ningen af indenlandske produkter. Dette er især tilfældet med en national ordning, der udelukker en overvæltning af prisforhøjelsen for indførte produkter på salgspriserne og fastfryser priserne på et så lavt niveau — når henses til den almindelige situation for importerede produkter sammenlignet med situationen for indenlandske produkter — at de erhvervsdrivende, der ønsker at importere de pågældende produkter til den pågældende medlemsstat, kun kan gøre dette med tab eller, når henses til niveauet for de fastfrosne priser for indenlandske produkter, er nødt til at give sidstnævnte produkter forrang.

6. EØF-traktatens artikel 85 omfatter efter sit saglige anvendelsesområde ikke en national prisstopordning.

Selv om en medlemsstats anvendelse af en sådan ordning på produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, er i strid med princippet i traktatens artikel 5, stk. 2, fordi den bringer denne ordnings formål eller funktion i fare, skal bedømmelsen af en sådan ordnings forenelighed med fællesskabsretten ikke ske ud fra traktatens artikel 85, men ud fra bestemmelserne om den nævnte ordning.

I sag 5/79 angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Cour d'appel de Rouen — afdelingen for kriminalsager — er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

PROCUREUR GÉNÉRAL ved Cour d'appel,

og

HANS BUYS, HAN PESCH OG YVES DULLIEUX SAMT DENKAVIT FRANCE SÀRL,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), forordning nr. 804/76 af 7. april 1976 (EFT L 93, s. 22) og forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 231), samt af EØF-traktatens artikler 30-34, 5 og 85,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Ved arreté (anordning) nr. 76-86 P af 22. september 1976 om producentpriser og priser på forskellige stadier af vareomsætningen blev der i Frankrig indført et generelt prisstop indtil 31. december s.å.: priserne kunne ikke overskride niveauet pr. 15. september 1976.

Efter anordningens artikel 2 omfattede prisstoppet ikke »friske landbrugs- og fiskeriprodukter«. Rækkevidden af denne undtagelse blev præciseret ved to cirkulærer af henholdsvis 23. september og 1. oktober 1976 om gennemførelse af prisstoppet.

Af de nævnte cirkulærer fremgik det,

— at på *produktionsstadiet* omfattede prisstoppet ikke friske landbrugsprodukter samt, blandt andre landbrugsprodukter, sådanne produkter, hvis priser afhænger af beslutninger, der træffes inden for rammerne af EØF's landbrugspolitik,

— at ordningen på *omsætningsstadiet* varierede efter to kategorier af produkter:

a) hvad angår friske landbrugs- og fiskeriprodukter kunne de handlende bevare deres fortjenstmargen, således som den i absolutte tal så ud på datoen før prisstoppet. De handlende kunne derfor på salgspriserne pr. denne dato overvælte fremtidige forhøjelser af producentpriserne (samt, for importerede produkters vedkommende, forhøjelser af CIF-priserne franco-grænse), således at de kunne opretholde deres absolutte fortjenstmargen, som den var pr. 15. september 1976. Til gengæld havde de pligt til at lade deres kunder få fordel af eventuelle fald i forsyningspriserne, idet deres ret til at opretholde den pr.

15. september 1976 gældende fortjenstmargen dog ikke indebar, at den kunne forhøjes via et prisfald;

b) hvad angår de andre landbrugsprodukter, som var opregnet i bilag II til cirkulæret, og som var omfattet af Fællesskabets markedsordninger, var heller ikke deres engrospriser omfattet af ovennævnte anordning. De var derimod omfattet af prisstoppet på senere afsætningsled.

Blandt de produkter, der var anført i bilag II, var mælkepulver. Mælkeerstatninger var derimod ikke nævnt.

2. S.à. r.l. Denkavit France, der fremstiller foderstoffer, solgte fra september til oktober 1976 seks forskellige former for mælkeerstatning til kalve, som havde et stort indhold af mælkeprodukter, især mælkepulver.

Da produkterne var blevet solgt til priser, der var forbudt efter anordningen af 22. september 1976, blev der indledt straffesag mod selskabets direktører Hans Buys, Han Pesch og Yves Dullieux ved Tribunal de grande instance de Rouen (underretten). Ved rettens afgørelse af 12. maj 1978 blev de tre tiltalte direktører frifundet for den mod dem rejste tiltale.

Anklagemyndigheden ved Cour d'appel de Rouen ankede afgørelsen.

Cour d'appel de Rouen, der fandt,

— at fællesskabsretten har forrang for national ret og er bindende for de nationale retter, og

— at afgørelsen af, hvorvidt der var grundlag for tiltalerejsningen, nødvendiggør, at der foretages en undersøgelse af gyldigheden af anordningen om prisstop nr. 76-86 P af 22. september 1976 i forhold til fællesskabsretten,

besluttede ved dom af 13. december 1978 at udsætte sagen i medfør af traktatens artikel 177 og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Er mælkeerstatninger til kalve af en art og sammensætning som ovenfor angivet omfattet af den fælles markedsordning for landbrugsprodukter, hvad angår prisfastsættelsen på produktions- eller engroshandelsstadiet? Må det særligt antages, at de omfattes af enten definitionen af mælk og mejeriprodukter (artikel 1 i forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968) eller definitionen af foderblandinger (artikel 4 i forordning nr. 990/72, ændret ved forordning nr. 804/76 af 7. april 1976) eller af en hvilken som helst anden gruppe landbrugsprodukter, som henhører under fællesskabsretten i henhold til artikel 38 i Rom-traktaten?

2. Er sådanne foderstoffer omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb i forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971, og i bekræftende fald, medfører denne enkelte omstændighed i sig selv, at de hører under den fælles markedsordning i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 1?

3. Er den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter efter forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968, alene eller sammen med den fælles markedsordning for oksekød i forordning nr. 805/68, på nogen måde til hinder for, at en medlemsstat anvender en national prisstopordning på mælkeerstatninger til okser som ovenfor defineret?

4. Er reglerne om frie varebevægelser i Rom-traktatens artikler 30-34, og navnlig i artikel 22 i forordning nr. 805/68 for mælk og mejeriprodukter, til hinder for, at en national prisstopordning, som udelukker, at en stigning i købspriserne for råvarer eller færdigprodukter får virkning på salgspriserne, anvendes på de nævnte produkter?

5. Er den fælles ordning for mælk og mejeriprodukter (forordning nr. 804/68) til hinder for, at en medlemsstat anvender en national prisstopordning, som ikke indeholder særlige regler angående landbrugsprodukter, som er underlagt EØF?

6. Er Rom-traktatens artikel 5, jf. artikel 85, til hinder for, at en medlemsstat anvender en national prisstopordning på produkter, der er omfattet af fællesskabsretten?«

3. Forelæggelsesdommen er indgået på Domstolen den 3. januar 1979.

Følgende har indgivet skriftlige indlæg i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen; de tiltalte, repræsenteret af advokaterne G. M. Ubertazzi og F. Capelli, Milano, den franske regering, repræsenteret af M. Daudelot, generalsekretær ved det interministerielle udvalg for spørgsmål vedrørende økonomisk samarbejde i Europa som befuldmægtiget, samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af J. C. Séché, Kommissionens juridiske konsulent, og B. Hoff-Nielsen, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Forinden har den dog stillet et skriftligt spørgsmål til Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra de tiltalte

Med henblik på besvarelsen af det *første spørgsmål* har *Buys, Pesch, Dullieux* og *Denkavit France S.à. r.l.*, de tiltalte i hovedsagen (herefter benævnt de tiltalte) i første række gennemgået sammensætningen af de omtvistede produkter, der, modsat det af den forelæggende ret antagne, ser således ud:

— skummetmælkspulver: 60-65 %

— pulver af mælkeserum: 12-20 %

— majsstivelse: 4-7 %

— fedtstoffer: 15-20 %

— tilsætningsstoffer: 0,3 %

Alle disse råvarer — bortset fra tilsætningsstofferne — er landbrugsprodukter, som er omfattet af de fælles markedsordninger.

På grund af den nævnte sammensætning skal mælkeerstatningen henføres til den fælles toldtarifs positioner 23.07 B I a 3 og 23.07 B I a 4.

