ningsled og herved efter den nationale rets skøn bringer markedsordningens målsætning eller funktion i fare.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. november 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 20. SEPTEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

I — De fem sager, der har givet anledning til de foreliggende anmodninger om præjudicielle afgørelser, er straffesager, som den belgiske anklagemyndighed har anlagt mod en række producenter af blandfoder, der alle er hjemmehørende i Vestflandern; producenterne er tiltalt for at have overtrådt artiklerne 1 og 12 i den ministerielle bekendtgørelse af 22. december 1971 om anmeldelse af prisforhøjelser ved tre gange i løbet af 1973 at have gennemført prisforhøjelser uden forudgående anmeldelse til økonomiministeriet. Det spørgsmål, Domstolen har fået forelagt ved fem domme, afsagt samme dag af Belgiens højeste retsinstans og registreret på Domstolens justitskontor den 2. februar 1979, er enslydende i alle de fem sager.

Til forskel fra Grosoli-sagen, i hvilken Domstolen afsagde dom den 12. juli 1979, og som drejede sig om kontrol med priserne på oksekød i detailledet, og Buys-sagen, der står over for at skulle afgøres, og som drejer sig om prisstop i produktions- og engrosledet for mælkeerstatninger til kalve, vedrører de foreliggende sager en obligatorisk ordning vedrørende anmeldelse af prisforhøjelser. Denne ordning er en teoretisk set mere

1 — Oversat fra fransk.

fleksibel ordning end den, der forelå til bedømmelse i Dechmann-sagen (dom af 29. 6. 1978, Sml., s. 1573) og minder om det franske system med fri prisfastsættelse under tilsyn og om den nederlandske prisregulering. Det er således endnu en gang spørgsmålet om forenelighed af nationale indgreb med et enhedsmarked kendetegnet ved frie varebevægelser og ved lige og fri konkurrence, der foreligger til bedømmelse. I det foreliggende tilfælde kompliceres problemet vedrørende fællesskabsrettens betydning for den kompetence, medlemsstaterne har bevaret på prisområdet, af, at der findes bestemmelser, der giver Fællesskabets myndigheder beføjelse til at fastsætte priserne i produktionsledet for en række landbrugsprodukter.

II — Ifølge Domstolens hidtidige faste praksis kan den ikke i en sag i henhold til traktatens artikel 177 udtale sig om nationale reglers forenelighed med fællesskabsrettens bestemmelser. Domstolen er derimod beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under fællesskabsretten hørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere de nævnte forskrifters forenelighed med den påberåbte fællesskabsbestemmelse. Det stillede spørgsmål må derfor antages at skulle gå ud på, i hvilken udstrækning medlemsstaterne efter traktatens artikel 30 fortsat er beføjede til at indføre en ordning, hvorefter enhver producent eller importør er forpligtet til at anmelde enhver påtænkt forhøjelse af priserne på det indenlandske marked på alle produkter, råstoffer, næringsmidler eller øvrige varer samt alle tjenesteydelser senest to måneder før forhøjelsen.

Der er her som sædvanligt i sådanne sager anledning til at sammenholde traktatens bestemmelser med et bestemt nationalt regelsæt af hensyn til den nationale rets mulighed for at beskytte de berørte parters eventuelle interesser. Da de nationale bestemmelser er særdeles udtømmende behandlet i sagsfremstillingen til dommen, vil jeg nøjes med at fremdrage følgende punkter:

Formålet med den ministerielle bekendtgørelse af 22. december 1971, som senere flere gange er ændret, og hvortil der er udstedt flere tilføjelser, er det samme som formålet med en række bestemmelser (jf. navnlig ministeriel bekendtgørelse af 2. 9. 1966), som den er trådt i stedet for. Der er ganske vist ikke tale om et egentligt prisstop, men ved hjælp af den udtrykkelige eller stiltiende godkendelse og den ventetid, der gælder herfor, opnås dog en lignende virkning. Den bremse, der herved lægges på prisudviklingen, og økonomiministeriets beføjelse til skønsmæssigt at udskyde en forhøjelse i seks måneder (artikel 5 i den ministerielle bekendtgørelse) bevirker, at det fra forskellig side hævdes, at ordningens egentlige sigte er at fastfryse priserne.

Belgiens Hof van Cassatie, hvis konstateringer har bindende virkning, har, selv om de tiltalte ikke anmeldte den af dem gennemførte prisforhøjelse, og artikel 5 i den ministerielle bekendtgørelse således ikke blev anvendt på deres forhold, opsummeret den pågældende ordnings

almindelige virkninger på følgende måde:

1. Der sondres ifølge ordningen ikke mellem produkter, der er indført, og produkter, der ikke er det. Den anvendes altså »uden forskel på indenlandske varer og på importerede varer«, som det siges i Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969 om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-traktaten.

