DOMSTOLENS DOM
AF 5. JULI 1977 [1]

Granaria B.V.
mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

»Skummetmælkspulver«

Sag 116/76

Sammendrag

1. *Landbrug — fælles markedsordning — fællesskabsordning — pålagte afgifter — diskriminerende fordeling mellem de forskellige landbrugssektorer — utilstedelighed*
   (EØF-traktatens artikel 39, artikel 40, stk. 3, andet afsnit)

2. *Landbrug — fælles markedsordning — skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med — obligatorisk opkøb — Rådets forordning nr. 563/76 — ugyldighed*

1. En fællesskabsordning, som indebærer en diskriminerende fordeling mellem de forskellige landbrugssektorer, kan ikke retfærdiggøres som en gennemførelse af formålene for den fælles landbrugspolitik.

2. Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder, er ugyldig.

I sag 116/76

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af »College van Beroep voor het Bedrijfsleven«, Nederlandene, er forelagt Domstolen for i en sag, som verserer for denne ret mellem

GRANARIA B.V., Rotterdam

og

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN, Haag,

1 — Processprog: Nederlandsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18),

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I – De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter hjemler et prissystem, blandt andet med en indikativpris for mælk og med interventionspriser, hovedsagelig for smør og skummetmælkspulver.

Til trods for dette prissystem har Fællesskabet en overproduktion af mælk, som navnlig medfører anseelige interventionslagre af skummetmælkspulver.

2. Blandt de foranstaltninger, som Fællesskabets institutioner har truffet for at mindske disse lagre, er Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18).

Det nævnes i forordningens første betragtning, at de lagerbeholdninger af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne har opkøbt, har nået et meget stort omfang, og at disse beholdninger udgør en vigtig proteinkilde, som kan anvendes til foderbrug. Det siges i den anden betragtning, at der med henblik på en mere

omfattende anvendelse af denne type proteiner i foder til andre dyr end kalve bør fastsættes en forpligtelse til at opkøbe en vis mængde skummetmælkspulver. Det anføres i den femte betragtning, at de trufne foranstaltninger på grund af lagrenes størrelse, deres fortsatte vækst og de dermed forbundne omkostninger for at være effektive skal finde anvendelse snarest muligt blandt andet på de transaktioner, der allerede er påbegyndt i forbindelse med langtidskontrakter.

For at sikre, at denne forpligtelse overholdes, er ydelse af støtte til visse vegetabilske næringsmidler (raps- og rybsfrø, sojabønner osv.) betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af et dokument, der er udfærdiget efter fællesskabsforskrifter, og som er udstedt af den kompetente myndighed i den medlemsstat, der fører kontrol med denatureringen, herefter kaldet »opkøbs- og denatureringsattest« (artikel 2 og 6).

Enhver fri omsætning i Fællesskabet af importerede vegetabilske næringsmidler (såsom olieholdige frø, mel af disse frø, visse fodertilberedninger etc.) er betinget af fremlæggelse af et »proteincertifikat« (artikel 3, stk. 1).

Dette certifikat udstedes af medlemsstaterne til enhver, som anmoder herom. Udstedelse af »proteincertifikater« er betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af en »opkøbs- og denatureringsattest« (artikel 3, stk. 2).

For kontrakter, som afsluttes inden forordningens ikrafttræden, bærer de personer, der successivt opkøber de i artikel 2 og 3 nævnte varer eller de proteinvarer, som er opnået ved forarbejdningen af disse varer, virkningen af den byrde, som følger af den i forordningen fastsatte ordning (artikel 5).

Forordningen trådte i kraft den 15. marts 1976. Den fandt anvendelse fra den 1. april 1976 med undtagelse af artikel 3, stk. 1 og artikel 5, for så vidt angår den byrde, som er en følge af anvendelsen af artikel 3, stk. 1, idet disse først skulle finde anvendelse fra den 19. marts 1976 (artikel 11, stk. 1 og 2).

I afventen af gennemførelsesbestemmelser kunne medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for, at frigivelse af de varer, som er angivet til fri omsætning, kun sker på betingelse af, at den pågældende stiller en sikkerhed, der garanterer overholdelse af disse bestemmelser (artikel 11, stk. 3).

Forordningen fandt anvendelse indtil den 31. oktober 1976 (artikel 11, stk. 4). Rådet kunne, såfremt en mærkbar nedsættelse af de eksisterende lagre af skummetmælkspulver ikke var opnået på denne dato, beslutte at forlænge ordningen for det tidsrum, som var nødvendigt for at nå dette mål (artikel 11, stk. 5). Der blev imidlertid ikke truffet en sådan beslutning.

3. Sagsøger i hovedsagen, Granaria B.V. (herefter benævnt sagsøger), anmodede den 24. marts 1976 sagsøgte i hovedsagen, Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (herefter benævnt sagsøgte), om at udstede et proteincertificat i henhold til artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 563/76 med henblik på fri omsætning i Fællesskabet af et parti nordamerikansk majsglutenfodermel-pellets, henhørende under position 23.03 A II i FTT.

Samme dag besvarede sagsøgte anmodningen med, at det under hensyn til forordning nr. 563/76, navnlig artikel 3 og 11, ikke var muligt at udstede proteincertifikater, som der ikke var stillet sikkerhed for.

4. Sagsøger indklagede sagsøgtes afslag for College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Sagsøger gjorde for College navnlig gældende, at Hoofdproduktschaps afslag burde annulleres, idet den forordning, som lå til grund herfor, var ugyldig, fordi den stred mod forskellige bestemmelser og principper i den europæiske ret.

5. Da College van Beroep fandt, at tvisten rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, udsatte den ved kendelse af 7. december 1976 sagen og anmodede i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

I. – Er forordningens formål:
   a) en mærkbar nedsættelse af de eksisterende lagre af skummetmælk således som forordningens artikel 11, sidste afsnit lader formode, eller:
   b) en mere omfattende anvendelse af proteiner i skummetmælkspulver i foder til andre dyr end kalve?
   – Hvis formålet må antages at være det under litra a) anførte, opfylder forordningen da de krav om begrundelse, der er anført i traktatens artikel 190?
   – Hvis dette sidste spørgsmål må besvares benægtende, medfører dette så, at forordningen som følge af modstrid med nævnte artikel 190 er uden bindende virkning?

