

medlemsstats lovgivning og administreres af et organ, der takket være sin rådighed over offentlige tvangsmidler kan kontrollere den pågældende markedssektor eller en del heraf ved sådanne foranstaltninger som at betinge varens afsætning af, at producenten er registreret ved det pågældende organ, at forbyde salg, der ikke enten sker direkte til organet eller gennem dets repræsentant på betingelser fastsat af dette, samt at forbyde enhver transport af varen, som ikke er tilladt af det pågældende organ.

2. Bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 30 og 34 og i forordning nr. 2759/75 har direkte virkning og tillægger private rettigheder, som medlemsstaternes retter skal beskytte.
3. Ifølge tiltrædelsesakten, navnlig artiklerne 2, 42 og 60, stk. 1, gælder de ovenfor beskrevne retsvirkninger på hele Det forenede Kongeriges område fra den 1. februar 1973.

Kutscher	Mackenzie Stuart	Donner	
Pescatore	Sørensen	O'Keeffe	Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. november 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 7. NOVEMBER 1978 ¹

Høje Ret.

I 1933 blev der i Nordirland indført en afsætningsordning for svin på grundlag af Agricultural Marketing Act (Nordirland) af 1933, som i 1964 blev afløst af

en tilsvarende lov. Ordningen administreres af Pigs Marketing Board (Nordirland) (Nordirlands afsætningskontor for svinekød), hvori overvejende svineproducenter har sæde; landbrugsministeren har dog en vis kontrolkompetence.

¹ — Oversat fra tysk.

Vedrørende enkelthederne i kontorets organisation og virksomhed skal jeg henvise dels til den i forelæggelsesdommen givne beskrivelse, dels til forklaringer, som er givet under skriftvekslingen. I mit forslag til afgørelse vil jeg i så henseende kun anføre følgende:

Det er vigtigt at bemærke, at kontoret har monopol på afsætning af i Nordirland producerede baconsvin på mindst 77 kg levende vægt, men derimod ikke af avlsdyr og svin med lavere vægt. Den, der vil sælge sådanne dyr, skal — bortset fra visse foranstaltninger indført med henblik herpå — principielt være registreret ved kontoret som producent. Salg kan kun ske til kontoret eller gennem dets repræsentant eller på dets anvisning. Kontoret videresælger svinene til forarbejdningsvirksomheder, især konserveringsvirksomheder, som kontoret selv er stærkt engageret i; kontoret kontrollerer åbenbart cirka halvdelen af baconproduktionen i Nordirland. I så henseende, dvs. for videresalget, gælder der — hvad der dog ikke her er af yderligere interesse — kvoter, som fastsættes af ministeriet. Opkøbspriserne fastsættes af kontoret på grundlag af et skøn over dets årlige indtægter. En del af disse, som fastsættes af ministeren — der i øvrigt også kan fritage bestemte grupper af producenter for bidrag — henlægges af kontoret til dækning af dets omkostninger. Det, der ikke er påkrævet hertil, altså eventuelle overskud, indsættes efter ministerens godkendelse på en specialkonto, fra hvilken der kan udbetales ydelser til producenterne, hvis priserne falder. Hvis jeg har forstået det rigtigt, anvender kontoret ikke ensartede priser og bestemmer i et vist omfang også, hvor mange svin, det vil købe. Det er i denne henseende af betydning, at der åbenbart siden 1976 har været anvendt et system med langfristede kontrakter, der indgås med producenterne. Ordningen indebærer, at producenterne forud skal tilbyde de mængder, som de påregner at kunne levere i løbet af 13 uger, og dette udgør en første periode den såkaldte

kontraktsmængde. For de følgende perioder — og det er den mængderegulering, jeg lige omtalte — kan kontoret begrænse tilførslerne, såfremt der i det foregående tidsrum ikke er leveret mindst 85 % af kontraktsmængden, eller såfremt det af samtlige producenter tilbudte antal svin under hensyn til markedsforholdene anses for at være for stort. Hvad priserne angår findes der kontraktspriser, som gælder for 115 % af kontraktsmængden. Lavere priser, der ikke er fastsat i en kontrakt, betales for svin, som leveres i et antal, der overstiger 115 % af kontraktsmængden, eller for svin, der tilbydes uden langfristet kontrakt. Desuden findes der en bonus for producenter, der leverer mindst 85 % af kontraktsmængden, og præmier for afsætningen i bestemte sommerperioder.

Movement of Pigs Regulations (Nordirland) 1972 er en del af dette system. Ifølge bestemmelserne heri er det forbudt at transportere baconsvin, der ikke er bestemt for kontorets opkøbscentre, og det er foreskrevet, at transporten skal være ledsaget af dokumenter, som kontoret har udstedt. Overtrædelse af forskrifterne straffes med fængsel og/eller bøder; desuden kan dyrene beslaglægges.

I januar 1977 — og hermed kommer jeg til omstændighederne i hovedsagen — standsedes i Armagh-distriktet en transport af 75 baconsvin, der ikke var bestemt for et opkøbscenter under Pigs Marketing Board, og for hvilken der ikke forelå de forskriftsmæssige transportdokumenter. På kontorets foranledning kom det derfor i juli 1977 til en straffesag mod hr. Redmond, ejeren af svinene. På grund af det af forsvaret anførte — i første række blev det gjort gældende, at den nordirske afsætningsordning for svin ikke var forenelig med fællesskabsretten — afsagde den kompetente ret i september 1977 en dom, ifølge hvilken det var nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177 med henblik på afgørelsen af en række fællesskabsret-

lige spørgsmål. Afsætningskontoret appellerede dommen til Court of Appeal, Nordirland. Efter frifindelse af appelindstævnte oversendte den første ret den 10. marts 1978 den allerede nævnte dom til De europæiske Fællesskabers Domstol. Dommen indeholdt følgende spørgsmål:

Er afsætningskontoret en »virksomhed«? Er det en »national markedsordning«? Er det et »statsligt handelsmonopol«? Er det alle tre ting eller en kombination af to af disse?

1. Såfremt afsætningskontoret er en »virksomhed«, er det da en virksomhed efter betydningen i og formålet med artiklerne 85 og 86?
2. Såfremt afsætningskontoret er en »national markedsordning«, falder det da ind under artikel 2 i forordning nr. 26 med den virkning, at det omfattes af de heri foreskrevne undtagelser?
3. Såfremt afsætningskontoret er »et statsligt handelsmonopol«, falder det da ind under Rom-traktatens artikel 37, stk. 1, således at det beskyttes af tiltrædelsesaktens artikel 44, der fastsætter en overgangsperiode med udløb pr. 31. december 1977?
4. Såfremt afsætningskontoret er et »statsligt handelsmonopol« efter Rom-traktatens artikel 37, og fristen for tilpasning først udløber den 31. december 1977, indebærer dette da, at artiklerne 85 og 86 først fra dette tidspunkt har direkte virkning for kontoret? Eller kan det gøres gældende, at »virksomheder« efter artiklerne 85 og 86 kan fortolkes således, at de indbefatter statsmonopoler?
5. Falder afsætningskontorets virksomhed ind under stykke 3 i artikel 85, således at kontoret ikke omfattes af stykke 1?
6. Hvilken betydning må der tillægges Rom-traktatens artikel 8, der foreskriver:
 - »1. Fællesmarkedet gennemføres gradvis i løbet af en overgangsperiode på tolv år . . .

2. Til hver etape er knyttet et kompleks af foranstaltninger, som skal påbegyndes og videreføres sideløbende.«

Har denne artikel betydning for nuværende sag?

I følgeskrivelsen af 10. marts 1978 henviste den forelæggende ret desuden til, at der i øvrigt rejser sig følgende spørgsmål:

- a) Gælder artiklerne 30, 31, 32, 34, 37, 40, 41, 42, 43, 85, 86 og 90 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab umiddelbart, således at de indrømmer private rettigheder, som de kan påberåbe sig for Det forenede Kongeriges domstole?
- b) Gælder forordningerne nr. 121/67, 2759/75 og alle andre forordninger om den fælles markedsordning for svinekød, der er vedtaget i forhold til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, umiddelbart, således at de indrømmer private rettigheder, som de kan påberåbe sig for Det forenede Kongeriges domstole?
- c) Følger det af en korrekt fortolkning af artiklerne, forordningerne eller andre relevante fællesskabsretlige regler, at afsætningsordningen for svinekød i Nordirland strider mod fællesskabsretten?
- d) Er en medlemsstat i medfør af ovennævnte artikler, forordninger eller anden relevant fællesskabsret beføjet til:
 1. at bibeholde en national markedsordning samtidig med, at der gælder en fælles markedsordning?
 2. at påtvinge producenter på sit højhedsområde registrering som producenter ved Pigs Marketing Board (Nordirland) (kontoret for afsætning af svinekød), før de kan sælge svin?
 3. at tvinge producenter på sit højhedsområde til at indgå

kontrakter med kontoret og udelukkende sælge svin til dette til priser og i et antal, der er fastsat af dette kontor?

4. ved en udtrykkelig eller forudsat interventionsforanstaltning at hjemle kontoret ret til at opkøbe samtlige svin under afsætningsordningen?
- e) Udgør de ovennævnte forpligtelser vedrørende den fuldstændige regulering af antallet af producerede svin, af deres salg og de kontrollerede priser en overtrædelse af fællesskabsretten, for så vidt som de eventuelt er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner, når henses til, at den pågældende nordiske lovgivnings hovedformål og virkning er at forhindre eksport af svin til Den irske Republik?
- f) Var Det forenede Kongerige på tidspunktet for dets tiltrædelse omfattet af en fælles markedsordning for landbrug, navnlig for svinekød og levende svin, og gjaldt den i bekræftende fald fra den 1. februar 1973?
- g) Var regeringen for Det forenede Kongerige beføjet til at udstede Movement of Pigs Regulations (Nordirland) 1972 i maj 1972?

Vedrørende denne præjudicielle anmodning skal jeg fremsætte følgende forslag til afgørelse.

