FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 11 maj 2000 *

1 — Inledning

1. Förevarande mål om förhandsavgörande syftar till att klargöra huruvida bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, som i synnerhet föreskriver fastställande av ett riktpris för mjölk, utgör hinder för en nationell bestämmelse som främjar ingående av branschavtal mellan, å ena sidan, mjölkproducenterna och, å andra sidan, förädlings- och försäljningsföretagen, om ett minimipris för mjölk (detta pris kan ibland vara högre än det mjölkpris som fastställts av gemenskapen).

II — Bakgrund och tolkningsfråga

2. Av begäran om förhandsavgörande framgår de omständigheter som ligger till grund för tvisten enligt följande: Cristoforo Bertinetto (nedan kallad sökanden vid den nationella domstolen) är nötkreatursuppfödare och mjölkproducent. Han ingick ett leveransavtal med bolaget Biraghi SpA (nedan kallat svaranden vid den nationella domstolen), som är ett företag som tillverkar mjölkprodukter, ett avtal som avsåg mjölk från och med april månad 1991 till och med mars månad 1992. Priset var inte en del av det avtal som förhandlats fram mellan sökanden vid den nationella domstolen och var och en av leverantörerna, och hade inte varit föremål för något enskilt anbud eller någon enskild accept. Man tillämpade samma pris för alla leverantörer, ett pris som var grundat på en marknadsanalys. Från april månad 1991 till och med mars månad 1992 erhöll svaranden vid den nationella domstolen för varje liter mjölk olika belopp, belopp som ibland motsvarade det riktpris som fastställts på gemenskapsnivå. Det inträffade emellertid även att de priser som betalades var lägre än de som fastställts i det branschavtal som ingåtts i enlighet med den italienska lagen nr 88 av den 16 mars 1988 [1] (nedan kallad lag nr 88/88) mellan Unalat (företrädare för sammanslutningarna av mjölkproducenter) och Assolatte (företrädare för förädlingsindustrin, däribland svaranden vid den nationella domstolen).

3. Sökanden vid den nationella domstolen hävdade vid den nationella domstolen att det pris som fastställts genom branschavtalet gäller alla företag som är anslutna till Assolatte. I varje fall skall inte producenterna få ett lägre pris som betalning. Svaranden vid den nationella domstolen skulle således åläggas att betala mellanskillnaden.

* Originalspråk: tyska.

1 — Vad beträffar lagtexten, se stycke III, 2.

4. Svaranden vid den nationella domstolen invände att de branschavtal som ingåtts enligt lag nr 88/88 inte är tvingande. I lagen hänvisas nämligen enbart till de civilrättsliga bestämmelserna om handelsavtal. De priser som fastställts i avtalen är inte ens obligatoriska för medlemmarna i gruppen. Det skulle således finnas anledning att avslå yrkandet från sökanden vid den nationella domstolen.

5. Den hänskjutande domstolen anser, med beaktande av det föregående, att yrkandet — under förutsättning att bestämmelserna om en gemensam organisation av marknaden för mjölk och mjölkprodukter är tillämpliga — skall bifallas om branschavtalet tvingar förädlingsindustrin att betala det pris som föreskrivs av dess sammanslutning. Det finns däremot anledning att bifalla det yrkande som framställts av svaranden vid den nationella domstolen om branschavtalet endast innehåller anvisningar som kan bortses från av varje medlem i sammanslutningarna. För att kunna uttala sig i den ena eller andra riktningen har den hänskjutande domstolen undersökt lag nr 88/88, enligt vilken branschavtalenharinrättatsochorganiserats. Enligt den hänskjutande domstolen härrör avtalens tvingande karaktär från vissa bestämmelser. Således stadgas i artikel 2 d följande: "Syftet med branschavtalen är att i förväg bestämma produkternas priser." I artikel 8.3 föreskrivs att den avtalsslutande parten skall "erlägga det pris som har fastställts på grundval av branschavtalen". Någon annan viljeyttring från medlemmarnas i sammanslutningarna sida är således inte nödvändig för att branschavtalets innehåll skall vara tvingande för dem. Avtalets tvingande karaktär följer av lagen. Det är i detta avseende tillräckligt att köparen är ansluten till den sammanslutning som har ingått avtalet.

6. Den hänskjutande domstolen kommer slutligen till slutsatsen att det förevarande målet bland annat kan omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 804/68,[2] som reglerar fastställande av ett riktpris för all mjölk som säljs av producenterna under ett regleringsår för mjölk.

7. Lag nr 88/88 innehåller bestämmelser som enligt tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna kan strida mot dessa.

a) Branschavtalen är bindande (artikel 2 d och artikel 8.2).

b) I avtalen måste minimipriset eller fastställandet av kriterier för detta bestämmas (artikel 5 b).

2 — Rådets förordning av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52).

c) Om inte avtalsförpliktelserna frivilligt fullgörs av parterna skall, på begäran av en av dessa, Ministro dell'agricoltura e delle foreste (det italienska jord- och skogsbruksministeriet) på eget initiativ kalla parterna (artikel 4).

d) På samma sätt skall Assessore regionale all'agricoltura (regionens jordbruksråd), på begäran av en av parterna, kalla dessa för att främja att de avtal som avses i artikel 7 ingås (artikel 7.2).

e) Avtalsparterna skall främja ingående av odlingsavtal och försäljningsavtal för de produkter som avtalen omfattar och är skyldiga att kontrollera att de ingångna överenskommelserna överensstämmer med innehållet i branschavtalen (artikel 8.1).

f) Stöd till modernisering och omstrukturering av jordbruks- och livsmedelssektorn skall företrädesvis, i förhållande till andra företag, beviljas företag som har ingått odlingsavtal och försäljningsavtal i överensstämmelse med branschavtalen (artikel 12).

8. Den hänskjutande domstolen har därför ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

"Innebär artikel 3 i rådets förordning nr 804/68 av den 27 juni 1968 ett förbud för den italienska staten att genom lag förordna om ingående av branschavtal avsedda att i förväg bestämma mjölkpriserna enligt de förfaranden som avses i lag nr 88 av den 16 mars 1988 och med alla de rättsverkningar som föreskrivs i denna?"

III — Rättslig bakgrund

1) *Gemenskapsrätt*

Förordning nr 804/68

9. Vad avser fastställande av ett riktpris för mjölk, föreskrivs i artikel 3 följande:

"1. Före den 1 augusti varje år skall ett riktpris för mjölk fastställas för gemenska-

pen avseende regleringsåret för mjölk som börjar löpa under påföljande kalenderår.

...

2. Riktpriset skall vara det pris som avses att uppnås för all mjölk som säljs av producenterna på gemenskapsmarknaden och de externa marknaderna.

3. och 4..."

2) *Nationell rätt*

Lag av den 16 mars 1988 om reglering av branschavtal och avtal om odling och försäljning av jordbruksprodukter [3]

"Artikel 1

1) I denna lag regleras branschavtal avsedda att främja utvecklingen av jordbrukets produktion och marknadsorganisation i enlighet med den nationella jordbruks- och livsmedelsplaneringens huvudlinjer och mål.

...

Artikel 2

1) Branschavtalen är avsedda att:

a) bestämma jordbruksproduktionens kvantitet för att motsvara efterfrågan på den interna och externa marknaden, och i syfte att uppnå balanserade och stabila marknadsvillkor,

...

d) i förväg bestämma produkternas priser eller kriterier för att bestämma dessa priser för att odlingsprogram därefter skall kunna fastställas.

...

3 — *GURI* nr 69 av den 23 mars 1988.

Artikel 5

1) ... För att de mål som fastställts i denna lag skall förverkligas bestäms i branschavtalen i synnerhet följande:

...

b) minimipriset eller, vad beträffar avtal för flera år, kriterier för att fastställa detta pris, varvid i synnerhet hänvisas till produktionskostnadernas dynamik, tidsfrister, betalningsvillkor och eventuella förskott,

...

Artikel 8

...

3) Avtalsparterna förbinder sig att:

...

b) erlägga det pris som fastställts på grundval av branschavtalen.

...

Artikel 12

1) Stöd till modernisering och omstrukturering av jordbruks- och livsmedelssektorn inom förädlingsindustri och handel skall företrädesvis beviljas företag som har ingått odlingsavtal och försäljningsavtal i överensstämmelse med branschavtalen.

2) Jordbruksstödet skall företrädesvis beviljas de jordbruksproducenter som är medlemmar i sammanslutningar som har ingått odlingsavtal och försäljningsavtal i överensstämmelse med branschavtalen, med iakttagande av de företrädeskriterier som föreskrivs i gällande lagstiftning."

10. För en sammanfattning av övriga relevanta bestämmelser i lag nr 88/88, hänvisar jag till vad den hänskjutande domstolen har anfört i detta ämne (se ovan, punkterna 5 och 7).

IV — Parternas argument

11. Svaranden vid den nationella domstolen är av den uppfattningen att förordning nr 804/68 utgör hinder för en nationell bestämmelse med syfte att gynna och främja ett enhetligt mjölkpris, oavsett i vilken form detta sker.[4] Det är just detta som är syftet med artiklarna 4 och 7 i lag nr 88/88, då det i dessa bestämmelser föreskrivs att parterna skall kallas för att ett branschavtal skall ingås. Det är i detta sammanhang som artikel 12 i lag nr 88/88 skall bedömas, då denna bestämmelse ger företräde till förmån för branschavtalens avtalsparter avseende beviljande av stöd till modernisering och omstrukturering, för att få parterna att ingå ett branschavtal och följaktligen uppnå ett enhetligt pris.

12. Den italienska regeringen har påpekat att det i lag nr 88/88 varken föreskrivs någon direkt intervention eller fastställande av pris från myndighetens sida. Dessutom finns det inte något förhållande mellan ett branschavtal i den mening som avses i lag nr 88/88 och det riktpris som fastställts med tillämpning av artikel 3 i förordning nr 804/68. Riktpriset kan inte betraktas som ett saluföringspris som är detsamma för hela gemenskapen utan skall tvärtom förstås som ett tröskelvärde. När detta överskrids, inträder de interventionsmetoder som föreskrivs för den gemensamma organisationen av marknaden för den ifrågavarande sektorn. Saluföringspriset däremot skall bestämmas genom marknadsundersökningar. Undersökningar har visat att saluföringspriset varierar väsentligt mellan medlemsstaterna. Lag nr 88/88 strider således mot förordning nr 804/68.

13. Kommissionen har inledningsvis påpekat att det av domstolens rättspraxis följer att medlemsstaterna inte kan intervenera i förfarandet för fastställande av produktionspriser då det är fråga om produkter som avses i en gemensam organisation av marknaden. Varje intervention av medlemsstaterna som avser att intervenera i förfarandet för fastställande av riktpriser på ett sådant sätt att de fastställda priserna skiljer sig från det riktpris som gäller för hela gemenskapen, strider mot förordning nr 804/68, då en sådan intervention skulle medföra störningar av den gemensamma marknaden. Dessutom har kommissionen hävdat att varje statlig intervention i fastställandet av priser är av den arten att den kan snedvrida konkurrensen inom den gemensamma marknaden. De nationella bestämmelser som avser att främja avtal mellan företag strider mot gemenskapsbestämmelserna i fråga om konkurrens och utgör ett åsidosättande av artiklarna 5 och 85 i EG-fördraget (nu artiklarna 10 EG och 81 EG).

4 — Att det därav följer att branschavtalen inte är tillämpliga innebär i kraft av själva sakförhållandet [*ipso facto*] avslag på yrkandet vid den nationella domstolen.

V — Min bedömning

14. Domstolen har åtskilliga gånger fått frågor som gällt huruvida nationella bestämmelsers fastställande av mjölkpris är förenliga med bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter. De italienska bestämmelserna på detta område har ett flertal gånger varit föremål för en sådan prövning. [5]

15. I detta avseende har domstolen inledningsvis granskat de väsentliga dragen i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 804/68 fastställs det varje år ett riktpris för mjölk för gemenskapen. Detta riktpris skall, enligt artikel 3.2, vara det mjölkpris som avses att uppnås för all mjölk som under regleringsåret för mjölk säljs av producenterna på gemenskapsmarknaden och de externa marknaderna.

16. I avsaknad av direkta interventionsåtgärder för mjölken eftersträvas prisstöd för denna produkt, i synnerhet genom systemet med interventionspriser som stadgas i artikel 5 i förordning nr 804/68 för vissa produkter. Detta interventionspris har till syfte att garantera att det bestäms ett riktpris för mjölk på de villkor som anges i artikel 3, nämligen i huvudsak enligt marknadslagarna inom gemenskapen.

17. För att uppnå detta mål innehåller förordningen även ett system för skydd av gemenskapens gränser som i synnerhet innehåller avgifter som är avsedda att täcka skillnaden mellan tröskelpriset och priset fritt gränsen för en viss mjölkprodukt. Dessutom föreskrivs i förordning nr 804/68 en möjlighet att bevilja exportbidrag med ett belopp som är enhetligt för hela gemenskapen men som kan variera beroende på vilket tredje land som är bestämmelseort.

