

DOMSTOLENS DOM
AF 5. JULI 1977¹

**Bela-Mühle Josef Bergmann KG
mod Grows-Farm GmbH & Co. KG
(anmodning om præjudiciel afgørelse
indgivet af Landgericht Oldenburg)**

•Skummetmælkspulver•

Sag 114/76

Sammendrag

- 1. Landbrug — fælles markedsordning — fællesskabsordning — pålagte afgifter — diskriminerende fordeling mellem de forskellige landbrugssektorer — utilstedelig-
hed
(EØF-traktatens artikel 39, artikel 40, stk. 3, andet afsnit)*
 - 2. Landbrug — fælles markedsordning — skummetmælkspulver som interventionsor-
ganerne 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 114/76

angående en anmodning indgivet til Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Landgericht Oldenburg for i en sag, der verserer for nævnte ret mellem

FIRMA BELA-MUHLE JOSEF BERGMANN KG, Langförden (Tyskland),

og

FIRMA GROWS-FARM GMBH & Co. KG, Langförden (Tyskland),

¹ — Processprog: Tysk.

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'Keefe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-Domstolens statut, 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 anselige 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).

Denne forordning har indført en forpligtelse til at opkøbe skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som er bestemt til at skulle anvendes i foder, dog ikke til unge kalve (artikel 1).

For at sikre, at denne forpligtelse overholdes, er ydelse af støtte til visse vegetabiliske næringsmidler (raps- og rybsfrø, soyabønner osv.) betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af et dokument, der er udfærdiget efter fællesskabsfor-

skrifter, 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 vegetabiliske næringsmidler (såsom olieholdige frø, mel af disse frø, visse fodertilberedninger osv.) 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 sikkerhedsstilling 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, som trådte i kraft den 15. marts 1976, fandt anvendelse indtil den 31. oktober 1976 (artikel 11).

3. Sagsøger i hovedsagen (herefter benævnt sagsøger) driver en virksomhed til fremstilling af kraftfoder og leverer til sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte) det foder, som denne har behov for i sin bedrift.

Parterne i hovedsagen har i deres kontrakter bestemt, at sådanne prisstigninger på de råvarer, der indgår i fodersammensætningen, som skyldes nationale eller »supranationale« foranstaltninger, skal overvæltet på køberen.

De råvarer, som udgør hovedbestanddelen af det produkt, som sagsøgeren leverer til sagsøgte, er majs og knuste soyabønner. Sagsøger køber disse to hovedingredienser hos forskellige importører. Disse sidste har i overensstemmelse med

forordning nr. 563/76 stillet sikkerhed for at få udstedt »proteincertifikatet« og har overvæltet beløbene på sagsøgeren, som for sit vedkommende ønsker at overvælte et beløb på i alt 6 522,68 DM på sagsøgte.

Da sagsøgte har nægtet at erlægge dette beløb, har sagsøgeren ved sagsanlæg for Landgericht Oldenburg krævet det betalt. Sagsøgte har påstået frifindelse under henvisning til, at forordning nr. 563/76 skulle være ugyldig.

4. Landgericht har ved kendelse af 8. september 1976 udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse af, »hvorvidt forordning nr. 563/76 er gyldig«.

5. Sagsøgte har for Landgericht især gjort gældende, at det er tvivlsomt, hvorvidt forordning nr. 563/76 bevirker en forøgelse af landbrugets produktivitet, tjener til en rationalisering af landbrugsproduktionen og hvorvidt den er egnet til at stabilisere markederne (traktatens artikel 39, stk. 1, litra a) og c)). Som proteinkilde koster skummetmælkspulveret ca. 6 gange mere end knuste soyabønner. Foderproduktionen fordyres betydeligt på grund af købsforpligtelsen. Det bliver bestemte grupper inden for landbruget, som kommer til at bære følgerne heraf, og de kan ikke overvælte fordyrelsen af foderpriserne på deres priser.

Købsforpligtelsen skaber ulighed på markedet. Foderindustrien tvinges til at iblande skummetmælkspulver til trods for, at behovet for proteiner kunne være dækket af vegetabiliske proteiner til en langt lavere pris.

