der er givet regler for bemyndigelsens indhold, formål og udstrækning i Rådets forordning. Rådets bemyndigelsesforordning er altså ikke ugyldig, fordi den ikke behandler alle de materielle spørgsmål, som opstår på ordningens hovedområde. Det er tilstrækkeligt, at den — som her — indeholder hjemmel for en ordning.

f) Finanzgericht finder det ikke nødvendigt at undersøge, hvorvidt *forordningens artikel 5* er ugyldig. Det fremgår ikke af sagsøgers fremstilling, at ordningen vedrører sagsøger.

7. Problemet om gyldigheden af forordning nr. 563/76 er også hovedspørgsmålet i erstatningskravene i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77, Bayrische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH og Co., KG og andre mod Rådet og Kommissionen, og i de præjudicielle spørgsmål i sagerne 114/76, Bela-Mühle mod Grows-Farm GmbH & Co. KG, og 116/76, Granaria B.V. mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten og Produktschap voor Margarine, Vetten en Olien.

8. Forelæggelseskendelserne er registeret på Domstolen den 16. (sag 119/76) og 17. (sag 120/76) december 1976.

Domstolen har ved kendelse af 14. april 1977 besluttet at forene nærværende sager i henseende til retsforhandlinger og domsafsigelse.

Der er i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen afgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne, repræsenteret af F. Modest, A. Heemann, J. Gündisch, G. Rauschning, K. Landry, W. Röll, B. Festge, H. Heemann og P. Wegemer, af Rådet, repræsenteret af sin befuldmægtigede Bernhard Schloh og af Kommissionen, repræsenteret af sin befuldmægtigede Peter Gilsdorf.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede de mundtlige forhandlinger uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. a) *Sagsøgerne* henviser først og fremmest til deres stævninger for de forelæggende retter og til deres betragtninger i sag 83/76, Bayrische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG mod Rådet og Kommissionen.

Sagsøgerne føjer til de nævnte betragtninger, at de ikke ser nogen modsigelse mellem på den ene side opregningen i traktatens artikel 40, stk. 3 af de foranstaltninger, som udgør prisreguleringer og støtte, og på den anden side begrænsningen til formålet i traktatens *artikel 39, stk. 1 a) og b),* at forøge landbrugets produktivitet. Man kan i virkeligheden godt tænke sig, at prisordningerne og støtten udmærket kunne tjene til at forøge landbrugets produktivitet.

Sagsøgerne accepterer, at der må gives fællesskabsinstitutionerne et stort spillerum for bedømmelsen af en bestemmelses forenelighed mod formålene i traktatens artikel 39, stk. 1. Men når landbrugspolitikken inden for en bestemt sektor i årevis krænker de formål, som hedder rationalisering af landbruget og stabilisering af markederne, og når Rådet i flere år lader hånt om sagkyndiges advarsler, burde det kunne sanktioneres ved Domstolen.

b) Sagsøgeren hævder med hensyn til *proportionalitetsprincippet,* at Finanzgericht Hamburg med rette har fastslået, at dette spørgsmål burde undersøges efter tysk ret på grundlag af det fundamentale princip om den fri erhvervsudøvelse, jævnfor den tyske grundlovs artikel 12, stk. 1. En sådan fundamental rettighed er et udslag af retten til fri udfoldelse af personligheden og er som sådan ifølge Domstolen dom i sag 4/73, Nold, en del af Fællesskabets fundamentale uskrevne rettigheder.

Ved vurderingen af byrden ved købsforpligtelsen kan der ikke udelukkende henvises til den situation, som sagsøgerne befandt sig i. Disse kunne som handlende med korn og forderstoffer eller som fabrikker, der forarbejder olieholdige stoffer, med hjemmel i ordningen i forordningens artikel 5 overvælte den økonomiske byrde ved deres opkøbspligt. Hele tyngdepunktet hviler imidlertid, når det kommer til stykket, dels på foderproduktsektoren, som for at lette den økonomiske byrde mest muligt rent faktisk er nødt til at iblande skummetmælkspulver, og dels på opdrætterne. Den byrde, som påhviler foderproduktsektor, skyldes hovedsagelig udover den økonomiske indvirkning og de tekniske vanskeligheder, som er forbundet med blandingsprocessen, den kendsgerning, at sektoren blev nødt til over for opdrætterne, der er deres kunder, at praktisere et indviklet sikkerhedssystem, som besværliggør deres handelsforbindelse med disse kunder.