18. Ett av de huvudsakliga målen för organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter är att garantera mjölkproducenten ett pris för produkten som närmar sig riktpriset. De metoder som inrättats genom förordningen och som är avsedda att nå detta mål, som redan har angetts, står under gemenskapens kontroll. [6]

19. I domen i målet Toffoli m.fl., [7] skulle domstolen pröva huruvida den italienska

5 — Dom av den 6 november 1979 i mål 10/79, Toffoli m.fl. (REG 1979, s. 3301), av den 7 februari 1984 i mål 166/82, kommissionen mot Italien (REG 1984, s. 459) och av den 27 april 1988 i mål 225/86, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. 2271). Vad avser domstolens rättspraxis om ensidiga åtgärder som vidtas av medlemsstaterna för att fastställa pris på jordbruksprodukter, se även dom av den 23 januari 1975 i mål 31/74, Galli (REG 1975, s. 47; svensk specialutgåva, volym 2, s. 419), av den 18 oktober 1979 i mål 5/79, Buys m.fl. (REG 1979, s. 3203), och av den 6 november 1979 i mål 16/79—20/79, Danis m.fl. (REG 1979, s. 3327).

6 — Se domen i målet Toffoli m.fl. (ovan fotnot 5, punkt 11).

7 — Ovan fotnot 5.

lagen nr 306/75 — som senare ersatts av lag nr 88/88, som ligger som grund för detta mål — var förenlig med förordning nr 804/68. Vid den tidpunkten var rättsläget — som domstolen skulle uttala sig om — följande: Enligt den lag som var tillämplig vid den tidpunkten, som i synnerhet innehöll bestämmelser för att fastställa försäljningspriset för mjölk som skulle produceras, produktion och mjölkförsäljning, var producenter i sammanslutningar skyldiga att iaktta de bestämmelser och program som fastställts i denna sammanslutning. Dessutom var producenterna i sammanslutningarna skyldiga att sälja mjölken med sin sammanslutning som mellanhand. Produktionspriset för mjölk bestämdes, oavsett för vilken användning denna var avsedd, för varje jordbruksperiod och för varje region genom kollektiva förhandlingar med deltagande av de olika berörda parterna. Avtalet som kommit till stånd mellan parterna publicerades i regionens officiella tidning och var obligatoriskt för parterna. Då avtal inte kommit till stånd mellan parterna inom trettio dagar från och med inledningen av jordbruksperioden fastställdes produktionspriset för mjölk av en kommission som utsetts av ordföranden i regionen genom ett dekret. Det beslut som antagits av denna kommission blev även publicerat och var tvingande för parterna.

20. Det begärdes att domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida förordning nr 804/68 förbjöd den italienska staten att genom lag ge sina administrativa myndigheter behörighet att fastställa produktionspriset för mjölk.

21. Med utgångspunkt i målen för den gemensamma organisationen av marknaden har domstolen i detta avseende angett följande: "Medlemsstaterna kan inte längre, inom de områden som omfattas av en gemensam organisation av marknaden, i synnerhet då denna organisation grundar sig på ett gemensamt prissystem, intervenera genom ensidiga nationella bestämmelser avseende metoden för fastställande av de priser som regleras av den gemensamma organisationen under samma produktions- eller försäljningsstadium. Av detta följer att en nationell lagstiftning, vilken avser att gynna och främja att det bestäms ett enhetligt produktionspris för mjölk genom avtal eller myndighetsutövning, på nationell eller regional nivå, oavsett i vilken form detta sker, till sin natur ligger utanför medlemsstaternas behörighet och strider mot den princip som anges i förordning nr 804/68, i synnerhet artikel 3 i denna, om införande av ett enhetligt produktionspris för mjölk som säljs av producenterna på gemenskapsmarknaden och de externa marknaderna." [8]

22. Följaktligen besvarade domstolen den fråga som ställts på följande sätt: "Direkt eller indirekt fastställande av produktionspris för mjölk av en medlemsstat är oförenligt med den gemensamma organisatio-

8 — Ibidem, punkt 12.

nen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter."

23. Detta rättsläge bekräftades av domstolen i domen av den 7 februari 1984 i anledning av en talan om fördragsbrott mot Republiken Italien då lag nr 306/75 återigen var i fråga. Domstolen ansåg att det var en överträdelse av gemenskapsrätten att den italienska lagen föreskrev fastställande av ett enhetligt produktionspris för mjölk av en kommitté utsedd genom en förordning utfärdad av ordföranden i regionen i fråga. [9] Dessutom ansåg domstolen att gemenskapsrätten utgör hinder för varje lag som föreskriver någon slags intervention från en nationell eller regional offentlig myndighet för att gynna och främja fastställande genom avtal av ett enhetligt produktionspris för mjölk. [10]

24. Man kan således anse att det är fastställt att en nationell lagstiftning, vilken avser att gynna och främja att det bestäms ett enhetligt produktionspris för mjölk genom avtal eller myndighetsutövning, på nationell eller regional nivå — oavsett i vilken form detta sker — är oförenlig med förordning nr 804/68.

9 — Dom av den 7 februari 1984, kommissionen mot Italien, ovan fotnot 5, punkt 24.

10 — Ibidem, punkt 25.

25. I detta fall betyder detta att det finns anledning att kontrollera om Republiken Italien direkt eller indirekt har fastställt produktionspriset för mjölk och därmed brutit mot förordning nr 804/68.

26. Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande nämnt en rad kriterier som enligt denna domstol åtminstone antyder att det på något sätt gynnas eller stimuleras att den offentliga myndigheten fastställer ett gemensamt produktionspris. Den hänskjutande domstolen har i synnerhet påpekat att de branschavtal som det här är fråga om är tvingande och att det i dessa skall fastställas ett minimipris eller kriterier för att fastställa ett sådant. Om avtal inte ingås spontant skall jordbruks- och skogsbruksministern, på begäran av en av parterna, kalla parterna. På samma sätt skall regionens jordbruksråd, på begäran av en av parterna, kalla båda parterna för att främja ingående av branschavtal. De parter som har ingått avtalen skall gynna ingående av försäljningsavtal avseende produkterna och har att kontrollera att de ingångna avtalen är förenliga med nämnda branschavtal. Slutligen skall stöd till modernisering och omstrukturering företrädesvis beviljas före-

tag som har ingått avtal i överensstämmelse med branschavtalen.

27. Av en jämförelse mellan dessa kriterier följer att staten, utan att den direkt fastställer produktionspriset för mjölk, åtminstone främjar ingående av branschavtal i detta avseende. Genom ingåendet av dessa branschavtal kan parterna bli beviljade fördelar i form av subventioner som de annars skulle vägras. På samma sätt talar den obligatoriska karaktären av branschavtalen, som ingås i samband med att de offentliga myndigheterna kallar parterna, för tesen att staten indirekt intervenerar i fastställandet av produktionspriserna.

28. Varje fastställande av dessa priser — oavsett i vilken form detta sker — kränker principen i förordning nr 804/68, i synnerhet artikel 3, enligt vilken man avser att uppnå ett riktpris för all mjölk som säljs av producenterna på gemenskapsmarknaden och de externa marknaderna, och det skall från början medges att en sådan lagstiftning är oförenlig med den gemensamma organisationen av marknaden i fråga.

29. Avslutningsvis är det lämpligt att ange att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma omständigheterna i målet liksom att identifiera och i synnerhet tolka de nationella bestämmelser som är tillämpliga i förevarande mål.

30. Slutsatsen blir att de nationella bestämmelserna enligt vilka en medlemsstat främjar ingående av branschavtal som avser mjölkpriserna i produktionsskedet är oförenliga med den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter som fastläggs i förordning nr 804/68. Då dessa avtal är tvingande enligt lag nr 88/88 och då det dessutom föreskrivs en särbehandling till förmån för de avtalsslutande parterna vid erhållandet av subventioner, utgör frågan huruvida medlemsstaten själv deltar direkt i fastställandet av produktionspriset inte längre ett avgörande kriterium.

VI — Rättegångskostnader

31. De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

VII — Förslag till avgörande

32. Med beaktande av det ovanstående, föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågan enligt följande:

Artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter utgör hinder för sådana bestämmelser som de i (den italienska) lag nr 88 av den 16 mars 1988 som genom att förordna om ingående av branschavtal tilldelar avtalsparterna uppgiften att i förväg bestämma mjölkpriserna enligt ett förfarande som föreskrivs i lagen, med alla de rättsverkningar som är knutna till denna.