

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, ved kendelse af 12. april 1978, for ret:

Tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2, kan ikke anses for en særlig bestemmelse i den i forbeholdet i artikel 9, stk. 2, i denne akt forudsatte betydning, hvorfor bestemmelsen i henhold til sidstnævnte artikel kun gjaldt indtil udgangen af 1977.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Pescatore
Sørensen	O'Keeffe	Bosco	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 22. NOVEMBER 1978¹

Høje Ret.

I — Sagsøgerne i hovedsagen producerer, sælger og eksporterer kartofler i Nederlandene; sagsøgerne er medlem af Vereniging van Nederlandse exporteurs van aardappelen (sammenslutning af nederlandske kartoffeleksportører; V.N.E.A.). Den 5. januar 1978 sendte

sagsøgerne et parti på 20 tons middeltidlige kartofler med skib til London for at »teste« det britiske marked, som sagsøgerne åbent erklærer. Partiet ankom til Great Yarmouth samme dag, men Hendes Majestæts told- og afgiftsmyndigheder afslog at lade disse produkter

¹ — Oversat fra fransk.

indføre til britisk område, idet de henviste til et »forbud mod indførsel af kartofler, uanset disses oprindelse«.

Sagsøgerne anlagde dernæst sag ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, og det er under disse omstændigheder, at denne ret har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan der efter tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2, eller nogen anden fællesskabsbestemmelse i det omfang, det er nødvendigt for opretholdelsen af den nationale ordening og indtil iværksættelsen af en fælles markedsordning for nedennævnte produkt, efter den 31. december 1977 opretholdes kvantitative restriktioner (såfremt de pågældende kvantitative restriktioner ved tiltrædelsen udgjorde en del af den nationale markedsordning) for indførsel af et landbrugsprodukt, som ikke ved tiltrædelsen og endnu ikke den 1. januar 1978 var omfattet af en fælles markedsordning?»

Inden indledningen af de mundtlige forhandlinger i nærværende sag indgav Kommissionen den 19. oktober 1978 en stævning til Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at regeringen for Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland ved at undlade at ophæve eller ændre de omtvistede bestemmelser vedrørende importrestriktioner for middeltidlige kartofler har undladt at opfylde en forpligtelse i henhold til EØF-traktaten.

Domstolen mente imidlertid ikke at kunne forene nærværende sag med sagen om ikke-overholdelse; den åbenbare sammenhæng mellem disse to sager fører mig ikke desto mindre til at foregribe forløbet af den sag, der er anlagt i henhold til artikel 169.

II — Uden at ville foretage en udtømmende undersøgelse af kartoffelsektoren i Fællesskabet, som kunne være hensigtsmæssig i forbindelse med søgsmålet om ikke-overholdelse, bør jeg dog som

baggrund skitsere interesserne hos forkæmperne for denne sag, som ikke blot er de britiske husmødre, som Kommissionen ofrer så stor omhu på.

Jeg henviser principielt kun til middeltidlige kartofler, der også kaldes sæsonkartofler eller spisekartofler.

Selv om den af Parmentier så højt skattede plante er et landbrugsprodukt i traktatens betydning, er den dog lige så lidt i dag som på tidspunktet for undertegnelsen af tiltrædelsesakten, den 22. januar 1972, omfattet af en fælles markedsordning.

Sammenlignet med Nederlandene er antallet af kartoffelproducenter større i Det forenede Kongerige, hvor der er mange små producenter. Indekset over producentpriserne var i 1973/1974 henholdsvis 137,4 i Nederlandene og 146,4 i Det forenede Kongerige. Efter Forbundsrepublikken Tyskland og Italien er Det forenede Kongerige den største kartoffelimportør i Fællesskabet. Der eksisterer i sidstnævnte stat et organ, »Potato Marketing Board« (herefter benævnt afsætningskontoret), som er en del af en national markedsordning, der omfatter hele Det forenede Kongerige. Selv om afsætningskontoret ikke har monopol på opkøb af kartofler, kontrollerer det ikke desto mindre produktionen ved kontingentering af de dyrkede områder; det har desuden til opgave at opkøbe overskud og forbyde import, undtagen hvor det drejer sig om nye kartofler. Det er netop en sådan foran-

staltning, der har ramt sagsøgerne i hovedsagen, Hvis markedspriserne er lavere end de af afsætningskontoret fastsatte garanterede priser før salgssæsonen, betaler regeringen »deficiency payments« til afsætningskontoret, som skal gøre det muligt for kontoret at intervenere på markedet i overskudsperioder. Den britiske ordning fremviser således klart lighedspunkter med en national markedsordning; kontrol med produktion og import samt prisstøtte, og jeg indrømmer ligesom den nationale ret, at den foranstaltning, som rammer sagsøgerne i hovedsagen, er nødvendig for at opretholde denne markedsordning. Kommissionen anfører ligeledes i stævningen i sag 231/78, at disse restriktioner er nødvendige for at sikre opretholdelsen af den nationale markedsordning i dens nuværende form, eftersom det er sandsynligt, at ophævelsen af importrestriktionerne i en overskudsperiode ville tvinge regeringen for Det forenede Kongerige til at opgive sit interventionssystem. Dette punkt kunne eventuelt gøres til genstand for en særlig undersøgelse i forbindelse med søgsmålet vedrørende ikke-overholdelse efter artikel 169.

Heroverfor er Nederlandene den største kartoffeleksportør i Fællesskabet. I de sidste fem år er det areal, der er beplantet med kartofler, forblevet næsten det samme i de forskellige medlemsstater bortset fra Nederlandene, hvor det er forøget med 41 %. Denne effektivitet kan ikke alene forklares ved et forskelligt høstudbytte, idet også særegenhederne ved den nederlandske markedsordning for kartofler er af væsentlig betydning.

Et karakteristisk træk ved det nederlandske marked er den lodrette integration og den vandrette organisation. På det »vertikale« plan har der siden den 18. december 1978 i medfør af loven om erhvervsorganisation, »Wet op de Bedrijfsorganisatie«, eksisteret et offentligtretligt organ (benævnt Produktschap), som på mellemfagligt plan omfatter de erhvervsdrivende, på paritetisk grundlag.

Foruden Sammenslutningen af kartoffelforarbejdere (V.A.V.I.) og Sammenslutningen til fremme af den nederlandske kartoffelhandel (V.B.N.A.) er også Sammenslutningen af eksportører, som sagsøgerne er medlem af, repræsenteret i Produktschap. Det er Produktschap, som bærer omkostningerne ved fytosanitære undersøgelser ved eksport; det støtter forskellige forskningsorganer ved hjælp af midler, der finansieres ved afgifter.

På det »horizontale« plan har der foruden de frivilligt dannede sammenslutninger (såsom den ovennævnte Sammenslutning af eksportører) siden 15. november 1955 eksisteret et offentligt kontor for kartoffelgrossister og mellemhandlere (benævnt Bedrijfschap), som også sikrer en paritetisk repræsentation af repræsentanter for arbejdsgivere og arbejdstagere. Endvidere bør nævnes Den offentlige Sammenslutning for detailhandlere, der forhandler kartofler, frugt og grønsager, som blev oprettet den 21. januar 1969.