II. – Er den ordning, som indeholdes i forordningen – hvorefter udstedelse af det proteincertifikat, der kræves for at kunne bringe de i artikel 3 omhandlede varer i fri omsætning i Fællesskabet fra 1. april 1976, betinges enten af fremlæggelse af et bevis for opkøb og denaturering af skummetmælkspulver eller af en sikkerhedsstillelse og i tidsrummet fra den 19. marts 1976 til den 1. april 1976 af en sikkerhedsstillelse – uforenelig med den fælles landbrugspolitiks formål, således som de er angivet i traktatens artikel 39?
   – Er forordningen i bekræftende fald uden bindende virkning?

III. – Er denne ordning i strid med ordningen og principperne i traktatens artikel 3, litra f) og artikel 85 og 86?
   – Er forordningen i bekræftende fald uden bindende virkning?

IV. – Er denne ordning i strid med forbudet mod forskelsbehandling, således som det blandt andet har fundet udtryk i traktatens artikel 40, stk. 3?
   – Er forordningen i bekræftende fald uden bindende virkning?

V. – Hvis forordningens anvendelse giver Fællesskabet indtægter, og hvis disse indtægter ikke skal betragtes som »egne indtægter« i den betydning, der er anført i artikel 1 i Rådets afgørelse af 21. april 1970 (EFT 1970 (I), s. 201; org.ref. JO L 94 af 28. 4. 1970), er forordningen da som følge af modstrid med denne afgørelse uden bindende virkning?

VI. – Kan Rådet i medfør af traktaten foreskrive, således som det har gjort i forordningens artikel 5, at køberen ifølge kontrakter, der er afsluttet inden denne forordnings ikrafttræden, bærer byrder, som sælger påføres som følge af en fællesskabsforordning?
   – Hvis dette spørgsmål må besvares benægtende, er forordningen da af den grund uden bindende virkning?

VII. – Skal artikel 11, stk. 3 i forordningen forstås således, at medlemsstaterne allerede før 1. april 1976 var beføjet til at kræve en sikkerhedsstillelse som betingelse for at udstede et proteincertifikat, skønt forordningens artikel 11, stk. 2 bestemmer, at forordningen først fandt anvendelse fra 1. april 1976?

6. Samme problem er det centrale i erstatningskravene i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG m.fl. mod Rådet og Kommissionen, og i de præjudicielle anmodninger i sag 114/76, Bela-Mühle mod Grows-Farm GmbH & Co. KG og de forenede sager 119 og 120/76, Ölmühle Hamburg AG mod Hauptzollamt Hamburg-Waltershof og Kurt A. Becher mod Hauptzollamt Bremen-Nord.

7. Kendelsen fra College van Beroep er registreret på Domstolens justitskontor den 9. december 1976.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren, repræsenteret af advokat B. H. ter Kuile, Haag, af sagsøgte, repræsenteret af dennes sekræter A. W. F. Helmstrijd, samt af Rådet, representeret af dets juridiske konsulent, Bernhard Schloh, som befuldmægtiget, bistået af Rådets juridiske konsulent G. Peters, samt af Kommissionen, repræsenteret af dens juridiske konsulenter, P. Gilsdorf og J. H. J. Bourgeois, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Inden *Granaria* udtaler sig om de præjudicielle spørgsmål, gør firmaet gældende, at de omhandlede nationale institutioner og fællesskabsinstitutioner ved anvendelsen af forordning nr. 563/76 har krænket et retsprincip om, at den pågældende myndighed omhyggeligt skal forberede sine retsakter: på den omhandlede dato var der usikkerhed på næsten alle punkter vedrørende gennemførelsen og anvendelsen af forordningen. Granaria nævner i så henseende især, at:

- størrelsen af salgsprisen på skummetmælk ikke var blevet fastsat af de (nederlandske) interventionsorganer;
- størrelsen af den sikkerhed, som eventuelt skulle stilles forud, ikke var blevet fastsat i forskellige medlemsstater; i hvert fald varierede den fra medlemsstat til medlemsstat;
- reglerne for denaturering af mælkepulveret endnu ikke var blevet fastlagt, i det mindste ikke i Nederlandene;
- det var uvist, om proteincertifikaterne i Fællesskabets medlemsstater var gyldige, og om de kunne omsættes;
- man praktisk taget intet kendte til, hvorledes det bevis for opkøb og denaturering, som nævnes i artikel 6 i forordning nr. 563/76, skulle fungere, og hvilken form det skulle have, lige så lidt som
- man vidste, hvorledes de byrder, som en importør som Granaria fik pålagt ved forordning nr. 563/76, skulle overvæltes på de successive købere i henhold til artikel 5 i forordning nr. 563/76.

En krænkelese af dette retsprincip, som Domstolen bør beskytte, kan berøve forordning nr. 563/76 den bindende virkning på de punkter, som College har angivet, uafhængigt af, i hvilket omfang forordningen også strider mod en eller anden bindende generel forskrift.

Da College ikke i sine spørgsmål har taget muligheden for en krænkelse af denne retsgrundsætning i betragtning, bør disse spørgsmål, når dette er muligt, forstås således, at de også omhandler, i hvilket omfang fællesskabsinstitutionerne og de kompetente nationale myndigheder tilstrækkelig omhyggeligt forberedte deres retsakter i forhold til Granaria ved gennemførelsen af bestemmelserne i forordning nr. 563/76 under de den 24. maj 1976 eksisterende faktiske omstændigheder.

Kommissionen og Rådet henviser først til de betragtninger, som de har fremsat i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77.

Vedrørende det første spørgsmål

Ifølge *Granaria* viser såvel overskriften som betragtningerne til forordning nr. 563/76, at dens formål var, at de proteiner, der findes i de store mængder disponibelt skummetmælkspulver, fik en mere omfattende anvendelse i foder til andre dyr end kalve. Forordningens begrundelse siger intet om en interventionsordning til fjernelse af overskuddene af skummetmælkspulver.

Den begrænsning, at mælkepulveret skal denatureres med henblik på at sikre, at

det udelukkende anvendes til foder, kan i øvrigt ikke forliges med det formål, som består i at øge afsætningen af skummetmælkspulver og således at fjerne overskuddene. Hvis Rådet havde villet nå dette mål, havde det nøjedes med at sikre afsætningen af større mængder skummetmælkspulver uden hensyn til, hvorledes dette skulle ske.

Rådet ser en ekstra fordel i den omstændighed, at de betydelige forråd af skummetmælkspulver på grund af købsforpligtelsen ikke blev yderligere forøget. Denne yderligere betragtning angår imidlertid foranstaltningens effektivitet og ikke dens formål.

Forordningens artikel 11 stemmer ikke overens med forordningens overskrift og betragtninger. Da en i en forordnings artikel indeholdt forskrift i øvrigt ikke hører til forordningens begrundelse, kan der ikke af artikel 11 udledes noget formål for forordningen, som afviger fra betragtningerne i præamblen.