1. Først skal jeg fremsætte nogle bemærkninger vedrørende omfanget af de undersøgelser, Domstolen må foretage.

I så henseende har den britiske regering understreget, at alene de spørgsmål, som anføres i forelæggelsesdommens afsnit 10, er af vigtighed. Det fremgår af den forelæggende rets skrivelse af 10. marts 1978, som vedrørende de opståede spørgsmål henviser til den i september 1977 afsagte dom. For så vidt skrivelsen indeholder yderligere spørgsmål, må det

efter regeringens opfattelse ikke overses, at de efter rettens opfattelse kun opstod »incidenter«, at der altså kun er tale om bispørgsmål, som i virkeligheden ikke er afgørende for tvistens løsning. Holder man sig herudover for øje, at den forelæggende ret kun tager sigte på Movement of Pigs Regulations og altså ikke på alle aspekter af de nordiske afsætningsregler, må der ifølge regeringen heraf udledes, at de eneste relevante spørgsmål er de, som er stillet vedrørende EØF-traktatens artikel 37, mens spørgsmålene om traktatens artikler 85 og 86, forordning nr. 26 eller traktatens artikel 8 givetvis ikke har betydning for hovedsagen.

Efter min opfattelse er det sikkert rigtigt at antage, at det er Movement of Pigs Regulations, der har størst betydning for hovedsagen. Der skal pålægges en straf for overtrædelse af reglerne, og herved opstår i første række det spørgsmål, om de er forenelige med fællesskabsretten. Lige så sikkert mener jeg imidlertid også det er, at Movement of Pigs Regulations ikke er en selvstændig ordning. Materielt er den knyttet til den for Nordirland gældende afsætningsordning for baconsvin og skal sørge for en effektiv virkeliggørelse af det afsætningsmonopol, som er tillagt afsætningskontoret. Dette monopol kan derfor ikke ignoreres ved undersøgelsen. Viser det sig nemlig, at afsætningsmonopolet strider mod fællesskabsretten, vil det hermed være fastslået, at det er ulovligt at indføre en national ordning, som udelukkende skal fungere som støtte for afsætningsmonopolet.

Endvidere mener jeg imidlertid også — og hermed kommer jeg til den anden del af det af den britiske regering rejste problem — at det udelukkende på denne baggrund skal afgøres, hvilke af de mange spørgsmål der skal behandles af Domstolen. Jeg vil ikke finde det rigtigt, hvis Domstolen ved den usædvanlige forelæggelse, som vi her har at gøre med — spørgsmål i selve forelæggelsesdommen og så andre spørgsmål, der i

øvrigt er rejst i en følgeskrivelse — lod sig forlede til en streng formalisme og kun ville føle sig bundet af de i forelæggelsesdommen formulerede spørgsmål, uanset den hermed forbundne fare for en forhaling af sagen, der kunne blive resultatet af en eventuel ny forelæggelse. Det eneste vigtige er, at Domstolen nu er fuldstændigt på det rene med problematikken i hovedsagen. Herefter må den bestræbe sig på, ud fra fællesskabsretten, at forsyne den nationale ret med om muligt alle vigtige kriterier, for at denne herefter kan prøve, om de nordiske afsætningsregler er forenelige med fællesskabsretten. Jeg mener derfor, at den snævre begrænsning af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som den britiske regering anser for påkrævet, på ingen måde frembyder sig som en nødvendighed, og at Domstolen tværtimod kan behandle alle de retlige og faktiske synspunkter for bedømmelsen, der anføres i selve forelæggelsesdommen og i den forelæggende rets følgeskrivelse, hvis den anser det for fornuftigt af hensyn til en saglig stillingtagen til den præjudicielle sag.

Herefter må der dog også tages stilling til et — ganske vist ikke særlig problematisk — punkt. Visse spørgsmål er formuleret således, at Domstolen kunne blive foranlediget til at efterprøve, om de nationale regler er forenelige med fællesskabsretten. Noget sådant er den ikke kompetent til, fordi den herved begiver sig ind på *retsanvendelse*, som er forbeholdt den nationale ret. For så vidt kunne vi altså gå frem på den måde, som vi allerede har gjort det i en række andre sager, idet man må udskille de faktorer, der egner sig til at blive behandlet under den præjudicielle fremgangsmåde, fra spørgsmål, der ikke er formuleret korrekt. Herpå må man fastslå det efter fællesskabsretten nødvendige, som gør det muligt for den nationale ret at afgøre den konkrete sag. I nærværende sag er der lige så få vanskeligheder forbundet hermed som i tidligere sager med samme problematik.

2. Da det af den nationale ret stillede hovedspørgsmål som allerede nævnt er, om det afsætningsmonopol for baconsvin, der er tillagt afsætningskontoret i Nordirland, er foreneligt med fællesskabsretten, er det nærliggende først at gå ind på spørgsmålet om, hvorledes man har indrettet de fællesskabsretlige afsætningsregler for dette produkt, og hvilke følger der, for spørgsmålet om nationale foranstaltningers lovlighed, kan udledes af eksistensen af en fælles markedsordning.