Da det tilberedte dyrefoder, der omfattes af kapitel 23 i den fælles toldtarifs nomenklatur, findes i listen i EØF-traktatens bilag II, må det betragtes som et landbrugsprodukt. Det opfylder nemlig betingelserne i den definition af førstegangsbearbejdede produkter, der blev givet af Domstolen i dom 185/73, König (Sml. 1974, s. 607). Den stærke økonomiske afhængighed af basislandbrugsprodukter ses af, at de omtvistede produkter indeholder 99,7 % landbrugsråvarer, og at deres pris udgør 85-90 % af prisen på færdigvarerne.

De i sagen omhandlede foderstoffer — i deres egenskab af landbrugsprodukter efter betydningen i traktatens artikel 38, stk. 1 — er for øvrigt, i medfør af artikel 1, afsnit g) i forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, udtrykkeligt omfattet af de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, jf. traktatens artikel 40.

Det følger derfor af de ovenstående betragtninger, ikke blot at de pågældende produkter indeholder produkter, som er omfattet af en fælles markedsordning, men også at de selv er underlagt en fælles ordning.

Under forudsætning af, at de indeholder mindst 60 % skummetmælkspulver, gribes de også af definitionen af foderstoffer, som gives i artikel 4 i forordning (EØF) nr. 990/72 (EFT 1972 II, s. 414) som ændret ved forordning (EØF) nr. 804/76.

Det *andet spørgsmål* falder i det væsentlige sammen med det første spørgsmål. At et bestemt produkt er omfattet af særlige regler, der skyldes den fælles landbrugspolitik — her de monetære udligningsbeløb — kan kun bekræfte, at det pågældende produkt faktisk er omfattet af en fælles markedsordning for landbrugsprodukter.

Det fremgår af Kommissionens forordning (EØF) nr. 572/76 af 15. marts 1976 (EFT L 68, s. 5), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2232/76 af 14. september 1976 (EFT L 253, s. 1), at monetære udligningsbeløb ikke blot blev fastsat for størstedelen af de råvarer, som indgik i foderstoffernes sammensætning, men også for selve foderstofferne.

Systemet med monetære udligningsbeløb må nødvendigvis finde anvendelse på førstegangsbearbejdede produkter som mælkeerstatninger, der for 99,7 %'s vedkommende er sammensat af landbrugsråvarer, der næsten alle er underlagt det nævnte system, og som indeholder mindst 60 % skummetmælkspulver, et produkt, for hvilket der er fastsat interventionsforanstaltninger i henhold til artiklerne 5 ff i grundforordning nr. 804/68 for mælkesektoren.

Denne opfattelse støttes af den konstatering, at mælkeerstatninger altid, lige fra ikrafttrædelsen af forordning nr. 974/71, har været underlagt systemet med monetære udligningsbeløb.

Når det er klarlagt, at de omtvistede produkter er underlagt systemet med monetære udligningsbeløb, er det hermed bevist, at de er produkter, »hvis pris er afhængig af prisen på produkter,

for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer«, og at de »hører under de fælles markedsordninger eller er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten«, jf: artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 974/71.

Da produkter som de her omhandlede mælkeerstatninger ikke er genstand for en særlig ordning i medfør af traktatens artikel 235, er det ubestrideligt, at de hører under de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter.

Vedrørende det *tredje spørgsmål* må det understreges, at det — som det fremgår af 1. punktum i det første spørgsmål og karakteren af de omhandlede produkter — angår det problem, om et nationalt prisstop kan gælde for mælkeerstatninger i *produktions- eller engroshandelsleddet.*

I så henseende kan opmærksomheden henledes på Domstolens retspraksis vedrørende spørgsmålet, om nationale priskontrolforanstaltninger er forenelige med systemet med fælles markedsordninger for landbrugsprodukter (jf. dommene i følgende sager: Galli 31/74; Tasca 65/75; Sadam 88-90/75 og Dechmann 154/77).

Følgende konklusioner kan drages af denne retspraksis:

— det er ikke foreneligt med Fællesskabets landbrugslovgivning, at en medlemsstat ensidigt, i produktions- og engroshandelsleddet, griber ind i prisdannelsesmekanismen for produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning;

— i detailhandels- og forbrugerleddet er en national priskontrol-lovgivning kun uforenelig med den fælles markedsordning, såfremt den kan bringe ordningens formål og funktion i fare.

At det er totalt udelukket at gennemføre en national lovgivning om kontrol af priserne i produktions- og engroshandelsleddet på de områder, der er dækket af de fælles markedsordninger, er i øvrigt antaget i retspraksis og endda også af den franske regering, således som det fremgår af regeringens skriftlige indlæg i sag 88/77 (fiskeriministeriet mod C. A. Schönenberg m.fl. Sml. 1978, s. 473).

I nærværende sag skal disse principper anvendes i produktionsleddet på mælkeerstatninger. Som påvist er de pågældende produkter underkastet den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, således at medlemsstaterne ikke længere er kompetente til at gribe ind i deres prisdannelsesmekanisme.

Den netop anførte konklusion gælder så meget mere, som den fælles ordning, som de nævnte produkter henhører under, er baseret på en fælles prisordning.

Prisniveauet for mælkeerstatninger er nemlig på afgørende vis reguleret af beslutninger truffet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, navnlig under den fælles prisordning i henhold til den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

Til støtte for denne opfattelse kan der henvises til følgende:

1. Mælkeerstatningen er for 99,7 %'s vedkommende sammensat af landbrugsråvarer, hvis priser reguleres af beslutninger truffet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

2. Produkternes sammensætning er — navnlig hvad angår den dyreste råvare, nemlig skummetmælkspulver — strengt normeret af Fællesskabets landbrugslovgivning, der som betingelse for at yde støtte til det skummetmælkspulver der anvendes i foderstoffer, kræver, at råvaren med en andel på 60 % indgår i

færdigvaren. Støtten har nået et sådant omfang, at det — af økonomiske hensyn — er umuligt at ophæve den. Producenterne af mælkeerstatninger har derfor kun den mulighed, at de nedsætter prisen på deres færdigvarer ved at ændre sammensætningen.

3. Nødvendigheden af, at mælkeerstatninger skal indeholde mindst 60 % skummetmælkspulver, medfører, at interventionsprisen for denne råvare — i forbindelse med den ovenomtalte støtte — bestemmer erstatningens prisniveau. Interventionsprisen blev forhøjet den 16. september 1976 (én dag efter den referencedato, der var nævnt i anordning nr. 76—86 P om prisstop), hvilket så meget mere beviser, at der ikke kan udstedes nationale regler, der fastfryser prisniveauet for de produkter, der er omfattet af den ovennævnte fællesskabsbeslutning.

4. Hvis man sammenligner fællesskabsstøtten til det skummetsmælkspulver, der anvendes i foderstoffer, med prisen på færdigvaren i den pågældende periode, vil man bemærke, at støtten en så høj, at færdigvarens pris er helt afgørende afhængig af den. Støttens størrelse er fastsat efter kriterierne i artikel 2 a i forordning (EØF) nr. 986/68 (EFT 1968 I, s. 250) som ændret ved forordning (EØF) nr. 66/74 (EFT L 85, s. 58), hvorved der navnlig tages hensyn til:

— interventionsprisen for skummetmælkspulver, som anvendes i det pågældende produktionsår;

— udviklingen i forsyningssituationen for skummetmælk og skummetmælkspulver samt deres anvendelse til foderbrug;

— udviklingen i prisen for kalve;

— udviklingen i markedsprisen for konkurrende proteinkilder i forhold til prisen for skummetmælkspulver.

Systemet med den nævnte støtte udgør altså i sig selv en fælles prispolitik, der særlig gælder for foderstoffer fremstillet af mælkepulver.

Det er indlysende, at et stift nationalt maksimalpris-system kan »sløre« påvisningen af de ovennævnte vurderingsfaktorer og følgelig øve indflydelse på beregningen af den pågældende fællesskabsstøttes størrelse.

5. De her omhandlede former for mælkeerstatning er som sådanne omfattet af systemet med udligningsbeløb, der er indført for at udligne de forskelle i priser for produkter under en fælles ordning, der eventuelt kan opstå mellem medlemsstater som følge af valutariske foranstaltninger.

Det ville netop stride mod det ved dette system tilsigtede formål, hvis medlemsstaterne kunne forårsage yderligere forskelle i prisniveauet for de nævnte landbrugsprodukter i de forskellige lande ved at indføre ensidige foranstaltninger, såsom et prisstop.