I hovedsagen opstod der tvivl om, hvorvidt forordning nr. 563/76 havde et dobbelt formål, nemlig såvel det formål, der anføres under litra a) som det, der anføres under litra b) i det første præjudicielle spørgsmål.

Dette synes principielt muligt, men med hensyn til forordning nr. 563/76 er der ikke tale om et sådant dobbelt formål.

For det første taler overskriften og betragtningerne herimod. For det andet strider det mod den begrænsning, som er fastsat for anvendelsen af skummetmælkspulveret, nemlig at produktet kun anvendes til foder.

Granaria gør herudover gældende, at dersom det i det første spørgsmål under litra a) betegnede formål er et formål for forordning nr. 563/76, hjemler dette en selvstændig foranstaltning. forordningens overskrift og betragtninger angiver nemlig ikke, at det hører til i Rådets kampagne for at formindske lagrene af skummetmælkspulver.

Sagsøger konkluderer, at forordning nr. 563/76 har til formål at øge anvendelsen af proteinerne i skummetmælkspulver til andre dyr end kalve.

Hvis dens formål er det i det første spørgsmål fra College under litra a) angivne, er forordningen ikke begrundet i henhold til traktatens artikel 190. Forordningen er følgelig uden bindende virkning. Der opstår herimod intet begrundelsesproblem for det under litra b) nævnte formål.

Da manglende begrundelse efter traktatens artikel 190 berører forordningens formål og følgelig det centrale i forordningen, er den uden bindende virkning og må, da den krænker artikel 190, forblive uvirksom.

Hoofdproduktschap gør gældende, at forordning nr. 563/76 tilsigtede en mere omfattende anvendelse af skummetmælk. Dette formål udtales klart i forordningens to første betragtninger. Formålet bør implicit føre til en formindskelse af de eksisterende lagre af skummetmælkspulver. Det kan ikke anses som en krænkelse af traktatens artikel 190, at dette kun omtales i artikel 11, stk. 5.

Rådet gør gældende, at en forordnings begrundelse kan begrænses til en angivelse dels af samtlige forhold, som har ført til forordningens vedtagelse, dels af de generelle mål, som den ifølge sit indhold skal realisere: Domstolens dom af 13. marts 1968 i sag 5/67, Beus mod Hauptzollamt München (Sml. 1965-1968, s. 469).

I denne sag beskrives de faktiske forhold i forordningens første og femte betragtning. Det generelle mål, som udtrykkeligt er angivet i forordningens artikel 11, stk. 5, går ud på mærkbart at nedsætte de eksisterende lagre af skummetmælkspulver ved en mere omfattende anvendelse af dem i foder til dyr; dette skulle — som det fremgår af den anden betragtning — opnås ved en købsforpligtelse.

Forordningen er altså tilstrækkeligt begrundet og er ikke uvirksom grundet krænkelse af traktatens artikel 190.

Ifølge *Kommissionen* har forordning nr. 563/76 hovedsagelig til formål at nedbringe de eksisterende overskudslagre og de dermed forbundne omkostninger; dette formål fremgår klart af artikel 11, stk. 5. En mere omfattende anvendelse af proteiner i foder er et formål, som er sekundært i forhold til dette hovedformål.

Kommissionen kan ikke se, hvorledes forordningen er utilstrækkeligt begrundet: for det første fremgår såvel de faktiske forhold, som har ført til forordningens vedtagelse, som de generelle mål af betragtningerne; herudover nævner artikel 11, stk. 5 på ny udtrykkeligt en nedsættelse af lagrene. Traktatens artikel 190 præciserer ikke, hvor en forordnings begrundelse skal stå. Den kan også fremgå af retsaktens »dispositive del«.

Vedrørende det andet spørgsmål

Granaria bemærker, inden dette spørgsmål undersøges, først og fremmest, at en landbrugsforordning fra Rådet efter Domstolens praksis kan prøves som en speciel foranstaltning i forhold til bestemmelserne i traktatens artikel 39, når den som her indeholder en selvstændig ordning inden for rammerne af traktatens artikel 40.

Granaria fremhæver for det andet, at en forordning ifølge Domstolens praksis er i overensstemmelse med traktatens artikel 39, når den mindst tjener til opfyldelsen af ét af de der nævnte formål og er »neutral« i forhold til de øvrige formål. Derimod er en forordning, som er i modstrid med et eller flere af landbrugspolitikkens formål, ugyldig, selv om den tjener til opfyldelse af andre formål. Dette gælder imidlertid netop forordning nr. 563/76, der, når den skal bedømmes som selvstændig rådsforanstaltning inden for rammerne af traktatens artikel 40, strider mod et eller flere af formålene i artikel 39.

Forordning nr. 563/76 forfølger ikke det i artikel 39, stk. 1, litra a) nævnte formål: dens formål er ikke at forøge landbrugets produktivitet. Uanset hvilket formål den måtte have, sigter den hverken mod teknisk udvikling eller mod rationalisering af landbrugsproduktionen. Derfor kommer artikel 39, stk. 1, litra a) ikke på tale.

Landbrugets produktivitet kan imidlertid også forøges, hvis og i det omfang forordningen sikrer den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især af arbejdskraften. Om dette er tilfældet, afhænger af forordningens formål. Set ud fra denne synsvinkel består der en forbindelse mellem den forelæggende rets første og andet spørgsmål.

Hvis formålet med forordning nr. 563/76 var en mere omfattende anvendelse af animalske proteiner, kunne den eventuelt anses som en »neutral« foranstaltning i forhold til artikel 39, stk. 1, litra a).

Dette gælder imidlertid ikke, hvis forordningens formål var at nå til en formindskelse af lagrene af skummetmælkspulver: i så fald stimulerer man ved høje interventionspriser en kostbar produktion af animalske proteiner og tvinger herefter landbrugs- og andre virksomheder til at anvende disse proteiner i stedet for de sædvanligvis benyttede vegetabilske proteiner, som er mindre kostbare, som forefindes i tilstrækkelige mængder, og som lettere kan omdannes til foder. Opkøbsforpligtelsen sikrer følgelig hverken den tekniske udvikling, rationaliseringen af produktionen eller den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften.

Artikel 39, stk. 1, litra b) har ingen selvstændig betydning, men bør bedømmes ud fra de under litra a) anførte formål.

Opkøbsforpligtelsen forårsager en omkostningsstigning for opdrætterne af ikkemalkekvæg, uden en tilsvarende stigning i deres indkomster. Den kan derfor ikke ved en forhøjelse af de individuelle ind-

komster sikre denne gruppe af landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard.