a) Den fælles markedsordning for svinekød var oprindelig, og endnu på tidspunktet for Det forenede Kongeriges tiltrædelse, reguleret i forordning nr. 121/67 (EFT 1967, s. 42; org.ref. JO nr. 117, 1967, s. 2283) og er nu genstand for forordning nr. 2759/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 282, 1975, s. 1). Den gælder for levende dyr, bortset fra avlsdyr, samt for kød og tilberedte varer af kød. For samhandelen med tredjelande er der foreskrevet importafgifter og ydelse af restitutioner. Det indre marked er karakteriseret af et bestemt fælles prissystem, der ganske vist må betragtes som ufuldstændigt: faktisk sker der i vidt omfang en prisdannelse på markedet. Ved visse prisfald er der også foreskrevet interventionsforanstaltninger på Fællesskabets marked. Foranstaltninger som støtte til oplagering eller opkøb gennem interventionsorganerne anvendes imidlertid ikke automatisk; de træffes derimod af Kommissionen, hvilket dog — og det gælder navnlig for interventionsorganernes opkøb — hidtil kun er sket sjældent. Herudover må man også nævne ordningen i artikel 2 i forordning nr. 2759/75. Heri bestemmes, at der »for at fremme initiativer inden for erhvervslivet, der kan lette tilpasningen af udbudet til markedets krav«, kan træffes fællesskabsforanstaltninger. De almindelige regler for disse foranstaltninger fastsættes efter proceduren i EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, hvilket åbenbart ikke er sket hidtil.

b) Vigtigt er, at denne markedsordning, som ikke er begrænset til en samordning af nationale markedsordninger efter EØF-traktatens artikel 40, men erstatter de forskellige nationale markedsordninger, i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 60 fra den 1. februar 1973 skulle anvendes af de nye medlemsstater med sine grundregler, hvorved der gjaldt særegler for tiltrædelsesudligningsbeløbene. Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 76, stk. 2, gjaldt der for Det forenede Kongerige kun den undtagelse, at Det forenede Kongerige var bemyndiget til, indtil 31. oktober 1974, ikke at anvende Fællesskabets handelsklasseskema for svinekropper. Da der ikke ses at foreligge yderligere undtagelser for Det forenede Kongerige — i modsætning til f.eks. artikel 89 om markedsordningen for mælk for Danmarks vedkommende — må det antages, at den fælles markedsordning giver »tilsvarende garantier for de pågældende producenters beskæftigelse og levestandard« som eventuelle tidligere markedsordninger, og at deres væsentlige grundregler gjaldt i Det forenede Kongerige fra det nævnte tidspunkt.

c) Inden vi slutter noget heraf med hensyn til den foreliggende sag, er det vel på sin plads at redegøre for retspraksis i sager, hvori nationale foranstaltninger spillede en rolle ved siden af fælles markedsordninger.

I den første af disse — sag 82/71 (Italiens anklagemyndighed mod Società agricola industria latte (SAIL), dom af 21. marts 1972, Recueil 1972, s. 119) — var der tale om italienske mælkecentraler med eneret til forsyning og salg og bedømmelsen heraf i lyset af fællesskabsretten. I så henseende var det afgørende for Domstolen, at der ved forordning nr. 804/68 (EFT 1968 (I), s. 169; org.ref. JO L 148, 1968, s. 13) var blevet skabt en endelig markedsordning, selv om den var ufuldstændig, da den krævede supplerende foranstaltninger. Derfor kunne Domstolen fastslå, at det fra dette tidspunkt alene tilkom fællesskabsmyndighe-

derne at træffe bestemmelse om midlertidig opretholdelse af »enhver national ordning til regulering, intervention eller kontrol«. Da der imidlertid i fællesskabsforordningerne var sat en frist for, hvor længe de italienske mælkecentraler kunne anses for lovlige, måtte de antages at stride mod fællesskabsretten efter udløbet af de fastsatte frister.

I et andet tilfælde — sag 190/73 (Officier van Justitie mod J. W. J. van Haaster, dom af 30. 10. 1974, Sml. 1974, s. 1123) — blev det fremhævet, at en fælles markedsordning udelukker, at der fortsat opretholdes nationale ordninger, som indebærer en kontingentering af produktionen; for så vidt må der antages at foreligge en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner.

I sag 51/74 (P. J. van der Hulst's Zonen mod Produktschap voor Siergewassen, dom af 23. 1. 1975, Sml. 1975, s. 79) blev det fastslået, at medlemsstaterne, når der er indført fælles markedsordninger, ikke kan træffe foranstaltninger, som kan ændre eller krænke den fælles ordning, hvorved der navnlig må henses til den fælles ordnings mening og formål.

På samme linje ligger også dommen i sag 111/76 (Officier van Justitie mod Beert van den Hazel, dom af 18. 5. 1977, Sml. 1977, s. 901). I sagen fastholdtes det, at eksistensen af en fælles markedsordning udelukker foranstaltninger, som træffes på erhvervslivets eget initiativ og inden for den enkeltes særlige nationale rammer, idet en ikke koordineret optræden kan medføre forskelsbehandling mellem producenter og forbrugere og forvridninger i medlemsstaternes samhandel. Det understreges desuden i dommen, at foranstaltninger, der er truffet af nationale myndigheder med henblik på kontingentering, er uforenelige med en fælles markedsordning.

Endelig må man også nævne dommen i sag 154/77 (anklagemyndigheden mod P. Dechmann, dom af 29. 6. 1978, endnu ikke offentliggjort), som netop

angik den fælles markedsordning for svinekød og vedrører nationale foranstaltninger på forbrugerprisområdet. I dommen finder jeg det betydningsfuldt, at det fastslås, at der ved den fælles markedsordning for svinekød er »indført et system af materielle regler og kompetenceregler, herunder en organisatorisk ramme, der gør det muligt at imødegå enhver forudsigelig situation«. Desuden fremhæves det, at den fælles markedsordning kræver fjernelse af alle hindringer for frie varebevægelser og af alle fordejligheder af handelen inden for Fællesskabet.

d) Efter det, der allerede er sagt om markedsordningen for svinekød, og efter hvad der er fremkommet vedrørende den nordiske afsætningsordning, ligger det nært at antage, at den nordiske afsætningsordning vanskeligt lader sig forene med markedsordningen for svinekød.

Herved er det efter min opfattelse ikke afgørende, om den nordiske ordning må betegnes som en national markedsordning. Som Domstolen ved, anser Kommissionen en sådan bedømmelse for rigtig og henviser herved til dommen i sag 48/74 (Charmasson mod økonomi- og finansministeren, dom af 10. 12. 1974, Sml. 1974, s. 1383), der indeholder den definition, at en national markedsordning »[er] en helhed af retsmidler, der underlægger reguleringen af markedet for de pågældende produkter offentlig kontrol for, gennem forøgelse af produktiviteten og bedst mulig anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften, at sikre producenterne en rimelig levestandard, stabilisere markederne og sikre forsyningerne samt rimelige priser for forbrugerne«. Heroverfor anfører afsætningskontoret — dog ikke på overbevisende måde, synes jeg — at der kun er tale om en regional ordning, og at de instrumenter, det har til rådighed (der er ingen mulighed for at kontrollere markedet ved hjælp af et særligt interventionssystem, ved hjælp af produktionsbegrænsninger, mindstepriser

eller importafgifter), ikke er tilstrækkelige til at give producenterne en produktionsgaranti og herved sikre deres levestandard. Det kan faktisk lades åbent, hvorledes det forholder sig i så henseende. Med hensyn til spørgsmålet om overtrædelse af fællesskabsretten er det nemlig ikke afgørende, om der foreligger en national markedsordning, for det væsentlige er, som det kan udledes af retspraksis, enhver — også regionalt begrænset — national ordning.

For nærværende sag spiller det således en rolle, at alle producenter ifølge den fælles markedsordning for svinekød skal have fri adgang til markedet, at prisdannelsen i vidt omfang kan ske på markedet, og at — hvis fællesskabsorganerne beslutter det — enhver kan blive direkte omfattet af interventionsforanstaltninger. For det andet er det væsentligt, at dette er udelukket ved den nordiske ordning, som kræver, at afsætningen skal ske gennem afsætningskontoret. Producenterne har ikke fri adgang til intern afsætning, de kan ikke eksportere direkte, og de har ikke mulighed for at afsætte produkter til interventionsorganerne inden for rammerne af interventionsforanstaltningerne. Herudover må der lægges vægt på, at priserne ikke dannes på markedet, men fastsættes af afsætningskontoret. Der foretages fradrag heri, som er nødvendige for at finansiere afsætningskontorets virksomhed. Endvidere må det ikke overses, at anvendelsen af midlerne fra den specialkonto, der føres af afsætningskontoret, har følger for prisudviklingen, også selv om de muligvis både geografisk og efter deres omfang er begrænsede (efter de oplysninger, der er kommet frem under sagen, indsattes mindre end 1 % af afsætningskontorets indtægter på den nævnte specialkonto).

Mere er det ikke nødvendigt at sige vedrørende bedømmelsen. Det kan, når alt kommer til alt, få stå hen, om det af afsætningskontoret praktiserede dobbelte prissystem, som åbenbart ikke er nogen nødvendig del af afsætningsmonopolet,

herudover også fører til ulovlige produktionsbegrænsninger, eller om den nordirske ordning overhovedet har ført til en produktionsstigning, som afsætningskontoret har anført.

3. Hvad der indtil nu er sagt, har ikke ført til mere end en *foreløbig* bedømmelse. Nu må det også undersøges, om der mod de betæneligheder, som kan udledes af fællesskabsretten, kan anføres andre overvejelser, som også har været på tale under sagen, og som kan retfærdiggøre den nordirske ordning.

a) F.eks. blev der henvist til, at afsætningskontoret med sit afsætningsmonopol for størstedelen er sammensat af svineproducenter. Hermed er det nærliggende at tænke på artikel 2 i den fælles markedsordning for svinekød (forordning nr. 2759/75), hvorefter der kan træffes foranstaltninger »for at fremme initiativer inden for erhvervslivet, der kan lette tilpasningen af udbuddet til markedets krav«. Desuden er det af betydning, at der eksisterer lignende sammenslutninger i andre medlemsstater. I Frankrig sker således 50 % af salget via andelsforeninger, og i Danmark er betydningen af producentandelsforeninger, der råder over egne slagterier, eksportkontorer og stabiliseringsfonde, og som omfatter ca. 90 % af produktionen, endnu større.