Ved de otte sager, som verserer for Domstolen, har samtlige erhvervsdrivende i de forskellige handels- og produktionsled, som rammes af de tvungne iblanding af skummetmælkspulver — nemlig importen, de virksomheder der forarbejder olieholdige stoffer, sektoren for dyrefoder og sektoren for industrielt opdræt —

villet påvise, hvor utåleligt dette alvorlige indgreb i en økonomisk virksomheds frie erhvervsudøvelse er for dem.

c) Sagsøgerne finder, hvad angår Finanzgericht Hamburg betragtninger vedrørende *forbudet mod forskelsbehandling,* at der ikke i nærværende tilfælde for Fællesskabet gør sig nogen højere interesse gældende. Mælkeproducenterne må ensidigt begunstiges i forhold til andre opdrættere, ikke for at det fælles landbrugsmarked skal kunne fungere, men tværtimod fordi samme marked er kommet ud af balance som følge af den fejlagtige politik, som Rådet og Kommissionen i adskillige år har ført inden for mælkesektoren. Derfor medfører en sådan diskriminerende pålæggelse kun en ufuldstændig og mangelfuld rettelse af de fejltagelser som Fællesskabets institutioner har begået.

Den omhandlede diskriminering kan ej heller retfærdiggøres ved, at den kun gælder i en overgangsperiode: det har i årevis været en kendsgerning, at der har været overproduktion af mælk og lagre af skummetmælk, der ikke har kunnet finde anvendelse.

Sagsøgerne nævner blandt andet de særlig diskriminerende forhold: fiskemel er ikke omfattet af sikkerhedsordningen; oliekager med større eller mindre nytteværdi behandles alle ens.

d) Sagsøgerne finder, at Domstolen i de to sager bør undersøge det spørgsmål, som opstår på grund af forordningens artikel 5, selv om Finanzgericht Hamburg ikke har behandlet dette spørgsmål. I medfør af det præjudicielle spørgsmål, der er stillet Domstolen, bør den nemlig undersøge, om forordning nr. 563/76 og gennemførelsesforordningerne er ugyldige, for så vidt de kræver fremlæggelse af et »proteincertifikat«. Hvis forordningen som helhed strider mod traktaten, fordi en anden bestemmelse er ugyldig, må det samme gælde for forpligtelsen til at fremlægge et »proteincertifikat.«

Relevansen af artikel 5 følger i øvrigt også deraf, at de to sagsøgere, dersom artiklen var ulovlig som et indgreb i allerede afsluttede privatretlige kontrakter, ikke kunne overvælte den anselige byrde, som skyldtes sikkerhedsstillelsen for proteinerne, på deres kunder. Men i så fald ville den pålagte byrde klart overskride grænserne for, hvad der kan kræves af dem.

e) Sagsøgerne hævder med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt forordningen strider mod traktatens *finansielle og budgetmæssige bestemmelser,* at man også havde kunnet mindske lagrene af skummetmælkspulver ved at nedsætte prisen på skummetmælkspulver, ved at sætte det til dets værdi som foderprodukt og ved at indføre en tilsvarende økonomisk afgift. Under disse omstændigheder ville forpligtelsen til at opkøbe skummetmælkspulver fremtræde som en omgåelse af loven. Hvis fællesskabsinstitutionerne kunne foretage slige omgåelser uden hensyntagen til traktatens finansielle og budgetmæssige bestemmelser, kunne Fællesskabet altså til egen fordel indføre alle mulige og tænkelige indtægtskilder.

f) Sagsøgerne påberåber sig udover de retlige indsigelser, som de har gjort gældende i hver af hovedsagerne, et nyt klagepunkt, nemlig overtrædelse af reglerne i General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

De anmoder Domstolen om at undersøge, hvorvidt artikel XI i GATT-overenskomsten er anvendelig i nærværende sag, og henviser herved til Rådets og Kommissionens betragtninger i sag 83/76, hvorefter fællesskabsinstitutionerrne frit kan pålægge de vegetabilske proteiner fiskale afgifter. I nærværende sag er der ikke tale om en direkte anvendelse af GATT-bestemmelserne på en fællesskabsborgers rettigheder, hvilket er udelukket ifølge Domstolens dom af 12. december 1972 i de forenede sager 21 til 24/72, International Fruit Company NV. (Recueil 1972, s. 1219). Sagens særlige karakter består i,

at disse alternative foranstaltninger, som Kommissionen anser som fuldtud lovlige, krænker internationale retsregler. Under sådanne omstændigheder må det kunne efterprøves, om Kommissionen retligt set overhovedet kunne gribe til andre ordninger.

Dette er ikke tilfældet: GATT-bestemmelserne overtrædes ikke alene ved indførelsen af købsforpligtelsen, men tillige ved pålæggelse af afgifter eller skat på olieholdige frugter eller proteinholdigt foder.

Købsforpligtelsen er en kvantitativ restriktion, som strider mod GATT's artikel XI: fordi den inden for Fællesskabet fremtidigt anvendte mælk på grund af denne forpligtelse har erstattet det vegetabilske foder, som ikke mere importeres til Fællesskabet.

Købsforpligtelsen krænker desuden artikel III i GATT, som hjemler en ligelig behandling af udenlandske og nationale produkter med hensyn til afgifter og interne ordninger: produktionen af olie- og proteinholdige frugter og proteinholdigt foder er nemlig meget begrænset inden for Fællesskabet. Købsforpligtelsen rammer ikke forbruget af nationale produkter, men næsten udelukkende importen af proteinholdigt foder.

2. a) *Rådet* bemærker med hensyn til den påståede krænkelse af *traktatens artikel 39, stk. 1,* at Domstolens retspraksis tillader, at fællesskabsinstitutionerne midlertidigt kan give visse af formålene i artikel 39 forrang i forhold til andre.

Købsforpligtelsen stabiliserer først og fremmest markederne. Det har muliggjort en afsætning af mellem 300 000 og 400 000 tons skummetmælkspulver og opfylder således formålet i artikel 39, stk. 1, litra c).

Den omtvistede forordning krænker heller ikke bestemmelserne i artikel 39, stk. 1, litra a) og b).

Rådet deler Finanzgerichts opfattelse, hvorefter der bør gives formålet i litra b), forhøjelse af indkomsterne, en selvstændig betydning, selv om litra b) er forbundet med litra a) ved ordet »herigennem«, som henviser til den under litra a) omtalte forøgelse af produktiviteten.

b) Købsforpligtelsen strider ikke imod *forbudet mod forskelsbehandling.* Det omfatter principielt alle, som benytter proteinholdigt foder.

Fjerkræavlerne tvinges ganske vist til at benytte en del af det skummetmælkspulver, der hidrører fra overskud, de ikke er ansvarlige for. Men i så fald foreligger der ikke nogen forskelsbehandling: dette følger af traktatens artikel 38, stk. 1, første pkt. og artikel 43, stk. 22.

Til støtte for sin opfattelse henviser Rådet ligeledes til traktatens artikel 39, stk. 2, litra c).

c) Rådet finder ikke, at der er sket nogen krænkelse af *proportionalitetsprincippet.*

Købsforpligtelsen er en velegnet foranstaltning til at opnå det fastsatte formål; beviset hervor er, at den har muliggjort salg af mellem 300 000 og 400 000 tons skummetmælkspulver. Den er desuden nødvendig, idet dette formål ellers ikke var blevet nået.

Rådet henviser sluttelig til det princip, hvorefter lovgiver har en vid skønsmargen til at træffe politisk-økonomiske foranstaltninger. Domstolen har godkendt dette synspunkt ved gentagne gange at fastslå, at en politisk-økonomisk foranstaltning inden for fællesskabsretten kun giver krav på erstatning, dersom der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

d) *Traktatens artikel 85, stk. 1, litra e) og artikel 86 d)* er ikke blevet overtrådt, idet de gælder for virksomheder og ikke for Fællesskabet.

Desuden finder ifølge traktatens artikel 42 kapitlet om konkurrenceregler kun i

et vist omfang anvendelse på landbrugsprodukter.

e) Rådet bemærker med hensyn til, hvorvidt forordningens *artikel 5* krænker eksisterende rettigheder, at dette af sagsøgeren rejste spørgsmål ikke er blevet forelagt af Finanzgericht Hamburg. Derfor tager Rådet kun stilling til spørgsmålet i sag 120/76. Men selv i den sidstnævnte sag kunne man tvivle om spørgsmålets relevans for den hovedsag, som Finanzgericht Bremen har fået forelagt, idet der i sagsfremstillingen nævnes den 15. april 1976 og ikke en dato mellem dagen for forordningens ikrafttræden og den dag, hvor den fik virkning.

Den foranstaltning, der omhandles i forordningens artikel 5, er nødvendig af hensyn til den almene interesse.

Hvis Rådet ikke havde vedtaget denne bestemmelse, ville man have kunnet bebrejde det dette. Ved ikke at lade den nye ordning omfatte tidligere afsluttede kontrakter ville gennemførelsen af det politisk-økonomiske formål med købsforpligtelsen umuliggøres. Et alment hensyn af bydende karakter forstået som i Domstolens dom af 14. maj 1975 i sag 74/74 CNTA (Sml. 1975, s. 533) kræver således foranstaltningen efter artikel 5.

Denne foranstaltning kan under ingen omstændigheder udgøre en ulovlig krænkelse af eksisterende private rettigheder og kan ikke ligestilles med en fratagelse af besiddelse. Der er ganske enkelt tale om at tilpasse tidligere afsluttede kontrakter til en ny erhvervspolitisk betinget situation.

f) Rådet anfører med hensyn til den påståede *overtrædelse af fællesskabsrettens finansielle og budgetmæssige bestemmelser,* at der i nærværende tilfælde ikke er tale om at skabe egne fællesskabsindtægter, men om at indføre en sikkerhed som garanti for overholdelsen af købsforpligtelsen. Domstolen har allerede måttet undersøge en sådan sikkerhedsordning i tidligere sager, hvor den er blevet fundet lovlig.

Uholdbar er ligeledes sagsøgernes indsigelse om, at ordningen skulle udgøre en krænkelse af princippet om budgettets klarhed, fordi de pågældende fordele og indtægter ikke fremgår af Fællesskabets budget. Sikkerhedsstillelserne, heriblandt dem, som fortabtes, fremgik aldrig som sådan af budgettet, og bestemmelserne i forordningens artikel 10, stk. 2, hvorefter de sikkerhedsstillelser, som fortabes, fratrækkes interventionsudgifterne på mælkemarkedet stemmer derfor overens med de hidtil anerkendte regler.

g) Rådet mener ligeledes, at den omhandlede ordning ikke har nogen *formmangler.*

Rådet havde med rette kunnet nøjes med at vedtage forordningen og bemyndige Kommissionen til at udstede »gennemførelsesbestemmelserne« (udtrykket anvendes i forordningens artikel 9, stk. 1) efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure. Hovedordningen findes i forordning nr. 563/76. Forvaltningskomiteproceduren er — skønt den indebærer udøvelse af betydelige gennemførelsesbeføjelser — af Domstolen anerkendt som lovlig: dom af 17. december 1970 i sag 25/70, Köster (Recueil 1970, s. 1161).

3. a) *Kommissionen* begrænser sig i sit svarskrift i nærværende sager for Domstolen til en kortfattet fremstilling af de juridiske argumenter som efter dens opfattelse taler for omhandlede forordnings gyldighed under hensyntagen til de spørgsmål, som rejses i forelæggelseskendelserne. Den henviser desuden til sine betragtninger i de forenede sager 83 og 94/76, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG og Bernd Adleff mod Rådet og Kommissionen.

Den hævder med hensyn til den påståede krænkelse af traktatens *artikel 39, stk. 1,* at det i betragtning af den meget brede formulering af formålene i artiklen og deres indbyrdes forhold kun i særlige tilfælde kan påvises, at en ordning, som er udstedt af en fællesskabsinstitution, klart falder uden for disse formåls rammer.

Domstolen har allerede fremhævet, at disse formål ikke altid konkret kan forfølges samtidig, og at fællesskabsinstitutionerne altså midlertidigt kan foretrække ét af dem frem for et andet.

Hvorvidt ordningen svarer til formålet i artikel 39, stk. 1, litra a) afhænger af en kompliceret økonomisk bedømmelse, som giver plads for et vidt skøn: inden for rammerne af domstolsprøvelsen skal der foreligge mindst én alvorlig fejl ved vurderingen af de økonomiske forhold. Desuden er den indførte ordning en simpel supplerende foranstaltning, som følger af gennemførelsen af en bestemt markedspolitik. Denne politik har i årevis sigtet mod en rationalisering og en strukturforbedring.

I øvrigt kan vurderingen af lovlighed af den samlede politik, herunder den omtvistede foranstaltning, ikke ske på grundlag af retrospektive betragtninger om dens effektivitetsgrad; det er på det juridiske plan tilstrækkeligt, at det på foranstaltningens udstedelsestidspunkt ikke klart fremgår, at den er uegnet til at bidrage til gennemførelse af det ønskede mål.

Den omtvistede ordning er følgen af prisstøttepolitiken og bidrager følgelig til at forhøje indkomsterne for de i landbruget beskæftigede personer (artikel 39, stk. 1, litra b)).

Kommissionen deler Finanzgericht Hamburgs opfattelse, hvorefter det i betragtning af traktatens opbygning og formål ikke kan antages, at en forøgelse af indkomsterne for de i landbruget beskæftigede personer kun kan ske ved en forøgelse af produktiviteten, som sagsøgerne har hævdet på grund af anvendelsen af udtrykket »herigennem« i artikel 39, stk. 1, litra b).

Den omtvistede foranstaltning svarer især til formålet at stabilisere markederne (artikel 39, stk. 1, litra c). For at bedømme den må mælkesektoren betragtes i sin helhed. Det er meget vanskeligt at skabe en tilsfredsstillende balance mellem udbud og efterspørgsel. Fællesskabsinstitutionerne bør følgelig midlertidigt kunne iværksætte utraditionelle foranstaltninger, for så vidt som disse er absolut nødvendige for at forbedre afsætningsmulighederne.

Kommissionen bemærker i almindelighed om de anbringender, som støttes på artikel 39, at foranstaltningen i forordning nr. 563/76 falder inden for den almindelige målsætning i artikel 39, stk. 1, litra a) til c), for så vidt den ses i en mere generel sammenhæng, og der ikke kun henses til dens isolerede virkning og forarbejdningssektoren.

b) Kommissionen slutter sig til Finanzgericht Hamburgs udgangspunkt, som er grundet på respekten for de fundamentale rettigheder med hensyn til den påståede overtrædelse af *proportionalitetsprincippet.* Kommissionen bifalder ligeledes Finanzgerichts betragtninger, hvorefter proportionalitetsprincippet kun anses for at være krænket, hvis den valgte foranstaltning er fuldstændig inadækvat, og hvis lovgivers ræsonnement er så klart mangelfuldt, at det ikke med rimelighed kan danne grundlag for lovgivningsforanstaltninger.

Det kan næppe bestrides, at ordningen var egnet til i vid udstrækning at opsuge overskuddene af skummetmælkspulver, siden den muliggjorde salg af store mængder af produktet til nye anvendelsesformål.

Selv om lagrene er blevet større i forordningens gyldighedsperiode, berører dette ikke dens effektivitet, idet forøgelsen af lagrene i denne periode i hvert fald har været mindre end de mængder, som har kunnet afsættes på grund af forordningen.

Ordningen med en købspligt var også nødvendig, da der ikke var nogen mulighed for hurtigt at nå det ønskede mål på anden måde.

c) De grunde, som retfærdiggør et eventuelt forbud mod sammenkobling af dis-

positioner mellem private virksomheder, har ingen relevans for tilsvarende foranstaltninger, der er truffet af offentlige myndigheder inden for rammerne af de foranstaltninger, som henhører under den økonomiske politik. I øvrigt er en sådan sammenkobling af foranstaltninger velkendte, såvel i Fællesskabets som i medlemsstaternes praksis.

d) Kommissionen hævder, at den hvad angår den påståede krænkelse af *princippet om ligelig behandling* er enig i Finanzgericht Hamburgs betragtninger, hvorefter det principielt ikke er udelukket, at der under de nævnte restriktive betingelser kan træffes foranstaltninger, som rammer visse grupper af markedets handlende til fordel for andre.

Det er korrekt, at en rigtig vurdering af spørgsmålet afhænger af et præcist kendskab til markedssituationen og til markedsordningernes midler.

Den omhandlede ordning vedrører praktisk taget hele fodersektoren. Mælkeproducenterne deltager ligeledes i den omhandlede ordning i det omfang, de benytter foderstoffer indeholdende vegetabilske proteiner.

Desuden er der intet princip, hvorefter en bestemt sektor alene skal bære de byrder, som løsningen af dens egne problemer medfører. Der bør være en vis forbindelse mellem den »bebyrdede« og den »begunstigede« sektor. En sådan forbindelse eksisterer imidlertid mellem alle landbrugets sektorer, og navnlig mellem sektorerne for vegetabilske og animalske proteiner.

Da der således ikke findes nogen anden mulighed for at købe billigere foder, må det kunne antages, at byrden i almindelighed kan overvæltes på køberen og den endelige forbruger.

Der findes imidlertid intet retsprincip, hvorefter i en sådan situation samtlige skatteydere skal bære den ekstra byrde, som hidrører fra markedspolitiken. Der kan endnu mindre være tale om en særlig, vilkårlig og diskriminerende behandling af en bestemt gruppe markedsdeltagere.

e) Kommissionens betragtninger om forordningens *artikel 5* vedrører udelukkende sag 120/76, fordi Finanzgericht ikke har fundet dette klagepunkt relevant i sag 119/76.

Den omhandlede ordning har et fuldstændig klart sigte. Fællesskabslovgiver vidste, at især importen af de omhandlede produkter — men til dels også efterfølgende handelsled samt købere af indenlandske proteinstoffer — i vid udstrækning var bundet af kontrakter undertiden for særdeles lange perioder. Det er grunden til, at lovgiver fandt, at de handelskredse, som direkte blev ramt af købsforpligtelsen, måtte have en lovlig mulighed for at overvælte den dem pålagte byrde på deres kunder.

Kommissionen deler imidlertid ikke den opfattelse, hvorefter fraværet af sådanne regler havde kunnet sidestilles med en ekspropriation. Byrden ved købsforpligtelsen kan nemlig næppe vurderes anderledes end byrden ved indførelsen af en told, en mulighed, som importhandelen principielt altid bør regne med.

Det er formålsløst at diskutere, om den således pålagte forpligtelse i virkeligheden udgør et indgreb i de eksisterende kontraktmæssige forpligtelser. Der er i hvert fald tale om en offentligretlig regel, som kun på et enkelt punkt, nemlig købsprisen, tilpasser indholdet efter de kontraktmæssige forpligtelser. I denne henseende kan der ikke være tale om en krænkelse af den økonomiske dispositionsfrihed. Den omhandlede bestemmelse gør det tværtimod muligt, at gamle kontrakter kan opfyldes på regulær vis.

Kommissionen kan ikke se, hvorfor hele ordningen ikke skulle gælde, såfremt denne bestemmelse faldt bort. I nødsfald ville ordningen nemlig kunne opretholdes og anvendes rationelt, selv om den ikke gjaldt de gamle løntrakter.

f) Kommissionen bemærker angående den påståede *krænkelse af de* finansielle regler, at det ikke er acceptabelt at sammenligne denne ordning med en købsforpligtelse med en fællesskabsafgift, idet førstnævnte muliggør en opsparing. Formålet med ordningen er desuden ikke at få egne indtægter, men at fjerne overskuddene af skummetmælkspulver. Egne indtægter tjener derimod forskelsløst til finansiering af alle budgettets udgifter (jf. artikel 5 i afgørelsen af 21. april 1970 om egne indtægter). Den i forordningen omhandlede sikkerhedsstillelse er heller ikke et mål i sig selv, men skal sikre opkøbet af skummetmælkspulver. Der er således her tale om supplerende foranstaltninger af helt subsidiær karakter i forhold til de primære foranstaltninger.

Selv om bestemmelsen om sikkerhedsstillelsen kunne have en vis lighed med en afgift, påvirkes dens gyldighed ikke heraf. I medfør af traktatens artikel 43 er Fællesskabet beføjet til at opkræve mange slags afgifter.

Kommissionen finder ikke, at sagsøgerne kan påberåbe sig ugyldigheden af bestemmelsen i forordning nr. 563 om, at sikkerhedsstillelserne skal fradrages i interventionsudgifterne — artikel 10, stk. 2 — for den nationale domstol, idet de ikke berøres af denne foranstaltning.

Selv om der var sket en krænkelse af de omhandlede bestemmelser, ville den eneste følge heraf være, at den forfaldne sikkerhed og prisen på skummetmælkspulver betragtedes som budgetmæssige indbetalinger fra medlemsstaterne. Dette forhold falder således uden for rammerne af et muligt gyldighedsproblem inden for proceduren efter artikel 177. Selv om det imidlertid skulle kunne fastslås, at bestemmelsen som påstået var ugyldig, ville dette ikke påvirke gyldigheden af ordningen som sådan. Hvilket budget indtægterne bør henhøre under, er nemlig sekundært og forskelligt fra ordningens økonomiske aspekter.

I øvrigt medfører bestemmelsen om, at de sikkerhedsstillelser, som fortabes, fratrækkes interventionsomkostningerne, ikke nogen utilladelig udvidelse af Fællesskabets egne indtægter i betydningen i artikel 2 i beslutningen af 21. april 1970. Disse sikkerhedsstillelser udgør ikke en autonom finansieringskilde på fællesskabsbudgettet, men indtægter, som stammer fra en interventionsordning.

Ordningen er ingenlunde ekstraordinær, idet den genfindes i forskellige fællesskabsbestemmelser. Det fremgår af det foregående, at der ikke kan være tale om en krænkelse af de budgetmæssige principper i traktatens artikel 199. De omkostninger, overskud, indtægter og besparelser, som hidrører fra markedsinterventioner, findes ikke som sådan på Fællesskabets budget, men bogføres kun på interventionsorganernes tilsvarende konto. For øvrigt kan en erhvervsdrivende, som handler individuelt, ikke uden videre påberåbe sig en krænkelse af budgetmæssige fovaltningsprincipper, såsom princippet om klarhed.

g) Kommissionen fremhæver angående de påståede *formmangler,* at sagsøgerne overser det forhold, at fællesskabsretten ikke kræver, at indholdet af, formålet med og rækkeviden af den bemyndigelse, der er givet Kommissionen, fastlægges rigoristisk i Rådets forordning. Kommissionen får ofte tildelt vide beføjelser og en bred skønsmargen, især når den træffer afgørelse efter forvaltningskomitéproceduren. Domstolen har allerede i forskellige tilfælde godkendt denne praksis.

III — Mundtlige forhandlinger

Sagsøgerne, repræsenteret af advokat Gündisch, Hamburg, Rådet, repræsenteret af sin juridiske rådgiver B. Schloh som befuldmægtiget, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 1977.

Domstolen havde opfordret Kommissionen og Rådet til at fremkomme med de nødvendige oplysninger om de omkost-

ninger ved tørring af skummetmælkspulver og ved denaturalisering i forbindelse med den obligatoriske anvendelse af skummetmælkspulver til foder, sammenlignet med mælkens værdi som foder.

Sagsøgerne i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77 har herom forklaret, at de tre poster, tørring, oplagring og denaturering, i alt udgør omkring 27 RE eller 96 DM pr. 100 kg. Værdien af 100 kg skummetmælkspulver som foder ligger på omkring 50 til 65 DM.

Kommissionen har for sit vedkommende svaret, at omkostningerne ved fremstilling af skummetmælkspulver gennemsnitligt beløber sig til 15 RE pr. 100 kg. De denatureringsomkostninger, som følger af det omhandlede system, ligger alt efter denaturaliseringsmetoden mellem 1 og 3 RE pr. 100 kg. Foderværdien af skummetmælkspulver afhænger af, om produktet benyttes til foder for kalve eller til svin og fjerkræ. I første tilfælde bestemmes markedsprisen af den af Fællesskabets fastsatte salgspris for denne anvendelsesmåde. I det andet tilfælde fastsættes produktets markedspris efter dets foderværdi i forhold til erstatningsprodukter, og især på grundlag af prisen for soyakager. I den omtvistede forordnings gyldighedsperiode har prisen for soyakager ligget på omkring 18 RE pr. 100 kg. Den aktuelle pris på soya er 25 RE pr. 100 kg.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 1977.

Præmisser

1 Ved kendelser af 2. og 8. december 1976, indgået på Domstolens justitskontor den 16. og 17. december 1976, har Finanzgericht Hamburg og Finanzgericht Bremen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet spørgsmål vedrørende gyldigheden af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18);

de spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt, angår forordningens bestemmelser om, at enhver fri omsætning af visse slags foder er betinget af fremlæggelse af et »proteincertifikat«, hvis udstedelse for sit vedkommende enten er betinget af en sikkerhedsstillelse eller af fremlæggelse af et bevis for opkøb og denaturering af en bestemt mængde skummetmælkspulver;

disse spørgsmål er stillet under retssager, hvor to virksomheder, der importerer foder, kræver annullation af de beslutninger, hvorved de tyske toldmyndigheder har afslået deres anmodninger om at fortolde forskellige partier foderstoffer, fordi de ikke var ledsaget af et »proteincertifikat«.

2 Forordning nr. 563/76 blev udstedt på et tidspunkt, hvor de lagre af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne havde opkøbt i henhold til Rådets forordning nr. 804/68 af 27 juni 1968 om den fælles markedsordning

for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 (I), s. 169; org.ref. JO L 148, s. 13), var blevet meget store og fortsat voksede trods fællesskabsinstitutionernes foranstaltninger med henblik på at bremse tendensen til overproduktion af mælk og forøge afsætningen af skummetmælkspulver;

ved den ordning, som blev indført ved forordning nr. 563/76, og som ikke blev forlænget efter udløbet den 31. oktober 1976 af den første gyldighedsperiode, skulle lagrene formindskes ved en øget anvendelse af proteinerne i skummetmælkspulveret til foder;

forordningen gjorde med henblik herpå ydelse af støtte til visse vegetabilske proteinstoffer og overgang til fri omsætning inden for Fællesskabet af visse importerede foderstoffer betinget af, at der blev opkøbt bestemte mængder skummetmælkspulver;

for at sikre overholdelsen af denne forpligtelse var ydelsen af støtte og overgang til fri omsætning betinget af en sikkerhedsstillelse eller af fremlæggelse af visse former for bevis for opkøb og denaturering af de foreskrevne mængder skummetmælkspulver.

3 Det følger af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 753/76 af 31. marts 1976 om de nærmere bestemmelser for salg af skummetmælk til anvendelse i foder (EFT L 88, s. 1), at prisen ved obligatorisk køb af skummetmælkspulver fra interventionslagrene var 52,16 regningsenheder pr. 100 kg, justeret med en koefficient, som for Forbundsrepublikken Tyskland udgjorde 0,8325;

de omkostninger til denaturering, som køber skulle afholde, varierede mellem en og tre regningsenheder pr. 100 kg;

markedsprisen for sojakager, der er et vegetabilsk produkt med en lignende foderværdi som skummetmælkspulver til foder for dyr bortset fra kalve, varierede den periode, hvor forordning nr. 563/76 var gældende mellem 13,3 og 20,40 regningsenheder pr. 100 kg og lå gennemsnitligt på omkring 18 regningsenheder pr. 100 kg;

prisen for det obligatoriske køb af skummetmælkspulver blev således fastsat til næsten tre gange pulverets foderværdi;

sikkerhedsstillelsen, som kun blev frigivet mod fremlæggelse af bevis for køb af en bestemt mængde skummetmælkspulver, var sat til et beløb af en sådan størrelse, at indvirkningen på foderpriserne, hvis den fortabtes, var lidt større end den fordyrelse, som skyldtes køb af skummetmælkspulveret.

4 Forordningens artikel 5 bestemte, at for kontrakter, som afsluttes inden forordningens ikrafttræden, bar de personer, der successivt købte de omhandlede varer, virkningen af den byrde, som fulgte af ordningen;

forordningen indeholdt ingen tilsvarende bestemmelse, der kunne sikre forbrugerne af foder, såsom fjerkræopdrættere og svineavlere, en mulighed for at overvælte fordyrelsen på prisen for deres produkter.

5 Gyldigheden af denne ordning er især blevet anfægtet under henvisning til, at der er sket krænkelse af formålene for den fælles landbrugspolitik efter traktatens artikel 39, af forbudet mod forskelsbehandling efter artikel 40, stk. 3, andet afsnit samt af princippet om et rimeligt forhold mellem mål og midler;

i betragtning af den nære forbindelse mellem disse klagepunkter bør de behandles under ét.

6 Ifølge artikel 39 har den fælles landbrugspolitik til formål at rationalisere landbrugsproduktionen, at sikre landbrugsbefolkningen som helhed en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på leverancerne;

selv om artikel 39 således ved fastlæggelse af den fælles landbrugspolitik giver udstrakte valgmuligheder med hensyn til udviklings- og interventionsforanstaltninger, bestemmes det ikke desto mindre i artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den fælles markedsordning skal begrænses til at forfølge de således fastsatte mål;

endvidere bestemmer artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den fælles markedsordning »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«;

formålsbestemmelsen i artikel 39 opstiller således sammen med reglerne i artikel 40, stk. 3, andet afsnit på én gang positive og negative kriterier, som muliggør en vurdering af lovligheden af de trufne foranstaltninger.

7 Den ordning, som indførtes ved forordning nr. 563/76, var en midlertidig foranstaltning, som skulle råde bod på følgerne af en vedvarende uligevægt i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter;

ordningen kendetegnedes ved, at ikke blot producenterne i mælkesektoren, men tillige og især producenterne i andre landbrugssektorer, fik pålagt en økonomisk byrde dels i form af obligatorisk opkøb af visse mængder af et foderprodukt, dels i form af fastsættelse af en købspris for dette produkt, som lå tre gange højere end prisen på de varer, som produktet trådte i stedet for;

det obligatoriske køb til en så uforholdsmæssig pris udgjorde en diskriminerende fordeling af byrderne mellem landbrugets forskellige sektorer;

ydermere var en sådan forpligtelse ikke nødvendig for at nå det ønskede formål, nemlig at få afsat lagrene af skummetmælkspulver;

den kunne derfor ikke retfærdiggøres som en gennemførelse af formålene for den fælles landbrugspolitik;

8 følgelig bør der svares, at Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 er ugyldig.

Vedrørende sagsomkostningerne

9 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den pågældende nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Finanzgericht Hamburg og Finanzgericht Bremen ved kendelser af henholdsvis den 2. og 8. november 1976, for ret:

Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder, er ugyldig.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juli 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI
(se sag 114/76, s. 1222)