Af disse grunde fastslår Granaria, at ordningen med opkøbsforpligtelsen efter forordning nr. 563/76 strider mod formålene i artikel 39, stk. 1, litra a) og b).

En omfattende undersøgelse af den fælles landbrugspolitiks formål i henhold til artikel 39, stk. 1, litra a) og b) viser, at disse formål kun kan nås ved strukturforanstaltninger og ikke ved markedspolitiske foranstaltninger som en opkøbsforpligtelse.

Forordning nr. 563/76 kan under denne synsvinkel heller ikke befordre den fælles landbrugspolitiks formål.

Dersom den omtvistede forordning ikke bliver anset som uforenelig med de nævnte traktatbestemmelser, er den i forhold til disse »neutral«.

Om opkøbsforpligtelsen fører til en stabilisering af markedet (artikel 39, stk. 1, litra c)) kan først siges, når det er fastlagt, hvilket marked der skal stabiliseres.

Hvis det drejede sig om fodermarkedet, kunne opkøbsforpligtelsen eventuelt stadig anses som en foranstaltning til stabilisering af markederne.

Opkøbsforpligtelsen befordrer overhovedet ikke en stabilisering af markedet for skummetmælkspulver ved at formindske overproduktionen. Problemets kerne, den i forhold til efterspørgslen strukturelt set betydelige produktion af skummetsmælkspulver, består stadig. Forordning nr. 563/76 medfører altså ud fra denne synsvinkel ingen stabilisering af markedet, idet interventionsprisen for mælkepulver ikke er afstemt efter efterspørgslen på skummetmælkspulver. Prisen ligger alt for højt.

En forordning kan ganske vist, som forordning nr. 563/76 gør det, med henblik på at stabilisere markedet regulere efterspørgslen ved at stimulere afsætningen, men dette er dog kun muligt, hvis der herved tilstræbes en ligevægt mellem produktion og afsætningsmuligheder. Forordning nr. 563/76 har imidlertid intet at gøre med en specialisering i overensstemmelse med den økonomiske struktur og de aktuelle forhold inden for Fællesskabet.

Selv om det antages, at opkøbsforpligtelsen virker stabiliserende på markederne, synes det dog ikke politisk overensstemmende med artikel 39, stk. 1, litra c), at den fordrejer konkurrencen på fodermarkedet over for de andre gængse produkter, som ikke længere kan afsættes i tilstrækkeligt omfang.

Granaria nævner yderligere virkninger af opkøbsforpligtelsen, som forårsager uligevægt på markedet: forstyrrelser af de sædvanlige importkanaler og af eksisterende kontraktsforhold mellem leverandører og købere, tekniske problemer med denatureringen, mulige konflikter med nationale eller europæiske forskrifter vedrørende lovligheden af tilsætninger til foderstoffer.

Med hensyn til den første del af det andet spørgsmål kommer Granaria til den slutning, at forordning nr. 563/76 strider mod artikel 39, stk. 1, litra a) til c), dersom dens formål er en mærkbar formindskelse af lagrene af skummetmælkspulver. Hvis forordningens formål er en mere omfattende anvendelse af proteiner, er den måske »neutral« i forhold til disse forskrifter. Men selv i så fald kan den ikke befordre formålene i artikel 39, stk. 1, litra a) og b), idet der hertil kræves, at der også træffes strukturelle foranstaltninger.

Granaria konkluderer med hensyn til den anden del af det andet spørgsmål, at en landbrugsforordning efter traktatens artikel 40, som strider mod ét eller flere af formålene i traktatens artikel 39, er uden bindende virkning og ikke på nogen måde kan anvendes, fordi det er det centrale i det pågældende regelsæt, der er noget galt med.

Hoofdproduktschap bemærker, at det ikke er rigtigt at vurdere formålet for hver enkelt foranstaltning, som er truffet inden for rammerne af en markedsordning, i forhold til de generelle mål for landbrugspolitikken efter artikel 39.

Faktum er, at der har skullet findes afsætningsmuligheder for interventionslagrene. De foranstaltninger, som er truffet med henblik herpå, skulle blot være nødvendige for at nå dette mål. De kunne altså ikke uafhængigt heraf bedømmes efter deres markedsstabiliserende virkning.

Ifølge Hoofdproduktschap kan det ikke ses, hvorfor opkøbsforpligtelsen ikke skulle være en tilladelig markedsordningsforanstaltning efter traktatens artikel 40, stk. 3, da den er et egnet middel til at befordre afsætningen af store interventionslagre.

Rådet fremhæver, at fællesskabsinstitutionerne ifølge Domstolens praksis midlertidigt kan foretrække visse formål i artikel 39 for andre.

Opkøbsforpligtelsen bevirker navnlig en stabilisering af markederne. Den har muliggjort en afsætning af mellem 300 000 og 400 000 t skummetmælkspulver og svarer følgelig til formålet i artikel 39, stk. 1, litra c).

Den omtvistede forordning krænker heller ikke bestemmelserne i artikel 39, stk. 1, litra a) og b).

Kommissionen erklærer, at det i betragtning af den meget brede formulering af formålene i artikel 39, stk. 1 og deres indbyrdes forhold kun i særlige tilfælde kan påvises, at en ordning, som er udstedt af en fællesskabsinstitution, klart falder uden for formålenes rammer. Domstolen har allerede udtalt, at disse formål i det konkrete tilfælde ikke altid kan forfølges samtidig, og at fællesskabsinstitutionerne altså midlertidigt kan foretrække ét af dem for et andet.

Hvorvidt ordningen svarer til formålet i artikel 39, stk. 1, litra a), afhænger af en kompliceret økonomisk bedømmelse, som giver plads for et vidt skøn: inden for rammerne af domstolsprøvelsen skal der foreligge mindst én alvorlig fejl ved vurderingen af de økonomiske forhold. Desuden er den indførte ordning en simpel supplerende foranstaltning, som er en konsekvens af gennemførelsen af en bestemt markedspolitik. Denne politik har i årevis sigtet mod en rationalisering og en strukturforbedring.

Ydermere kan vurderingen af lovligheden af den samlede politik, herunder den omtvistede foranstaltning, ikke ske på grundlag af retrospektive betragtninger om dens effektivitetsgrad; det er på det juridiske plan tilstrækkeligt, at det på foranstaltningens udstedelsestidspunkt ikke klart fremgår, at den er uegnet til at bidrage til gennemførelse af det ønskede mål.

Den omtvistede ordning er følgen af prisstøttepolitikken og bidrager følgelig til at forhøje indkomsterne for de i landbruget beskæftigede personer (artikel 39, stk. 1, litra b)).

Den omtvistede foranstaltning svarer især til formålet at stabilisere markederne (artikel 39, stk. 1, litra c)). For at bedømme den ud fra denne synsvinkel må mælkesektoren betragtes i sin helhed. Det er meget vanskeligt at skabe en tilfredsstillende balance mellem udbud og efterspørgsel. Fællesskabsinstitutionerne bør følgelig midlertidigt kunne iværksætte utraditionelle foranstaltninger, for så vidt som disse er absolut nødvendige for at forbedre afsætningsmulighederne.

Foranstaltningerne var ligeledes egnede til gennemførelse af formålet for den omtvistede forordning, da de førte til, at ret betydelige mængder blev anvendt til nye formål. Det forhold, at interventionslagrene yderligere blev forøget i forordningens gyldighedsperiode, ændrer ikke ved holdbarheden af disse resultater.

Ordninger var også nødvendig. Der fandtes ikke andre midler til hurtigt at nå det ønskede mål. En aktion, som direkte havde været rettet mod årsagerne til de strukturelle overskud, ville ikke hurtigt have kunnet bidrage til at mindske lagrene.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Ifølge *Granaria* strider opkøbsforpligtelsen mod traktatens artikel 3, litra f), artikel 85, stk. 1, litra e) og artikel 86, litra d), idet den udgør en sammenkobling af foranstaltninger.

Ordningen i forordning nr. 563/76 forvrænger også konkurrencen af andre grunde: den af opkøbsforpligtelsen følgende prisforhøjelse på visse råvarer, nævnt i forordningens artikel 2 og 3, favoriserer eventuelle konkurrerende produkter, som ikke falder ind under forordning nr. 563/76. Det skummetmælkspulver, som forordningen forpligter til at opkøbe, erstatter desuden konkurrerende produkter.

Den omtvistede forordning er ej heller en beskyttelsesforanstaltning, hvilket fremgår af dens overskrift og betragtninger. Den nødsituation, som ofte spiller en rolle ved beskyttelsesforanstaltninger, har heller ingen umiddelbar betydning i forbindelse med forordning nr. 563/76.

Da forordningen, uden at det var nødvendigt, krænker traktatens artkel 3, litra f), artikel 85 og artikel 86 og desuden i så henseende er utilstrækkeligt begrundet efter artikel 190, er den uvirksom og må derfor som helhed forblive uanvendelig.

Hoofdproduktschap mener ikke, at nogen af de i det tredje spørgsmål angivne artikler indskrænker Rådets kompetence til at træffe de foranstaltninger, som anses for at være nødvendige inden for landbrugspolitikken. Traktatens artikel 85 og 86 er i øvrigt rettet til virksomheder.

Rådet fremhæver, at det af traktatens artikel 42 følger, at principperne i de i spørgsmålet nævnte artikler ikke uden videre er anvendelige på landbruget.

Opkøbsforpligtelsen er i øvrigt en del af de lovlige midler inden for den økonomiske politik, som lovgiver disponerer over, og som ikke omfattes af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86.

Kommissionen bemærker, at traktatens artikel 3, litra f), artikel 85 og artikel 86 ikke indeholder præcise og ubetingede regler for Fællesskabet. Dette fremgår først og fremmest af traktatens artikel 3, hvori der ikke blot er tale om konkurrence, der ikke er fordrejet, men også om at indføre en fælles landbrugspolitik. Artiklen foretrækker ikke det ene for det andet.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Granaria ser i forordning nr. 563/76 en forbudt forskelsbehandling mellem forbrugere af forder: Forbrugere af foder til andet kvæg end malkekvæg betaler nemlig den højere pris, men får ikke, således som forbrugere af foder til malkekvæg, nogen udligning over interventionsprisen for mælkepulver.

Der findes endnu en gruppe producenter og forbrugere, som diskrimineres: visse foderfabrikanter, der er henvist til de råvarer, som falder ind under forordning nr. 563/76, må betale en konkurrencemæssigt for høj pris, medens andre fabrikanter kan købe råprodukter, som ikke omfattes af forordningen.

Af disse grunde svarer Granaria på det fjerde spørgsmål, at ordningen i forordning nr. 563/76 krænker forbudet mod forskelsbehandling, således som det blandt andet udtales i traktatens artikel 40, stk. 3. Da denne mangel berører det centrale i forordning nr. 563/76, er denne uvirksom på grund af krænkelse af traktaten og må forblive uanvendelig i sin helhed.

Hoofdproduktschap mener, at der må sondres mellem begrebet forskelsbe-

handling og begrebet præference. I nærværende sag er der tale om en præference, i det omfang mælkepulverfabrikanterne indirekte opnår en støtte på grund af opkøbsforpligtelsen.

Ifølge *Rådet* gælder opkøbsforpligtelsen principielt for alle, som anvender proteinholdigt foder.

Ganske vist er fjerkræavlerne tvunget til at anvende en del af skummetmælkspulveret, der hidrører fra overskud, som de ikke er ansvarlige for, men deri ligger der dog ikke nogen forskelsbehandling, når henses til traktatens artikel 38, stk. 1, første pkt. og artikel 43, stk. 2.

Til støtte for sin opfattelse henviser Rådet desuden til traktatens artikel 39, stk. 2, litra c).

Kommissionen bemærker, at den omtvistede ordning praktisk taget vedrører hele fodersektoren, og at den ikke skelner mellem de forskellige berørte grupper.

Desuden er der intet princip, hvorefter en bestemt sektor alene skal bære de byrder, som løsningen af dens egne problemer medfører.

Der bør være en vis forbindelse mellem den »bebyrdede« og den »begunstigede« sektor. En sådan forbindelse eksisterer imidlertid mellem alle landbrugets sektorer, og navnlig mellem sektorerne for vegetabilske og animalske proteiner.

Da der ikke fandtes nogen anden mulighed for at købe billigere foder, må det desuden kunne antages, at byrden i almindelighed overvæltes på køberen og den endelige forbruger.

Vedrørende det femte spørgsmål

Granaria gør gældende, at anvendelsen af forordning nr. 563/76 kan medføre indtægter i form af fortabte sikkerhedsstillelser og pseudoafgifter eller skjulte skatter. Granaria henviser i denne sammenhæng især til forordningens artikel 10, stk. 2, hvorefter de sikkerhedsstillelser, som fortabes, fratrækkes EUGFL's interventionsudgifter. Da EUGFL forekommer på Fællesskabernes budget, udgør de finansielle følger af forordningens anvendelse — hvilke følger bæres af fonden — en del af dette budget. Fællesskabets budget finansieres navnlig gennem sådanne indtægter, som ifølge Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201; org. ref. JO L 94, s. 19) er egne indtægter.

Granaria undersøger derfor, hvorvidt de fortabte sikkerhedsstillelser er »egne, indtægter« i henhold til afgørelsens artikel 2 eller »andre indtægter« i henhold til artikel 4, stk. 1, og hvorvidt pseudoafgifterne og de skjulte skatter falder ind under bestemmelsernes anvendelsesområde.

Hverken de fortabte sikkerhedsstillelser, pseudoafgifterne eller de skjulte afgifter, som skyldes det forhold, at prisen for skummetmælkspulver er højere end priserne for de konkurrerende produkter på fodermarkedet, er omfattet af de nævnte bestemmelser i afgørelsen om egne indtægter. Forordning nr. 563/76 strider derfor mod afgørelsen, er uden bindende virkning og bør forblive uanvendelig i sin helhed, idet afgørelsen er en retsnorm af højere rangorden.

Hoofdproduktschap anfører, at sådanne forordninger, der skal udstedes efter traktatens artikel 43, udmærket kan indføre afgifter eller andre økonomiske byrder, som ikke henhører under ordningen med egne indtægter.

Artikel 2 i afgørelsen om egne indtægter havde ikke kunnet udstedes i sin nuværende form, hvis den slags byrder ikke kunne indføres uden om proceduren i traktatens artikel 201. Artikel 40, stk. 3 hjemler i øvrigt ingen sådan begrænsning for fastsættelse af afgifter, der vedrører traktatens artikel 201.

Rådet anfører, at der i nærværende tilfælde ikke er tale om at skabe egne

fællesskabsindtægter, men om at indføre en sikkerhed som garanti for overholdelsen af købsforpligtelsen. Domstolen har allerede haft en lignende sikkerhedsordning til behandling i tidligere sager, hvor denne er blevet fundet lovlig. Når sikkerheden fortabes, udgør den tilsvarende indtægt en del af de »andre indtægter«, som der henvises til i artikel 4, stk. 1 i afgørelsen om egne indtægter.

Kommissionen finder, at det sagsøgende firma, da det ikke er berørt, for den nationale ret hverken kan gøre gældende, at artikel 10, stk. 2 i forordning nr. 563/76 er ugyldig, eller at de »indtægter«, som salget af skummetmælkspulver indbringer til interventionsorganerne, er ulovlige. Selv om der var sket en krænkelse af de omhandlede bestemmelser, ville den eneste følge heraf være, at de forfaldne sikkerhedsstillelser og prisen på skummetmælkspulver betragtedes som budgetmæssige indtægter for medlemsstaterne. Dette forhold falder således uden for det, der kan være genstand for et spørgsmål om gyldighed i henhold til artikel 177. Selv om det imidlertid skulle kunne fastslås, at bestemmelsen som påstået var ugyldig, ville dette ikke påvirke gyldigheden af ordningen som sådan. Hvilket budget indtægterne bør henhøre under, er nemlig et sekundært spørgsmål, der er forskelligt fra ordningens økonomiske aspekter.

Kommissionen kan ikke se, hvorledes opkøbsforpligtelsen kan være en fællesskabsafgift. Selv om ordningen kunne anses for at være en slags afgift, fordi der er fastsat en sikkerhed, påvirkes dens gyldighed ikke heraf: Fællesskabet er kompetent til at indføre alle slags afgifter i henhold til traktatens artikel 43, for så vidt disse svarer til formålene i artikel 39.

Vedrørende det sjette spørgsmål

Granaria bemærker, at hvis formålet for forordning nr. 563/76 er at formindske lagrene af skummetmælkspulver, så kan Rådet under bestemte forudsætninger gribe ind i eksisterende kontraktsforhold med hastende beskyttelsesforanstaltninger.

Hvis formålet derimod er at befordre anvendelsen af proteiner, har Rådet ikke en sådan beføjelse, idet en indgriben i kontraktsforhold ikke er nødvendig for at opnå dette formål. I så fald er forordningen uden bindende virkning og må som helhed være uanvendelig, idet artikel 5 udgør en central norm i de ved forordningen trufne foranstaltninger.

Hoofdproduktschap hævder, at der i virkeligheden er to spørgsmål: hvorvidt en forordning, som er udstedt i medfør af traktatens artikel 43, generelt kan regulere civilretlige forhold, og i bekræftende fald, hvorvidt en sådan ordning også kan gælde allerede eksisterende kontraktsforhold.

På grund af traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter den fælles markedsordning kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, bør det første spørgsmål besvares bekræftende.

Da det inden for grænserne af traktatens artikel 40 var muligt at kræve sikkerhedsstillelse og under de givne omstændigheder også nødvendigt, bør det andet spørgsmål ligeledes besvares bekræftende.

Rådet finder, at den foranstaltning, som omhandles i forordningens artikel 5, er nødvendig i det almenes interesse.

Hvis Rådet ikke havde vedtaget denne bestemmelse, ville man have kunnet bebrejde det dette. Hvis man ikke havde ladet den nye ordning omfatte tidligere afsluttede kontrakter, ville gennemførelsen af det politisk-økonomiske formål med købsforpligtelsen være umuliggjort. Et alment hensyn af bydende karakter forstået som i Domstolens dom af 14. maj 1975 i sag 74/74, CNTA (Sml. 1975, s. 533), har således krævet indførelse af artikel 5.

Kommissionen kan ikke se, hvorfor artikel 5 skulle gøre hele »ordningen« ugyl-

dig. Ordningens eksistens og fornuftige anvendelse har intet at gøre med, om den kan anvendes på tidligere afsluttede kontrakter.

Vedrørende det syvende spørgsmål

Granaria anfører, at Rådet, da det vedtog artikel 11, stk. 3 i forordning nr. 563/76, har villet undgå, at forordningen efter den 1. april 1976, hvor den trådte fuldt ud i kraft, forblev uvirksom, så længe institutionerne ikke havde udstedt nøjagtige gennemførelsesbestemmelser.

Artikel 11 bør fortolkes således, at dens tredje stykke i det her relevante tidsrum fra den 19. marts til 1. april 1976 bør anses som trådt i kraft men dog endnu ikke anvendelig. Dette betyder, at medlemsstaterne i denne periode på begæring havde skullet udstede proteincertifikater, uden at der havde skullet stilles sikkerhed først.

Selv om denne fortolkning af artikel 11 kan synes korrekt, er artiklens ordlyd ikke helt klar. Meget afhænger af betydningen af sidste del af artikel 11, stk. 3 »... stiller en sikkerhed, der garanterer overholdelse af disse bestemmelser«.