100 kg knuste soyabønner koster ca. 50 DM, medens skummetmælkspulver koster ca. 317 DM. Når støtten fra Det europæiske Fællesskab medregnes, ligger salgsprisen for skummetmælkspulver på ca. 150 DM. På det frie marked ville man kun kunne få priser, der gælder for lignende vegetabiliske proteiner, nemlig

ca. 50 DM pr. 100 kg. Dette tab undgås ved at indføre en tvungen iblanding. Her ved indfører man i virkeligheden en fællesskabsafgift, hvilket strider mod traktatens principper om finansiering i artikel 199 ff.

Forordning nr. 563/76 strider også mod den tyske grundlov, især dens artikel 12. Indførelsen af en købsforpligtelse, som hidtil er ukendt i tysk erhvervsret og i Fællesskabets landbrugsordninger, strider mod retten til fri erhvervsudøvelse. Det ville således kun være lovligt at forpligte bestemte handlende til at yde bidrag, hvis proportionalitetsprincippet blev respekteret, og der var en objektiv forbindelse mellem den begunstigede og den ramte. Proportionalitetsprincippet ville i dette tilfælde kun være opfyldt, dersom formålet med forordning nr. 563/76 — nemlig at formindske lagrene af skummetmælkepulver — ikke kunne nås ved andre, mindre belastende foranstaltninger.

Det var i hvert fald ikke nødvendigt at indføre en købsforpligtelse for at nå de i forordningen fastsatte mål. Lagrene af skummetmælkepulver kunne også formindskes ved at udbyde dem til salg til konkurrencedygtige priser på markedet. Dette ville nødvendigvis medføre økonomiske tab for Fællesskabet, som måtte finansieres over det almindelige budget. Herefter ville det blive et almindeligt budgetpolitisk spørgsmål at frigive de nødvendige midler.

Der findes heller ingen objektiv forbindelse mellem begunstigede og ramte. Fordelen ved det obligatoriske opkøb tilfaldt de mælkeproducenter, som fik garanteret interventionspriser for deres produkter. Mælkeproducenterne blev således begunstiget på bekostning af foderfabrikanterne og opdrætterne. Der var ingen objektive grunde til at begunstige mælkeproducenterne på opdrætternes bekostning. Da forordning nr. 563/76 således er ulovlig, kan der ikke gives medhold i de derpå støttede krav.

6. Spørgsmålet om gyldigheden af forordning nr. 563/76 er også grundproblemet 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 116/76, Granaria B.V. mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten og Produktschap voor Margarine, Vetten en Olien, og de forenede sager 119 og 120/76, Ölmühle Hamburg AG mod Hauptzollamt Hamburg-Waltershof og Kurt A. Becher mod Hauptzollamt Bremen-Nord.

7. Landgericht Oldenburg's kendelse er registreret på Domstolens justitskontor den 2. december 1976.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Bernhard Schloh, som befuldmægtiget, og af Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Peter Gilsdorf, ligeledes som befuldmægtiget.

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

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Rådet og Kommissionen henviser, før de udtaler sig om det præjudicielle spørgsmål, til deres betragtninger i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77.

1. a) *Rådet* finder ikke, at forordning nr. 563/76 strider mod den fælles landbrugspolitik mål, som disse er udtalt i traktatens *artikel 39, stk. 1*, litra a), b) og c). Det er anerkendt, at Rådet midlertidigt kan foretrække et eller flere af de nævnte mål. I det foreliggende tilfælde har Rådet med rette foretrukket formålet i litra c), nemlig at stabilisere marke-

derne«. Forordning nr. 563/76 bør i øvrigt ses i sammenhæng med de beslutninger vedrørende priser, som Rådet har vedtaget for høståret 1976/1977. Når henses til disse betragtninger, er den omtvistede ordning efter Rådets opfattelse ikke i strid med traktatens artikel 39.

b) Ifølge Rådet strider den omhandlede forordning heller ikke mod *forbudet mod forskelsbehandling* i traktatens artikel 7 og artikel 40, stk. 3. Forpligtelsen til at opkøbe skummetmælkspulver gælder principielt alle, som anvender proteinholdigt foder, nemlig fjerkræavlerne, opdrætterne af svin og kvæg, idet de sidstnævnte for eksempel anvender proteinholdigt foder som tilskudsfoder.

c) Efter Rådets opfattelse er der ikke her tale om at skabe en *fællesskabsafgift*, men om at indføre en sikkerhedsstillelse til garanti for overholdelsen af forpligtelsen til at opkøbe skummetmælkspulver. Sikkerhedsstillelsen tjener altså til at sikre denne forpligtelse. Domstolen har allerede haft lejlighed til at stifte bekendtskab med en sådan sikkerhedsordning i tidligere sager og har erklæret den lovlig.