Der eksisterer personlige kontakter mellem disse forskellige sammenslutninger. F.eks. var formanden for Sammenslutningen til fremme af den nederlandske kartoffelhandel (V.B.N.A.) i 1976 samtidig formand for det offentlige kontor for grossister og mellemhandlere og medlem af bestyrelsen for den mellemfaglige sammenslutning.

Disse forskellige sammenslutninger har beføjelse til at udstede bestemmelser på meget forskellige områder, især med henblik på dyrkning af visse områder (som det skete i 1974 i provinsen Groningen), afsætning og stabilisering af markedet.

Den centrale mellemfaglige sammenslutning for landbrugsprodukter, som omfatter sammenslutningerne for de enkelte sektorer, vedtog således i 1975 en ordning vedrørende tilladelse til eksport til EØF-medlemsstater og i 1976 en ordning vedrørende eksport til tredje-lande. I løbet af foråret 1976 førte prisstigningen myndighederne til at fastsætte en maksimalpris og yde støtte til grossister, registreret ved den faglige sammenslutning, for salg af kartofler, der opfyldte de nationale kvalitetskriterier, for at sikre leverancerne til detailhandlerne til en »normal« pris, der var fastsat af den centrale mellemfaglige sammenslutning.

Alt i alt må det med Kommissionen (stævning 231/78, nr. 6, s. 11), anerkendes, at markedet i Det forenede Kongerige er snævert kontrolleret og støttet af regeringen ved intervention fra »Potato Marketing Board«, mens der i Nederlandene eksisterer en i høj grad organiseret privat sektor, hvilket fritager staten for at gribe direkte ind bortset fra visse situationer, særlig vedrørende læggekartofler.

III — Jeg skal nu gå over til de mere juridiske betragtninger. Det problem, som er forelagt Domstolen, er, om artikel 60, stk. 2, i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne, normalt benævnt »tiltrædelsesakten«, der er knyttet til Bruxelles-traktaten af 22. januar 1972, medfører, at traktatens regler om frie varebevægelser kan påberåbes i de nye medlemsstater efter den 31. december 1977, når det drejer sig om landbrugsprodukter, der ikke er omfattet af en fælles markedsordning og hidrører fra de oprindelige medlemsstater, mens de samme landbrugsprodukter er omfattet af en national markedsordning i de nye medlemsstater.

Med henblik på industriprodukter (aktens fjerde del, afsnit I, »Den frie Bevægelighed for Varer« bestemmer tiltrædelsesaktens artikel 42, første afsnit, at kvantitative import- og eksportrestrik-

tioner afskaffes fra tiltrædelsen mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater samt mellem de nye medlemsstater. Samme artikels andet afsnit bestemmer, at »foranstaltninger med tilsvarende virkning som disse restriktioner afskaffes senest 1. januar 1975«.

For landbrugsprodukter (aktens afsnit II) var den umiddelbare, simple og direkte anvendelse af hele fællesskabsretten på de nye medlemsstater endnu mindre tænkkelig. Af denne grund indfører en række almindelige bestemmelser (kapitel 1) og særlige bestemmelser vedrørende visse fælles markedsordninger (kapitel 2) ændringer på områder, hvor det forekommer nødvendigt.

Artikel 52 bestemmer, at de priser, der skal anvendes i hver af de nye medlemsstater på landbrugsprodukter, der er omfattet af en fælles markedsordning, skal tilnærmes det fælles prisniveau i seks trin, hvoraf det sidste udløber den 31. december 1977: artikel 52, stk. 4, bestemmer, at »de fælles priser skal gælde i de nye medlemsstater senest 1. januar 1978«.

Samtidig fastsætter artikel 59 en tidsplan for nedsættelse af importtolden mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater; denne gradvise nedsættelse skal føre til den fuldstændige ophævelse af told den 1. januar 1978, på hvilken dato de nye medlemsstater skal anvende den fælles toldtarif fuldt ud.

Tiltrædelsesaktens artikel 60 sonderer imidlertid, både for så vidt angår told, afgifter med tilsvarende virkning, kvanti-

tative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem »produkter, der ved tiltrædelsen omfattes af fælles markedsordninger«, og produkter, der ved tiltrædelsen ikke omfattes af fælles markedsordninger. For de førstnævnte anvendes fra 1. februar 1973 den ordning, der i Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning anvendes for told og afgifter med tilsvarende virkning, med forbehold af bestemmelserne i artiklerne 55 og 59, som især vedrører udligningsbeløb ved tiltrædelsen, dvs. beløb, der opkræves eller ydes for at muliggøre samhandelen mellem de nye og de oprindelige medlemsstater, efterhånden som prisordningerne gradvist udlignes mellem dem.

For foranstaltninger med tilsvarende virkning udgør artikel 60, stk. 1, en undtagelse fra den almindelige ordning i tiltrædelsesaktens artikel 36. Datoen 1. februar 1973 er det tidspunkt, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 151 for anvendelsen på de nye medlemsstater af fællesskabsbestemmelserne om landbrug. Hvad angår kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, fraviger artikel 60 ligeledes de almindelige bestemmelser i artikel 42 og foreskriver, at de skal være fuldt ud ophævet den 1. februar 1973.

Derimod bestemmer artikel 60, stk. 2, at for produkter, der ikke ved tiltrædelsen var omfattet af fælles markedsordninger:

»...finder bestemmelserne i afsnit I vedrørende den gradvise afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning som told, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke anvendelse på disse afgifter, restriktioner og foranstaltninger, når de på datoen for tiltrædelsen udgør en del af en national markedsordning.

Denne bestemmelse finder kun anvendelse i det omfang, det er nødvendigt for opretholdelsen af den nationale ordning *og indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter.*«

I sammenhæng med artikel 60, stk. 2, kan den bestemmelse — hvorefter det for produkter, der ikke ved tiltrædelsen omfattes af fælles markedsordninger, gælder, at bestemmelserne i afsnit I vedrørende den gradvise afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning som told, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke finde anvendelse — kun omfatte de kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, som skulle ophæves mellem de oprindelige og de nye medlemsstater på den i stykke 2, andet afsnit fastsatte måde.

Det lader derfor til, at tiltrædelsesaktens artikel 42 ikke har nogen indflydelse på forbudet mod import, der er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af en national markedsordning. Dette område er opfattet af det i traktaten og tiltrædelsesakten indeholdte princip, hvorefter bestemmelserne i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber vedrørende de frie varebevægelser og især EØF-traktatens artikel 30 finder anvendelse fra de nye medlemsstaters tiltrædelse, *undtagen hvor andet udtrykkeligt er bestemt.*

Men selv om opretholdelsen af disse afgifter, restriktioner og foranstaltninger er lovlig indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger, er den kun lovlig i det omfang, det er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af en national markedsordning, hvilket klart — som anført af den britiske regering — understreges af den tyske version af denne bestemmelse, som ordret oversat lyder:

»Stk. 1 gælder indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter og« — som en begrænsning til dette ubetingede udsagn — »kun i det omfang, det er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af den nationale markedsordning«.

Artikel 60, stk. 2, præciserer ikke, hvem der er kompetent til at afgøre, i hvilket omfang opretholdelsen, helt eller delvist, af de pågældende afgifter, restriktioner og foranstaltninger er nødvendig. Det kan tænkes, at det tilkommer de nationale myndigheder at træffe afgørelse vedrørende dette spørgsmål med forbehold af den kontrolbeføjelse, der tilkommer fællesskabsinstitutionerne.