2. Den bemyndiger imidlertid ministeren til at forhindre overvæltning af det *umiddelbare* tryk fra prisforhøjelser på *indførte* varer eller til i hvert fald at forsinke den ud over grænsen for det *forsvarlige.*

3. For virksomheder som dem, de tiltalte leder, medfører ordningen således *nødvendigvis* en sådan forsinkelse på grund af den foreskrevne forvaltningsprocedure.

III — Kommissionen har i sit indlæg anerkendt, at en ordning som den omhandlede medfører en reel forskelsbehandling, for så vidt som producenten derved til forskel fra den, der anvender *indenlandske* råvarer, afskæres fra at indkalkulere »de med *indførslen* forbundne supplerende omkostninger« i salgsprisen. Når en anmeldelse om prisforhøjelse for sådanne indenlandske råvarer indgives, ved de erhvervsdrivende det jo med det samme, og den producent, der anvender disse råvarer, kan så selv straks anmelde en tilsvarende forhøjelse af sine priser. Han kan rent faktisk overvælte stigningen i råvarepriserne på sin salgspris og således holde en uændret fortjenstmargen, mens salget af produkter, der er fremstillet af udenlandske råvarer — der er genstand for pludselige og uforudselige prisstigninger — bliver enten umuligt eller i al fald langt vanskeligere end salget af samme produkter fremstillet af tilsvarende indenlandske råvarer som følge af den praksis, ministeren følger ved anvendelsen af artikel 5 i den ministerielle bekendtgørelse. Der er tale om en foranstaltning, der reelt kan anvendes, og som faktisk ifølge Hof van Cassatie er blevet anvendt forskelligt på indenlandske varer og importerede varer i den i artikel 2, stk. 3, litra c), i Kommissionens direktiv 70/50 forudsatte betydning. En »skjult forskelsbehandling« af denne art er nødvendigvis en foranstaltning med tilsvarende virkning.

Domstolen har om maksimalpriser fastsat af en stat udtalt, at »en maksimalpris, *i hvert fald for så vidt den finder anvendelse på indførte varer,* [således er] en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, navnlig når den er fastsat på et så lavt niveau, at virksomheder, der ønsker at indføre sådanne varer i den pågældende medlemsstat — på grund af de importerede varers generelle stilling i forhold til de indenlandske varers — kun kan gøre dette med tab« (præmis 28 i Tasca-dommen af 26. 2. 1976, Sml. s. 291; præmis 36 i Sadam-dommen af 26. 2. 1976, Sml. s. 323).

Endvidere har Domstolen i van Tiggelesagen (dom af 24. 1. 1978, præmis 14, Sml. s. 39) om en mindsteprisordning udtalt, at »en hindring for indførslen ... således især [vil] kunne indtræde derved, at en national myndighed fastsætter priser eller fortjenstmargener på et sådant niveau, at de *indførte* varer bliver stillet ugunstigt i forhold til tilsvarende indenlandske varer, enten fordi de ikke vil kunne afsættes med fortjeneste under de fastsatte vilkår, eller fordi et konkurrenceforspring, som skyldes lavere kostpriser, bliver udlignet«.

Selv om det er korrekt, at de belgiske regler om anmeldelse af prisforhøjelser ikke giver ministeren mulighed for at fastsætte fortjenstmargenerne i omsætningsledene, vanskeliggør de dog en *individuel* anmeldelse om prisforhøjelse og medfører, at producenterne i praksis ikke har anden udvej end at blive stående ved den prispolitik, som de har meddelt ministeren under iagttagelse af anmeldelsesproceduren. Ordningen kan derfor tilskynde til indgåelse af aftaler eller til samordnet praksis mellem producenter. I det foreliggende tilfælde har de fem tiltalte i hovedsagerne foretaget de omhandlede forhøjelser efter »instrukser« fra sammenslutningen af foderstoffabrikanter, der »tilrådede« dem denne adfærd. Denne ordning lægger en dæmper på tilskyndelsen til at nedsætte priserne og til at konkurrere.

Og selv om det endelig er korrekt, at foderstofproducenter, der anvender udenlandske råvarer, kan erhverve disse til mere fordelagtige priser end dem, de må betale for indenlandske råvarer, såfremt deres hjemlige valuta opskrives, rummer denne ordning en tilskyndelse for producenterne til at indkøbe dyre indenlandske råvarer og således sælge dyre produkter i stedet for billige, og den fremmer eksporten til de andre medlemsstater og til tredjelande af animalske produkter (f.eks. svinekød), til hvilke der er anvendt indførte råvarer.

IV — Kommissionen har anført, at den ordning, de belgiske myndigheder har indført, »direkte kan hindre samhandelen i Fællesskabet« i den i Dassonville-sagen forudsatte betydning (Sml. 1974, s. 837), men mener dog, at ordningen har vægtige grunde for sig, idet den forfølger et »mål af almen interesse« og tjener til opfyldelse af »en række tvingende krav«.

Kommissionen har med denne udtryksmåde villet henholde sig til Domstolens dom af 20. februar 1979 i Rewe-sagen (præmisserne 8 og 14). Jeg kan imidlertid ikke indse, hvorledes effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse, alle forhold, som den tyske regering henviste til i nævnte sag, kan være »tvingende krav«, hvormed den her omhandlede ordning kan begrundes.

Kommissionen har desuden henvist til traktatens artikel 2, hvorefter Fællesskabet bl.a. har til opgave at fremme en »øget stabilitet«. Et så vidt begreb kan imidlertid ikke påberåbes til støtte for en hvilken som helst national prisregulerende foranstaltning.

Jeg er da også mest tilbøjelig til at tro, at Kommissionen har tænkt på inflationsbekæmpelsen og konjunkturpolitikken, der er behandlet i artikel 103 i traktaten, og som Det forenede Kongeriges regering udtrykkeligt omtaler i sit indlæg.

Domstolen har imidlertid (i præmis 22 i Dechmann-dommen af 29. 6. 1978, Sml. s. 1585) udtalt, at artikel 103 »... ikke [vedrører] de områder, som allerede er blevet fælles, såsom den fælles markedsordning af landbrugsvarer«.

Udgifterne til råvarerne til de foderstoffer, som de tiltalte handler med, udgør næsten 80 % af kostprisen. Men disse råvarer er næsten alle (ligesom de fleste af de animalske produkter, som de benyttes til fremstilling af, svinekød m.m.), landbrugsprodukter, der omfattes af en fælles markedsordning, og medlemsstaterne kan kun udøve deres kompetence med hensyn til prisregulering vedrørende landbrugsprodukter samt produkter forarbejdet på grundlag heraf, såfremt de fælles markedsordningers målsætning og funktion ikke herigennem bringes i fare.

Heller ikke artikel 103 giver derfor medlemsstaterne frihed til at indføre en hvilken som helst foranstaltning til regulering af prisdannelsen. Den indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at rådføre sig med hinanden og med Kommissionen og forudsætter, at Rådet vedtager egnede foranstaltninger og udsteder direktiver med nærmere regler for anvendelsen af disse foranstaltninger. Endvidere finder artikel 103 anvendelse med forbehold af traktatens øvrige bestemmelser, og nationale konjunkturpolitiske foranstaltninger må ikke bryde med grundsætningen om forbud mod forskelsbehandling. Medlemsstaterne er under alle omstændigheder forpligtet til ved anvendelsen af deres prisregulerende foranstaltninger vedrørende forarbejdede landbrugsvarer at tage hensyn til de »fællesskabsinterne« prisudsving, der indtræder for basisprodukter, og til at tillade producenterne af forarbejdede produkter at overvælte de stigninger, der herved bliver tale om, på deres priser.

Medens det i *national* sammenhæng nok er betænkeligt, at den priskontrollerende myndighed sætter grænser for et enkelt underprodukt af en vis varetype og fastsætter en og samme pris for forskellige varer, selv om en af disse har en højere kostpris end de andre, må det i *fællesskabssammenhæng* være udelukket, at en national myndighed kan give produkter fremstillet på det nationale territorium en fortrinsstilling. Der ville her med en tilsyneladende lige behandling være tale om en overtrædelse af grundsætningen om de erhvervsdrivendes lighed for den økonomiske fællesskabslovgivning.

Med hensyn til betalingsbalancepolitikken (artiklerne 104 og 109 i traktaten) vil jeg nøjes med at henvise til, at Domstolen i dom af 10. december 1969, Kommissionen mod Den franske Republik og Den franske Republik mod Kommissionen (præmis 17, Sml. 1969, s. 143) har fastslået, at det »ved udøvelsen af den forbeholdte kompetence ... ikke [er] tilladt at træffe ensidige foranstaltninger, som er forbudt ifølge traktaten«.

Kommissionen har endelig henholdt sig til et andet aspekt af sin argumentation, hvorefter de hindringer og ulemper, der ved den pågældende ordning påføres de erhvervsdrivende, ikke lader sig udskille fra ordningen og ikke går ud over det, som synes nødvendigt for at sikre, at den fungerer hensigtsmæssigt. På mig virker denne argumentation dog lidet overbevisende; anmeldelsesordningen har jo hverken været en absolut nødvendighed eller den eneste mulighed, eftersom administrationen allerede fra foråret 1975 benyttede sig af en ordning med »programaftaler« (contrats de programme). I ovennævnte van Tiggele-dom har Domstolen om den nærbeslægtede ordning med »faste mindstepriser« da også udtalt (præmis 19, Sml. 1978, s. 40), at »nødvendigheden for importøren eller den handlende af at underkaste sig de administrative formaliteter, der er forbundet med en sådan ordning, *i sig selv* kan udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion«.

V — Kommissionen anerkender da også til slut, at en national ordning med forudgående anmeldelse af prisforhøjelser, som gælder uden forskel for varer indført fra de andre medlemsstater og for varer fremstillet på det nationale territorium, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion *i det omfang,* det af den administrative praksis, de kompetente myndigheder følger, fremgår, at importerede varer stilles ringere end indenlandske. *Denne mulighed foreligger,* hvor der *systematisk* nedlægges forbud mod gennemførelse af den anmeldte forhøjelse alene for indførte produkter i den seksmåneders periode, der gælder som maksimum. En fællesskabsretlig vurdering af den pågældende ordning vil herefter bero på økonomiministeriets praksis vedrørende artikel 5 i den ministerielle bekendtgørelse, dvs., at der kræves oplysninger om antallet og hyppigheden af de foranstaltninger, der har karakter af prisfastsættelse, samt om antallet af afslag på godkendelse af anmeldte forhøjelser. Muligheden for at anvende artikel 30 og for at gøre de deri indeholdte forbud gældende over for meldemsstaterne vil dermed afhænge af en efterprøvelse af de praktiske konsekvenser af anvendelsen af den nationale regulering eller af de ricisi, hvormed denne anvendelse eventuelt er forbundet.

Men hvilken ret er i stand til at afgøre, om den belgiske ordning truer det fælles marked for basisprodukter til fremstilling af blandfoder i dets målsætning og funktion? Hvilken ret råder over en sådan viden og sådanne metoder eller midler, at den på grundlag af stedfundne prisændringer og den hyppighed, hvormed den pågældende ordning anvendes, kan tage stilling til de af Kommissionen nævnte tilfælde af uforenelighed?

Som jeg udtalte i mit forslag til afgørelse i I.C.A.P.-sagen den 13. marts 1979, bør man ikke overlade den nationale ret »den opgave at gennemføre undersøgelser, der er vanskelige og ofte hviler på usikre sammenligninger«. Herved ville retten skulle afgøre et makro-økonomisk spørgsmål vedrørende det samlede fællesmarkeds funktion. Som jeg ligeledes udtalte i mit forslag til afgørelse i

Dechmann-sagen (Sml. 1978, s. 1593), synes alene Kommissionen i stand til at give de fornødne oplysninger.

Det belgiske økonomiministeriums pristilsyn har imidlertid besvaret det af Domstolen stillede spørgsmål om, hvor hyppigt det i perioden 1971 til 1975 nægtede at give tilladelse til eller udsatte gennemførelsen af anmeldte prisforhøjelser for henholdsvis produkter indført til Belgien og indenlandske produkter, ved at oplyse, at det ikke fører statistik på dette område, og at det ikke efterfølgende er muligt at udfærdige en sådan statistik!

Kommissionen, der er blevet anmodet om at give oplysninger om prisudviklingen for blandfoder i hele Fællesskabet i perioden 1971 til 1975, navnlig i 1973, og i de medlemsstater, der ikke havde truffet foranstaltninger af samme art som dem, der indeholdes i den omhandlede bekendtgørelse, har meddelt, at fællesskabsstatistikkerne er aldeles uigennemsigtige med hensyn til denne udvikling, og at det derfor ikke er muligt at sammenligne de priser, der er tale om. Under disse omstændigheder må det være absolut udelukket, at en national ret kan afgøre, om den administrative praksis, de kompetente myndigheder har fulgt, har medført en ringere stilling for indførte end for indenlandske produkter, og dette må gælde, selv om retten har kompetence til at træffe afgørelse i sidste instans.

Eftersom sådanne »ulemper« — som anført af generaladvokat Capotorti i hans forslag til afgørelse af 27. juni 1979 i Grosoli-sagen »er uadskilleligt forbundet med opbygningen af de nationale retsordener«, må der i fællesskabsretten — af retssikkerhedsgrunde og af hensyn til en ensartet retsanvendelse — drages følgende konklusion:

EØF-traktatens artikel 30 giver ikke, for så vidt angår en ordning som den, der er indført ved den pågældende ministerielle bekendtgørelse, foderstofproducenterne nogen rettighed, som de nationale retter kan beskytte.