d) Rådet gør angående den påståede overtrædelse af artikel 12 i *den tyske grundlov* gældende, at Domstolen ikke kan træffe afgørelse vedrørende fællesskabsretsaktens overensstemmelse med national ret. Gyldigheden af retsakter, som er udstedt af Fællesskabets institutioner, kan kun bedømmes efter fællesskabsretten: Domstolens dom af 17. december 1970 i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Recueil 1970, s. 1125). De indsigelser, som sagsøgte har fremsat, kunne imidlertid fortolkes således, at sagsøgte ønsker, at Domstolen undersøger, hvorvidt den omhandlede forordning strider mod visse fundamentale retigheder, idet disse retigheder faktisk udgør en integrerende del af de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal værne: dom af 14. maj 1974 i sag 4/76, Nold (Sml. 1974, s. 491).

Friheden til at udøve en økonomisk virksomhed er imidlertid ikke beskyttet i sig

selv uafhængigt af enhver økonomisk, juridisk eller social sammenhæng. Den skal tværtimod ses under forbehold af de begrænsninger, som pålægges i det almenes interesse. Proportionalitetsprincippet er ej heller fuldstændig teoretisk. Det giver lovgiver en vid margen ved bedømmelsen af, om den tilsigtede lovgivningsforanstaltning set i sin sammenhæng er i overensstemmelse med det ønskede mål.

I nærværende sag begrænser den omtvistede forordning hverken det frie erhvervsvalg eller den fri erhvervsudøvelse. Købsforpligtelsen er tværtimod indført af lovgiver i det almenes interesse. Det var nødvendigt at vedtage en sådan ordning for delvis at fjerne det »bjerg« af skummetmælkspulver, som var opstået relativt hurtigt. Hvad særlig angår proportionalitetsprincippet var ordningen ikke blot egnet til at formindske den foreliggende mængde skummetmælkspulver med cirka 300 000 til 400 000 t, men også nødvendig hertil, idet det ikke havde været muligt at fjerne overskuddene, hvis der ikke var blevet indført en sådan forpligtelse. Ordningens midler har altså været passende med henblik på at opnå det ønskede mål.

Rådet finder følgelig ikke, at forordning nr. 563/76 har krænket fundamentale retigheder.

e) Rådet bemærker også i forbindelse med sagsøgtes udtalelse om, at den ved denatureringen foreskrevne *iblanding af jern og kobber* i skummetmælkspulver strider mod tysk ret, at Domstolen ikke kan prøve fællesskabsrettens forenelighed med national ret.

2. a) *Kommissionen* bemærker med hensyn til den påståede overtrædelse af traktatens *artikel 39, stk. 1*, at det i betragtning af den meget brede formulering af formålene i denne artikel og deres indbyrdes forhold kun i ganske særlige tilfælde er muligt at fastslå, at en ordning, som er udstedt af en fællesskabsinstitution, klart falder uden for disse formåls

rammer. Domstolen har allerede statue- ret, at disse formål ikke altid kan for- følges samtidig i det konkrete tilfælde, og at fællesskabsinstitutionerne således mid- lertidigt kan foretrække ét af dem frem- for et andet.

Hvorvidt ordningen svarer til formålet i artikel 39, stk. 1, litra a), er afhængigt af en vanskelig økonomisk bedømmelse, som indebærer en vid skønsbeføjelse: in- den for rammerne af domstolsprøvelsen skal der foreligge mindst én alvorlig fejl ved vurderingen af de økonomiske for- hold. Desuden er den indførte ordning en simpel supplerende foranstaltning, som følger af gennemførelsen af en be- stemt markedspolitik. Denne politik har i årevis bygget på en rationalisering og en strukturforbedring.

Ydermere kan en bedømmelse af lovlig- heden af den samlede politik, herunder den omtvistede foranstaltning, ikke ske ud fra retrospektive betragtninger om dens grad af effektivitet; det er på det juri- diske plan tilstrækkeligt, at foranstaltning- en på tidspunktet for dens udstedelse ikke klart er uegnet til at bidrage til gen- nemførelsen af det ønskede mål.

Den omtvistede ordning er en konse- kvens af prisstøttepolitikken og bidrager følgelig til at forhøje indkomsterne for de i landbruget beskæftigede personer (arti- kel 39, stk. 1, litra b)).

Den omtvistede foranstaltning svarer især til formålet at stabilisere markederne (arti- kel 39, stk. 1, litra c)). For at bedømme den ud fra denne synsvinkel, må mælke- sektoren betragtes i sin helhed. Det er meget vanskeligt at skabe en tilfredsstil- lende balance mellem udbud og efter- spørgsel. Fællesskabsinstitutionerne bør følgelig midlertidigt kunne træffe usædvanlige foranstaltninger, for så vidt som disse er absolut nødvendige for at forbedre afsætningsmulighederne.

Kommissionen bemærker mere generelt for så vidt angår de anbringender, som støttes på artikel 39, at foranstaltningen i

forordning nr. 563/76 falder inden for de almindelige rammer for formålet i artikel 39, stk. 1, litra a) til c), i det omfang den ses i en mere almen sammenhæng, og der ikke kun henses til dens isolerede virkning for forarbejdningssektoren.

b) Kommissionen hævder angående den påståede krænkelse af *forbudet mod forskelsbehandling*, at den omhandlede ordning praktisk taget vedrører hele fo- derssektoren. Mælkeproducenterne er også omfattede i det omfang, de benytter foder- stoffer indeholdende vegetabilsk protein.

Desuden er der intet princip, hvorefter en bestemt sektor alene skal bære de byr- der, som løsningen af dens egne proble- mer medfører. Der skal være en vis for- bindelse mellem den sektor, »som skal bære byrderne«, og den »begunstigede« sektor. En sådan forbindelse eksisterer imidlertid mellem alle landbrugets sekto- rer, og navnlig mellem sektorerne for ve- getabiliske og animalske proteiner.

Da der således ikke findes nogen anden mulighed for at købe billigere foder, må det endvidere kunne antages, at byrden i almindelighed skulle overvæltet på købe- ren og den endelige forbruger.

Der findes intet retsprincip, hvorefter samtlige skatteborgere i en sådan situa- tion skal bære den ekstra byrde, som hid- rører fra markedspolitikken. Der kan endnu mindre tales om vilkårlig og diskri- minerende særbehandling i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivende.

c) Kommissionen bemærker angående den påståede *krænkelse af finansierings- reglerne*, at det ikke er acceptabelt at sam- menligne den obligatoriske opkøbsord- ning med en fællesskabsafgift under hen- visning til, at den muliggør en besparelse. Formålet med ordningen er i øvrigt ikke at få egne indtægter, men at fjerne over- skuddene af skummetmælkspulver. De egne indtægter tjener til gengæld for- skelsløst til finansiering af alle budgettets udgifter: artikel 5 i afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlems-

staternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1971 (I), s. 3; org.ref. JO L 94, s. 19). De i forordningen omhandlede sikkerhedsstillinger er heller ikke et mål i sig selv, men skal tjene som garanti for opkøbet af skummetmælkspulver. Der er således her tale om supplerende foranstaltninger af helt subsidiær karakter i forhold til de primære foranstaltninger.

Selv om man i bestemmelsen om sikkerhedsstillingen ville se en vis lighed med en afgift, påvirkes dens gyldighed ikke heraf. I medfør af traktatens artikel 43 er Fællesskabet beføjet til at opkræve mange slags afgifter.

d) Kommissionen bemærker angående den påståede overtrædelse af *den tyske grundlovs* artikel 12, at dette anbringende bør fortolkes, som om sagsøgte havde gjort gældende, at fællesskabsordningen strider mod de fundamentale rettigheder efter fællesskabsretten eller mod garantier, der svarer til fundamentale rettigheder.

Som Domstolen har udtalt i sag 4/74, Nold, beskyttes den fri udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed i medlemsstaterne — og dette gælder så meget desto mere i fællesskabsretten — »kun under forbehold af begrænsninger, der opstilles af hensyn til offentlige interesser«.

Det almindelige proportionalitetsprincip bør her være det eneste kriterium for prøvelsen, om en krænkelse af denne fundamentale rettighed forfølger et i sig selv lovligt formål, om den er egnet til gennemførelse af formålet, og om den udgør en vilkårlig og utilladelig byrde.