Herved kommer man imidlertid heller ikke uden om den kendsgerning, at det ved producentforeningerne i begge de nævnte medlemsstater drejer sig om frivillige sammenslutninger. Afsætningskontoret, der er et slags tvangskartel, som ingen kan unddrage sig, kan givetvis ikke uden videre sidestilles med disse. I henseende til artikel 2 i markedsordningen for svinekød er det for det andet vigtigt, at den handler om fællesskabsforanstaltninger, men ikke om ensidigt trufne nationale foranstaltninger, som det jo drejer sig om i hovedsagen.

b) Der blev også henvist til Nordirlandes vanskelige situation, og hvor

vigtig svineproduktionen og forarbejdningen er for dette område. Hvis denne erhvervsgren, der hovedsagelig arbejder med henblik på eksport, fortsat skal kunne konkurrere på andre markeder, kan der ikke gives afkald på en forarbejdning og afsætning af baconsvin i Nordirland, der er så rationel som muligt. Det blev anført, at man herved må have de ulemper for øje, der står i forbindelse med transport over store afstande og høje producentpriser i Nordirland, samt den stærke stilling hos konkurrenter, der for nogles vedkommende har fordel af den monetære udligning, og om hvilke — f.eks. de danske — det kan siges, at de behersker det britiske marked. Monopolet skulle således være absolut nødvendigt, fordi det muliggør en langfristet planlægning og forarbejdning af store mængder; af hensyn til effektiviteten af ordningen kan det altså ikke tillades, at producenter på grund af en kortfristet fordel sælger direkte til forarbejdningsvirksomhederne.

Jeg mener ikke, at det er nødvendigt at gå i enkeltheder med, om alt dette er rigtigt. Det er nemlig under alle omstændigheder afgørende, at ensidige nationale foranstaltninger, som strider mod en fælles markedsordning, principielt ikke er tilladt, når en sådan foreligger, og at kun fællesskabsmyndighederne i en sådan situation kan afgøre, om nationale markedsordninger eller lignende indretninger kan opretholdes. Dette fremgår klart af retspraksis, hvori det — som jeg har påvist — netop vedrørende markedsordningen for svinekød er blevet fremhævet, at den har indført organisatoriske rammer, der gør det muligt at imødegå enhver forudsigelig situation.

Der forelå imidlertid ikke i den relevante periode, og heller ikke nu, nogen foranstaltninger fra fællesskabsmyndighederne, som eventuelt kunne retfærdiggøre afsætningskontorets virksomhed. Vi har kun hørt, at Kommissionen har ført forhandlinger vedrørende forskellige afsætningskontorer i almindelighed, altså uden nogen dybtgående undersøgelse af

den nordirske Pigs Board, og at forhandlingerne i foråret 1978, hvad angår markedsordningen for mælk, førte til vedtagelse af to forordninger (nr. 1421 og 1422/78). Jeg mener, at der stadig føres drøftelser vedrørende det nordirske afsætningskontor for baconsvin, og ifølge det, som Kommissionens repræsentant har anført, synes det allerede nu at blive resultatet, at afsætningsmonopolet ikke kan betragtes som uomgængelig nødvendigt.

Dermed kan det sikkert siges, at det ikke er muligt at begrunde det nordirske afsætningsmonopol ved at henvise til økonomiske og regionalpolitiske behov. Desuden mener jeg — hvis man i nærværende sammenhæng også vil gå ind på denne tanke — at det lige så lidt er muligt at finde en begrundelse ved at henvise til, at afsætningsmonopolets virkninger på det fælles marked er ganske minimale, da afsætningskontorets salg udgør mindre end 1 % af de samlede salg i fællesmarkedet. For mig er det klart, at en sådan betragtning rammer ved siden af, thi det er naturligvis heller ikke muligt at tolerere forstyrrelser og overtrædelser af en fælles markedsordning, når de kun virker på en afgrænset, forholdsmæssig lille del af det fælles marked.

c) Vedrørende eksporten til andre medlemsstater — frem for alt til Den irske Republik — som producenterne er udelukket fra ved afsætningsordningen, blev det endvidere gjort gældende, at den monetære udligning, der gælder mellem Det forenede Kongerige og Den irske Republik, fordi førstnævnte til forskel fra Den irske Republik ikke har accepteret en nedskrivning af det grønne pund, alligevel i længere tid synes at have gjort eksporten urentabel. Således indbragte f.eks. i januar 1977 en eksport til Den irske Republik, der var belastet med monetær udligning, 4,40 £ mindre end salg i indlandet, hvorved man ikke en gang nåede niveauet for produktionsomkostningerne. Det anføres videre, at

en eksport, der sker under omgåelse af den monetære udligning, imidlertid ikke kan anses for beskyttelsesværdig. Det anføres også, at der netop for at kunne standse denne trafik ikke, fordi grænsen vanskeligt kan kontrolleres, kan gives afkald på Movement of Pigs Regulations. Kun således kan det sikres, at ulovlig eksport til Den irske Republik ikke tilføjer den nordirske forarbejdningsindustri alvorlig skade.

Efter min opfattelse må der til disse overvejelser for det første bemærkes, at spørgsmålet om eksporten og hindringerne herfor kun er *ét* aspekt af den relevante problematik. Desuden udgør den monetære udligning ingen uforanderlig, permanent ordning, men udsættes ofte for kortfristede ændringer, helt bortset fra, at udviklingen i markedspriserne kan give det indtryk, at det er hensigtsmæssigt at eksportere trods monetær udligning.

Hvad imidlertid angår dels faren for omgåelse af den monetære udligning, dels hindringer fra fænomener, som af og til ret så nonchalant betegnes som U-pigs og O-pigs, har Kommissionen sikkert ret, når den fastslår, at denne situation, der er opstået som følge af nægtelsen af at nedskrive det engelske grønne pund, ikke retfærdiggør andre ensidige nationale foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner. Hvis der på det pågældende område skal afviges fra fællesskabsrettens principper, så er det tværtimod — hvis det overhovedet skal komme på tale — nødvendigt, at det er fællesskabsmyndighederne, der træffer foranstaltninger i så henseende.

d) Endelig blev der henvist til EØF-traktatens artikler 90 og 37 med henblik på den omstændighed, at afsætning af de i Nordirland producerede baconsvin kun kan ske via afsætningskontoret, at der altså tilkom dette særlige rettigheder eller endog et monopol.

aa) Med hensyn hertil kan jeg, hvad angår den førstnævnte artikel og de dermed forbundne forsøg på en begrundelse, fatte mig i korthed.

Vedrørende artikel 90 må det ikke overses, at den — også selv om der her går ud fra, at medlemsstaterne kan indrømme virksomheder særlige eller eksklusive rettigheder — dog også foreskriver, at medlemsstaterne, hvad angår sådanne virksomheder, ikke må træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med traktaten. Forsøget på at begrunde de nordiske foranstaltninger med en henvisning til artikel 90, stk. 1, er altså forgæves. Der er imidlertid til støtte for, at artikel 90, stk. 2, kunne være relevant i nærværende sag, at vi altså ved afsætningskontoret har at gøre med en virksomhed, der har fået overdraget at udføre »tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse« — hvad der ville tillade visse afvigelser fra traktatbestemmelserne — intet anført i sagen, og efter alt hvad vi ved, må en sådan bedømmelse også forekomme fuldstændig fejlagtig.

bb) Hvad på den anden side EØF-traktatens artikel 37 og de heri regulerede statslige handelsmonopoler angår, finder afsætningskontoret, som opfatter sig som et sådant monopol, det vigtigt, at det i tiltrædelsesaktens artikel 44 kun kræves, at sådanne monopoler først skal være tilpasset ved udgangen af 1977. Heraf følger, at der på tidspunktet for det relevante strafbare forhold, dvs. primo 1977, endnu ikke kunne være tale om at anvende artikel 37 umiddelbart i Nordirland, eller — med andre ord — at afsætningskontorets monopol kunne opretholdes til den 1. januar 1978, selv om det ikke i alle enkeltheder var i overensstemmelse med traktatsreglerne.

Selv om denne betragtning kan forekomme meget tillokkende ved første blik, ja — hvis jeg må sige det straks — så hjælper den ikke i nærværende sag.

For det første er det tvivlsomt, om afsætningskontoret er et »statsligt handelsmonopol« efter betydningen i artikel 37. Tvivlen skyldes ganske vist ikke, at der ville mangle det offentligretlige element — det kunne dog gøres gældende, at afsætningskontoret er organiseret på grundlag af offentlig ret, tre af dets medlemmer udnævnes af ministeren, og han har over for kontoret ikke blot visse kontrol- og anvisningsbeføjelser, men også ret til at foretage ændringer i ordningen. I sagen kunne der imidlertid mindes om, at Det forenede Kongerige under tiltrædelsesforhandlingerne havde erklæret, at der på dets område ikke fandtes nogen handelsmonopoler efter betydningen i artikel 37, hvilket ikke kun blev fastholdt i den teori, der er blevet anført under de mundtlige forhandlinger, men også i Kommissionens fjerde beretning om Fællesskabets konkurrencepolitik. I så henseende er det også blevet klart, at vi kun har at gøre med en regional indretning og navnlig ikke med noget fuldstændigt monopol, eftersom afsætningsordningen åbenbart kun gælder for baconsvin produceret i Nordirland og ikke for importerede produkter.

Hertil kommer den betragtning — og den er i mine øjne endnu vigtigere — som angår forholdet mellem artikel 37 og traktatens bestemmelser om landbrugspolitikken. I så henseende blev der med rette henvist til traktatens artikel 38, stk. 2, ifølge hvilken artiklerne 39-46 skal anses for specialregler. I nærværende sag skal man altså på den ene side tage udgangspunkt i, at den afsætningsordning, der er indført på grundlag af Agricultural Marketing Act, fremfor alt har til opgave at beskytte svineproducenternes interesser ved markedsregulering og markedsstabilisering. Uanset om afsætningskontoret med sine afsætningsregler skal bedømmes som en national markedsordning eller ej, er det sikkert rigtigt at antage, at det ligesom en national markedsordning skal garantere de pågældende producenters beskæftigelse og levestandard. På den anden side er det lige

så sikkert, at netop denne funktion er overtaget af den fælles markedsordning, som ifølge traktatens artikel 43 skulle erstatte de nationale markedsordninger og sørge for tilsvarende garantier for de pågældende producenters beskæftigelse og levestandard. Det er følgelig indlysende, at der efter skabelsen af en fælles markedsordning ikke kun ikke længere er plads for nationale markedsordninger, men at noget lignende, altså en fuldstændig afløsning, også må gælde for statslige handelsmonopoler, jf. artikel 37, hvis hovedopgaver svarer til dem, der gælder for en national markedsordning. I denne forbindelse er det ikke mindst også af interesse — og hermed skal jeg også slutte mine bemærkninger vedrørende artikel 37 — at bedømmelsen af de i sag 82/71 drøftede italienske mælkecentraler i dommen ikke skete på grundlag af traktatens artikler 90 eller 37, men udelukkende på grundlag af traktatens regler om landbruget.