Disse bestemmelser er af stor betydning. Teksten anerkender nemlig udtrykkeligt, at der på tiltrædelsestidspunktet, den 1. januar 1973, eksisterede produkter, der stadig var omfattet af en national markedsordning, hvilket i øvrigt var indlysende (jf. også punkt 2 i protokol nr. 19 om alkoholholdige drikkevarer fremstillet af korn). Teksten »legaliserer« på en vis måde denne situation ved at anerkende, at den har retsvirkninger selv efter den 1. januar 1970, da overgangsperioden efter EØF-traktatens artikel 8, stk. 7, udløb.

Her opstår et første spørgsmål: skal den i tiltrædelsesaktens artikler 52 og 59 foreskrevne dato den 31. december 1977 betragtes som udløbet af en overgangsperiode, således at den fuldstændige anvendelse af traktatens regler automatisk må accepteres fra denne dato, selv om den nationale markedsordning ikke er afløst af en fælles ordning den 1. januar 1978?

Forhandlingsparterne tilstræbte generelt at undgå, at varigheden af anvendelsen af overgangsforanstaltninger skulle overskride fem år, medmindre der forelå omstændigheder. Dette er udtrykt i tiltrædelsesaktens artikel 9, hvis stk. 2, bestemmer:

»med forbehold af datoer, frister og særlige bestemmelser i denne Akt ophører anvendelsen af overgangsforan-

staltningerne ved udgangen af året 1977«.

Som Puissochet skriver i sit værk »L'élargissement des Communautés européennes« (s. 201 ff), »artikel 9 imødekommer det under forhandlingerne anerkendte princip, hvorefter de vanskeligheder, som en ubetinget tiltrædelse kunne medføre i de nye medlemsstater, skal finde deres løsning ikke i endelige ændringer af den afledte ret, men i enkle overgangsundtagelser fra denne ret. Den opfylder således en dobbeltfunktion: den afsvækker midlertidigt rækkevidden af tiltrædelsesaktens artikler 2, 3 og 4, idet den anerkender eksistensen af afvigende bestemmelser; den bekræfter, at disse bestemmelser kun kan være af foreløbig art, og at deres anvendelse principielt skal ophøre ved udgangen af 1977 ... Selv hvor der ikke er fastsat nogen præcis dato for ophøret af bestemte undtagelsesforanstaltninger, indebærer anerkendelsen af den pågældende foranstaltnings »foreløbige« karakter, at foranstaltningen en dag vil blive bragt til ophør. Den udgør således en politisk tilkendegivelse og endog en forpligtelse for Fællesskabets kompetente institutioner til ikke at tillade, at den forlænges i det uendelige, hvis tidsfristen i artikel 9, stk. 2, ikke finder anvendelse.«

Denne artikel er på en vis måde modstykket til EØF-traktatens artikel 8, stk. 7. Datoen den 31. december 1977 markerer principielt udløbet af den periode, for hvilken der er foreskrevet overgangsforanstaltninger, *forudsat at disse har været tidsmæssigt begrænset*, og vedrører ikke alene bestemmelserne i artiklerne 52 og 59.

Der kan imidlertid iagttages betydelige forskelle i affattelsen af disse to bestemmelser. EØF-traktatens artikel 8, som foreskriver den gradvise gennemførelse af fællesmarkedet i løbet af en overgangsperiode på tolv år (som kunne — hvilket ikke er sket — have været udvidet til femten år) bestemmer i stk. 7:

»Med forbehold af de i denne Traktat nævnte *undtagelser* eller *afvigelser* skal overgangsperiodens udløb være *sidste frist* for såvel ikrafttræden af alle fastsatte bestemmelser som for gennemførelsen af alle foranstaltninger, som oprettelsen af fællesmarkedet indebærer.«

Som bekendt, henviste den franske regering netop til denne bestemmelse for at kræve, at den fælles landbrugspolitik blev gennemført før 1. januar 1970. Men tiltrædelsesaktens artikel 9, stk. 2, der er den hertil svarende bestemmelse, blev forhandlet i en anden sammenhæng: ved disse forhandlinger — De høje kontraherende Parter var åbenbart ikke i tvivl herom — var gennemførelsen af fællesmarkedet langt fra fulendt, især fordi et stort antal forordninger eller direktiver, der var nødvendige for denne fuldendelse, endnu ikke var vedtaget (etableringsret, merværdiafgift etc.). Selv på landbrugsområdet var visse sektorer endnu ikke »organiseret«.

Tiltrædelsesaktens artikel 9, stk. 2, anvender ordene »med forbehold af datoer, frister og *særlige bestemmelser* i denne Akt...«. Udtrykket »særlige bestemmelser« skal utvivlsomt fortolkes mere fleksibelt. Det forholder sig på samme måde med udtrykket »ophører anvendelsen af overgangsforanstaltningerne ved udgangen af året 1977«, hvis man sammenligner det med EØF-traktatens artikel 8, stk. 7: »*skal overgangsperiodens udløb være sidste frist for såvel ikrafttræden af alle fastsatte bestemmelser*...«.

Den engelske og franske regering lægger stor vægt på denne side af sagen, ligesom Puissechot allerede gjorde det i ovennævnte værk (s. 47 ff): i tiltrædelsesakten »drejer det sig om overgangsforanstalt-

ninger« og *ikke* om en egentlig »overgangsperiode« med en ensartet gyldighedsperiode, således som det kunne foreskrives ved de oprindelige traktater... Hverken artikel 9 eller nogen anden bestemmelse i tiltrædelsesakten anvender udtrykket »overgangsperiode«. Den vedtagne mekanisme *er ikke* en overgangsperiode, der kan sammenlignes f.eks. med den, der eksisterer i EØF i medfør af Rom-traktatens artikel 8. Det er ganske vist langt fra således, at de forskellige overgangsforanstaltninger er uden forbindelse indbyrdes. Forhandlingerne har især været omhyggelige med at fastlægge et som »passende« betegnet parallelt forløb mellem tempo og tidsplan for afskaffelsen af told inden for Fællesskabet og tilnærmelsen til den fælles toldtarif på den ene side og tempoet for de nye medlemsstaters anvendelse af elementerne i den fælles landbrugspolitik og især de priser, som karakteriserer den, på den anden side.

Men når det drejer sig om tiltrædelsen, eksisterer der en række overgangsforanstaltninger på forskellige områder, hvis varighed kan være forskellig.

Selv om de vigtigste af disse foranstaltninger gælder cirka fem år, eksisterer der kortere (f.eks. vedrørende liberalisering af kapitalbevægelserne, artiklerne 121 og 126), men især længere overgangsforanstaltninger.

Der kan i denne henseende henvises til de finansielle bestemmelser (artikel 131) foreskriver mulighed for at forlænge

anvendelsen af overgangsforanstaltninger ved indførelse af særlige korrektiver — under forhandlingerne kaldet »post-overgangskorrektiver« — indtil den 31. december 1979), foranstaltningerne vedrørende fiskerordningen (artiklerne 100 til 103, som foreskriver en undtagelsesordning for i hvert fald ti år) og protokol nr. 18 vedrørende mejeriprodukter fra New Zealand.

I øvrigt må det med Puissochet (s. 201) bemærkes, at formålet med en stor del af overgangsforanstaltningerne og næsten alle dem, der vedrører landbruget, er at sikre den gradvise anvendelse ikke af selve traktatens bestemmelser, men af de bestemmelser i den afledte ret, som eksisterede på tidspunktet for tiltrædelsen; disse foranstaltninger udgør midlertidige undtagelser fra princippet om den umiddelbare og almindelige anvendelse af den afledte ret i de nye meldemsstater.

Andet afsnit i artikel 9 genspejler imidlertid forhandlernes tøvende holdning over for fuldstændigt at opgive begrebet »overgangsperiode«. Som vi har set, vidner affattelsen af denne bestemmelse herom. Afsnittet foreskriver, at anvendelsen af overgangsforanstaltninger skal ophøre ved udgangen af året 1977, hvorved der forstås den 31. december 1977, dvs. fem år efter tiltrædelsen.

Denne bestemmelse udgør imidlertid ikke en regel, der kan *gennemføres direkte*. Udtrykket ved udgangen af året 1977 er nemlig alene fastsat »med forbehold af datoer, frister og særlige bestemmelser« i tiltrædelsesakten. Henvisningen til datoer og frister er klar. Udtrykket »særlige bestemmelser« er meget mere ubestemt. Det kan åbenbart kun omfatte bestemmelser, der er indeholdt i forskellige dele af tiltrædelsesakten, og hvormed forhandlerne afsluttede visse af de vanskeligste diskussioner ved bevidst at anvende ubestemte formuleringer. Dette er tilfældet for fastlæggelsen af den ordning, som finder anvendelse på fiskeriet efter den 31. december 1982; det er efter min mening også tilfældet for artikel 60, stk. 2.

Artikel 9, som er indeholdt i tiltrædelsesaktens første del »Principperne«, og også artikel 60, som er indeholdt i fjerde del, »Overgangsforanstaltninger«, afsnit II »Landbruget«, hviler således på en *selektiv* opfattelse af datoer, frister og bestemmelser, som i deres helhed skulle respekteres eller iværksættes senest ved udgangen af året 1977, men med forbehold af selve tiltrædelsesaktens udtrykkelige bestemmelser. Der eksisterer ikke *en* overgangsperiode, men *nogle* selektive overgangsforanstaltninger.

Hvis Kommissionens opfattelse, der støttes af den nederlandske regering, var korrekt, skulle andet afsnit i artikel 60, stk. 2, have været affattet således: »denne bestemmelse finder kun anvendelse i det omfang, det er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af den nationale ordning, og senest indtil den 31. december 1977«. Udtrykket »og indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter« ville have været fuldstændig overflødig eller, som generaladvokat J.-P. Warner udtrykte det i sit forslag til afgørelse i Charmasson-sagen (Sml. 1974, s. 1400): »artikel 60, stk. 2 [i tiltrædelsesakten] ville være meningsløs set ud fra ethvert andet synspunkt«. Også efter min mening svarer denne affattelse meget bedre til den fortolkning, som — hvilket Kommissionen indrømmer — var fremherskende på tidspunktet for forhandlingerne, end den fortolkning, som Kommissionen hævder at udlede »a posteriori« af Charmasson-dommen.

Herefter konstaterer jeg, at artikel 60, stk. 2, indebærer to ting:

1. Indtil 31. december 1977 forbliver kvantitative restriktioner lovlige, for så vidt som de efter den pågældende nye medlemsstats mening er nødvendige for at sikre opretholdelsen af dens nationale markedsordning.
2. Efter 31. december 1977 er disse restriktioner fortsat lovlige i det omfang, den fælles markedsordning efter Rådets opfattelse, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, ikke indebærer tilsvarende garantier for de pågældende producenters beskæftigelse og levestandard, og i det omfang »lovgiver« folgelig ikke har erstattet de nationale ordninger med en fælles ordning, men alene for så vidt som det er nødvendigt for at garantere overholdelsen af dette formål.

Hvad tiltrædelsesakten angår, kan det med rimelighed hævdes, at anvendelsen af den »særlige bestemmelse«, som artikel 60 udgør i henhold til artikel 9, stk. 2, er underordnet de i denne bestemmelse fastsatte betingelser, dvs. ifølge de ganske udtrykkelige udtryk i artikel 60, stk. 2, andet afsnit »indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger« og alene »i det omfang, det er nødvendigt for opretholdelsen af den nationale ordning« for disse produkter. Den retlige sammenhæng mellem ophævelsen af den nationale ordning og dens erstatning af en fælles ordning er så klar, at den må tillade og endog nødvendiggøre opretholdelsen af den nationale ordning efter den 1. januar 1978, hvis den fælles ordning — i strid med EØF-traktaten, men som det måtte frygtes efter den 1. januar 1973 — ikke var oprettet på denne dato. Man ødelægger kun det, man erstatter.

IV — Det skal nu undersøges, om dene fortolkning af tiltrædelsesakten drages i tvivl af den »klarlægning«, der er indeholdt i den præjudicielle Charmasson-dom (Sml. 1974, s. 1383), og om læren fra denne dom uden videre kan overføres

til virkningerne af udløbet af en »overgangsperiode« som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikler 52 og 59.

Denne dom blev afsagt — datoen er vigtig — den 10. december 1974 i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse angående to spørgsmål fra Frankrigs Conseil d'Etat i anledning af en tvist mellem den franske forvaltning og en fransk importør af bananer fra andre tredjelande end dem, der opretholdt særlige forbindelser med Frankrig.

Et af spørgsmålene var, om eksistensen af en national markedsordning på et bestemt område var til hinder for, at EØF-traktatens artikel 33 fandt anvendelse på de pågældende produkter, dvs. den gradvise ophævelse af kontingenter i EØF-traktatens overgangsperiode, der udløb den 31. december 1969.

Domstolen svarede, at »selv om en national markedsordning, som var gældende på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt i overgangsperioden, kunne være til hinder for gennemførelsen af traktatens artikel 33, for så vidt som denne gennemførelse ville kunne skade nævnte markedsordnings funktion (hvilket var tilfældet i den pågældende sag med den følge, at Charmassons søgsmål til sidst blev afvist af Conseil d'Etat), kan dette dog ikke være tilfældet efter nævnte periodes udløb, fra hvilket tidspunkt artikel 33 skal gælde fuldt ud«.

Da det drejede sig om en tvist om fortolkning af traktaten i henhold til artikel 177, siger det sig selv, at det af Domstolen givne svar ikke er begrænset til banansektoren, der var sagens genstand, men gælder for alle de sektorer, der var omfattet af en national markedsordning, der eksisterede efter den 1. januar 1970, og som endnu ikke var erstattet af en fælles ordning i henhold til artikel 40. I denne henseende er svaret klart: der kan ikke opretholdes noget kontingenteringssystem. Artikel 33 gælder fuldt ud og bliver direkte anvendelig, og alle berørte kan påberåbe sig denne anvendelse, om nødvendigt ved en ret.