Kommissionen henviser desangående til sine betragtninger om forbudet mod forskelsbehandling og tilføjer navnlig med hensyn til den omhandlede ordnings egenhed og nødvendighed, at den var egnet til i vid udstrækning at medvirke til fjernelsen af overskuddene af skummetmælkspulver, idet den muliggjorde afsætning af store mængder af dette produkt til nye formål.

Det forhold, at lagrene stadig forøgedes et vist stykke tid efter forordningens ikrafttræden, hindrer ikke, at denne var effektiv, idet forøgelsen af lagrene i løbet af denne periode i hvert fald var mindre end de mængder, som er blevet solgt på grund af forordningen.

Ifølge Kommissionen giver de denatureningsformler, som hjemles i Kommissionens forordning nr. 753/76 af 31. marts 1976 om de nærmere bestemmelser for salg af skummetmælk til anvendelse i foder i henhold til forordning nr. 563/76 (EFT L 88, s. 1) — som i mellemtiden delvis er blevet ændret ved forordning nr. 1131/76 af 14. maj 1976 (EFT L 127, s. 42) og forordning nr. 1409/76 af 18. juni 1976 (EFT L 158, s. 29) — tilstrækkelige muligheder for at denaturere i overensstemmelse med nationale foderbestemmelser.

Den obligatoriske opkøbsordning var desuden nødvendig, idet der ikke var nogen anden mulighed for hurtigt at nå det ønskede resultat.

Som konklusion foreslår Kommissionen Domstolen at svare den forelæggende ret, at prøvelsen af dens spørgsmål ikke giver noget holdpunkt for, at forordning nr. 563/76 ikke skulle være gyldig.

III — Mundtlige forhandlinger

Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent, B. Schloh, som befuldmægtiget, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Peter Gilsdorf, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 1977.

Domstolen havde opfordret Kommissionen og Rådet til i retsmødet at fremkomme med de fornødne tal og oplysninger med hensyn til de omkostninger ved tørring af skummetmælk og denaturering, som er forbundet med den obligatoriske anvendelse af skummetmælkspulver til foder, sammenlignet med mælakens værdi som foder.

Sagsøgerne i de forenede sager 83 og 94/76, 4 og 15/77 har desangående forklaret, at de tre poster: tørring, oplagring og denaturering i alt udgør ca. 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 gennemsnitlig beløber sig til 15 RE pr. 100 kg. De denatureringsomkostninger, som skyldes den omhandlede ordning, varierer alt efter denaturaliseringsmetoden mellem 1 og 3 RE pr. 100 kg. Foderværdien af skummetmælkspulver varierer alt efter,

om produktet benyttes til foder for kalve eller til svin og fjerkræ. Er det første tilfældet, bestemmes markedsprisen af den af Fællesskabet fastsatte salgspris for denne anvendelsesmåde. I det andet tilfælde fastsættes produktets markedspris efter dets foderværdi i forhold til erstatningsprodukter, og især på grundlag af 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 8. september 1976, indgået på Domstolens justitskontor den 2. december 1976, har Landgericht Oldenburg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 indgivet en anmodning om 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);

denne anmodning er indgivet i forbindelse med en civil sag om gennemførelse af en leveringskontrakt om foder, som en producent af kraftfoder — sagsøger i hovedsagen — har anlagt mod en ejer af en hønsefarm — sagsøgt i hovedsagen;

sagsøger i hovedsagen kræver ud over den aftalte pris betaling af et beløb, som svarer til den byrde, der følger af forordning nr. 563/76, hvis gyldighed imidlertid bestrides af sagsøgte i hovedsagen.

- 2 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 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 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;

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

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

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.

- 3 Det følger af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 753/76 af 31. marts 1976 om de nærmere bestemmelser for salg af skummetmælkspulver til anvendelse i foder (EFT L 88, s. 1), at prisen ved obligatorisk køb af skummetmælkspulver fra interventionslagrene var 52,16 RE pr. 100 kg, justeret med en koefficient, som for Forbundsrepublikken Tyskland udgjorde 0,8325;

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

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

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

sikkerhedsstillelsen, som kun blev frigivet mod fremlæggelsen 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.

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

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.

- 5 Gyldigheden af denne ordning er især blevet anfægtet under henvisning til, at der er sket en 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;

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

- 6 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;

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;

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

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.

- 7 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;

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;

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

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

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

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

Vedrørende sagsomkostningerne

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

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 det spørgsmål, der er forelagt af Landgericht Oldenburg ved kendelse af 8. september 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 Luxemburg den 5. juli 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident