FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 7. oktober 1986 *

Høje Domstol.

1. Tribunal de grande instance de Saint-Brieuc (Frankrig) har anmodet Domstolen om at afgøre, om en række nationale bestemmelser om regulering af markederne for landbrugsvarer er i overensstemmelse med EF's landbrugsregulering og konkurrencereglerne i Rom-traktaten.

I Frankrig er det ved lov nr. 933 af 8. august 1962 (JORF af 10.8.1962, s. 7962), der supplerer landbrugsreguleringsloven, bestemt, at der kan oprettes producentsammenslutninger, som »inden for rammerne af de dem tillagte beføjelser kan fastsætte bestemmelser for produktion og markedsføring, bestemmelser til stabilisering af prislisterne... samt bestemmelser, ved hvilke medlemmernes virksomhed kan tilpasses markedsforholdene« (artikel 14). Endvidere kan de nævnte sammenslutninger på deres side slutte sig sammen i »økonomiske udvalg«, der har til opgave for en bestemt landbrugsregion at harmonisere de for hver enkelt sektor gældende bestemmelser vedrørende spørgsmål, som sammenslutningen varetager. Udvalgene, der anses for at råde over en vis erfaring, kan udvirke, at der ved interministeriel bekendtgørelse tillægges visse fælles bestemmelser bindende virkning *erga omnes*, således at de også gælder for producenter, der er hjemmehørende i samme region, men ikke er medlem af en sammenslutning. Ifølge bekendtgørelsen kan udvalget endvidere opnå tilladelse til at »opkræve medlemsgebyrer og bidrag, der beregnes på grundlag af produkternes værdi, dyrkningsarealet eller en kombination af disse to størrelser« (artikel 17).

I henhold til loven fra 1962 blev ved bekendtgørelse af 27. juli 1966 en række regler, som var fastsat af Bretagne's landbrugsøkonomiske udvalg (i det følgende benævnt »Cerafel«), udvidet til at omfatte samtlige regionens producenter af blomkål og artiskokker og desuden, ved en anden bestemmelse af samme dato, også producenterne af nye kartofler. Ifølge disse regler var der en pligt til a) hvert år for hvert af de omhandlede produkter at anmelde størrelsen af dyrkningsarealet; b) at overholde normerne (de såkaldte »kvalitetsnormer«) om sortering, størrelsessortering, vægt og præsentation; c) at sælge hele produktionen på de af udvalget godkendte offentlige auktioner; d) at overholde reglen om en »tilbagetrækningspris« med pligt til til udvalget at indbetale tilsvarende bidrag til støtte for denne ordning; e) at indbetale bidrag til en særlig fond til salgsfremmende formål.

Cerafel, som førte kontrol med, at disse regler blev overholdt, konstaterede, at en producent af artiskokker, der ikke var medlem af sammenslutningen, Le Campion, ikke havde anmeldt størrelsen af det af ham dyrkede areal og ikke havde betalt bidrag

* Oversat fra italiensk.

for høstårene 1979-1982. Le Campion gjorde under den sag, som sammenslutningen anlagde mod ham i anledning heraf, gældende, at det strider mod de i EØF-traktatens artikel 39 indeholdte principper og mod reglerne om den fælles markedsordning, at de af Cerafel vedtagne regler er blevet udvidet til at gælde for samtlige producenter i regionen. Han gjorde desuden gældende, at bestemmelserne i lov nr. 933 må anses for at være i strid med princippet om »det åbne marked«, der er fastsat i traktatens artikler 85 ff, når der ikke forelå en udtrykkelig tilladelse fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

På baggrund heraf udsatte Tribunal de Saint-Brieuc sagen, og ved kendelse af 2. juli 1985 anmodede den Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende af mig sammenfattede spørgsmål: Kan et landbrugsøkonomisk udvalg påberåbe sig en undtagelse fra reglerne om den frie konkurrence som fastsat ved traktatens artikel 85, stk. 1, til støtte for at udvide de bestemmelser, der er vedtaget af udvalgets medlemmer, til at gælde for samtlige producenter i det pågældende land eller den pågældende region?

2. Parterne i hovedsagen, den franske regering og Kommissionen har afgivet indlæg under sagen. Navnlig Kommissionens og Cerafel's indlæg er særlig anvendelige, idet man ved hjælp af dem mere præcist kan afgrænse det spørgsmål, Domstolen skal tage stilling til.