Det omstridte problem, som Domstolen blev anmodet om at afgøre, vedrørte kvotaordningen ifølge en national markedsordning, i det pågældende tilfælde markedsordningen for bananer i Frankrig. Selv hvis det kan antages, at denne ordning indebar andet end en sådan kvotaordning — hvilket forekom Domstolen i hvert fald tvivlsomt, selv om Domstolen afholdt sig fra at definere den franske ordning i alle dens aspekter, da der kun var forelagt Domstolen en præjudiciel anmodning — traf Domstolen direkte kun afgørelse om de virkninger, som udløbet af EØF-traktatens overgangsperiode havde på anvendeligheden af nævnte traktats artikel 33 på denne ordning. Når Domstolen tilføjede, at selv en mere struktureret egentlig markedsordning, der indebar mere end et simpelt kontingenteringssystem, ophørte med at virke efter overgangsperiodens udløb, var det kun, fordi Conseil d'État ved formuleringen af spørgsmålet havde fremstillet den franske ordning som en væsentlig del af den nationale markedsordning. Domstolen fastslog — for at blive inden for de af Conseil d'État afstukne rammer — at selv om det antoges, at der i Frankrig eksisterede en national markedsordning for bananer, var en sådan ordning ikke begrundet efter overgangsperiodens udløb.

Strengt retligt set er dommens rækkevidde, det som jurister kalder »retskraft«, begrænset til dens konklusion, hvorefter det efter den 1. januar 1970 er uforeneligt med traktaten at opretholde kvantitative restriktioner i henhold til en national markedsordning. Det fremgår imidlertid klart af dommens »præmisser«, at det er selve den nationale ordning, som ikke kan bestå efter overgangsperiodens udløb, for så vidt som den fraviger traktatens almindelige regler (og ikke alene artiklerne 30 og 33 vedrørende kontingenter), selv om den endnu ikke den 1. januar 1970 er blevet erstattet af en fælles ordning i henhold til artikel 40, som den skulle have været det.

Det må i øvrigt kunne antages, at alle de i traktaten foreskrevne markedsordninger — ifølge Domstolen — skulle have været iværksat eller ville blive det med kort frist, og at de skulle have overtaget de nationale ordningers rolle. Domstolens afgørelse var derfor så meget lettere at formulere, som der ikke var foreskrevet, og der ikke efter min viden findes nogen fælles landbrugsordning eller en fælles politik for bananer, hvilken frugt det nuværende Fællesskab kun producerer i de franske oversøiske departementer.

Senere er afgørelsen i Charmassondommen stadfæstet i en række afgørelser. Miritz-dommen af 17. februar 1976 (Sml. 1976, s. 217) bekræftede denne praksis og udstrakte den til alle hindringer for den frie bevægelighed (told eller afgifter med tilsvarende virkning). Jeg skal endvidere nævne dommen af 16. marts 1977, Kommissionen mod Den franske Republik (Sml. 1977, s.

515), der netop blev afsagt inden for kartoffelsektoren, og endelig dommen af 20. april 1978, Société les Commissionnaires réunis m.fl., hvorved Domstolen fastslog, at EØF-traktatens artikler 39 til 46 ikke indeholder nogen bestemmelse, der enten udtrykkelig eller forudsætningsvis efter overgangsperiodens udløb foreskriver eller giver hjemmel til indførelse af afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet med landbrugsprodukter (Sml. s. 927).

Med henblik på sidstnævnte dom kan jeg imidlertid ikke undlade at bemærke, at et klart eksempel på fravigelse af princippet om frie varebevægelser mellem de oprindelige medlemsstater — uanset udløbet af den i artikel 8 omhandlede overgangsperiode — udgøres af en forordning fra Rådet af 20. marts 1970 til fordel for luxembourgske vine, hvilken forordning blev vedtaget i henhold til artikel 1, stk. 1, andet afsnit i protokollen vedrørende storhertugdømmet Luxembourg. Denne forordning er flere gange blevet forlænget, senest den 19. december 1977 ved Rådets forordning nr. 2875/77 indtil den 31. december 1978. Man kan naturligvis sige, at der er undtagelsen, der bekræfter reglen!

Vedrørende hele denne retspraksis gør jeg to konstateringer:

1. Det drejer sig stedse om *EØF-traktatens* overgangsperiode.
2. Det drejer sig enten om foranstaltninger, der er truffet af de *oprindelige* medlemsstater, eller om produkter, der er omfattet af en *bestående* markedsordning.

Charmasson-dommen må altså hverken betragtes som absolut eller løsrives fra sin sammenhæng. I forhold til tiltrædelsesakten har den ikke »retskraft«. Det drejer sig nemlig om en særlig traktat, og spørgsmålet, om der kan anlægges en analog fortolkning for forholdet mellem Fællesskabet og de nye medlemsstater, der er omfattet af akten, er endnu ikke afgjort.

V — På dette sted i diskussionen gør sagsøgerne i hovedsagen støttet af Kommissionen og den nederlandske regering gældende, at selv om tiltrædelsesakten fraviger EØF-traktaten, bør læren fra Charmasson-dommen imidlertid være ledende ved fortolkningen af denne akt, da der i modsat fald skabes en uheldig forskelsbehandling mellem de oprindelige medlemsstater på den ene side og de nye på den anden side, hvilket i hvert fald i nogen tid kunne bevirke, at der oprettholdes en slags »Fællesskab i to etager eller på to niveauer«.

Jeg skal gerne undersøge dette anbringende.

For det første har de oprindelige medlemsstater siden Charmasson-dommen haft tid til at tilpasse sig, mens de nye stater (som Charmasson-dommen ikke nævner) kunne tro, at denne retspraksis ikke fandt anvendelse på dem. Et andet synspunkt kan udledes af den forholdsvis korte varighed af den anden »overgangsperiode« — såfremt der overhovedet eksisterer en sådan — i forhold til den første, idet de problemer, der opstod ved de nye medlemsstaters tiltrædelse, var lige så vanskelige som ved dannelsen af det gamle Fællesskab. Den foreliggende sag er bare et eksempel herpå.

Den af Det forenede Kongerige vedtagne foranstaltning finder åbenbart anvendelse uden forskel ikke blot på nederlandske, men på alle producenter i Fællesskabet. Hvis man undersøger tiltrædelsesakten med henblik på de af de nye

medlemsstater påtage forpligtelser, opdager man, at disse forpligtelser er defineret i temmelig vage vendinger. Således bestemmer artikel 54, stk. 2: »Det forenede Kongerige *bestræber sig* på at afskaffe denne støtte *så snart som muligt* inden for den periode, der er omhandlet i artikel 9, stk. 2, for hvert af de produkter, på hvilke stk. 1 finder anvendelse«. Ligeledes bestemmer artikel 154, at principperne vedrørende de almindelige støttesystemer med regional målsætning, der er udarbejdet inden for rammerne af anvendelsen af EØF-traktatens artikler 92 til 94, »*skal suppleres* med henblik på den nye situation i Fællesskabet efter tiltrædelsen, således at alle medlemsstaterne befinder sig i samme situation med hensyn til disse«.

Hvad ville der ske, hvis denne producentstøtte tilfældigvis ikke var blevet fuldstændig ophævet den 1. januar 1978 og harmoniseringen af de garanterede nationale priser og de ensartede fællesskabspriser derfor ikke havde kunnet finde sted?

Det betyder ikke nødvendigvis, at de forpligtelser, som de oprindelige medlemsstater havde påtaget sig til gennemførelse af den fælles politik, ville være ophævet.

For den gensidighedsbetingelse, der er anerkendt i international ret for bilaterale traktater, finder ikke anvendelse på en traktat som den vedrørende fællesmarkedet, hvorefter en medlemsstat ikke-overholdelse af sine forpligtelser straffes af fællesskabsinstitutionerne og ikke giver de andre medlemsstater anledning til at påberåbe sig en fritagelse for deres egne forpligtelser. Dette gør bestemt ikke sondringen mellem bestemmelser, der er »self executing«, og sådanne, som ikke er det, overflødig; der består imidlertid en væsentlig yderligere grund til ikke at betragte de bestemmelser i traktaten, der i mangel af en fælles markedsordning — i en sektor, der vedrører ophævelsen af »deficiency payments« — ville berøre de berørte den beskyttelse, som deres natio-

nale markedsordning hidtil havde ydet dem, som »self executing«.

Men selv om denne faktiske situation er i høj grad beklagelig, eksisterer der et grundlæggende princip, hvis krænkelse ville være endnu mere uheldig end krænkelsen af princippet om frie varebevægelser; jeg taler om retssikkerhedsprincippet, som der ofte er tale om ved Domstolen.

På det tidspunkt, da der blev forhandlet om udvidelsen, var forestillingen om den fortsatte fremadskriden og ubrudte kontinuitet, som forekommer mig at være en af hjørnestenene ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, og som man især finder udtrykt i artiklerne 38, stk. 4, 43, stk. 2 og 3, og 45, stk. 1, almindeligt anerkendt, og tiltrædelsesakten har taget hensyn til dette krav på særdeles indgående måde.

Hvis der var noget, der virkelig »stod fast«, og et »valg«, der var »truffet«, og hvis »rimelige« karakter var udslagsgivende for Kommissionens udtalelse af 19. januar 1972 til gunst for udvidelsen, var det, at den gradvise ophævelse af kvantitative restriktioner ikke fandt anvendelse på de restriktioner, der var en del af en national markedsordning på tiltrædelsestidspunktet, og at en fælles markedsordning kun kunne erstatte en national ordning på de i EØF-traktatens artikel 43 foreskrevne betingelser. Efter min mening kræver Fællesskabets offentlige orden, at to af tiltrædelsesaktens Høje kontraherende Parter, og ikke de mindste, kan påberåbe sig denne »acquis communautaire«.

I øvrigt er det yderst bemærkelsesværdigt, at Kommissionen, selv efter

Charmasson-sagen, som organ, der forelægger »lovgever« forslag, har ført og stadig fører et sprog, der i høj grad adskiller sig fra ordvalget i dens indlæg i nærværende sag, og at »lovgever« selv vedbliver at nære den opfattelse, som var fremherskende på tidspunktet for forhandlingerne, både vedrørende de områder, der er omfattet af en fælles markedsordning, og dem, som endnu ikke er organiseret. Dette skal jeg herefter prøve at påvise.

VI — 1. På området for mælk og mejeriprodukter opstod der et overgangsretligt problem i SAIL-sagen (italienske mælkecentraler). Ifølge traktatens artikel 8, stk. 7, og 40, stk. 1, skulle Rådet inden overgangsperiodens udløb have indført en fælles markedsordning for denne sektor. Indførelsen af denne fælles ordning ville automatisk have medført ophævelsen af de tilsvarende nationale ordninger. Da Rådet ikke fuldt ud havde efterkommet denne forpligtelse, opstod det spørgsmål, om man kunne tvinge en medlemsstat til at ophæve sin nationale ordning, så længe Fællesskabet ikke var i stand til at erstatte den med en tilsvarende ordning.

Grundforordning nr. 804/68 begrænsede i artikel 22, andet afsnit, tidstolerancen til fordel for de italienske mælkecentraler til den 31. december 1969. Forordning nr. 2622/69 af 21. december 1969 forlængede tidstolerancen til den 31. marts 1970. Men først den 29. juni 1971 genindførte Rådet ved artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1411/71 tidstolerancen til fordel for disse mælkecentraler. Midt i perioden med endelig anvendelse af det fælles marked blev en overgangsordning således genoplivet med henblik på en situation, som Rådet selv har anerkendt var uforenelig med den fælles markedsordning, når denne én gang var gennemført.

Selv om Domstolen i sin dom af 21. marts 1972 (Sml. 1972, s. 43) har statueret, at udløbet af fristen i artikel 22, stk. 2, i Rådets forordning nr.

804/68 af 27. juni 1968, som forlænget ved artikel 2 i forordning nr. 2622/69 af 21. december 1969, på tidspunktet for de omstændigheder, hvorom den nationale ret skulle træffe afgørelse, indebar, at der skulle ske ophævelse af den salgseneret, der var gældende ifølge den i de nævnte bestemmelser omhandlede »ordning for indsamling og distribution af mælk i Den italienske Republik«, og derfor medførte, at alle nationale lovbestemmelser, der hjemlede denne eneret, ikke kunne finde anvendelse, er det aldrig blevet fastslået, at Rådets forordning nr. 1411/71, som gav Italien en vis yderligere frist til omformning af »mælkecentralerne«, var i strid med traktaten.

På dette område er det forbavsende, at Kommissionen ventede indtil den 31. december 1977 (den sidste dag i en »overgangsperiode« på 5 år) med at forelægge Rådet de nødvendige bestemmelser til tilpasning — i forbindelse med en ny overgangsperiode — af Milk Marketing Boards til forbudet mod det på national lovgivning hvilende system med kooperativer, hvilket forbud er indeholdt i den allerede gamle fælles markedsordning på dette område. Rådets forordning nr. 1421/78 af 20. juni 1978 om ændring af forordning nr. 804/68 tillader faktisk, uanset eksistensen af den fælles markedsordning, at de i Det forenede Kongerige eksisterende Milk Marketing Boards udøver en bestemt virksomhed, og bestemmer, at Rådet i hvert enkelt tilfælde vedtager de almindelige bestemmelser vedrørende meddelelse og beva-

relse af visse rettigheder, som disse Boards råder over for øjeblikket. Disse regler indeholder især bestemmelser, der, hvis det drejer sig om en allerede eksisterende ordning, muliggør den *gradvise* tilpasning til fællesskabsbestemmelserne inden for en *nærmere fastsat* maksimumsperiode. Disse bestemmelser skal bestemt være forenelige med traktatens almindelige principper, især princippet om frie varebevægelser samt princippet om ikkeforskelsbehandling af producenter, og må kun påvirke konkurrencen inden for landbrugssektoren »i strengt nødvendigt omfang«, og endelig må de ikke hindre den fælles markedsordnings rette funktion på det pågældende område. Men at disse kriterier er blevet overholdt, kan først kontrolleres efterfølgende.

Rådet indførte således denne undtagelse, skønt der eksisterer en fælles markedsordning, og skønt EØF-traktatens overgangsperiode er udløbet. Det samme må gælde *a fortiori* på de områder, hvor der ikke eksisterer nogen fælles ordning, i det mindste i forholdet mellem de oprindelige og de nye medlemsstater og mellem sidstnævnte. Den direkte virkning af forbudet mod afgifter, restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning afhænger ikke af overskridelsen af et enkelt tidspunkt, men af den forudgående vedtagelse af en række grundlæggende bestemmelser, som gør disse foranstaltninger genstandsløse.

Domstolen har ved dom af 2. juli 1974, Holtz & Willemsen (Sml. s. 696) fastslået, at »når en fælles markedsordning tager sin begyndelse, kan det imidlertid forekomme, at den ikke fuldstændigt opfylder de krav, der opstilles i traktatens artikel 39, men frembyder mangler, der kan bringe markedets stabilitet i en del af Fællesskabet i fare; selv om det påhviler de ansvarlige institutioner med den fornødne omhu at finde frem til årsagerne til sådanne vanskeligheder og snarest muligt at tilpasse forordningerne om den fælles markedsordning for at afhjælpe de mangler, der har vist sig, er det dem indtil da tilladt at træffe forelø-

bige foranstaltninger, der begrænser sig til markederne i de af medlemsstaterne, der i særlig grad er berørt«. Dette må i særlig grad være tilfældet, når der ikke eksisterer en fælles markedsordning, og det drejer sig om nye medlemsstater.

Domstolen lod sig inspirere af en lignende opfattelse ved i Defrennedommen af 8. april 1976 (Sml. s. 455) at statuere, at »artikel 119 [om lige løn] skulle gennemføres fuldt ud af de gamle medlemsstater fra den 1. januar 1962 ... og af de nye medlemsstater fra den 1. januar 1973«; at »man må ... *undtagelsesvis* tage hensyn til, at de interesserede parter i en længere periode har set sig foranlediget til at opretholde en praksis, som stred imod artikel 119«, og at »bydende retssikkerhedsbetragtninger med hensyn til samtlige de interesser, som gør sig gældende, offentlige såvel som private, principielt er til hinder for nu at bestride de lønninger, som angår tidligere perioder«.

2. Hvad angår de »ikke-organiserede« landbrugsområder, må det fastslås, at systemet med mindstepriser i EØF-traktatens artikel 44 fortsat er blevet anvendt uanset overgangsperiodens udløb. Artikel 44 blev gennemført ved Rådets beslutning af 4. april 1962, der fastsatte objektive kriterier for fastsættelsen af disse priser. Stykke 6 i denne artikel foreskrev, at der ved overgangsperiodens udløb skulle opstilles en fortegnelse over endnu gældende mindstepriser, og at Rådet »... fastlægger ... den ordning, der skal

anvendes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik«. Hvis bibeholdelsen af mindstepriserne således var forudset udover overgangsperiodens udløb, var denne bibeholdelse kun mulig ifølge en »ordning, der skal anvendes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik«. På grundlag af denne bestemmelse udstedte Rådet umiddelbart inden overgangsperiodens udløb en beslutning af 20. december 1969: da det ikke var muligt inden denne periodes udløb at iværksætte en fælles markedsordning for en række produkter, der endnu var omfattet af et mindsteprissystem og skulle »organiseres«, gav denne beslutning udtrykkeligt visse medlemsstater tilladelse til enten at opretholde mindsteprissystemet eller at opkræve en dertil svarende udligningsafgift. Således gav Rådet tilladelse til opkrævning af udligningsafgifter til erstatning af mindstepriser ved indførsel af spiseeddike, bortset fra vineddike, til Tyskland og ved indførsel af læggekartofler og visse fiskeriprodukter til Frankrig.

Udligningsafgifterne for vineddike og fiskeriprodukter blev ophævet henholdsvis den 1. juni 1970 ved Rådets forordning nr. 816/70 af 24. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin og den 1. februar 1971 ved Rådets forordning nr. 2142/70 af 20. oktober 1970 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (sidstnævnte forordning bestemte imidlertid udtrykkeligt, at den herved indførte ordning, bortset fra overgangsforanstaltningerne, først skulle anvendes fra den 1. februar 1971.

Rådets beslutning af 20. december 1969, hvis anvendelse skulle ophøre senest den 31. december 1970, blev senere forlænget flere gange. Dens anvendelsesområde blev efterhånden indsnævret. Men da der »for kartofler, herunder læggekartofler og spiseeddike, bortset fra vineddike, endnu ikke vil kunne anvendes bestemmelser efter en fælles markedsordning den 31. december 1973«, blev ordningen med udligningsafgifter forlænget ved

indførsel henholdsvis til Frankrig og Tyskland, senest ved Rådets beslutning af 17. december 1974.

Således eksisterede de udligningsafgifter, der erstattede mindstepriserne, endnu den 31. december 1975 ved indførsel af kartoffelplanter til Frankrig og visse eddiketyper til Tyskland (Kommissionens beslutning af 25. januar 1975). På samme måde blev Frankrig og Tyskland bemyndiget til at udsætte anvendelsen af told efter den fælles toldtarif på disse produkter ved Kommissionens beslutning af 11. december 1974, dvs. dagen efter Domstolens dom i Charmasson-sagen.

3. Hvad angår Kommissionens forslag til Rådet, indtager Kommissionen her en fuldstændig anden holdning end over for Domstolen: jeg skal først omtale området for fårekød, og jeg beder Domstolen undskylde denne indtrængen i en tvist, som ligeledes verserer for Domstolen.

Ved Kommissionens beslutning af 22. december 1972 blev Frankrig bemyndiget til at anvende beskyttelsesforanstaltninger for fårekød, der hidrørte fra tredjelande og befandt sig i fri omsætning i de andre medlemsstater, indtil der kunne vedtages en forordning fra Rådet om en

fælles markedsordning for det pågældende produkt. Denne beslutning blev regelmæssigt fornyet, senest den 9. februar 1978. Ifølge beslutningens artikel 2 er dens gyldighed begrænset til ikrafttrædelsen af en forordning fra Rådet om en fælles markedsordning for de pågældende produkter og senest til den 31. december 1978. Fra tiltrædelsen betragtes de foranstaltninger, som efter beskyttelsesklausulen i artikel 115 kunne træffes for de oprindelige medlemsstater, i forhold til de nye medlemsstater, som en del af den nationale markedsordning. Disse foranstaltninger bortfalder først i det øjeblik, hvor en fælles markedsordning træder i kraft.

Der kan mod Kommissionens opfattelse fremføres et endnu mere afgørende argument: Kommissionen havde selv efter Charmassondommen og før dens sidste forslag af 31. marts 1978 fremlagt et *foreløbigt* udkast til forordning med betegnelsen »forslag til forordning om en fælles *overgangs*markedsordning for fårekød«, som skulle gælde fra 1. januar 1976 til 31. december 1977. Dette udkast viser, at Kommissionen selv indtil 31. december 1977 tillod undtagelser fra princippet i Charmassondommen *med henblik på de oprindelige medlemsstater*.

I dette forslag af 18. september 1975 anfører Kommissionen, at samhandelen med fårekødsprodukter mellem medlemsstaterne »i øjeblikket reguleres af tiltrædelsesaktens særlige bestemmelser og bestemmelserne i de især i Frankrig eksisterende nationale markedsordninger«; endvidere at »det er derfor nødvendigt at fastsætte særlige overgangsbestemmelser for de berørte medlemsstater. Indtil der oprettes en endelig fælles markedsordning, er det hensigtsmæssigt at tillade opretholdelsen af nationale importordninger over for tredjelande . . . Tiltrædelsesaktens bestemmelser om den gradvise ophævelse af told inden for Fællesskabet skal imidlertid respekteres«. Den planlagte ordning skulle finde anvendelse fra 1. januar 1976 til 31. december 1977.