6. I handelen med tredjelande gælder der for de heromhandlede produkter importafgifter ved import og restitutioner ved eksport. Dette system kan kun fungere efter hensigten, dersom prisdannelsesmekanismen for de berørte produkter inden for Fællesskabet ikke ændres af ensidige indgreb fra en medlemsstat. I modsat fald ville den fællesskabslovgivning, der gælder for den pågældende sektor på fransk område, fremkalde en forvridning. Støtten til

mælkepulver og de monetære udligningsbeløb ville f.eks. blive for lave, mens derimod restitutionerne og importafgifterne, som gælder for handelen med tredjelande med de omtvistede produkter, ville blive for høje.

Vedrørende det *fjerde præjudicielle spørgsmål* har de tiltalte anført, at det skal klarlægge, om — i tilfælde af en benægtende besvarelse af det tredje spørgsmål — en national prisstopordning kan være forenelig med reglerne om frie varebevægelser, når den ikke blot fastfryser fortjenstmargenerne, men også det prisniveau, som var nået på en vilkårlig dato fastlagt i den nationale lovgivning.

De tiltalte har gjort gældende, at der må antages at foreligge en kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning, når nationale retsregler direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, og dette ganske uanset om der på det område, hvor reglerne gælder, findes en fælles markedsordning eller ej. Herefter har de gennemgået spørgsmålet på baggrund af de nationale prisregler for produkterne.

De har i så henseende fremhævet, at efter en opfattelse, der herskede i Kommissionen i de første år af EØF's eksistens, var nationale bestemmelser for priser på både indenlandske produkter og importerede produkter ikke nødvendigvis ensbetydende med kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Senere tilsluttede Kommissionen sig imidlertid retspraksis ved Domstolen, hvorefter det strider mod de frie varebevægelser at fastsætte både maksimalpriser, der, som følge af deres for lave niveau, tvinger importørerne til at sælge med tab, og minimumspriser, der, som følge af deres for høje niveau, kan tilintetgøre den konkurrencefordel, som importørerne muligvis kunne få på grund af, at producentprisen for de i udlandet fremstillede produkter er lavere. Dette gælder, selv om maksimums- eller minimumspriserne uden forskel gælder for indenlandske og udenlandske produkter.

Denne retspraksis, der er kommet til udtryk i sager vedrørende detailhandels- og forbrugerleddet, har så meget mere gyldighed for produktions- og engroshandelsleddet og indebærer, at en national prislovgivning — for ikke at hindre de frie varebevægelser — efter omstændighederne skal være begrænset til fastsættelse af en maksimal fortjenstmargen eller en minimal fortjenstmargen.

Det må derfor konkluderes, at enhver national prislovgivning, der gælder uden forskel for indenlandske produkter og importerede produkter, er uforenelig med reglerne om frie varebevægelser, såfremt den ikke tillader, at ændringer i købsprisen for importerede produkter giver sig udslag i disses salgspris.

En national lovgivning af den pågældende type, der gælder for landbrugsprodukter, strider utvivlsomt mod bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 30—34.

De forskellige fælles ordninger, der regulerer landbrugsprodukterne, indeholder nemlig det grundlæggende princip, at der skal gælde et system med enhedspriser i hele Fællesskabet. Disse prisers absolutte niveau og ændringerne heri er særdeles høje i forhold til de fortjenstmargener, som producenter af forarbejdede produkter eller engroshandlende har. Såfremt det ikke længere, i henhold til en ensidig lovgivning i en medlemsstat, er tilladt at lade ændringer i købsprisen for landbrugsprodukter komme til udtryk i salgspriserne, kan de pågældende produkter fremtidig kun importeres med tab.

Det var i virkeligheden en sådan situation, som det tiltalte selskab skulle

imødegå, hvorhos dets nettofortjeneste — som sædvanligt er i handelen med landbrugsprodukter — svarede til en meget lav procentdel (1½ %) af dets omsætning.

Som det fremgår af en oversigt over ændringerne i priserne for de vigtigste råvarer ved udgangen af hvert kvartal i årene 1975, 1976 og 1977, var ændringerne af et sådant omfang sammenlignet med Denkavit's nettofortjenstmargen, at selskabet ganske enkelt var tvunget til at overvælte dem på sine salgspriser, hvis det ikke ville sælge med tab. Det almindelige prisstop, der blev indført ved anordning nr. 76—86 P hindrede netop denne overvæltning og gjorde det derfor umuligt for Denkavit at importere råvarer fra andre medlemsstater, hvor der ikke var prisstop.

Det er de tiltaltes opfattelse, at hvis man lægger de *femte præjudicielle spørgsmål* til grund i den affattelse, den forelæggende ret har givet det, falder det sammen med det tredje spørgsmål og behøver derfor ikke at blive gennemgået.

For at undgå dette resultat må spørgsmålet derfor forstås således, at det skal klarlægge, om en medlemsstat kan operere med to forskellige prisordninger, en for landbrugsråvarer og en for førstegangsbearbejdede produkter.

Under genemgangen af det tredje spørgsmål er det allerede blevet påvist, at priserne for mælkeerstatninger fastsættes i beslutninger truffet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Et andet og mere fundamentalt spørgsmål er imidlertid, om en medlemsstat kan indordne et førstegangsbearbejdet landbrugsprodukt, der for 99,7 %'s vedkommende består af landbrugsråvarer, under en anden prisordning end den, der gælder for råvarerne selv.

I henhold til de fælles markedsordninger vil det imidlertid aldrig kunne accepteres, at en medlemsstat indfører et absolut prisstop for et førstegangsbearbejdet produkt efter betydningen i traktatens artikel 38, uden at den samtidig regulerer prisen for råvarerne. En sådan praksis ville automatisk medføre, at producenter af mælkeerstatning må sælge med tab, da ændringerne i prisniveauet for råvarer er betydeligt større end producenternes sædvanlige fortjenstmargener og således bringer den gældende fælles ordnings formål og funktion i fare. Når råvarerne — og her tænkes særligt på skummetmælkspulveret — på denne måde ikke længere kan anvendes til fremstilling af produkter som mælkeerstatning, — må de enten eksporteres, hvilket medfører en ændring i handelsmønsteret, eller sælges til interventionsorganet.

Den opfattelse, hvorefter prisordningen for mælkeerstatning nødvendigvis skal være den samme som den, der gælder for landbrugsråvarerne, understøttes også af følgende betragtninger:

— hvis — som generaladvokat Warner udtalte i sag 31/74 (Galli) — forbudet mod at regulere priserne på et basisprodukt logisk indebærer, at det er forbudt at regulere priserne for afledte produkter, gælder denne konklusion så meget mere for et afledt produkt, der selv er reguleret af den fælles markedsordning;

— fællesskabsmyndighederne anvender også for mælkeerstatninger samtlige de prisreguleringsinstrumenter, der består for råvarer;

— med hensyn til fastsættelsen af udligningsbeløb for mælkeerstatning har fællesskabsmyndighederne endda ta-

get hensyn til konsekvenserne af en særlig tidsbegrænset regulering.

Hvad angår det *sjette spørgsmål* har de tiltalte i første række har mindet om, at EØF-traktatens forfattere blandt flere mulige løsninger har valgt en markedsopbygning, hvis grundlag er den frie konkurrence.

For at sikre, at de erhvervsdrivende overholder dette princip, indførte EØF-traktaten forbudet mod aftaler og samordnet praksis, der kan skade samhandelen mellem medlemsstater og har »til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet«.

Artikel 85 begrænser sig ikke til i almindelighed at forbyde virksomhederne at indgå aftaler, der kan begrænse konkurrencen, men tilføjer som eksemplifikation en liste over de forbudte »aftaler« hvoriblandt man i første række finder »[aftaler], som består i direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser«. Heri er der intet overraskende, da det netop er i den frie fastsættelse af produktets pris, at den mest elementære form for konkurrence mellem virksomhederne kommer til udtryk.

Det er grunden til, at også Kommissionen har udvist megen strenghed med hensyn til prisaftaler, idet den er gået så langt, at den har nægtet at give tilladelse til en aftale, hvorefter en producent blot skulle give sine konkurrenter meddelelse om de vigtigste bestanddele i sin prispolitik.

Gennemgangen af Kommissionens kurs og Domstolens retspraksis viser derfor, at konkurrencen er det fundamentale »gode«, der skal beskyttes på markedet.

Når der derfor indføres et totalt stop for priserne, således som de pr. en bestemt dato kan konstateres hos virksomhederne, foreligger der et alvorligt indgreb i dette »gode«. En sådan foranstaltning rammer både virksomheder, der har tilpasset deres priser til markedspriserne før prisstoppet, og dem, som ikke kunne gøre det, således som det var tilfældet med selskabet Denkavit, der havde besluttet at forhøje sine priser den 20. september 1976 som følge af, at priserne på de råvarer, som det anvender i sine produkter, var steget. Hvis man forestiller sig, at andre virksomheder i sektoren havde forhøjet deres priser før den 15. september 1976 (prisstoppets dato), ville de ganske uden egen fortjeneste have befundet sig i en fordelagtig konkurrencemæssig situation under hele prisstoppets varighed.

Overholdelsen af de af det offentlige pålagte priser indebærer endvidere, at enhver form for kappestrid og konkurrence mellem virksomhederne fjernes totalt og radikalt. På det højeste niveau og på den alvorligste måde kommer det herved til den krænkelse af konkurrencereglerne, som Kommissionen og Domstolen har forfulgt, også i tilfælde, hvor den gav sig udtryk på en meget mindre spektakulær måde.

Nu kunne det herimod indvendes, at Fællesskabets konkurrenceregler kun gælder for virksomheder og ikke for stater. Indvendingen savner imidlertid grundlag. Da Domstolen i dommen 40/73 (Suiker Unie m.fl.) ophævede de bøder, som Kommissionen havde pålagt visse italienske sukkervirksomheder, som der var indledt sag mod for at have begrænset konkurrencen på det italienske marked, indskrænkede Domstolen sig til at konstatere, at de pågældende virksomheder ikke havde kunnet handle anderledes som følge af den dagældende

italienske lovgivning, men den tiltrådte slet ikke, at den italienske stats handlemåde var lovlig.

Denne opfattelse bekræftes for øvrigt af dom 13/77 (INNO mod ATAB), hvori Domstolen fremhævede, at der også kan foreligge en krænkelse af konkurrencereglerne i tilfælde, hvor konkurrencebegrænsningen er en nødvendig følge af retsregler vedtaget af en medlemsstat.

I medfør af EØF-traktatens artikel 5 er medlemsstaterne følgelig bundet af pligten til ikke at vedtage interne retsforskrifter, der kan bevirke, at konkurrencen mellem virksomheder ophæves. Da den i nærværende sag gældende franske lovgivning radikalt ophæver konkurrencen mellem virksomhederne i den pågældende sektor, må der svares bekræftende på den forelæggende rets spørgsmål.

Efter gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål har de tiltalte bemærket, at de er blevet forelagt Domstolen af en kriminalret. Spørgsmålene rejser således det problem, hvorvidt nationale strafferetlige sanktioner er forenelige med fællesskabsretten.

Et sanktionssystem som i den franske lovgivning synes at stride mod fællesskabsretten af forskellige grunde. Det adskiller sig nemlig fra de mekanismer, hvormed fællesskabsretten sædvanligvis regulerer markedets funktion, og som særlig er midler uden prisstop og uden et sanktionssystem til sikring af dets gennemførelse.

De i den franske lovgivning indeholdte strafferetlige sanktioner er uforenelige med fællesskabsretten, da de har virkninger, som kan ændre eller fordreje markedets funktion. De har særdeles forpligtende virkninger for de erhvervsdrivendes beslutninger og strider derfor i endnu højere grad mod den model om kræfternes frie spil, der er valgt af fællesskabsretten. Det fremgår af Domstolens retspraksis, at medlemsstaterne — selv om de kan kræve af de erhvervsdrivende, at de opfylder visse formaliteter, der ikke forbydes af fællesskabsretten — i tilfælde af overtrædelse kun kan pålægge administrative sanktioner, som i øvrigt ikke er særligt byrdefulde.

Når fællesskabsretten kun tillader pålæggelse af (i det højeste) ringe administrative sanktioner, betyder det, at det »retsgode«, der er beskyttet af de nationale retsforskrifter, nærmest betragtes som en selvfølge ud fra et fællesskabsretligt synspunkt.

Stillet over for fællesskabsrettens grundsætning om fri konkurrence kan medlemsstaterne, selv om de havde frihed til at udstede bindende prisregler, der også var strafsanktionerede, ikke vedtage sanktioner, der ville hindre de erhvervsdrivende i at respektere det ovennævnte princip.

Med hensyn til vurderingen af en national straffebestemmelse i forhold til fællesskabsretten kan man sammenfattende forestille sig tre muligheder:

— den nationale (civile eller administrative) retsregel, der forbyder en given adfærd, er uforenelig med fællesskabsretten. Det er i så fald klart, at den straffenorm, der sanktionerer en overtrædelse af den pågældende bestemmelse, heller ikke kan anvendes;

— straffenormen er som sådan uforenelig med fællesskabsretten. Også her er det udelukket at anvende den nationale regel;

— indflydelse fra fællesskabsretten for så vidt angår disculperende momenter og straffrihedsgrundene. Retsteoretisk kan den omstændighed, at der er handlet i overensstemmelse med fællesskabsreglen i den situation, hvor handlingen er belagt med straf efter en national retsregel, medføre, at der kan antages at foreligge et disculperende moment (f.eks. udøvelse af en rettighed) eller i det mindste en straffrihedsgrund, idet den pågældende har handlet i den overbevisning — som fællesskabsretten fuldstændig berettiger til — at hans handlemåde var lovlig.

Hver af de tre ovennævnte muligheder kan finde anvendelse i nærværende sag.

B — Indlæg fra den franske regering

Den franske regering har i første række søgt at påvise, at mælkeerstatningen til kreaturer ikke er underkastet de prisregler, der gælder i henhold til den fælles markedsordning for mejeriprodukter og derfor ikke er udelukket fra det materielle anvendelsesområde for den ministerielle anordning nr. 76-86 P af 23. september 1976.

Regeringen har i så henseende bemærket, at selv om disse produkter er opført i artikel 1 i Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter,

— omfattes de imidlertid ikke af en prisgaranti fra Fællesskabet, idet der udelukkende er fastsat interventionspris for råvaren (skummetmælkspulveret), der er en betragtelig men ikke altafgørende del af produkternes sammensætning,

— er de kun underlagt monetære udligningsbeløb i et omfang, der svarer til den nævnte råvares indflydelse på den pris, produkterne sælges til,

— omfattes de i medfør af forordning nr. 986/68 af en støtte, hvis eneste formål er at lette afsætningen af overskuddene af skummetmælkspulver.

Der ydes altså ingen prisgaranti i form af en interventionspris fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik til mælkeerstatningen som sådan, hvilket i øvrigt skyldes, at de pågældende produkter har karakter af industriprodukter. Denne karakter fremgår meget klart af følgende betragtninger:

— da mælkepulver allerede er et førstegangsbearbejdet produkt, kan den mælkeerstatning, der på sin side hidrører fra forarbejdningen af mælkepulver, kun udgøre et andengangsforarbejdet produkt;

— størrelsen af den tilførte værdi (35 % i gennemsnit) viser den sammensatte karakter af de forarbejdningsoperationer, der udføres på de råvarer, der indgår i foderstofferne, og gør det således klart, at slutproduktet er et industriprodukt.

Herefter har den franske regering bemærket, at medlemsstaterne ganske utvivlsomt stadig principielt har kompetence til at regulere priserne for produkter, der ikke er omfattet af prisreglerne under de fælles markedsordninger.

Såfremt sådanne foranstaltninger skal kunne forenes med fællesskabsretten, kræves det dog efter Domstolens retspraksis, at de ikke krænker de fælles markedsordningers gnidningsløse funktion og deres formål.

Anordning nr. 76-86 P opfylder denne betingelse. En analyse af selskabet Denkavit's produktionsomkostninger og

salgspriser viser, at skummetmælkspulveret, uanset at det udgør 60 % af råvarerne, kun udgør 38 % af prisen ved salg af færdigvaren, hvilket ganske væsentligt begrænser prisstopforanstaltningernes indvirkning.

Handelen med skummetmælkspulver til foderbrug blev ikke påvirket af den anfægtede foranstaltning, og den steg endda med 7 % på årsbasis i 1976. Procentdelen af denatureret mælkepulver under prisstoppet (15. september — 31. december 1976) var lidt højere end procenterne i den samme periode i årene 1975 og 1977.

Til uddybning heraf kan man endelig erindre om, at også Kommissionen for De europæiske Fælleskaber i besvarelse af et skriftligt spørgsmål fra Cointat, medlem af den europæiske parlamentariske forsamling, fandt, at den franske anordning nr. 76-86 P af 23. september 1976 ikke havde påvirket den fælles markedsordnings funktion i sektoren for mælk og mejeriprodukter.

Af disse grunde har den franske regering foreslået, at der svares som følger på spørgsmålet fra den forelæggende ret:

»1. Da mælkeerstatninger til kreaturer er industriprodukter og ikke omfattes af nogen prisregler under en fælles markedsordning, kunne de lovligt inddrages under den franske lovgivning om midlertidigt stop for priserne på industrivarer.

2. Prisstoppet for mælkeerstatning i henhold til anordning nr. 76-86 P af 23. september 1976 stred hverken mod formål eller funktion i den fælles markedsordning for mejeriprodukter.«

C — Indlæg fra Kommissionen for de europæiske Fællesskaber

Efter en redegørelse for de vigtigste sider af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, navnlig de fællesskabsregler, der er afgørende for prisdannelsen for mælkeerstatninger til kreaturer, har *Kommissionen* foretaget en undersøgelse af de spørgsmål, den forelæggende ret har stillet Domstolen.

Hvad angår det *første spørgsmål* har Kommissionen anført, at en bekræftende besvarelse vil medføre, at Domstolen udtaler sig om, hvorvidt det af de nationale myndigheder vedtagne prisstop er foreneligt med den fælles markedsordning, som de omtvistede produkter må antages at være omfattet af.

Efter Kommissiones opfattelse kan der kun gives et bekræftende svar, fordi de omtvistede produkter er forarbejdede produkter, som er direkte forbundet med basisprodukter, jf. EØF-traktatens artikel 38, stk. 1, i henhold til de fortolkningskriterier, der kan udledes af Domstolens retspraksis. Prisen for de basis-landbrugsråvarer, der anvendes ved fremstillingen af mælkeerstatning (som er sammensat af 60 % mælk og 20 % mælkeserum) ligger nemlig på mellem 70 og 85 % af prisen på de forarbejdede produkter. Den førstnævnte pris er ikke af marginal betydning, den er faktisk helt afgørende, hvilket indebærer, at der er indbyrdes økonomisk afhængighed mellem basisprodukterne og de forarbejdede produkter, uanset det antal led, der indgår i fremstillingsprocessen. Når henses til den procentvise andel af mejeriprodukter (mere end 50 %) i de omtvistede produkter, er de omfattet af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

Det *andet spørgsmål,* hvorved den forelæggende ret spørger, om monetære udligningsbeløb for et produkt medfører, at det hører under en fælles markedsordning, må besvares således, at systemet netop er lige omvendt i henhold til forordning nr. 974/71: de monetære udligningsbeløb kan kun anvendes på produkter under en fælles markedsordning. Mælkeerstatninger til kalve har altid været omfattet af systemet med udligningsbeløb.

Når det er fastslået, at de omtvistede produkter er reguleret af en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, bliver spørgsmålet, om og i hvilket omfang et prisstop i en medlemsstat er foreneligt med reglerne i den fælles ordning.

Med hensyn til dette problem, der rejses ved det *tredje spørgsmål,* har Kommissionen præciseret, at Domstolen har statueret, at selv om medlemsstaterne principielt har bevaret en mulighed for at regulere salgspriserne for landbrugsprodukter, skal de dog undlade enhver handling, der kan bringe den fælles landbrugspolitik i fare.

Den franske regerings nationale prisstopforanstaltninger indebærer i hvert fald teoretisk en risiko for at kollidere med Fællesskabets prisordning.

For det første: selv om der ikke findes nogen interventionspris for mælkeerstatninger; må det ikke glemmes, at interventionsprisen for mælkepulver i nærværende sag udgør 70-85 % af råvarernes totale pris. Hvis den maksimalpris, der er fastsat i henhold til prisstoppet, lå under denne pris, ville den pågældende medlemsstat rent faktisk forhindre, at der dannede sig et prisniveau garanteret af fællesskabsretten.

For det andet: det er ganske vist en kendsgerning, at fællesskabsretten ikke sikrer, at indikativprisen nås, men det er utvivlsomt hensigten med samtlige mekanismer under markedsordningen, at dette resultat opnås. Der kan imidlertid ske det, at prisstoppet for mælkeerstatninger, ved en forhøjelse af interventionsprisen for skummetmælkspulver, i alt for høj grad reducerer fortjenstmargenen for fabrikanten af de pågældende produkter og følgelig får indirekte virkning på dannelsen af prisen for skummetmælkspulver og i forlængelse heraf på prisen for mælk, der således ikke kan tilnærme sig indikativprisen.

For det tredje: det er af helt afgørende betydning for Fællesskabet, at det kan afsætte en del af overproduktionen af mejeriprodukter til foderstofproducenterne. Dette mål kan imidlertid ikke nås, såfremt det nationale prisstop bremser eller hindrer fremstillingen af mælkeerstatninger.

Endelig: i betragtning af den indbyrdes afhængighed mellem fællesskabspriserne og restitutioners og importafgifters størrelse, kan det nationale prisstop indirekte påvirke samhandelen med tredjelande.

I nærværende sag er de nævnte risici i det mindste delvis blevet realiseret.

Det kan nemlig antages, at markedsprisen for skummetmælkspulver bør ligge ca. 5 % over interventionsprisen, hvis flydende skummetmælk skal have en pris, der svarer til indikativprisen.

Imidlertid blev prisstoppet i Frankrig indført på et tidspunkt, hvor prisen for skummetmælkspulver lå mellem interventionsprisen og indikativprisen for mælk.

Prisstoppet medførte derfor, at det blev vanskeligere dels faktisk at opnå indikativprisen, dels at sælge det på offentlige lagre henliggende skummetmælkspulver.

Sels om stoppet havde fastfrosset priserne på et niveau, der lå højere end indikativprisen for mælk, havde det haft samme virkninger. Via virkningerne fra mekanismerne under den fælles ordning ville priserne nemlig få en tendens til at falde for i det højeste at nå niveauet for indikativprisen, over hvilket de kun kunne holde sig i kort tid.

Under disse omstændigheder og i betragtning af forskellen mellem det tidspunkt, hvor råvaren blev købt, og tidspunktet for salget af færdigvaren, havde prisstoppet også i denne situation til virkning, at den producent, der købte råvaren før førhøjelsen, ikke måtte overvælte denne på salgsprisen for sine produkter i løbet af den periode, da råvarepriserne var høje.

Det *fjerde spørgsmål* skal klarlægge, om den pågældende nationale foranstaltning kan være en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, jf. EØF-traktatens artikel 30.

Med støtte i praksis ved Domstolen må der svares, at en almindelig fastfrysning af priserne på et niveau, der fuldstændigt udelukker, at stigningen i købspriserne for råvarer eller færdigvarer kan overvæltes på salgspriserne, faktisk falder ind under et sådant begreb, eftersom det kan ophæve eller hindre mulighederne for at importere, både hvad angår færdigvarer og hvad angår de råvarer, der skal anvendes ved fremstilling af færdigvarer.

Med hensyn til det *femte spørgsmål* kan det bemærkes, at de franske foranstaltninger netop fastsætter særregler for de landbrugsprodukter, hvis priser er reguleret af beslutninger truffet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og at det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om de interne administrative sondringer i så henseende er i overensstemmelse med anordningen om indførelse af prisstoppet.

Det *sjette spørgsmål*, der er, om de pågældende nationale foranstaltninger er forenelige med EØF-traktatens artikel 5 jf. artikel 85, kræver ingen besvarelse i nærværende sag. Spørgsmålet om, hvorvidt en national foranstaltning er forenelig med fælleskabsretten, skal nemlig, såfremt der findes en fælles markedsordning for et bestemt produkt, afgøres på grundlag af den nævnte ordning og reglerne om frie varebevægelser. Da det af de svar, der er foreslået til spørgsmål 3 og 4, fremgår, at de pågældende nationale foranstaltninger er uforenelige med fællesskabsretten, bliver det sjette spørgsmål uden genstand.

I betragtning af de ovenfor fremsatte bemærkninger foreslår Kommissionen, at de præjudicielle spørgsmål besvares således:

»1. Mælkeerstatninger til kalve, der henhører under position 23.07 B og indeholder mere end 50 % mælkeprodukter, er omfattet af forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

Den fællesskabsstøtte, der kan ydes i henhold til forordningens artikel 10, gives på betingelse af, at mælkeerstatningen bl.a. indeholder mindst 60 % skummetsmælkspulver.

2. I produktionsåret 1976/77 var den mælkeerstatning, der er omfattet af forordning nr. 804/68, underlagt

monetære udligningsbeløb som fastsat ved forordning nr. 572/76.

3. Forordning nr. 804/68 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning om fastfrysning af priser for mælkeerstatning til kalve i produktions- og afsætningsleddet, når lovgivningen bringer den pågældende markedsordnings mål eller funktion, herunder navnlig dens prisordning, i fare.

4. EØF-traktatens artikel 30 og artikel 22 i forordning nr. 804/68 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat ensidigt indfører et prisstop, der udelukker, at stigning i købspriserne for råvarer eller færdigvarer importeret fra en anden medlemsstat overvæltes på salgspriserne for mælkeerstatninger.

III — Mundtlig forhandling

De tiltalte i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet indlæg i retsmødet den 3. juli 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. september 1979.

Præmisser

1 Ved dom af 13. december 1978, indgået til Domstolen den 3. januar 1979, har Cour d'appel de Rouen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), af Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT 1971 I, s. 231), samt af EØF-traktatens artikler 5, 30-34 og 85.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en straffesag, som anklagemyndigheden har indledt ved de franske retter mod fire direktører for selskabet Denkavit France S.à. r.l., og, som civilretligt ansvarligt, mod selskabet selv, der fremstiller foderstoffer; de fire direktører og selskabet er tiltalt for at have overtrådt den ministerielle anordning nr. 76-86/P af 22. september 1976, der blev offentliggjort i Bulletin Officiel des Services des Prix den 23. september 1976.

3 Artikel 1 i nævnte ministerielle anordning bestemmer, at »indtil den 31. december 1976 må priserne, incl. alle afgifter, for samtlige produkter, både ved produktionen og på de forskellige stadier af vareomsætningen; ikke være højere end de priser, der lovligt blev anvendt den 15. september 1976, eller i mangel heraf de så kort tid som muligt forud herfor lovligt anvendte priser«. Anordningen bestemmer i artikel 2, at »bestemmelserne i artikel 1 omfatter ikke friske landbrugs- og fiskeriprodukter«.

4 To cirkulærer, der blev offentliggjort i Bulletin des Services des Prix henholdsvis den 23. september 1976 og den 1. oktober 1976, fastlagde nærmere anvendelsesområdet for den pågældende ministerielle anordning.

5 Det første cirkulære præciserer, især hvad angår »fastfrysningen« af priserne på produktionsstadiet, at artikel 1 i anordning nr. 76-86/P, bl.a. ikke gælder for følgende produktionspriser:

»For friske landbrugsprodukter og fiskeriprodukter (jf. anordningens artikel 2) og for øvrige landbrugsprodukter, hvis produktionspris bestemmes ved afgørelser, der træffes inden for rammerne af Det europæiske økonomiske Fællesskabs landbrugspolitik.

Som landbrugs- og fiskeriprodukter anses kun ikke-forarbejdede produkter. Hvis produkterne ikke bevarer deres oprindelige karakter eller gøres til genstand for en forarbejdning, der overskrider, hvad der er normalt og sædvanligt inden for landbruget, eller sker på et industri- eller handelsstadium, mister de deres oprindelige karakter . . .

Især hvad angår mælk og mejeriprodukter antages det dog, at smør, fløde og ost, hvis produktionspriser frit kunne fastsættes på tidspunktet for anordningens ikrafttræden, bevarer deres karakter af landbrugsprodukter, endog efter forarbejdning eller forædling. Derimod har produkter, som mælkepulver, koncentreret mælk og flødeis, samt produkter som yougurt, frisk ost og smelteost karakter af industriprodukter.«

6 Det andet cirkulære præciserer især betingelserne for anvendelsen af den ovennævnte prisordning på afsætningsstadiet, hvorved der sondres mellem »friske landbrugs- og fiskeriprodukter« på den ene side og »øvrige landbrugsprodukter henhørende under den fælles markedsordning« på den anden side; disse er defineret i liste II i bilaget, hvor også »korn (bortset fra skalrester)« og »mælkepulver i løs vægt« er nævnt. For de produkter, der er anført på denne liste, præciseres det, at de »i medfør af fællesskabsforordningerne er udelukket fra anvendelsesområdet for den ministerielle anordning nr. 76-86/P både på produktions- og engrosstadiet«, mens de på de andre omsætningstrin er omfattet af den ved nævnte anordning indførte »fastfrysnings«-ordning.

7 Det fremgår af sagsakterne, at det tiltalte selskab den 20. september 1976 1976 forhøjede priserne for seks former for mælkeerstatninger og opretholdt denne forhøjelse for salg, der skete i månederne september og oktober 1976 efter ikrafttrædelsen af den ministerielle anordning nr. 76-86/P. De tiltalte i hovedsagen har under nærvende sag anført — hvilket ikke er blevet bestridt — at selskabet Denkavit udelukkende leverer de foderstoffer, som det fremstiller, til engroshandelen, der videresælger produkterne til landbrugerne. Det fremgår desuden af oplysningerne i forelæggelsesdommen vedrørende disse produkters sammensætning, også når henses til de erklæringer, der er afgivet af de tiltalte i hovedsagen og af den franske regering i nærværende sag, at de pågældende produkter har et stort indhold af mælkeprodukter, især af mælkepulver: 60 % ifølge forelæggelsesdommen, 60-65 % ifølge de tiltalte i hovedsagen og 60 % ifølge den franske regering, der dog hvad angår produkterne »Denkavit élevage« angiver et indhold af mælkepulver på kun 45 %. Desuden indeholder de pågældende produkter andre landbrugsprodukter, der er anført i bilag II til EØF-traktaten, samt minimale mængder af forskellige tilsætningsstoffer.

8 De tiltalte i hovedsagen har gjort gældende, at hver bestanddel af de nævnte produkter — bortset fra tilsætningsstofferne — er omfattet af en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, bl.a. den ved forordning nr. 804/68 indførte markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Under disse omstændigheder kan foranstaltninger til »fastfrysning« af priser, som dem der blev truffet ved den ministerielle anordning 78-86/P af 22. september 1976, ikke

anvendes på sådanne produkter uden at krænke den fællesskabsordning, som de er omfattet af, og samtidig traktatens bestemmelser om frie varebevægelser og konkurrenceordningen inden for fællesmarkedet. Anklagemyndigheden har derimod anført, at mælkeerstatninger til kalve aldrig er blevet anset for at henhøre under den kategori af produkter, hvis priser er reguleret ved fællesskabsbestemmelser, at nationale prisordninger er lovlige, i det omfang de ikke forstyrrer prisdannelsen for råvarer, der anvendes ved fremstilling af de pågældende produkter, og at mælkeerstatninger til kalve må anses for andengangsforarbejdede produkter.

a) Vedrørende anvendelsesområdet for forordning nr. 804/68

9 For at få afklaret disse punkter, har Cour d'appel de Rouen først anmodet Domstolen om at afgøre, om mælkeerstatninger til kalve af den omtvistede art og sammensætning »hvad angår prisfastsættelsen på produktions- eller engroshandelsstadiet« er »omfattet af den fælles markedsordning for landbrugsprodukter«, og især om de omfattes af »enten definitionen af mælk og mejeriprodukter (artikel 1 i forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968) eller definitionen af foderblandinger (artikel 4 i forordning nr. 990/72, som ændret ved forordning nr. 804/76 af 7. april 1976) eller af en hvilken som helst anden gruppe landbrugsprodukter, som henhører under fællesskabsretten i henhold til artikel 38 i Rom-traktaten.«

10 Artikel 1 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) bestemmer i litra b), at den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter gælder for følgende varer: »mælk og fløde, konserveret, koncentreret eller sødet« henhørende under position 04.02 i den fælles toldtarif, der i underpositionerne A II og B I omfatter »mælk og fløde, i pulverform«. Den samme artikel udvider desuden i litra g) anvendelsesområdet for nævnte fælles markedsordning til at omfatte »tilberedt dyrefoder«, der indeholder de ovennævnte produkter.

11 Som allerede konstateret er de omtvistede produkter »tilberedt dyrefoder«, der har et stort indhold af mælkepulver, og som desuden indeholder andre landsbrugsprodukter, hvoraf de fleste henhører under forordning nr. 804/68.

Heraf følger under disse omstændigheder, at dette foder — når henses til dets sammensætning og de ovennævnte bestemmelser i artikel 1, litra b) og g), i forordning nr. 804/68 — er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning og derfor henhører under den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

b) Vedrørende anvendelsen af forordning nr. 990/72

12 Den omstændighed, at de pågældende produkter er omfattet af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, udelukker ikke nødvendigvis, at Kommissionens forordning nr. 990/72 af 15. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 414) finder anvendelse på disse produkter. Denne forordning udgør kun en foranstaltning til gennemførelse af Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250). Da sidstnævnte forordning »om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug«, som det fremgår af dens præambel, er udstedt under henvisning til forordning nr. 804/68, og regulerer en særlig mekanisme i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, følger det heraf, at forordning nr. 990/72 som gennemførelsesforanstaltning til forordning nr. 986/68 også udgør en del af bestemmelserne om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Dens anvendelse på mælk og mejeriprodukter udelukker således ikke anvendelsen af forordning nr. 804/68 om indførelse af den nævnte markedsordning, men forudsætter tværtimod, at disse produkter er omfattet af sidstnævnte forordning.

13 Af alle disse grunde må det første spørgsmål besvares således, at mælkeerstatninger til kalve af den i hovedsagen omhandlende art og sammensætning er mælk og mejeriprodukter i den artikel 1 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 forudsatte betydning og derfor er omfattet af den ved denne forordning indførte fælles markedsordning.

c) Vedrørende anvendelsen af forordning nr. 974/71

14 Den nationale ret har derefter anmodet Domstolen om at afgøre, om foderstoffer som de omtvistede er omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb, der er indført ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 231), og i bekræftende fald om allerede denne omstændighed

i sig selv medfører, at de henhører under den fælles markedsordning i henhold til nævnte forordnings artikel 1, stk, 1.

15 Ifølge artikel 1, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 974/71 finder det i stk. 1 fastsatte system bl.a. anvendelse på

»a) produkter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer;

b) produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de varer, der er nævnt under litra a) og som hører under de fælles markedsordninger . . .«

Det følger af denne bestemmelse, at den omstændighed, at landbrugsprodukterne er omfattet af den fælles markedsordning, ikke er en følge af anvendelsen af den ved forordning nr. 974/71 indførte mekanisme med monetære udligningsbeløb, men derimod principielt udgør en forudgående betingelse for anvendelsen af denne mekanisme. Da foderstoffer af den omtvistede art og sammensætning, som ovenfor fastslået, er omfattet af den ved forordning nr. 804/68 indførte fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, følger det derfor af den nævnte bestemmelse, at den ved forordning nr. 974/71 indførte ordning med monetære udligningsbeløb finder anvendelse på disse produkter.

For produktionsåret 1976/1977 — i hvilket den ministerielle anordning nr. 76-89/P af 22. september 1976 blev udstedt — blev udligningsbeløbene for sådanne produkter fastsat ved Kommissionens forordning nr. 572/76 af 15. marts 1976 (EFT L 68, 1976, s. 5), der hvad angår Frankrig blev suppleret med Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976 (EFT L 79, 1976, s. 4).

16 Under disse omstændigheder må det andet spørgsmål besvares således, at de pågældende mælkeerstatninger på tidspunktet for anvendelsen af de omtvistede nationale prisstopforanstaltninger var omfattet af den ved forordning nr. 974/71 indførte ordning med monetære udligningsbeløb.

d) Vedrørende rækkevidden af forordning nr. 804/68 med henblik på nationale priskontrolforanstaltninger

17 Ved det tredje spørgsmål anmoder den nationale ret Domstolen om at afgøre, om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter efter forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968, alene eller sammen med den fælles markedsordning for oksekød efter forordning nr. 805/68, på nogen måde er til hinder for, at en medlemsstat anvender en national prisstopordning på de pågældende mælkeerstatninger til kvæg. Den nationale ret spørger desuden ved det femte spørgsmål, om den nævnte fælles markedsordning er til hinder for, at en medlemsstat anvender en national prisstopordning, som ikke indeholder særlige regler angående landbrugsprodukter, som er underlagt Fællesskabet.

Da de to spørgsmål er indholdsmæssigt forbundet, vil de være at undersøge under ét.

18 Domstolen har ved en fast praksis — dom af 23. januar 1975 (Galli 31/74, Sml. 1975, s. 47), domme af 26. februar 1976 (Tasca 65/75 og Sadam 88-90/75, Sml. 1976, s. 291 og 323), dom af 29. juni 1978 (Dechmann 154/77, Sml. 1978, s. 1573) og dom af 12. juli 1979 (Grosoli 223/78) — fastslået, at medlemsstaterne på områder, der er omfattet af en fælles markedsordning og så meget desto mere, når denne ordning er baseret på en fælles prisordning — ikke længere ved ensidigt udstedte nationale retsforskrifter kan gribe ind i prisdannelsesmekanismen efter den fælles markedsordning. Det følger af denne praksis, at bestemmelserne i en landbrugsforordning fra Fællesskabet, der indeholder en prisordning for produktions- og engroshandelsstadiet — for så vidt ikke andet bestemmes i andre traktatbestemmelser — ikke berører medlemsstaternes kompetence til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen på detailhandels- og forbrugerstadiet, forudsat at de ikke bringer den pågældende fælles markedsordnings formål eller funktion i fare.

19 Ved samme praksis har Domstolen desuden fastslået, at det i hvert enkelt tilfælde tilkommer den nationale ret at afgøre, om de nationale prisforanstaltninger, som den skal træffe afgørelse om, har virkninger, der er uforenelige med fællesskabsbestemmelserne på området. Herved skal der tages hensyn til den pågældende markedsordnings særlige karakter.

20 Hvad angår de særlige karakteristika for den ved forordning nr. 804/68 indførte fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, må det fremhæves, at den omfatter en pris- og en handelsordning. Prisordningen er baseret på en »indikativpris« for mælk, en »tærskelpris« for visse mælkeprodukter, herunder foderstoffer henhørende under position 23.07 B i den fælles toldtarif, og på en »interventionspris« for bl.a. smør og skummetmælkspulver, der årligt fastsættes af Rådet for det mejeriår, der begynder det efterfølgende år. Desuden er der i denne fælles markedsordning fastsat interventionsforanstaltninger, såfremt markedspriserne skulle falde til et niveau, der ikke gør det muligt at opnå indikativprisen. Disse foranstaltninger omfatter bl.a. støtte til privat oplagring og især støtte til »skummetmælk og skummetmælkpulver, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser« (artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 804/68). Som det fremgår af artikel 2 a) i Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 — der blev indføjet ved Rådets forordning nr. 666/74 af 28. marts 1974 (EFT L 85, 1974, s. 58) — fastsættes disse former for støtte hvert år blandt andet under hensyntagen til interventionsprisen og udviklingen i markedsprisen for konkurrerende produkter i forhold til prisen for skummetmælkspulver.

Endelig foreskriver handelsordningen et system med importafgifter, der fastsættes på grundlag af tærskelprisen, og som omfatter foderstoffer, samt restitutioner både for mælk og konserveret fløde. Desuden er mælkeprodukter, herunder foderstoffer, som allerede konstateret, omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb.