4. Når det således faktisk kan fastslås, at det indtryk, at de nordirske afsætningsregler for baconsvin ikke er forenelige med den fælles markedsordning for svinekød, er rigtigt, er det egentlig unødvendigt at tage stilling til yderligere spørgsmål fra den forelæggende ret for at finde ud af, om man kan anføre andre synspunkter for at bestyrke den antagelse, man er kommet frem til. Imidlertid kan jeg dog i det mindste også behandle problemet om, hvorvidt der kan antages at foreligge foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner, om hvorvidt der — da der efter udløbet af overgangsperioden ikke er fastsat et tilsvarende forbud i markedsordningen med hensyn til handelen inden for Fællesskabet — kan siges at være sket en overtrædelse af den almindelige regel i EØF-traktatens artikel 34. Som bekendt trådte dette forbud i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 42 — med hensyn til kvantitative restriktioner — i kraft ved tiltrædelsen, og med hensyn til foranstaltninger med

tilsvarende virkning senest den 1. januar 1975.

Også det, som Kommissionen har anført desangående, er efter min overbevisning absolut holdbart.

I så henseende er det vigtigt, at Domstolen (sag 2/73, *Riseria Luigi Geddo mod Ente Nazionale Risi*, dom af 12. 7. 1973, Sml. 1973, s. 865) har fastslået, at samhandelen inden for Fællesskabet skal kunne foregå fuldstændig uhindret, og at man — som det blev fastholdt i dommen i sag 68/76 (Kommissionen mod Den franske Republik, dom af 16. 3. 1977, Sml. 1977, s. 515) — må antage, at der allerede ved særlige formaliteter foreligger hindringer efter betydningen i den nævnte forbudsbestemmelse. Som vi har set, står det på den anden side fast, at svineproducenter i Nordirland ikke selv kan eksportere, men skal eksportere gennem afsætningskontoret; man kan heller ikke afvise den mulighed, at afsætningskontoret — hvorved jeg kun skal minde om dets deltagelse i den nordirske forarbejdningsindustri — kan blive fristet til at beskytte forarbejdningsindustrien ved eksportbegrænsninger, hvis det skulle være muligt at opnå højere priser ved eksport. I så henseende er det ikke mindst også af interesse, at det, ifølge forelæggelsesdommen og udtalelser i hovedsagen fra en medarbejder ved afsætningskontoret, er et væsentligt formål for afsætningsordningen at hindre eksport til Den irske Republik.

Herefter kan der faktisk ikke være tvivl om, at afsætningsordningen har tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, og heri ændres der heller intet ved den allerede nævnte omstændighed, at ordningen med monetær udligning i det mindste af og til kunne føre til, at eksport ikke kan foretages.

5. Disse resultater er tilstrækkelige til at give en meningsfuld besvarelse på anmodningen om præjudiciel afgørelse. Lige så lidt som der skal gås ind på yderligere

spørgsmål i forelæggelsesdommen, såsom spørgsmålet om, hvorvidt afsætningskontoret skal betragtes som en virksomhed efter artiklerne 85 og 86, hvorvidt en national markedsordning falder ind under artikel 2 i forordning nr. 26, samt spørgsmålet om, hvilken betydning der må tillægges EØF-traktatens artikel 8,

skal der heller ikke tages stilling til det spørgsmål, der er omtalt i følgeskrivelsen af 10. marts 1978, hvorefter det skal opklares, om den britiske regering i maj 1972 stadig var beføjet til at udstede Movement of Pigs Regulations, efter at tiltrædelsesakten allerede var undertegnet.

6. Spørgsmålene fra Magistrate's Court, Armagh, kan derfor besvares således:

Eksistensen af den fælles markedsordning for svinekød, hvis regler i princippet trådte i kraft for Storbritannien den 1. februar 1973, udelukker ensidige nationale foranstaltninger, der kan gribe ind i markedsordningens funktion og målsætninger. Navnlig strider det herimod at indføre og opretholde et monopol på afsætning af svin til fordel for en statsligt beskyttet producentgruppe, hvilket gælder uanset den omstændighed, at monopollet kun gælder dels for en afgrænset region, der udgør en økonomisk enhed, dels for svin, der er produceret i denne.

En sådan afsætningsordning, der forbyder producenterne at udføre svin direkte til andre medlemsstater, må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner. Såfremt den har opgaver, der i det mindste kan sidestilles med opgaverne efter en national markedsordning, kan den ikke begrundes under henvisning til EØF-traktatens artikel 37, som først fik direkte virkning for de nye medlemsstater den 1. januar 1978.