FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 11. maj 2000 *

I — Indledning

1. I denne præjudicielle sag rejses spørgsmålet, om bestemmelserne vedrørende den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, hvori der bl.a. fastsættes en indikativpris for mælk, er til hinder for en national bestemmelse, der har til formål at fremme indgåelsen af brancheaftaler mellem på den ene side mælkeproducenterne og på den anden side virksomhederne i forarbejdningsindustrien eller handelen, om en minimumspris for mælk (denne pris kunne til tider være højere end mælkeprisen som fastsat af Fællesskabet).

II — Sagens faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

2. Af forelæggelseskendelsen fremgår sagens faktiske omstændigheder som følger: Cristoforo Bertinetto (herefter »sagsøgeren«) er kvægavler og mælkeproducent. Han indgik kontrakt med Biraghi SpA (herefter »sagsøgte«), et mejeri, om levering af mælk mellem april 1991 og marts 1992. Prisen var ikke omhandlet i sagsøgtes kontrakt med nogen af mælkeproducenterne og blev hverken individuelt tilbudt eller accepteret, men der blev anvendt samme pris for alle mælkeproducenter, som varierede afhængig af markedssituationen. Fra april 1991 til marts 1992 modtog sagsøgeren varierende beløb pr. liter mælk, der undertiden svarede til EF's indikativpris. Det hændte imidlertid også, at prisen var lavere end priserne fastsat i de brancheaftaler, der var indgået mellem Unalat (som repræsentant for sammenslutningerne af mælkeproducenter) og Assolatte (som repræsentant for forarbejdningsindustrierne, herunder for sagsøgte), og som var brancheaftaler i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i den italienske lov nr. 88 af 16. marts 1988 [1] (herefter »lov nr. 88/88«).

3. Sagsøgeren har i hovedsagen gjort gældende, at den pris, som var fastsat i brancheaftalerne, var bindende for alle virksomheder under Assolatte, og at producenterne ikke under nogen omstændigheder måtte få udbetalt en lavere pris. Sagsøgte bør derfor dømmes til at betale prisforskellen.

* Originalsprog: tysk.

1 — Jf. afsnit III, 2, for så vidt angår lovteksten.

4. Sagsøgte har gjort gældende, at de indgåede brancheaftaler efter lov nr. 88/88 ikke er bindende. Loven begrænser sig til at henvise til de privatretlige regler, som gælder for mandatkontrakter. Den pris, som er fastsat i brancheaftalerne, er end ikke bindende for medlemmerne. Sagsøgerens krav bør derfor afvises.

5. Den forelæggende ret mener under hensyn til det anførte, at sagsøgerens påstand — under forbehold af anvendelsen af bestemmelserne om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter — skal tages til følge, hvis brancheaftalen forpligter forarbejdningsindustrien til at betale den pris, som dens branchesammenslutning har aftalt. Der skal derimod gives sagsøgte medhold i den nedlagte påstand, hvis brancheaftalerne blot indeholder en række retningslinjer, som kan fraviges af de enkelte medlemmer af sammenslutningerne. For at kunne afgøre, hvilken opfattelse der bør følges, undersøger den forelæggende ret lov nr. 88/88, hvorved der blev indført og fastsat regler om de pågældende brancheaftaler. Ifølge den forelæggende ret fremgår det af et antal bestemmelser i loven, at brancheaftalerne er bindende. Det fastsættes således i artikel 2, litra d), at »brancheaftalerne har til formål... på forhånd at fastsætte priserne på produkterne«. Det bestemmes i artikel 8, stk. 3, at aftageren er forpligtet til at »betale den pris, som er fastsat på grundlag af aftalerne«. Der kræves derfor ingen yderligere viljeserklæring fra medlemmerne af sammenslutningerne, for at brancheaftalerne er bindende for dem. Aftalernes bindende virkning følger af loven, og det er tilstrækkeligt, at aftageren er medlem af den sammenslutning, som er kontraherende part i aftalen.

6. Den forelæggende ret når endelig til den konklusion, at sagen bl.a. kunne henhøre under anvendelsesområdet for artikel 3 i forordning (EØF) nr. 804/68 [2], som regulerer fastsættelsen af indikativprisen for den samlede mængde mælk, producenterne sælger inden for mejeriåret.