Dersom der med »disse bestemmelser« er ment alle forordningens bestemmelser — hvilket ville stemme overens med logikken i forordningen — så havde sikkerheden skullet stilles fra den 1. april 1976, for så vidt som Fællesskabets nærmere gennemførelsesbestemmelser endnu ikke var udstedt på det tidspunkt.

Ordene »disse bestemmelser« vedrører ikke artikel 3, stk. 1 og artikel 5 i forordningen, der begge er anvendelige fra den 19. marts 1976, da de nævnte ord i så fald ikke ville have nogen mening: forordningens artikel 3, stk. 1 kræver kun fremlæggelse af et proteincertifikat. De andre bestemmelser, som hører sammen med artikel 3, stk. 1, især forordningens artikel 1 og artikel 3, stk. 2, var endnu ikke anvendelige i tiden mellem den 19. marts og 1. april 1976. Artikel 3, stk. 1 kan i sig selv, sammenholdt med artikel 5, ikke have haft så stor betydning, at medlemsstaterne, førend de udstedte proteincertifikater, skulle have krævet sikkerhedsstillelse, som garanterede overholdelse af denne enkle forskrift.

Hvis der med ordene »disse bestemmelser« derimod er ment de i stykkets første del nævnte »gennemførelsesbestemmelser«, må det bemærkes, at disse gennemførelsesbestemmelser ikke kunne anvendes før den 1. april 1976. Da det ved udstedelsen af forordning nr. 563/76 endnu ikke var sikkert, om Fællesskabets gennemførelsesbestemmelser ville blive færdige til 1. april 1976, havde der været god grund til fra denne dato at skaffe sig visse garantier for overholdelse af hele forordningen og dens gennemførelsesbestemmelser.

Uanset hvorledes artikel 11 bør fortolkes, finder Granaria, at medlemsstaterne ikke før den 1. april 1976 var beføjet til at betinge udstedelsen af et proteincertifikat af, at der først stilledes sikkerhed, idet fællesskabsinstitutionerne og medlemslandene ikke havde forberedt de omtvistede retsakter tilstrækkelig omhyggeligt.

Det problem, som den nationale ret implicite antyder i den anden del af dens syvende spørgsmål, bør løses ved, at spørgsmålets første del besvares som foreslået af Granaria.

Hoofdproduktschap forsvarer den opfattelse, at det af artikel 11, stk. 2 i forordning nr. 563/76 fremgår, at der skal fremlægges et »proteincertifikat« ved indførselen. Ud fra denne forudsætning forpligter artikel 11, stk. 3 medlemsstaterne til at træffe bestemte foranstaltninger: de skal forlange af importøren, at han forpligter sig til at stille en sikkerhed, som garanterer for overholdelsen af de gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen udsteder. Spørgsmålets første del bør førgelig besvares bekræftende.

Spørgsmålets anden del bør ligeledes besvares bekræftende: det forhold, at den i

forordningens artikel 3, stk. 2 omhandlede fællesskabssikkerhed først kunne kræves fra den 1. april 1976, er ikke til hinder for, at medlemsstaterne fra den 19. marts 1976 kræver en national sikkerhedsstillelse. Den 1. april 1976 blev denne omdannet til en fællesskabssikkerhed.

Ifølge *Rådet* vedrører artikel 11, stk. 3 fri omsætning af de produkter, som der skal fremlægges »proteincertifikat« for, og denne bestemmelse gælder for perioden mellem den 19. marts 1976 og datoen for de pågældende gennemførelsesbestemmelsers ikrafttræden.

Det fremgår klart af den franske tekst, som i artikel 11, stk. 3 taler om et »engagement cautionné« og i artikel 3, stk. 2 om en »caution«, at der her ikke er tale om samme sikkerhed. Denne bestemmelse taler derfor heller ikke om, at forordningens artikel 3, stk. 2 allerede gjaldt fra den 19. marts 1976.

Rådet er følgelig af den opfattelse, at forordningens artikel 11, stk. 3 forstås således, at medlemsstaterne allerede før den 1. april 1976 har haft beføjelse og pligt til at kræve en sikkerhedsstillelse som betingelse for at udstede et proteincertifikat.

Ifølge *Kommissionen* har hverken artikel 3, stk. 2 eller det i artikel 6 nævnte dokument kunnet have nogen praktisk betydning, så længe gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 563/76 ikke var udstedt. Artikel 3, stk. 1 fandt anvendelse fra den 19. marts 1976, således at de midlertidige nationale foranstaltninger efter artikel 11, stk. 3 til sikring heraf også havde kunnet træde i kraft den 19. marts 1976.

III – Mundtlige forhandlinger

Sagsøger, repræsenteret af advokat B. H. ter Kuile, Haag, sagsøgte, repræsenteret af J. Goosens fra ministeriet for landbrug og fiskeri, Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent, B. Schloh, som befuldmægtiget, bistået af G. Peeters, juridisk konsulent for Rådet, og Kommissionen, repræsenteret af sine juridiske konsulenter P. Gilsdorf og J. H. J. Bourgeois, som befuldmægtigede, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 1977.

Domstolen har opfordret Kommissionen og Rådet til at fremlægge de fornødne oplysninger om omkostningerne ved tørring af skummetmælkspulver og ved denatureringen i forbindelse med den obligatoriske anvendelse af skummetmælkspulver til foder, sammenlignet med mælkens værdi som foder.

Sagsøgerne i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77 har herom forklaret, at de tre poster, tørring, oplagring og denaturering, i alt udgør omkring 27 RE eller 95 DM pr. 100 kg. Værdien af 100 kg skummetmælkspulver som foder ligger på omkring 50 til 65 DM.

Kommissionen har for sit vedkommende svaret, at omkostningerne ved fremstilling af skummetmælkspulver gennemsnitligt beløber sig til 15 RE pr. 100 kg. De denatureringsomkostninger, som det omhandlede system medfører, ligger alt efter denatureringsmetoden på mellem 1 og 3 RE pr. 100 kg. Foderværdien af skummetmælkspulver afhænger af, om produktet benyttes til foder for kalve eller til svin og fjerkræ. I det første tilfælde bestemmes markedsprisen af den af Fællesskabet fastsatte salgspris for denne anvendelsesmåde. Den fastsatte pris lå for den omhandlede periode på 52 RE pr. 100 kg skummetmælkspulver. I andet tilfælde fastsættes produktets markedspris efter dets foderværdi i forhold til erstatningsprodukter, og især på grundlag af prisen for sojakager. I den omtvistede forordnings gyldighedsperiode har prisen for sojakager ligget på omkring 18 RE pr. 100 kg. Den aktuelle pris på soja er 25 RE pr. 100 kg.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 1977.

Præmisser

1 Ved kendelse af 7. december 1976, indgået på Domstolens justitskontor den 9. s.m., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i traktaten og vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18);

2 disse spørgsmål er stillet under en retssag, som en foderimporterende virksomhed har anlagt mod den kompetente nederlandske myndighed vedrørende udstedelse af et »proteincertifikat« i medfør af forordning nr. 563/76 med henblik på fri omsætning af et parti importeret foder;

3 da sagsøgte i hovedsagen nægtede at udstede et sådant certifikat, fordi der ikke var stillet den ifølge forordningen krævede sikkerhed, indledte sagsøger i hovedsagen det omhandlede søgsmål med påstand om annullation af afslaget under henvisning til, at den forordning, som ligger til grund for afslaget, er uforenelig med visse af traktatens bestemmelser.

4 Forordning nr. 563/76 blev udstedt på et tidspunkt, hvor de lagre af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne havde opkøbt i henhold til Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 (I), s. 169; org.ref. JO L 148, s. 13), var blevet meget store og fortsat voksede trods fællesskabsinstitutionernes foranstaltninger med henblik på at bremse tendensen til overproduktion af mælk og forøge afsætningen af skummetmælkspulver;

5 ved den ordning, som blev indført ved forordning nr. 563/76, og som ikke blev forlænget efter udløbet den 31. oktober 1976 af den første gyldighedsperiode, skulle lagrene formindskes ved en øget anvendelse af proteinerne i skummetmælkspulveret til foder;

6 forordningen gjorde med henblik herpå ydelse af støtte til visse vegetabilske proteinstoffer og overgang til fri omsætning inden for Fællesskabet af visse importerede foderstoffer betinget af, at der blev opkøbt bestemte mængder skummetmælkspulver;

7 for at sikre overholdelsen af denne forpligtelse var ydelsen af støtte og overgang til fri omsætning betinget af en sikkerhedsstillelse eller af fremlæggelse af visse former for bevis for opkøb og denaturering af de foreskrevne mængder skummetmælkspulver.

8 Det følger af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 753/76 af 31. marts 1976 om de nærmere bestemmelser for salg af skummetmælk til anvendelse i foder (EFT L 88, s. 1), at prisen ved obligatorisk køb af skummetmælkspulver fra interventionslagrene var 52,16 regningsenheder pr. 100 kg justeret med en koefficient, som for Nederlandene udgjorde 0,8874;

9 de omkostninger til denaturering, som køber skulle afholde, varierede mellem en og tre regningsenheder pr. 100 kg;

10 markedsprisen for sojakager, der er et vegetabilsk produkt med en lignende foderværdi som skummetmælkspulver til foder for dyr bortset fra kalve, varierede i den periode, hvor forordning nr. 563/76 var gældende, mellem 13,3 og 20,40 regningsenheder pr. 100 kg og lå gennemsnitligt på omkring 18 regningsenheder pr. 100 kg;

11 prisen for det obligatoriske køb af skummetmælkspulver blev således fastsat til næsten tre gange pulverets foderværdi;

12 sikkerhedsstillelsen, som kun blev frigivet mod fremlæggelse af bevis for køb af en bestemt mængde skummetmælkspulver, var sat til et beløb af en sådan størrelse, at indvirkningen på foderpriserne, hvis den fortabtes, var lidt større end den fordyrelse, som skyldtes køb af skummetmælkspulveret.

13 Forordningens artikel 5 bestemte, at for kontrakter, som afsluttes inden forordningens ikrafttræden, bar de personer, der successivt købte de omhandlede varer, virkningen af den byrde, som fulgte af ordningen;

14 forordningen indeholdt ingen tilsvarende bestemmelse, der kunne sikre forbrugerne af foder, såsom fjerkræopdrættere og svineavlere, en mulighed for at overvælte fordyrelsen på prisen for deres produkter.

15 Gyldigheden af denne ordning er især blevet anfægtet under henvisning til, at der er sket krænkelse af formålene for den fælles landbrugspolitik efter traktatens artikel 39, af forbudet mod forskelsbehandling efter artikel 40, stk. 3, andet afsnit samt af princippet om et rimeligt forhold mellem mål og midler;

16 i betragtning af den nære forbindelse mellem disse klagepunkter bør de behandles under ét.

17 Ifølge artikel 39 har den fælles landbrugspolitik til formål at rationalisere landbrugsproduktionen, at sikre landbrugsbefolkningen som helhed en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på leverancerne;

18 selv om artikel 39 således ved fastsættelse af den fælles landbrugspolitik giver udstrakte valgmuligheder med hensyn til udviklings- og interventionsforanstaltninger, bestemmes det ikke desto mindre i artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den fælles markedsordning skal begrænses til at forfølge de således fastsatte mål;

19 endvidere bestemmer artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den fælles markedsordning »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«;

20 formålsbestemmelsen i artikel 39 opstiller således sammen med reglerne i artikel 40, stk. 3, andet afsnit på én gang positive og negative kriterier, som muliggør en vurdering af lovligheden af de trufne foranstaltninger.

21 Den ordning, som indførtes ved forordning nr. 563/76, var en midlertidig foranstaltning, som skulle råde bod på følgerne af en vedvarende uligevægt i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter;

22 ordningen kendetegnedes ved, at ikke blot producenterne i mælkesektoren men tillige og især producenterne i andre landbrugssektorer fik pålagt en økonomisk byrde dels i form af obligatorisk opkøb af visse mængder af et foderprodukt, dels i form af fastsættelse af en købspris for dette produkt, som lå tre gange højere end prisen på de varer, som produktet trådte i stedet for;

23 det obligatoriske køb til en så uforholdsmæssig pris udgjorde en diskriminerende fordeling af byrderne mellem landbrugets forskellige sektorer;

24 ydermere var en sådan forpligtelse ikke nødvendig for at nå det ønskede formål, nemlig at få afsat lagrene af skummetmælkspulver;

25 den kunne derfor ikke retfærdiggøres som en gennemførelse af formålene for den fælles landbrugspolitik;

26 følgelig bør der svares, at Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 er ugyldig.

27 Som følge af dette svar er det ikke nødvendigt at efterprøve de af College van Beroep stillede spørgsmål, for så vidt disse henviser til andre af fællesskabsrettens regler end de ovennævnte.

Vedrørende sagsomkostningerne

28 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

29 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den pågældende nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 7. december 1976, for ret:

Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder, er ugyldig.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juli 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI
(se sag 114/76, s. 1222)