Tvisten — anføres det — drejer sig først og fremmest om betalingen af de bidrag, Le Campion skylder landbrugsudvalget i medfør af en interministeriel bekendtgørelse om udvidelse for så vidt angår blomkål og artiskokker. Disse grønsager er til forskel fra nye kartofler omfattet af en fælles markedsordning, nemlig markedsordningen for frugt og grønsager, der omfattes af basisforordningen nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423). Man må altså først og fremmest på grundlag af denne tekst afgøre, om en national foranstaltning som den omtvistede, som Cerafel støtter sit krav på, er retmæssig. Men i sektoren for frugt og grønsager har der jo fra 1983 også foreligget en *fællesskabsretlig* udvidelsesordning, der frembyder en vis større lighed med den franske model (forordningerne nr. 3284/83 og 3285/83 af 14. november 1983, EFT L 325, s. 1 og s. 8). Jo vist, men for så vidt angår blomkål og artiskokker trådte nævnte ordning i kraft den 1. oktober 1985, og den kan således ikke tillægges betydning ved afgørelsen af nærværende sag, der må findes ved at gennemgå de gældende fællesskabsregler på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

Det er altså de sidstnævnte regler, jeg nu kommer til. Den første kan uddrages af 10. betragtning til forordning nr. 1035/72. For fællesskabslovgiveren, lægger »oprettelse af producentorganisationer, hvis medlemmer er forpligtet til at overholde bestemte regler, særligt på afsætningsområdet« sig ikke i vejen for anvendelsen af den fælles markedsordning for frugt og grønsager, den kan tværtimod effektivt bidrage til at virkeliggøre dens målsætning.

Udvalg som Cerafel har altså ifølge den fælles markedsordning fuld borgerret. Men i artiklerne 13-15, der fastlægger området for sådanne udvalgs kompetence siges der intet om muligheden for ved regler fastsat i

henhold til bemyndigelse fra det offentlige at tillægge de af udvalgene fastsatte regler virkning for producenter, der ikke er medlemmer. Vi står med andre ord over for en lakune i reglerne, en lakune, som Domstolens praksis har rådet bod på. Domstolen har nemlig om et problem, der frembyder mange ligheder med det foreliggende — nemlig vedrørende gyldigheden ifølge fællesskabsretten af en national bestemmelse, hvorefter bestemte producenter var forpligtet til at være medlemmer af en sammenslutning til fremme af produktion og salg af æbler og pærer — fastslået, at en bestemmelse herom »... ikke [kan] antages at være i strid med [bestemmelserne i forordning nr. 1035/72], medmindre det pågældende organs virksomhed i sig selv er i strid med bestemmelserne« (Domstolens dom af 13. december 1983 i sag 222/82, Apple and Pear Development Council mod Lewis, Sml. 1983, s. 4083, 4122).

På grundlag af denne praksis kan vi i sagen her nå et første resultat, idet det kan fastslås, at i mangel af fællesskabsbestemmelser må en national ordning, hvorefter de af en landbrugsorganisation fastsatte forpligtelser skal være gældende også for vedkommende regions uafhængige producenter, anses for retmæssig, såfremt disse forpligtelser eller virkningerne af udvidelsen af den forpligtede personkreds ikke kan antages at stride mod bestemmelserne i forordning nr. 1035/72.

3. Det tvivlsspørgsmål, der har foreligget for den franske ret, må herefter på dette sted i redegørelsen løses ved at gennemgå de for sammenslutningen ifølge bekendtgørelsen af 27. juli 1966 gældende regler i lyset af det anførte kriterium. Cerafel har om den første regel, nemlig den, der fastlægger forpligtelsen til at anmelde størrelsen af det opdyrkede areal — forklaret, at sammenslutningen ved hjælp af oplysninger om produktionen kan gennemføre undersøgelser med henblik på at forbedre kvalitet og afsætning af grønsagerne, og at undersøgelsesresultatet også står til rådighed for producenter, som ikke er medlemmer. Nævnte regels gyldighed *erga omnes* er altså ensbetydende med, at hele frugt- og grønsagssektoren i regionen opnår en fordel, og reglen kan derfor ikke antages at stride mod den fælles markedsordning, der som bekendt forfølger tilsvarende formål (jfr. på linje hermed Domstolens dom i sag 222/82, domskonklusionen, pkt. 1, a).

Ser man herefter på bestemmelserne om sortering, vejning og størrelsessortering af varerne, må det anføres for det første, at efter oprettelse af en fælles markedsordning i en en bestemt sektor, »er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra denne ordning eller i øvrigt tilsidesætte den« (Domstolens dom af 29. november 1978 i sag 83/78, Pigs Marketing Board mod Redmond, Sml. s. 2347, 2372), og for det andet, at i det foreliggende tilfælde har fællesskabslovgiver for blomkål og artiskokker fastsat præcise kvalitetsnormer (nemlig i bilag II til forordning nr. 23 af 4. april 1962, EFT 1959-1962, s. 91, og i bilag I til forordning nr. 58 af 15. juni 1962, EFT L 56, s. 1607), hvormed der er skabt en ordning, der ifølge Domstolens praksis har »udtømmende karakter« (jfr. Domstolens dom i sag 222/82, domskonklusionens pkt. 1, c). Nu kan de regler, udvalget fastlægger, jo fravige denne ordning, og den bemyndigelse fra det offentlige, hvorved de får virkning *erga omnes*, kan derfor udgøre en undtagelse fra den og netop derved være en overtrædelse af den omtalte forpligtelse til at afstå fra at fastsætte regler.

Så er der forpligtelsen til at sælge hele produktionen udelukkende på de af Cerafel godkendte offentlige auktioner samt forpligtelsen til at deltage i ordningen om en

»tilbagetrækningspris«. Bestemmelsen om den første forpligtelse, skal, hævdes det, give de deltagende producenter beskyttelse mod forstyrrelser på markedet for frugt og grønsager i Bretagne, hvor de engroshandlende og transportfirmaerne har en næsten helt uantastet dominerende stilling. Med den anden skal det derimod hindres, at markedspriserne falder til under et vist niveau (dvs. tilbagetrækningsprisen), under hvilket det bliver økonomisk mere hensigtsmæssigt at undlade salg og udbetale producenterne en godtgørelse for de usolgte mængder. Men, tilføjes det, at reglerne om disse forpligtelser udvides til at gælde *erga omnes*, fører i endnu højere grad til en stabilisering af markedet, hvorigennem Cerafel effektivt kan kontrollere ikke blot hele regionens produktion, men også handelen.

Lad det straks være sagt, at der ikke kan være tvivl om, at de to bestemmelser har et lovligt formål. I grundforordningens artikel 13 i er det nemlig bestemt, at oprettelse af en producentorganisation indebærer, at de tilsluttede producenter er forpligtet til »med hensyn til... afsætning at anvende de regler, som producentorganisationen har vedtaget« samt til »at afsætte den samlede produktion... gennem denne«. Desuden har fællesskabslovgiver for at stabilisere priserne anset for det ønskeligt, at disse organisationer intervenerer »på markedet, særligt ved anvendelse af en tilbagekøbspris, således at deres medlemmers produkter kan trækkes ud af handelen, hvis priserne bliver lavere end denne pris« (12. betragtning til basisforordningen). I artikel 15, stk. 1, 3. afsnit, hedder det endvidere: »Til finansiering af disse foranstaltninger opretter de tilsluttede producenter en interventionsfond; midlerne til denne tilvejebringes ved afgifter på de mængder, som udbydes til salg.«

Det står imidlertid fast, at de beskrevne regler i overensstemmelse med ordlyden har et ganske *bestemt afgrænset* anvendelsesområde, eller, sagt på en anden måde, kun gælder for udvalgene og deres medlemmer. Den *generelle ordning*, som lovgiveren har skabt for frugt- og grønsagssektoren, er derimod baseret på princippet om et åbent marked, altså et marked, som »enhver producent frit har adgang til«, og hvis funktion udelukkende reguleres ved foranstaltninger i henhold til [den fælles markedsordning] selv (jfr. Domstolens dom i sag 83/78, præmis 57). Dette må efter min mening medføre, at Cerafel's regler er i overensstemmelse med markedsordningen, så længe de kun finder anvendelse på de medlemmer, der har vedtaget dem, hvorimod en udvidelse af deres gyldighed *erga omnes* praktisk vil være ensbetydende med, at den fælles ordning erstattes af den specielle ordning, der ifølge grundforordningen ikke er forbudt, men tværtimod — for medlemmerne — ønskelig.

Navnlig hvad angår forpligtelsen til at afsætte hele produktionen på de af udvalget godkendte auktioner er udvidelsen uacceptabel, idet uafhængige producenter herved »forbydes frit at købe og sælge, ... på de i fællesskabslovgivningen fastsatte betingelser«; og anvendelsen af tilbagekøbsprisordningen på producenter, der ikke er medlemmer, er retsstridig, idet disse derved hindres i »at drage *direkte* fordel af interventionsforanstaltninger og enhver anden

foranstaltning til regulering af markedet, som er hjemlet i den fælles ordning« (jfr. Domstolens dom i sag 83/78, præmis 58, fremhævelsen er min).

Det må nævnes, at basisforordningen ud over denne ordning i artikel 19 indeholder regler om et interventionssystem, der finder anvendelse på samtlige producenter, såfremt Fællesskabets myndigheder konstaterer, at markedet for det pågældende produkt er »i en alvorlig krisesituation«. Men ved at udvide anvendelsen af Cerafel's regler, således at de kommer til at omfatte samtlige producenter i Bretagne, vendes der op og ned på denne tvedelte ordnings *modus operandi.* Som Kommissionen rigtigt har anført, ville ordningen ifølge artikel 19 blive hel meningsløs, og stabiliseringen af markedet ville ske på et højere niveau end det i den fælles markedsordning fastsatte niveau. Det er klart, at i mangel af en fællesskabsordning for udvidelsen, må sådanne virkninger anses for uforenelige med denne markedsordnings funktion.

Tilbage står at afgøre, om den sidste af de af Cerafel fastsatte forpligtelser, nemlig forpligtelsen til at betale bidrag til gennemførelsen af de reklamekampagner, udvalget foranstalter, er lovlig. Af sagen fremgår, at en betydelig del af bidragene faktisk skal tilgå en fond til finansiering af reklame og salgsfremmende foranstaltninger, idet den resterende del skal anvendes til dækning af udvalgets administrationsomkostninger. Af sagen fremgår endvidere, at bidraget fra producenter, der ikke er medlemmer, er fastsat til halvdelen af medlemsbidraget.

Der kan herefter igen passende henvises til Domstolens dom i sag 222/82. Heri udtales det, at »såfremt en afgift [det vil her sige den afgift, der blev opkrævet hos medlemmerne af Apple and Pear Development Council] anvendes til at finansiere et organ, hvis virksomhed for en dels vedkommende findes at være i strid med fællesskabsretten..., [lægger bestemmelserne i forordning nr. 1035/72 sig i vejen for håndhævelsen af den producenterne pålagte forpligtelse til at betale den]«, hvortil føjes, at »[det] tilkommer... den nationale domstol at afgøre, hvorvidt dette under hensyn til omfanget af den pågældende virksomhed indebærer, at afgiften bliver uretmæssig og bør bortfalde helt eller delvis«, (domskonklusionen pkt. 3, c). Dette bliver *mutatis mutandis* også løsningen i sagen her.

4. På dette punkt i fremstillingen må det altså fastslås, at når bortses fra forpligtelsen til at anmelde størrelsen af dyrkningsarealet, er udvidelsen af gyldigheden af de i den interministerielle bekendtgørelse fastsatte forpligtelser vedrørende blomkål og artiskokker til samtlige regionens producenter til hinder for en rigtig anvendelse af den fælles markedsordning, og dermed uforenelig med bestemmelserne i grundforordning nr. 1035/72.

På baggrund heraf er det ufornødent at tage stilling til, om de omtvistede bestemmelser også er uforenelige med Rom-traktatens konkurrenceregler. En undersøgelse på dette punkt ville være på sin plads for så vidt angår udvidelsesbekendtgørelsen vedrørende nye kartofler, der jo er en vare, som indtil videre ikke er omfattet af en fælles markedsordning. Men som anført i afsnit 2 vedrører tvisten mellem Cerafel og Le Campion kun undladelsen af at opfylde forpligtelserne vedrørende produktion og markedsføring af blomkål. Denne side af det spørgsmål, den forelæggende ret har stillet, vedkommer altså ikke hovedsagen, og kan således lades ude af betragtning.

5. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det spørgsmål, Tribunal de grande Instance de Saint-Brieuc har forelagt ved kendelse af 2. juli 1985 i sagen Cerafel mod Le Campion på følgende måde:

I mangel af fællesskabsretlige regler med udtrykkelig hjemmel til, at de af et regionalt producentudvalg for en bestemt landbrugssektor fastsatte regler udvides, er bestemmelserne i forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager til hinder for, at en medlemsstat administrativt fastsætter regler, ved hvilke også producenter, der ikke er medlemmer af nævnte udvalg forpligtes til at sælge hele deres produktion på de offentlige af udvalget godkendte auktioner og til at anvende de af udvalget fastsatte regler om sortering, vejning, størrelsessortering og præsentation samt om tilbagekøbspriser.

Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om dette resultat under hensyn til omfanget af den af udvalget udøvede virksomhed indebærer, at de bidrag, der er afkrævet producenterne, bliver uretmæssige og bør bortfalde helt eller delvis.