7. Lov nr. 88/88 indeholder således bestemmelser, som kan være i strid med Fællesskabets regler, afhængig af hvorledes disse fortolkes, nemlig derhen at

a) brancheaftalerne er bindende [jf. artikel 2, litra d), og artikel 8, stk. 2]

b) aftalerne skal fastsætte minimumsprisen eller indeholde kriterier for fastsættelsen heraf [jf. artikel 5, litra b)]

2 — Rådets forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

c) hvis ikke aftaleparterne af egen drift indgår aftaler, skal de efter begæring fra en part indkaldes af Ministro dell'agricoltura e delle foreste (den italienske land- og skovbrugsminister) (jf. artikel 4)

d) ligeledes skal den regionale landbrugsminister på begæring af en part indkalde disse med henblik på, at der indgås de i artikel 7 omhandlede aftaler (jf. artikel 7, stk. 2)

e) aftaleparterne er forpligtet til at fremme indgåelsen af kontrakter om salg af de produkter, som aftalerne vedrører, og til at efterprøve, at de indgåede kontrakter er i overensstemmelse med de pågældende brancheaftaler (jf. artikel 8, stk. 1)

f) de virksomheder, som har indgået kontrakter i overensstemmelse med brancheaftalerne, har fortrinsret frem for andre virksomheder til at modtage incitamenter til modernisering og omstrukturering af sektoren for levnedsmidler inden for landbruget (jf. artikel 12).

8. Den nationale ret har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indeholder artikel 3 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 et forbud mod, at den italienske stat ved lov foreskriver, at mælkepriserne skal fastsættes på forhånd ved indgåelse af brancheaftaler i overensstemmelse med de procedurer, som er fastlagt i lov nr. 88 af 16. marts 1988, og med de heri fastsatte følger?«

III — Retsforskrifter

1) *Fællesskabsretten*

Forordning nr. 804/68

9. I artikel 3 bestemmes følgende for så vidt angår fastsættelsen af en indikativpris for mælk:

»1. For Fællesskabet fastsættes indikativprisen for mælk årligt inden 1. august for

det i det følgende kalenderår begyndende mejeriår.

...

2. Indikativprisen er den mælkepris, der søges opnået af producenterne i mejeriåret for al solgt mælk i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for Fællesskabet.

3. og 4. ...«

2) *National ret*

Lov af 16. marts 1988 om brancheaftaler samt kontrakter om dyrkning og salg af landbrugsprodukter [3]

»Artikel 1

1) Denne lov om brancheaftaler har til formål at fremme udviklingen af landbrugsproduktionen og organisationen af landbrugsmarkedet i overensstemmelse med principperne og formålene for den nationale planlægning vedrørende levnedsmidler fra landbruget.

...

Artikel 2

1) Brancheaftalerne har til formål

a) at regulere landbrugsproduktionens mængde med henblik på at få den til at modsvare efterspørgslen på hjemmemarkedet og i udlandet samt med henblik på at opnå stabile og ligevægtige markedsbetingelser

...

d) på forhånd at fastsætte priser på produkterne eller fastlægge kriterier for disses fastsættelse med henblik på fastlæggelse af dyrkningsprogrammer.

...

3 0 — GURI (Lovtidende) nr. 69 af 23.3.1988.

Artikel 5

1) Brancheaftalerne fastsætter med henblik på opfyldelsen af denne lovs formål navnlig

b) minimumsprisen eller, ved flerårige aftaler, kriterierne for fastsættelsen heraf, idet de særligt henviser til udviklingen i produktionsomkostningerne, til betalingsfrister, betalingsmetoder og til eventuelle forudbetalinger,

...

Artikel 8

...

3) Aftageren forpligter sig

...

b) til at betale den ved aftalerne fastsatte pris.

...

Artikel 12

1) De virksomheder, som har indgået kontrakter om dyrkning og salg i overensstemmelse med brancheaftalerne, har fortrinsret til at modtage hjælp til modernisering og omstrukturering af sektoren for forarbejdning og salg af levnedsmidler fra landbruget.

2) Landbrugshjælpen skal i overensstemmelse med de kriterier for fortrinsret, der er fastsat i den gældende lovgivning, fortrinsvis ydes til landbrugsproducenter, som er medlemmer af de sammenslutninger, der har indgået kontrakter om dyrkning og salg i overensstemmelse med brancheaftalerne.«

10. Jeg henviser vedrørende en summarisk fremstilling af andre af lov nr. 88/88's relevante bestemmelser til den forelæggende rets fremstilling heraf (jf. ovenfor, punkt 5 og 7).

IV — Parternes argumentation

11. Ifølge sagsøgte er forordning nr. 804/68 til hinder for en national lovbestemmelse, hvis formål, uanset den valgte metode, er at fremme og favorisere dannelsen af en enhedsproduktionspris på mælk [4]. Netop dette formål forfølges i artikel 4 og 7 i lov nr. 88/88, for så vidt det heri fastsættes, at parterne skal indkaldes med henblik på indgåelse af brancheaftaler. I den kontekst skal også artikel 12 i lov nr. 88/88 forstås, idet der herved indføres en begunstigelse for underskrivere af brancheaftaler vedrørende tildeling af hjælp til modernisering og restrukturering med henblik på at tilskynde parterne til at indgå brancheaftaler og således at opnå en ensartet pris.

12. Den italienske regering har anført, at lov nr. 88/88 hverken fastsætter nogen direkte intervention eller nogen prisfastsættelse fra det offentliges side. Der er endvidere ingen forbindelse mellem en brancheaftale efter betydningen i lov nr. 88/88 og den indikativpris, der er fastsat i henhold til artikel 3 i forordning nr. 804/68. Indikativprisen skal ikke forstås som en salgspris, der er ens i hele Fællesskabet, men skal derimod forstås som en referencetærskel, ved hvis overskridelse de interventionsmekanismer, der er fastsat i den fælles markedsordning for den pågældende sektor, udløses. Salgsprisen er derimod fastsat ved markedets bevægelser. Undersøgelser har vist, at handelspriserne tydeligt varierede blandt medlemsstaterne. Lov nr. 88/88 er således ikke i strid med forordning nr. 804/68.

13. Kommissionen har imidlertid anført, at det følger af Domstolens praksis, at medlemsstaterne slet ikke kan gribe ind i dannelsen af produktionspriserne for produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning. Enhver indgriben af den art fra medlemsstaternes side, der har til formål at indvirke på prisdannelsen på en måde, så de fastsatte priser afviger fra indikativprisen, der gælder for hele Fællesskabet, er i strid med forordning nr. 804/68, idet en sådan indgriben i yderste konsekvens forstyrrer det fælles marked. Kommissionen gør endvidere gældende, at enhver indgriben fra medlemsstaternes side i prisdannelsen vil kunne fordreje konkurrencen på fællesmarkedet. Nationale regler, der har til formål at fremme aftaler mellem virksomheder, er i strid med Fællesskabets konkurrenceregler og udgør en overtrædelse af EF-traktatens artikel 5 og 85 (nu artikel 10 EF og 81 EF).

4 — Den heraf følgende uanvendelighed af brancheaftalerne medfører automatisk, at sagsøgte frifindes.

V — Stillingtagen

14. Domstolen er allerede mange gange blevet forelagt spørgsmål om, hvorvidt bestemmelser om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter kan forenes med nationale bestemmelser om fastsættelse af mælkepriser. Den italienske regulering på dette område har flere gange været genstand for en undersøgelse [5].

15. Domstolen har i den forbindelse først gennemgået grundtrækkene i fællesskabsordningen. For Fællesskabet fastsættes årligt en indikativpris for mælk i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 804/68. Indikativprisen er i henhold til artikel 3, stk. 2, den mælkepris, der søges opnået af producenterne i mejeriåret for al solgt mælk i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for Fællesskabet.

16. Prisstøtten for mælk er i mangel af direkte interventionsforanstaltninger navnlig opnået ved interventionsprissystemet, der er indført ved artikel 5 i forordning nr. 804/68, for visse afledte produkter. Interventionsprisen har til formål at sikre opnåelsen af indikativprisen for mælk under de betingelser, der følger af artikel 3 i forordning nr. 804/68, det vil i det væsentlige sige i henhold til reglerne for Fællesskabets indre marked.