21 Det fremgår af opbygningen af den fælles ordning, at den er baseret på et system med fællesskabspriser, der er snævert indbyrdes forbundne. Den fælles markedsordnings korrekte funktion forudsætter, at en medlemsstat

ikke ensidigt må gribe ind i dannelsen af disse priser. Det er ubestridt, at med virkning fra den 16. september 1976, dvs. dagen efter at det ved den ministerielle anordning nr. 76-86/P af 22. september 1976 indførte prisstop trådte i kraft, blev indikativprisen for mælk og interventionsprisen for skummetmærkspulver forhøjet ved Rådets forordning nr. 558/76 af 15. marts 1976 (EFT 1976, L 67, s. 4). Desuden havde Rådets forordning nr. 560/76 af 15. marts 1976 (EFT 1976, L 67, s. 10) med virkning fra 16. september 1976 også forhøjet tærskelprisen for blandfoder.

22 Den af den franske regering anførte omstændighed, at mælkeerstatninger til kalve ikke som sådanne er omfattet af en prisgaranti i form af en interventionspris, fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, kan ikke udelukke risikoen for en kollision mellem de nationale prisstopforanstaltninger for disse produkter og den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Selv om der ikke eksisterer nogen interventionspris for mælkeerstatninger til kalve, er interventionsprisen for mælkepulver ikke desto mindre, når henses til disse produkters sammensætning, en bestanddel af deres pris. Desuden kan den af den franske regering fremhævede omstændighed, at den pågældende nationale prisstopordning er en midlertidig konjunkturmæssig foranstaltning, der ikke i sig selv har nogen nævneværdig indflydelse på det pågældende marked, ikke udelukke, at denne ordning viser sig at være uforenelig med de fællesskabsretlige bestemmelser på landbrugsområdet, da selv et midlertidigt og konjunkturmæssigt prisstop vil kunne bringe den pågældende fælles markedsordnings formål og funktion i fare. Endelig er den af den franske regering foretagne sondring mellem nationale foranstaltninger for råvarer, der er omfattet af den fælles markedsordning, og nationale foranstaltninger for forarbejdede produkter, der er fremsstillet af disse råvarer, ingen garanti for, at enhver kollision mellem den nationale prisordning og bestemmelserne vedrørende den fælles markedsordning er udelukket, når såvel råvarerne som de sammensatte produkter, der indeholder disse råvarer, henhører under den fælles markedsordning, og når der mellem begge kategorier består en snæver forbindelse, hvad angår priserne.

23 Disse særlige træk ved den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er blandt dem, som den nationale ret bør tage i betragtning sammen med andre træk ved denne ordning ved afgørelsen af, om nationale prisstopforanstaltninger, som de omtvistede, på omsætningsstadiet for varer henhørende under en sådan ordning, bringer denne ordnings formål eller funktion i fare.

24 Det tredje og femte spørgsmål må derfor besvares således, at Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 skal fortolkes således, at den er til hinder for at anvende en national prisstopordning af den af den nationale ret nævnte art på afsætningsstadiet for mælkeerstatninger til kalve henhørende under den ved denne forordning indførte fælles markedsordning, når anvendelsen af en sådan ordning bringer markedsordningens formål eller funktion, herunder især dens prisordning, i fare.

d) Vedrørende EØF-traktatens artikler 30-34

25 Domstolen anmodes ved det fjerde spørgsmål om at afgøre, om reglerne om frie varebevægelser i EØF-traktatens artikler 30-34, og mere specielt, artikel 22 i forordning nr. 804/68 for mælk og mejeriprodukter, er til hinder for, at der anvendes en national prisstopordning for disse produkter, som udelukker, at en stigning i købspriserne for råvarer eller færdigprodukter får virkning på salgspriserne.

26 EØF-traktatens artikel 30 forbyder alle foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i samhandelen mellem medlemsstaterne, og dette forbud gentages i artikel 22 i forordning nr. 804/68 for så vidt angår markedet for mælk og mejeriprodukter. Det er herved tilstrækkeligt, at de pågældende foranstaltninger direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre indførslerne mellem medlemsstaterne. Selv om en prisstopordning, der uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte produkter, ikke i sig selv er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, kan den imidlertid have en sådan virkning, når priserne ligger på et sådant niveau, at afsætningen af indførte produkter bliver enten umulig eller vanskeligere end afsætningen af indenlandske

produkter. Dette er især tilfældet med en national ordning, der udelukker en overvæltning af prisforhøjelsen for indførte produkter på salgspriserne og fastfryser priserne på et så lavt niveau — når henses til den almindelige situation for importerede produkter sammenlignet med situationen for indenlandske produkter — at de erhvervsdrivende, der ønsker at importere de pågældende produkter til den pågældende medlemsstat, kun kan gøre dette med tab eller, når henses til niveauet for de fastfrosne priser for indenlandske produkter, er nødt til at give sidstnævnte produkter forrang.

27 Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

28 Under hensyn til disse betragtninger må det fjerde spørgsmål besvares således, at de i EØF-traktatens artikler 30 til 34 indeholdte bestemmelser om frie varebevægelser er til hinder for, at der på mælkeerstatninger til kalve henhørende under den ved forordning nr. 804/68 indførte fælles markedsordning anvendes en national prisstopordning, som udelukker, at en stigning i købspriserne for råvarer eller færdigprodukter, der er indført fra en anden medlemsstat, får virkning på salgspriserne, når priserne som følge af prisstoppet ligger på et sådant niveau, at afsætningen af indførte produkter bliver enten umulig eller vanskeligere end afsætningen af indenlandske produkter.

e) Vedrørende EØF-traktatens artikler 5 og 85

29 Den nationale ret har endelig anmodet Domstolen om at afgøre, om bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 5 og 85 er til hinder for, at en medlemsstat anvender en national prisstopordning for produkter, der er omfattet af fællesskabsretten.

30 EØF-traktatens artikel 5, stk. 2, opstiller et princip om, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at træffe nogen foranstaltning, der kan bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Traktatens artikel 85 forbyder »alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis« der udviser visse særlige

karakteristika set ud fra den ved traktaten tilsigtede konkurrenceordning. En national prisstopordning for produkter, der er omfattet af fællesskabsretten, og som ikke kan anses som en aftale mellem virksomheder, eller en vedtagelse inden for sammenslutninger af virksomheder eller en samordnet praksis, falder derfor ikke ind under anvendelsesområdet for nævnte artikel 85. Selv om en medlemsstats anvendelse af en sådan national ordning på produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, er i strid med princippet i traktatens artikel 5, fordi den bringer den fælles ordnings formål eller funktion i fare, skal bedømmelsen af en sådan ordnings forenelighed med fællesskabsretten dog ikke ske ud fra traktatens artikel 85, men ud fra bestemmelserne om den nævnte markedsordning.

31 Herefter er det tilstrækkeligt at besvare det sjette spørgsmål således, at EØF-traktatens artikel 85 efter sit saglige anvendelsesområde ikke omfatter en national prisstopordning.

Vedrørende sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Cour d'appel de Rouen, afdelingen for kriminalsager, ved dom af 13. december 1978, for ret:

1. **Mælkeerstatninger til kalve af den i hovedsagen omhandlede art og sammensætning er mælk og mejeriprodukter i den i artikel 1 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 forudsatte betydning og er derfor omfattet af den ved denne forordning indførte fælles markedsordning.**

2. De pågældende mælkeerstatninger var på tidspunktet for anvendelsen af de omtvistede nationale prisstopforanstaltninger omfattet af den ved forordning nr. 974/71 indførte ordning med monetære udligningsbeløb.

3. Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 skal fortolkes således, at den er til hinder for at anvende en national prisstopordning af den af den nationale ret nævnte art på afsætningsstadiet for mælkeerstatninger til kalve henhørende under den ved denne forordning indførte fælles markedsordning, når anvendelsen af en sådan ordning bringer markedsordningens formål eller funktion, herunder især dens prisordning, i fare.

4. De i EØF-traktatens artikel 30 til 34 indeholdte bestemmelser om frie varebevægelser er til hinder for, at der på mælkeerstatninger til kalve henhørende under den ved forordning nr. 804/68 indførte fælles markedsordning anvendes en national prisstopordning, som udelukker, at en stigning i købspriserne for råvarer eller færdigprodukter, der er indført fra en anden medlemsstat, får virkning på salgspriserne, når priserne som følge af prisstoppet ligger på et sådant niveau, at afsætningen af indførte produkter bliver enten umulig eller vanskeligere end afsætningen af indenlandske produkter.

5. EØF-traktatens artikel 85 omfatter efter sit saglige anvendelsesområde ikke en national prisstopordning.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. oktober 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident