FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 25. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Den foreliggende præjudicielle sag vedrører den fællesskabsretlige ordning vedrørende landbrugspolitikken og navnlig Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Domstolen anmodes i det væsentlige om at afgøre, om medlemsstaterne bevarer en kompetence, og i givet fald hvilken, såfremt fællesskabsinstitutionerne har indført en fælles markedsordning for en bestemt sektor. Lad mig straks nævne, at sagen rejser betydelige problemer. Spørgsmålene fra den forelæggende ret rejser retlige problemer, som Domstolen ikke fuldt ud har klarlagt; desuden, og dette er nok så vigtigt, vedrørende ikke specifikke nationale regler, men hele den nederlandske ordning vedrørende fremstillingen af og handelen med ost.

Lad mig give en kort sammenfatning af de faktiske omstændigheder. Anpartsselskabet Jongeneel Kaas BV, Bodegraven, Nederlandene, og 14 andre selskaber, ligeledes med hjemsted i Nederlandene, havde anlagt sag mod den nederlandske stat og et kontrolorgan for mejeriprodukter (Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (herefter benævnt COZ)) ved Arrondissementsrechtbank, Haag. Sagsøgerne nedlagde påstand om, at det statueredes, at forskellige administrativt eller ved lov fastsatte nationale regler vedrørende kvaliteten af mejeriprodukter og kontrollen hermed var uvirksomme, eller at gennemførelsen af dem i hvert fald foreløbigt udsattes. Sagsøgerne, der alle er virksomheder, som eksporterer eller på anden måde handler med ost og mejeriprodukter, der er fremstillet i Nederlandene, gjorde gældende, at ovennævnte regler var en tilsidesættelse af fællesskabsretten og indebar et indgreb i deres interesser som erhvervsdrivende. Ved dom af 14. september 1982 udsatte præsidenten for Arrondissementsrechtbank sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen følgende spørgsmål:

a) Skal forordning (EØF) nr. 804/68 fortolkes således, at en medlemsstat med henblik på at fremme afsætningen af ost og osteprodukter ikke ensidigt kan udstede regler om de nævnte produkters kvalitet som dem, der på nuværende tidspunkt er gældende i Nederlandene, og som er indeholdt i lov om landbrugsprodukters kvalitet af 8. april 1971 (»Landbouwkwaliteitswet«, Stbl. 371), i bekendtgørelse af 2. december 1981 om landbrugsprodukters kvalitet (osteprodukter) (»Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten«, Stbl. 726), i ministeriel anordning af 28. december 1981, ligeledes vedrørende osteprodukters kvalitet (»Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten«, Ned. Stcrt. nr. 251), i kontrolreglementet for osteprodukter, udstedt af Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ), godkendt ved ministeriel anordning af 2. juni 1982 (»Keuringsreglement COZ kaasprodukten«, Ned Stcrt. nr. 105) og i COZ's afgiftsreglement, godkendt ved ministeriel anordning af 15. juni 1982 (»Heffingenreglement COZ«, Ned. Stcrt. nr. 118)?

b) Såfremt spørgsmål a må besvares benægtende, skal EØF-traktatens artikel 30 eller artikel 34 da fortolkes således, at en medlemsstat med henblik på at fremme afsætningen af ost og osteprodukter ikke ensidigt kan udstede regler om de nævnte produkters kvalitet som dem, der er indeholdt i de ovenfor under a) nævnte bestemmelser?

c) Såfremt også spørgsmål b må besvares benægtende, skal den i spørgsmål a nævnte forordning eller de i spørgs-

1 — Oversat fra italiensk.

mål b nævnte artikler da fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan udstede bestemmelser, hvorefter erhvervsmæssig fremstilling af osteprodukter kun er tilladt personer eller virksomheder, der er tilsluttet et kontrolorgan, således som det i Nederlandene er fastsat i artikel 12 i ovennævnte (jfr. a)) bekendtgørelse af 2. december 1981?

d) Må der tillægges almindelige retsgrundsætninger, navnlig et »proportionalitetsprincip« som det sagsøgerne har påberåbt sig, direkte virkning i en sag som den foreliggende?

2. For at forstå baggrunden for tvisten er det nødvendigt at gennemgå de væsentlige bestanddele af de nationale nederlandske bestemmelser, som ifølge sagsøgerne er i strid med fællesskabsretten og derfor ikke kan finde anvendelse over for dem. Lad mig pege på, at der er tale om en meget kompliceret ordning, dels fordi den består af fire hierarkisk opbyggede niveauer, dels fordi reglerne på hvert enkelt niveau går forud for hinanden og krydser hinanden. Det er alt andet end let at sammenfatte dem klart og tydeligt.

På toppen af pyramiden befinder sig loven af 8. april 1971 om landbrugsprodukters kvalitet (Landbouwkwaliteitswet, Stbl. 1971, 5761, 371). Herved indførtes en helt ny ordning i forhold til den, der indtil da havde været gældende i henhold til en lov af 1938 (Landbouwuitvoerwet, Stbl. 600), som bemyndigede regeringen til at fastsætte regler vedrørende kvaliteten på visse landbrugs- og fiskeriprodukter bestemt til eksport. I bemærkningerne til loven af 1971 hedder det, at for at »fremme salget er det ønskeligt, at der indføres en almindelig ordning vedrørende landbrugs- og fiskeriprodukters kvalitet«. Inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter udmøntede den således fastsatte ordning sig i fire underordnede retskilder: a) bekendtgørelsen af 2. december 1981 og b) anordningen af 28. december 1981, som begge vedrører osteprodukters kvalitet, samt c) og d) to reglementer vedrørende kontroller af ovennævnte produkter og afgiftsmæssige regler, udstedt af COZ og godkendt ved ministerielle anordninger af henholdsvis 2. og 15. juni 1982.

Bekendtgørelsen af 2. december 1981, som er pyramidens andet trin, indeholder en række regler om fremstilling af produkter på grundlag af ost. Den har til formål at erstatte de indtil da gældende regler (navnlig reglerne med hjemmel i Kaasmerkenwet af 1911 og landbouwuitvoerwet af 1938), og den deri fastsatte retlige ramme er afstukket efter to retningslinjer: visse betemmelser fastlægger de minimumskvalitetskrav, som de mejeriprodukter, der er fremstillet i Nederlandene, skal opfylde, mens der ved andre bestemmelser er indført en dobbelt kontrolordning.

Bekendtgørelsens artikler 3-6 falder ind under den første gruppe. Artikel 3 bestemmer, at »produkter fremstillet på basis af ost skal have den farve, lugt, smag og konsistens, der er karakteristisk for sorten« (stk. 1). Artikel 4 angiver de kriterier, som emballagen for de pågældende produkter skal opfylde. Artikel 6, der er den væsentligste bestemmelse i den nye ordning, fastsætter de nærmere regler vedrørende gennemførelsesbestemmelserne, som vedkommende minister har kompetence til at udstede. Artikel 6

indeholder navnlig regler om: a) mejeriprodukternes oprindelse, form, færdiggørelse, mål og vægt, de forhold, der er karakteristiske for industrivirksomheder og transportmidler, råvarer samt de tilsætningsstoffer, der kan anvendes, nærmere regler om bearbejdning og forarbejdning, brug af maskiner, redskaber og apparater samt emballagematerialernes kvalitet og anvendelsesmåde; b) de forskellige typer, som mejeriprodukterne er inddelt i; c) de regler, der skal iagttages ved forarbejdning af de råvarer, som skal indgå i produkternes sammensætning. Det er navnlig disse regler, som i anordningen er gennemført og udviklet særdeles analytisk (anordningen af 28. 12. 1981 indeholder ikke mindre end 172 artikler!), som i betydelig grad har påvirket interesserne for de virksomheder, som virker inden for den pågældende sektor, og reglerne er baggrunden for hovedsagen.

Bestemmelserne i den anden gruppe, dvs. bestemmelserne vedrørende kontrolforanstaltningerne, findes i første række i artiklerne 10-14. Artikel 10 bestemmer, at der skal oprettes et *ad hoc*-organ, det allerede nævnte COZ, som har til opgave at kontrollere, at kvalitetsnormerne overholdes af fabrikanterne og af dem, der handler med mejeriprodukter; sidstnævnte skal være tilsluttet organet (artikel 12), hvis de vil arbejde på industrielt plan. Men det må ligeledes antages, at artiklerne 8 og 9 vedrører kontrolforanstaltninger, i det mindste ud fra et andet synspunkt. I henhold hertil kan der for mejeriprodukter anvendes den ordning, der allerede er gældende med hensyn til produkter inden for andre sektorer, og hvorved der ved ministeriel anordning kan gives bemyndigelse til at fastsætte mærker, kendetegn og gyldige kontroldokumenter for de ostesorter, der er fastlagt i henhold til kriterierne i den nævnte artikel 6. Det siger sig selv, at ethvert produkt, for hvilket der anvendes et mærke, må have de krævede kendetegn i forhold til dem, i henhold til hvilket det er indført (jfr. artikel 9, stk. 1).

De regler, der findes i de tre grupper af bestemmelser, som jeg har omtalt, er ufravigelige. Det kan udledes af bekendtgørelsens artikel 2, hvorefter det er forbudt:

a) erhvervsmæssigt at fremstille mejeriprodukter uden at iagttage reglerne om fremstilling i artikel 6, stk. 1, eller i virksomheder, som ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i samme artikel (stk. 1, litra a));

b) at transportere de pågældende produkter uden at iagttage reglerne i artikel 6 (stk. 1, litra b));

c) at bringe dem i omsætning uden at overholde reglerne i artiklerne 3, 4, 5 og 6, litra a) og b) (stk. 6).

Som allerede nævnt er bekendtgørelsen af 2. december 1981, som gennemfører reglerne i Landbouwkwaliteitswet, hjemmelen for mere detaljerede regler. De findes i den ministerielle anordning af 28. december 1981, som ligeledes omhandler mejeriprodukters kvalitet og navnlig indeholder regler om de råvarer, der skal anvendes ved fremstilling af oste (artiklerne 3-10), indenlandske ostes mærker (artiklerne 11-17), industrielt fremstillet ost (artiklerne 18-83), ost fremstillet på landbrugsbedrifter (artiklerne 84-100), hvid ost, herunder den sort, der fremstilles ved tilsætning af næringsmidler og drikkevarer (artiklerne 101-116), ost i pulverform og smelteost i pulverform (artiklerne 137-152), genudførsel af produkter, der uden for Nederlandene er fremstillet på grundlag af ost (artikel 166). Der er tale om særdeles detaljerede regler, som i væsentlig grad afviger fra den tidligere ordning.

Endelig — og vi er nu på pyramidens fjerde trin — skal jeg nævne de reglementer, der er udstedt af COZ. Det første, der blev godkendt ved ministeriel anordning af 2. juni 1982, vedrører de nærmere regler om kontrol, som skal sikre, at de allerede nævnte regler overholdes. Det andet reglement blev godkendt ved anordning af 15. juni 1982: de virksomheder, der er medlem af organet (og det vil i realiteten sige alle virksomhederne inden for den pågældende sektor), pålægges i henhold hertil afgifter i forhold til virksomhedernes produktion; afgifterne skal dække kontrolomkostningerne.

3. Så langt den nederlandske ordning. Ud fra et fællesskabsretligt synspunkt er det klart traktatens artikler 30 og 34, der kommer i betragtning, men ligeledes Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Dens bestemmelser angiver de instrumenter i den fælles landbrugspolitik, som markedsordningen indebærer, med henblik på at nå de i traktatens artikel 39 angivne formål.

Lad mig komme med nogle eksempler: den årlige fastsættelse af interventionspriserne for ostesorterne Grana-Padano og Parmigiano-Reggiano (artikel 5, stk. 1, litra e)); fastsættelse af tærskelprisen (artikel 4) og importafgifter (artikel 14); ydelse af støtte til privat oplagring (artikel 8, stk. 3); indførelse af særlige interventionsforanstaltninger for ostesorter, der kan lagres (artikel 9, stk. 1); indførselse af andre interventionsforanstaltninger, såfremt der opstår eller er fare for, at der opstår overskud (artikel 12); tvungen anvendelse af import- og eksportlicenser ved samhandelen med tredjelande (artikel 13); ydelse af restitutioner ved eksport til de pågældende lande (artikel 17, stk. 1); hel eller delvis udelukkelse af ordningen vedrørende aktiv forædling (artikel 18); en ordning vedrørende fri bevægelighed ved samhandelen med tredjelande (artikel 18) og inden for Fællesskabet (artikel 22); bemyndigelsen til at træffe beskyttelsesforanstaltninger (artikel 21).

4. Med de to første spørgsmål under a) og b) ønsker den nederlandske domstol oplyst, om de nederlandske regler, som jeg har forsøgt at sammenfatte ovenfor, er forenelige med fællesskabsretten. Navnlig ønsker den forelæggende ret oplyst, om de er i strid med forordning nr. 804/68, i benægtende fald, om de er en tilsidesættelse af traktatens artikler 30 og 34. Særlig spørgsmål a) indeholder en særdeles nøjagtig beskrivelse af den nationale ordning, nærmest som om den nationale dommer anmodede Domstolen om at vurdere ordningen i sig selv for ham; til en sådan anmodning, og det mener jeg, der er tale om, skal jeg kun formelt bemærke, at den må afvises. Der er nemlig tale om en anmodning i henhold til artikel 177 og ikke (som det undertiden har kunnet fremstå under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling) et direkte søgsmål anlagt af Kommissionen mod Nederlandene vedrørende tilsidesættelse af traktatens bestemmelser og den afledte fællesskabsret.

Når dette er sagt, kan jeg imidlertid ikke i begejstring for formen undlade at nævne, at i det mindste den nationale ordnings omfang og særdeles komplicerede karakter betyder, at den foreliggende tvist bliver en egenartet præjudiciel sag. Den kræver, at der foretages en materielretlig vurdering af den nederlandske lovgivning eller i det mindste af dens retningslinjer. Til gengæld behøver

Domstolen ikke foretage en nærmere gennemgang af de enkelte bestemmelser og navnlig ikke af de bestemmelser, som afspejler de almindelige regler og i den forbindelse blot gennemfører det ene eller det andet synspunkt.

5. Tilbage til forordning nr. 804/68. Ifølge de sagsøgende virksomheder er der navnlig tre dele af den nationale ordning, som er i strid med forordningen: de bestemmelser, som begrænser produktionen af visse ostesorter; de bestemmelser, som strengt fastlægger de kvalitative kendetegn for de pågældende sorter, og endelig de bestemmelser, som regulerer modningsprocessen, emballage og transport, idet de indfører nye og strenge begrænsninger i de nederlandske producenters og handlendes handlefrihed.

Jeg vil opholde mig ved visse aspekter ved ordningen om et øjeblik. Inden da vil jeg imidlertid straks nævne — hvad der senere vil vise sig hensigtsmæssigt — at de ikke vedrører oste indført fra andre medlemsstater. Dette bekræftes udtrykkeligt i bekendtgørelsen af 1981: det i bekendtgørelsen indeholdte forbud mod fremstilling og markedsføring (artikel 2, stk. 4) »omfatter ikke produkter, der skal undergives en toldprocedure« i henhold til den almindelige lov om told og afgifter, såfremt »de ikke er omfattet af ordningen om aktiv forædling som nævnt i Rådets direktiv ... 69/73 af 4. marts 1969 ... således som dette er eller senere vil blive ændret«.

Jeg skal herefter vende tilbage til sagsøgernes anbringender. De faktiske omstændigheder, som de har lagt til grund, er ubestridte. I henhold til artikel 6 i bekendtgørelsen og de tilsvarende gennemførelsesbestemmelser er det forbudt at fremstille oste, som det fuldt ud var tilladt at fremstille indtil 1981: f.eks. den saltfattige diæt-ost, Goudaosten med store huller som i Emmenthal-osten og »brosse Kaas«. Dette var til alvorlig skade for de nederlandske virksomheder, som var afskåret fra at fremstille oste, som frit fremstilles i andre medlemsstater (f.eks. de italienske ostesorter, der fremstilles i Belgien), og som ikke kan foretage produktudvikling ved at bringe de varer på markedet, som efterspørges af forbrugerne.

Det er ikke det hele. Forbudet mod at fremstille visse ostesorter er ledsaget af et forbud mod at foretage selv mindre ændringer af sammensætningen og fremstillingsmåden af de godkendte sorter. Dette er tilfældet for Cheddar-ost: i Nederlandene må dens vandindhold ikke overstige 38 %, mens det i Storbritannien må være 39 %. Dette indebærer højere omkostninger for den nederlandske producent, idet fedtindholdet i hans Cheddar-ost skal være 1 % højere. Og endelig skal jeg nævne forpligtelserne med hensyn til modning og transport. Når det i artikel 64 i anordningen af 28. december 1981 bestemmes, at osten skal forblive på nederlandsk område, så længe den ikke er modnet, er bestemmelsen til hinder for — og således endnu en gang til skade for virksomhederne — at osten hurtigt kan forsendes og omgående kan bringes i handelen i andre medlemsstater.

Lad mig dog sige, at der ikke er nogen tvivl om, at ordningen er streng og bebyrdende. Men er dette tilstrækkeligt til, at bestemmelserne er uforenelige med fællesskabsretten? Det er sagsøgerne sikre på. De ønsker først og fremmest at overbevise Domstolen om, at uforeneligheden er absolut og følger af almindelige retsgrundsætninger. Sagsøgerne har an-

ført, at der findes sektorer, hvor indførelsen af et fælles marked og den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne gives bemyndigelse til at iværksætte en fuldstændig åbning, definitivt har frataget medlemsstaterne enhver beføjelse til at gribe ind. Landbrugspolitikken i almindelighed og det fælles marked for mejeriprodukter i særdeleshed er det vigtigste eksempel herpå. Medlemsstaterne kan ikke gøre indgreb heri; det kan de langt mindre, når der findes en EF-ordning inden for den pågældende sektor.

Kommissionen er mindre streng i sin opfattelse. Det argument, den har fremført, er ganske vist ikke helt éntydigt, men kan sammenfattes således: de i artikel 39 angivne formål skal forfølges med de midler, der er særegne for landbrugspolitikken, og som findes i traktaten; det er således udelukket — eller i hvert fald helt undtagelsesvist og kun på meget strenge betingelser, jfr. artikel 43, stk. 3 — at medlemsstaterne énsidigt kan regulere et marked inden for en given sektor. Set ud fra det synspunkt kan der ikke rettes indvendinger mod den nederlandske ordning. Selv den strengeste kritiker kan ikke hævde, at der er oprettet en egentlig markedsordning for mejeriprodukter, eller at de nederlandske myndigheder med andre ord er trådt i stedet for EF-myndighederne mht. en sektor, som henhører under sidstnævnte myndigheders enekompetence.

Men den opfattelse kan ikke tiltrædes, end ikke i sin mindst vidtgående form med sidstnævnte forbehold. Netop de domme, som sagsøgerne har påberåbt sig, viser det. Således fastslog Domstolen i Van den Hazel-dommen af 18. maj 1977 (sag 111/76, Sml. 1977, s. 901), Pigs Marketing Board-dommen af 29. november 1978 (sag 83/78, Sml. 1978, s. 2347) og i Pigs and Bacon-dommen af 26. juni 1979 (sag 177/78, Sml. 1979, s. 2161), at når Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 40 har oprettet en fælles markedsordning for en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra denne ordning eller i øvrigt tilsidesætte den. Alt i alt er det derfor ikke rigtigt, at de nationale myndigheder ikke kan regulere et marked, hvis fællesskabsmyndighederne allerede har gjort det. Tværtimod: de nationale myndigheder kan gribe ind, såfremt de følger en linje, der ikke er i strid med den ordning, EF-myndighederne har fastsat.

Efter min opfattelse er udgangspunktet for dette ræsonnement korrekt. En anerkendelse af, at medlemsstaterne har beføjelse til at indføre markedsordninger, hvor der består fællesskabsretlige regler med samme formål, har ingen mening. Men at antage, at det lykkes for en medlemsstat, altså at den vedtager regler, som fuldt ud fortrænger de fællesskabsretlige foranstaltninger, er ikke realistisk. Virkeligheden er en anden, og det er der flere eksempler på. Medlemsstaten vedtager måske skærpende regler, men ikke så vidtgående, at der oprettes en egentlig markedsordning. Problemet med hensyn til deres lovlighed drejer sig således helt og holdent om, hvorvidt de er vidtgående nok. Hvor langt kan medlemsstaten gå, og hvornår er den gået for langt? Efter min opfattelse er det de egentlige

spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med den nederlandske ordning.

6. Kommissionen har forsøgt at give sagsøgerne et svar; men jeg frygter, at svaret ikke er rigtigt. Som ovenfor nævnt er Kommissionen ikke enig med sagsøgerne i, at den omstændighed, at der eksisterer en fælles ordning, fratager medlemsstaterne enhver restkompetence. For medlemsstaterne er der efter Kommissionens opfattelse imidlertid to grænser: deres regler kan ikke: a) have indflydelse på markedets funktion; b) tilsidesætte princippet om fri adgang til markedet. For mig at se er disse to betingelser i modstrid med hinanden. At forbyde en medlemsstat enhver indflydelse på markedets funktion er ikke ensbetydende med at opstille en begrænsning for den. Da selv den mindst indgribende foranstaltning har en sådan betydning, svarer forbudet til, at medlemsstaten fratages muligheden for at gribe ind; altså at man med den ene hånd fratager medlemsstaten den kompetence, den havde fået tildelt med den anden.

Selv om Kommissionen således som udgangspunkt er mere forsigtig end de sagsøgende virksomheder, ender det dog med, at den deler deres radikale synspunkter og følgelig går imod Domstolens praksis. Lad mig minde om, hvad jeg har nævnt i forbindelse med Van den Hazel-, Pigs Marketing Board- og Pigs and Bacon-dommene (samt andre afgørelser, både mere nuancerede eller mindre klare, som tilsvarende kunne nævnes: dommene af 29. 3. 1979, sag 231/78, Kommissionen mod Det forenede Kongerige, Sml. 1979, s. 1447, af 29. 6. 1978, sag 154/77, Dechmann, Sml. 1978, s. 1573, af 6. 11. 1979, sag 10/79, Toffoli, Sml. 1979, s. 3301 og af 18. 10. 1979, sag 5/79, Buys, Sml. 1979, s. 3203). Principielt kan medlemsstaterne ikke frit træffe interventionsforanstaltninger, hvis der består en fælles ordning med tilpassede og særlige kompetencer; princippet er dog ikke absolut og lader en vis handlefrihed stå åben. Hvis den nationale regel ikke gør undtagelse fra EF-ordningen, hvis den ikke er til skade for forvaltningen af den fælles ordning, og hvis den ikke bringer forfølgelsen af ordningens formål i fare, er bestemmelsen lovlig.

Nøgleordene i den forbindelse er efter min opfattelse undtagelse og skade. Spørgsmålet er således ikke, om medlemsstatens indgriben har indflydelse på produktionen og samhandelen; spørgsmålet er, om dens virkning — for der er under alle omstændigheder en virkning — er i modstrid med formålene med den fælles ordning eller rejser hindringer for deres gennemførelse. Der skal med andre ord slet ikke fastlægges en grænse mellem fællesskabsinstitutionernes og de nationale myndigheders kompetence — som Kommissionen mener — men i hvert enkelt tilfælde fastslås hvilken fare den nationale regel indebærer for Fællesskabets interesser.

Der er derimod ingen tvivl med hensyn til den anden begrænsning, som efter Kommissionens opfattelse bør opstilles for medlemsstaternes indgriben. Efter Kommissionens opfattelse bygger de fælles ordninger på princippet om det åbne marked i den forstand, at enhver producent skal kunne få adgang til det;

staterne kan ikke indskrænke denne frihed. Synspunktet er korrekt og bekræftes i Domstolens praksis (jfr. den allerede nævnte Pigs and Bacon-dom, navnlig præmisserne 57 og 58). Lad mig tilføje, at det ikke er tilfældigt. Ved at formulere det således har Kommissionen ændret sit ræsonnement fra en formel (og steril) kompetence til en materiel (som Domstolen har tiltrådt) med hensyn til de virkninger, som en indgriben har for markedets funktion.

Jeg vil formulere det på den måde, at nationale bestemmelser og fællesskabsretten er uforenelige, når som helst de nationale bestemmelser skader forvaltningen af og formålene med den fælles ordning; en tilsvarende krænkelse er der i sig selv tale om, når der i kraft af de nationale bestemmelser sker en begrænsning af de erhvervsdrivendes adgang til markedet eller deres ret til at producere, importere og eksportere. Jeg vil herefter gå over til spørgsmålet om, hvorvidt dette er tilfældet for den nederlandske ordning.

7. Jeg skal fremhæve, at fire dele af den nederlandske ordning er de mest omstridte: forbudet mod at fremstille oste, der ikke er opregnet i en udtømmende og begrænset liste; forbudet mod selv den mindste ændring af sammensætningen af og fremstillingsmåden for de oste, der er opregnet i listen; ordningen vedrørende kendetegn og betegnelserne, for så vidt den er forbundet med reglerne om ostenes kvalitet, samt endelig den omstændighed, at producenterne har pligt til at være tilsluttet kontrolorganet (sidstnævnte spørgsmål undersøger jeg specielt i forbindelse med det forelagte spørgsmål c).

Og nu til listen. Som allerede nævnt er den begrænset: det vil sige, at der er mange ostesorter, den ikke indeholder; jeg kan her kun nævne eksempler, men vil blandt andet omtale oste, der kan lagres (Emmenthal, Gruyère), Provolone-ost og tilsvarende sorter, Pecorino-ost osv. Kommissionen har anført, at en sådan begrænsning kan kritiseres på tre punkter: den er i strid med den politik, der ønskes tilgodeset ved den fælles ordning for mejeriprodukter, som har til formål at stimulere efterspørgslen efter ost, med henblik på, at markedet skal opsuge de størst mulige mængder af mejeriprodukter; den er dernæst en tilsidesættelse af bestemmelsen om, at der ikke inden for de fælles ordninger må udøves forskelsbehandling af Fællesskabets producenter (jfr. artikel 40, stk. 3, sidste afsnit); og endelig er den en tilsidesættelse af interventionsordningen (støtte til oplagring, restitutioner) i henhold til forordning nr. 804/68 og gennemført ved en række særlige foranstaltninger.

Det er klart, at den nederlandske regering ikke er enig heri. Efter dens opfattelse betyder den omstændighed, at der endnu ikke findes fællesskabsbestemmelser vedrørende mejeriprodukter, at medlemsstaterne har en vis mulighed for at gribe ind. Nederlandene har benyttet denne mulighed med henblik på at sikre forbrugerne produkter af høj kvalitet, som følgelig er lettere at afsætte.

Den nederlandske regerings udgangspunkt er korrekt. Trods Kommissionens bestræbelser er der endnu ikke fastsat fællesskabsbestemmelser om ostes kvalitet; medlemsstaterne har således en almindelig lovgivningsbeføjelse inden for området. Det er imidlertid ligeledes

rigtigt, at en sådan opfattelse langt fra løser problemet, da det i sig selv er af en anden karakter. Sagt på en anden måde: kan beføjelsen strækkes så langt, at den også indebærer en ret til en drastisk begrænsning af de ostesorter, der kan fremstilles, blot for at sikre en bedre kvalitet, hvilket utvivlsomt er tilfældet? Risikerer man ikke på den måde at begrænse salget af nederlansk ost og skabe en forskelsbehandling mellem producenterne i Nederlandene og i de øvrige medlemsstater? Efter min opfattelse må de spørgsmål besvares bekræftende.

Begrundelsen er klar. Som Kommissionen har påpeget (jfr. bilag 2 til indlægget af 20. 5. 1983) er situationen på markedet for mejeriprodukter særdeles gunstig. Udførslerne til tredjelande er stigende, og inden for Fællesskabet er forbruget af ost pr. indbygger stadigt voksende: en omstændighed, som er til glæde for gourmeter som blandt andet mig, men navnlig opmuntrende for dem, som spekulerer over, hvorledes de betydelige overskud af mælk inden for Fællesskabet kan nedbringes. Henset hertil er det efter min opfattelse absurd at hævde, at en politik, som har til formål at begrænse de ostesorter, der kan fremstilles, er til gavn for salget. Tværtimod er den til skade for salget og derved også for den fælles ordnings funktion.

Hvis man hertil føjer, at påstanden om, at der herved er tale om forskelsbehandling til skade for de nederlandske producenter, er så åbenbar, at det ikke er nødvendigt at føre bevis for den, kan det efter min opfattelse ikke diskuteres, at reglerne vedrørende den pågældende liste er i strid med fællesskabsretten. Herefter behøver jeg ikke indgående at behandle de mangler, som Kommissionen har påpeget i forbindelse med ordningen vedrørende restitutioner eller vedrørende støtte. Ret beset er de kun udslag af en enkelt oprindelig mangel: den, som jeg allerede i tilstrækkelig grad har omtalt.

8. Jeg vil herefter gå videre til det andet aspekt af den omtvistede ordning: den yderligre begrænsning af producenternes handlefrihed, som den indebærer, fordi den i detaljer fastlægger de betingelser, som de i listen opregnede oste skal opfylde. Det er åbenbart, at også de regler er retsstridige. Det er de imidlertid kun, fordi de er grundlaget for en forpligtelse, som de gør endnu strengere — nemlig den udtømmende og begrænsede liste — som allerede i sig selv skader en konkret fællesskabsretlig interesse. Hvis den pågældende forpligtelse ikke bestod, kunne reglerne vurderes anderledes. Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser, er der intet til hinder for, at nationale bestemmelser, der har til formål at garantere et højt kvalitetsniveau for oste, er i overensstemmelse med den fælles markedsordnings formål og funktion.

9. Tredje del af den ordning, som efter sagsøgernes opfattelse er retsstridig, er den tvungne anvendelse af kendetegn. Efter Kommissionens opfattelse skader en sådan regel navnlig eksporten til medlemsstaterne og tredjelande. Hvis problemet opstilles således, er det traktatens artikel 34, der kommer i betragtning; særlig det andet spørgsmål vedrører denne artikel. På dette sted er spørgsmålet derimod at vurdere, hvorvidt ovennævnte forpligtelse er forenelig med den fælles markedsordning.

Kommissionen har i den forbindelse fremført to bemærkninger: i det omfang,

den tvungne anvendelse af mærker eller kendetegn begrænser eksporten, har den efter Kommissionens opfattelse en negativ indflydelse på salget og er således i strid med en fælles ordnings formål. Kommissionen har tilføjet, at eksport til tredjelande i henhold til artikel 13 i forordning nr. 804/68 er betinget af, at der fremlægges et *ad hoc*-dokument, hvorved det udelukkes, at eksporten kan betinges af, at der udstedes andre dokumenter.

Disse synspunkter er ikke overbevisende. Det andet synspunkt, fordi kravet om en eksportlicens ikke i sig selv er bindende i en sådan grad, at medlemsstaterne ikke kan kræve, at der anvendes andre dokumenter. Det første synspunkt, fordi det ikke er godtgjort, og ikke i sig selv er givet, at en tvungen anvendelse af mærker har negativ indflydelse på afsætningen. Det kan siges på en anden måde med hensyn til ordningen med mærker: nemlig, at i og med, at afgrænsningen af de oste, der kan fremstilles, gøres strengere, medvirker en sådan ordning også til at bringe den fælles ordnings funktion i fare. Men i så fald kan jeg med hensyn til den ordning gentage, hvad jeg bemærkede i forbindelse med kvalitetsgarantien. Den omstændighed, at ordningen er ulovlig, skyldes ikke bestemmelserne, men at den er egnet til at forstærke den begrænsning — som bestemt reelt er retsstridig — som listen har givet anledning til.

Et sidste spørgsmål med hensyn til eksportdokumenterne. I anordningen af 15. juni 1982 bestemmes det, at de kun udstedes mod betaling af en afgift. Efter min opfattelse er det åbenbart, at en sådan afgift også er retsstridig, for så vidt — og det kan fastslås i hvert enkelt tilfælde — den bevirker en begrænsning af afsætningen. Og mere end det: hvis der ikke også sker en begrænsning af afsætningen af de produkter, der markedsføres på det indenlandske marked, må afgiften betrages som uforenelig med traktatens artikel 12 (jfr. dom af 10. 3. 1981, de forenede sager 36 og 71/80, Irish Creamery, Sml. 1981, s. 735).

10. Det andet spørgsmål vedrører problemet, om regler som de nederlandske er forenelige med traktatens artikler 30 og 34. I forelæggelseskendelsen er det andet spørgsmål gjort betinget af, at det første spørgsmål skal besvares benægtende. Selv om det ikke er ubetinget, har jeg foreslået, at de første spørgsmål besvares bekræftende; men da der består en mulighed for, at Domstolen ikke er enig heri, vil jeg ligeledes beskæftige mig med de spørgsmål, som i forelæggelseskendelsen er angivet under *punkt b).*

Som ovenfor nævnt (jfr. punkt 5) omfatter den nederlandske lovgivning ikke indførte oste: det kan derfor udelukkes, at den er i strid med artikel 30. I forhold til artikel 34 bliver problemerne vanskeligere. De omtvistede bestemmelser omfatter fremstilling i Nederlandene af ost samt markedsføring af disse oste i Nederlandene, i medlemsstaterne og i tredjelande; man må herefter rejse det spørgsmål, om der er tale om foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative eksportrestitutioner. Den nederlandske regering har bestridt dette, idet den har henvist til Domstolens praksis. Efter den nederlandske regerings opfattelse må det afgørende spørgsmål for Domstolen være, at der ikke er tale om forskelsbehandling mellem den indenlandske handel i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at de indenlandske prdocenter stilles bedre end producenterne i de øvrige medlemsstater. Dette er baggrunden for, at artikel 34 udelukkende vedrører foranstaltninger, der begrænser eksporthandelsstrømmene (domme af 8. 11. 1979 i sag 15/79,

Groenveld, Sml. 1979, s. 3409, og af 14. 7. 1981 i sag 155/80, Oebel, Sml. 1981, s. 1993, samt af 1. 4. 1982 i de forenede sager 141-143/81, Holdijk, Sml. 1982, s. 1229).

Efter min opfattelse er dette synspunkt berettiget. Uanset om de er lovlige eller ej, omfatter de forpligtelser, jeg har beskæftiget mig med i de foregående afsnit, både den indenlandske handel og eksporthandelen. Dette gælder både med hensyn til den begrænsede liste samt kvalitetsreglerne og ordningen med kendetegn. Jeg vil i den forbindelse navnlig understrege, at der også er tale om en ensartet behandling efter den ordning: dette betyder, at Kommissionens henvisninger til dommene af 16. marts. 1977 i sag 68/76, Kommissionen mod Frankrig (Sml. 1977, s. 515) og af 3. februar 1977 i sag 53/76, Bouhelier (Sml. 1977, s. 197), ikke er relevante.

11. Det tredje spørgsmål drejer sig om, hvorvidt artikel 12 i bekendtgørelsen af 2. december 1981 (eller rettere sagt en sådan regel) er forenelig med forordning nr. 804/68 og, endnu en gang, med EØF-traktatens artikler 30 og 34. Lad mig minde om, at i henhold til artikel 12 kan oste kun fremstilles industrielt af medlemmer af det i samme bekendtgørelses artikel 10 nævnte kontrolorgan (COZ).

Efter min opfattelse er en sådan begrænsning retsstridig. Det er en given sag, at fremstilling — og så meget mere industriel fremstilling — ikke har mening, hvis producenten ikke kan bringe de varer, der produceres på hans virksomheder, på markedet. Hvis det i henhold til artikel 12 er forbudt ikkemedlemmer at fremstille oste, er de også afskåret fra at bringe deres varer i omsætning; men netop af den grund er artikel 12 i strid med det princip, Domstolen fastslog i dommen af 26. februar 1980 i sag 94/79, Vriend (Sml. 1980, s. 327). Sagen vedrørte den fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (forordning nr. 234/68); Domstolen fastslog, at en national ordning, i henhold til hvilken der er oprettet et kontrolorgan, og hvorefter det er forbudt personer, som ikke er tilsluttet organet, at sælge planter og blomster uanset kvalitet, er uforenelig med fællesskabsretten.

12. Det fjerde og sidste spørgsmål vedrører de almindelige fællesskabsretlige principper og navnlig proportionalitetsprincippet. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om et sådant princip har direkte virkning i en sag som den foreliggende.

Spørgsmålet kan kun besvares bekræftende. De almindelige principper, som Domstolen har udledt af den primære og sekundære fællesskabsret, men især af de betydende værdier, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, er en del af fællesskabretten; private kan således påberåbe sig de pågældende principper ved de nationale retter, der som bekendt ligeledes træffer afgørelser på grundlag af fællesskabsretten. Dog med én begrænsning: de finder kun anvendelse, hvor der er tale om at lægge materielretlige fællesskabsregler til grund. Sagt mere klart: private kan påberåbe sig dem, og retterne skal tage hensyn til dem, ikke i en hvilken som helst sag, men udelukkende i de sager, der har forbindelse med Fællesskabet.

I dommen i Casati-sagen (af 11. 11. 1981 i sag 203/80, Sml. 1981, s. 2595) fastslog Domstolen klart, i hvilket omfang pro-

portionalitetsprincippet kan påberåbes på nationalt plan. Sagen drejede sig om, i hvor høj grad medlemsstaterne kan vedtage eller opretholde kriminalretlige bestemmelser om personers og varers frie bevægelighed. Domstolen fastslog, at administrative eller repressive foranstaltninger ikke må gå ud over rammerne »for det strengt nødvendige«; heraf følger, at »sanktioner, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at de bliver en hindring for denne frie bevægelighed«, er retsstridige (præmis 27). *Mutatis mutandis*, det er denne regel, som den forelæggende ret skal lægge til grund.

13. På baggrund af ovennævnte betragtninger vil jeg foreslå, at de spørgsmål, som Arrondissementsrechtbank Haag, har forelagt ved kendelse af 14. september 1982 i sagen mellem anpartsselskabet Jongeneel Kaas BV, Bodegraven, fjorten andre selskaber, og den nederlandske stat og Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ), besvares således:

1. *Spørgsmål a):* Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat med henblik på at fremme afsætningen af ost og andre mejeriprodukter énsidigt kan udstede bestemmelser, som regulerer de pågældende produkters kvalitet, f.eks. derved, at de forbyder fremstilling af de ostesorter, som ikke er opregnet i en begrænset liste og ikke er fremstillet i henhold til strenge forskrifter — vedrørende råvarer, fremstillingsproces, opbevaringsmåde og transport — som angivet for hver enkelt sort på listen; som gør afsætningen af produkterne betinget af, at der anvendes kendetegn, såfremt dette kan medføre en endog potentiel begrænsning af salget, som gør udførsel betinget af, at der udstedes speciallicenser, hvis dette kan medføre en begrænsning af salget, som gør udstedelsen af licenser betinget af, at der opkræves afgifter, såfremt en tilsvarende afgift ikke også påhviler de produkter, der markedsføres på fremstillingslandets indenlandske marked.

2. *Spørgsmål b):* EØF-traktatens artikler 30 og 34 skal fortolkes således, at en medlemsstat med henblik på at fremme salget af mejeriprodukter énsidigt kan udstede bestemmelser vedrørende kvaliteten af de produkter, der opfylder de ovenfor under punkt 1) angivne karakteristika. Sådanne bestemmelser indebærer ikke forskelsbehandling mellem medlemsstatens

indenlandske handel og dens eksporthandel, og giver således ikke de indenlandske produkter en særlig fordel i forhold til andre medlemsstaters produkter.

3. *Spørgsmål c):* Forordning nr. 804/68 og EØF-traktatens artikler 30 og 34 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat kan udstede bestemmelser, hvorefter industriel fremstilling af mejeriprodukter udelukkende er forbeholdt fabrikanter, der er medlemmer af et kontrolorgan.

4. *Spørgsmål d):* De almindelige retsgrundsætninger og navnlig proportionalitetsprincippet har direkte virkning; de skal således anvendes ved de nationale domstole, hvis den sag, hvori de er gjort gældende, har forbindelse med fællesskabsretten.