17. For at nå dette mål indeholder forordningen ligeledes en beskyttelsesordning ved Fællesskabets grænser, som navnlig indebærer opkrævning af afgifter, der skal dække forskellen mellem tærskelprisen og prisen franko grænse for et bestemt mejeriprodukt. Forordning nr. 804/68 indeholder endvidere hjemmel til at yde eksportrestitutioner af samme størrelse for hele Fællesskabet, men med mulighed for differentiering alt efter, hvilket tredjeland der er varens bestemmelsessted.

18. Et af hovedformålene med markedsordningen for mælk og mejeriprodukter er at sikre mælkeproducenterne en pris for dette produkt, der orienteres hen mod indikativprisen. De allerede omtalte mekanismer, der i dette øjemed er indført ved forordningen, er alene undergivet Fællesskabets kontrol [6].

19. Domstolen skulle i Toffoli-sagen [7] tage stilling til spørgsmålet, om den italienske

5 — Jf. dom af 6.11.1979, sag 10/79, Toffoli m.fl., Sml. s. 3301, af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 459, af 27.4.1988, sag 225/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2271. For så vidt angår Domstolens praksis vedrørende ensidige foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, hvis formål er at fastsætte en produktionspris for landbrugsprodukter, jf. ligeledes dom af 23.1.1975, sag 31/74, Galli, Sml. s. 47, af 18.10.1979, sag 5/79, Buys m.fl., Sml. s. 3203, og af 6.11.1979, forenede sager 16/79-20/79, Danis m.fl., Sml. s. 3327.

6 — Jf. Toffoli m.fl.-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 11.

7 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.

lov nr. 306/75 — der senere er blevet erstattet af lov nr. 88/88, som ligger til grund for denne sag — var forenelig med forordning nr. 804/68. På det tidspunkt var den retstilstand, som Domstolen skulle tage stilling til, således: I henhold til den dagældende lov, der bl.a. indeholdt regler for fastsættelsen af mælkeprisen i produktionsleddet, skulle producenternes produktion og salg af mælk ske under overholdelse af de regler og programmer, der var vedtaget af en sammenslutning, de tilhørte. Ydermere skulle producenterne i sammenslutningen sælge deres mælk via sammenslutningen. Uanset hvad mælken skulle anvendes til, fastsattes produktionsprisen for mælk for hvert mejeriår og for hver region ved kollektive forhandlinger under deltagelse af de forskellige berørte erhvervskredse. Den overenskomst, som parterne indgik, offentliggjordes i regionens Lovtidende (BUR) og var bindende for parterne. Var en overenskomst ikke indgået i løbet af 30 dage regnet fra begyndelsen af mejeriåret, fastsattes produktionsprisen for mælk af en kommission, der udnævnes ved dekret af regionens formand. Kommissionens afgørelse blev ligeledes offentliggjort i regionens Lovtidende og var bindende for parterne.

20. Domstolen var blevet anmodet om at besvare det præjudicielle spørgsmål, om forordning nr. 804/68 var til hinder for, at den italienske stat ved lov overlader sine administrative myndigheder kompetence til at fastsætte produktionsprisen for mælk.

21. Med udgangspunkt i formålene med markedsordningen anførte Domstolen, at »på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning, særlig når denne ordning hviler på et fælles prissystem, kan medlemsstaterne ikke længere ensidigt udstede nationale regler, der griber ind i den prisdannelsesmekanisme, der, på samme produktions- eller afsætningstrin, er fastsat i den fælles ordning. Heraf følger, at en national lovgivning, hvis formål, uanset den valgte metode, er at fremme og favorisere dannelsen af en enhedsproduktionspris på mælk, nationalt eller regionalt, gennem aftale eller ved myndighedsudøvelse ifølge sin natur falder uden for den kompetence, der er forbeholdt medlemsstaterne, og krænker det i forordning nr. 804/68, navnlig i artikel 3, angivne princip om gennemførelsen af en indikativpris i producentleddet for mælk, der sælges af producenterne i Fællesskabet i et mejeriår i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for dette« [8].

22. Domstolen besvarede derfor spørgsmålet fra dengang således: »En medlemsstats direkte eller indirekte fastsættelse af producentprisen for mælk er uforenelig med

8 — Præmis 12.

den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter«.

23. I dom af 7. februar 1984 bekræftede Domstolen denne retstilstand i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål mod Den Italienske Republik, hvis baggrund igen var lov nr. 306/75. Domstolen fastslog traktatbrud, da den italienske lov foreskrev, at en kommission, der var nedsat ved dekret fra formanden for den pågældende region, fastsatte en enhedsproduktionspris på mælk [9]. Domstolen udtalte endvidere, at enhver lovbestemmelse, der hjemler indgreb fra en national eller regional offentlig myndigheds side med henblik på at fremme og favorisere dannelsen af en enhedsproduktionspris på mælk gennem aftale, er i strid med fællesskabsretten [10].

24. Det må således anses for fastslået, at en national lovgivning, hvis formål, ved aftale eller ved myndighedsudøvelse, nationalt eller regionalt, er at fremme eller favorisere fastsættelsen af en enhedsproduktionspris for mælk — *uanset den valgte metode* — er i strid med forordning nr. 804/68.

9 — Jf. dom af 7.2.1984, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 24.

10 — Præmis 25.

25. Det betyder, at det i denne sag skal undersøges, om Den Italienske Republik direkte eller indirekte har fastsat produktionsprisen for mælk og derved overtrådt forordning nr. 804/68.

26. Den nationale ret har i forelæggelseskendelsen nævnt en række kriterier, der i det mindste efter dens opfattelse indikerer, at det offentlige har forsøgt i det mindste indirekte at fremme eller favorisere dannelsen af en enhedsproduktionspris. Den forelæggende ret anfører bl.a., at de omtvistede brancheaftaler er bindende, og at de skal fastsætte minimumsprisen eller indeholde kriterier for fastsættelsen heraf. Hvis aftalerne ikke indgås på parternes eget initiativ, skal parterne efter begæring af en part indkaldes af land- og skovbrugsministeren. Ligeledes skal regionalregeringens landbrugsminister på begæring af en part indkalde disse med henblik på, at der indgås brancheaftaler. Når parterne har indgået aftalerne, er de forpligtede til at fremme indgåelsen af kontrakter om salg af produkterne og til at efterprøve, om de indgåede kontrakter er i overensstemmelse med aftalerne. Endeligt har de virksomheder, der har indgået kontrakter i overensstemmelse med brancheaftalerne, fortrinsret frem for andre virksomheder til at modtage incitamenter til modernisering og

omstrukturering af sektoren for levnedsmidler.

27. Det følger af dette kriteriesammenspil, at selv om staten ikke direkte fastsætter produktionsprisen for mælk, så fremmer den i det mindste indgåelsen af brancheaftaler herom. Ved indgåelsen af brancheaftaler får parterne mulighed for at modtage fordele i form af subventioner, de ellers ville være afskåret fra. Brancheaftalens bindende karakter i forbindelse med de offentlige myndigheders indkaldelse af parterne taler ligeledes til fordel for påstanden om, at staten indirekte medvirker til fastsættelsen af produktionspriser.

28. Da imidlertid al fastsættelse af disse priser — uanset den valgte metode — er i strid med det princip, der er knæsat i forordning nr. 804/68, navnlig artikel 3, i henhold til hvilken producenterne søger at opnå en indikativproduktionspris i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for Fællesskabet, må det antages, at en sådan national lovgivning er uforenelig med den omhandlede fælles markedsordning.

29. Endelig skal det bemærkes, at det er op til den nationale retsinstans at fastlægge sagens faktiske omstændigheder samt finde og navnlig fortolke de nationale bestemmelser, der skal anvendes i sagen.

30. Resultatet må således blive, at nationale regler i henhold til hvilke en medlemsstat fremmer eller favoriserer indgåelsen af brancheaftaler, som fastsætter mælkepriserne på produktionsstadiet, er uforenelige med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, der er indført ved forordning nr. 804/68. Da disse aftaler er bindende for deltagerne i medfør af lov nr. 88/88, og da der desuden gives adgang til favorisering af deltagerne ved udbetaling af støtte, er spørgsmålet, om medlemsstaten selv direkte har deltaget i fastsættelsen af produktionsprisen, ikke længere afgørende.

VI — Sagens omkostninger

31. De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

Jeg skal på grundlag af det anførte foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål som følger:

»Artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er til hinder for bestemmelser som dem i (den italienske) lov nr. 88 af 16. marts 1988, der regulerer indgåelsen af brancheaftaler således, at aftaleparternes opgave bliver at fastsætte mælkepriserne på forhånd ifølge en i loven fastlagt procedure med de heraf følgende virkninger.«