I sit forslag til forordning om en (endelig) fælles markedsordning for fårekød indrømmer Kommissionen stadigvæk, at overgangen fra den i hver medlemsstat eksisterende ordning til den ved forordningen indførte skal finde sted på de bedst mulige betingelser; følgelig kan *overgangs*foranstaltninger vise sig nødvendige for at lette denne overgang. Disse foranstaltninger skal begrænses til det strengt nødvendige tidsrum for at undgå forstyrrelser i samhandelen, der kan bringe formålene i traktatens artikel 39, stk. 2, litra b) i fare (dvs. netop at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard); disse foranstaltninger kan ligeledes træffes i form af støtte til fællesskabsproducenterne med det formål at opfylde de i traktatens artikel 43, stk. 3, litra a) fastsatte betingelser.

Artikel 43, stk. 3 bestemmer:

»Rådet kan under de i foregående stykke anførte betingelser med kvalificeret flertal vedtage at lade den i artikel 40, stk. 2, omhandlede fælles ordning afløse nationale markedsordninger, *såfremt*:

a) den fælles ordning yder Medlemsstater, der modsætter sig en sådan afløsning, og som har en national ordning for vedkommende produktion, tilsvarende garantier for de

pågældende producenters beskæftigelse og levestandard, når der tages hensyn til det tempo, hvori den mulige tilpasning og nødvendige specialisering kan gennemføres . . . »

Afsnit IV i dette forslag indeholder under overskriften »andre foranstaltninger« (der egentlig bør kaldes overgangsforanstaltninger) en artikel 26, hvori det bestemmes i stykke 1: »for at lette overgangen fra den eksisterende ordning, inden anvendelsen af nærværende forordning i hver medlemsstat, til den ved nærværende forordning indførte ordning kan Kommissionen vedtage *passende foranstaltninger*«.

4. Vedrørende ethylalkohol af landbrugsmæssig oprindelse, for hvilken der også er fastsat en fælles markedsordning, skal jeg begrænse mig til følgende bemærkninger:

Det ændrede forslag, som Kommissionen forelagde Rådet den 7. december 1976, og som endnu mangler en gennemarbejdning, foreskriver især overgangsforanstaltninger for alkohol fremstillet af sirup i en periode, »som ikke må overskride syv produktionsår« (artikel 7), og *overgangsforanstaltninger*, der skal gælde »senest« til 30. juni 1979, »for at lette overgangen fra den eksisterende ordning til den ved nærværende forordning indførte« (artikel 41). Som svar på et spørgsmål, som Domstolen stillede Kommissionen i sag 91/78, Hansen, erklærer Kommissionen, at »så vidt det er Kommissionen bekendt, ønsker Forbundsrepublikken Tyskland at bevare den nationale markedsordning for ethylalkohol af landbrugsmæssig oprindelse og følgelig prisgarantien til dækning af omkostningerne, indtil dette system kan afløses af den planlagte fælles markedsordning«.

5. Endelig kommer jeg tilbage til den omstridte sektor i den foreliggende sag.

Det siger sig selv, at en egentlig fællesskabsordning af samme type som de i almindelighed for landbrugsprodukter

vedtagne, dvs. en ordning, der hviler på dannelsen af en markedspris svarende til de nationale producenters behov, og som er forsynet med forskellige udligningsmekanismer, forudsætter, at Det forenede Kongerige opgiver sin politik med støtte til landbrugerne (deficiency payments og andre foranstaltninger). Denne tanke fremgår meget tydeligt af tiltrædelsesakten.

Da Kommissionen var klar over, hvor lidet tilfredsstillende en fuldstændig liberaliseret ordning ville være, og da den endvidere utvivlsomt ville befri sig for sit ansvar efter Charmasson-dommen, forsøgte den at gennemføre en fælles markedsordning, for at der efter den 31. december 1977 ikke skulle ske en afbrydelse mellem de nationale ordninger, der skulle bortfalde på denne dato, og den fælles ordning. Den forelagde den 23. januar 1976 Rådet et forslag til forordning, som hviler på de ovenfor beskrevne principper. Dens anstrengelser har desværre endnu ikke givet resultat.

Ifølge det forslag, som Kommissionen selv har forelagt Rådet, er der foreskrevet en overgangsperiode for at lette overgangen til en fællesskabsregulering. Dette betyder, at den fælles ordning først kan oprettes på lang sigt. Artikel 34 i dette forslag bestemmer nemlig, at »såfremt *overgangsforanstaltninger* skulle være nødvendige for at lette overgangen fra den gældende ordning på fællesskabsplan og i medlemsstaterne til den ved nærværende forordning foreskrevne, især såfremt gennemførelsen af den nye ordning på den fastsatte dato skulle støde på betydelige vanskeligheder, vedtages disse foranstaltninger efter den i

artikel 27 foreskrevne procedure (forvaltningskomitéproceduren). De forbliver i kraft senest *indtil den 31. juli 1977*.

Så vidt jeg ved, har Kommissionen endnu ikke ændret sit forslag på dette punkt. Dette indebærer derfor, at foranstaltninger som dem, der træffes inden for rammerne af de eksisterende nationale markedsordninger (udligningsafgifter, foranstaltninger med tilsvarende virkninger som kvantitative restriktioner etc.) — skønt de er uforenelige med EØF-traktaten efter 1. januar 1970 især i henhold til Domstolens dom i Miritz-sagen — ifølge Kommissionens opfattelse endnu i 1976 atter kunne blive lovlige indtil den 31. juli 1977, forudsat at de blev omformet til fællesskabsforanstaltninger.

I fremstillingen af grundene til sine prisforslag for året 1978 erkender Kommissionen selv, at den blotte og bare ophævelse af de nationale ordninger, som *ved første blik kunne* se ud som en logisk konsekvens af traktatens regler, ikke *kan* være i overensstemmelse med de i samme traktats artikel 39 opstillede formål. Kommissionen erklærer sig fuldt vidende om situationen på kartoffelmarkederne i Fællesskabet, samt om de følger, som den blotte og bare ophævelse af den nugældende ordning kunne have i Det forenede Kongerige, og hævder aktivt at søge en helhedsløsning. Ifølge Kommissionen gør disse grunde det ubetinget påkrævet og uopsætteligt at vedtage *dens* forslag til en fælles markedsordning, som for øjeblikket er forelagt Rådet til undersøgelse, eller rettere, som blev returneret til Rådet efter Europa-Parlamentets resolution af 16. september 1976.

Desværre drejer det sig om en platonisk erklæring, som ikke kan være til nogen støtte for kartoffelproducenterne i Det forenede Kongerige.

Dette anbringende vil være mere troværdigt, hvis Kommissionen anlagde sag mod Rådet med påstand om, at Rådet ifølge sin forpligtelse efter artikel 60, stk. 2, som fortolket af Kommissionen,

tilpligtes at udarbejde en fælles politik for kartofler. Men bortset fra de politiske vanskeligheder, som et sådant initiativ ville komme ud for, ville det allerede støde på vanskeligheder af den simple grund, at bolden atter er på Kommissionens banehalvdel efter den ovennævnte resolution fra Europa-Parlamentet.

Kommissionens opfattelse ville ligeledes være mere overbevisende, hvis den havde grebet ind i medfør af artikel 2 i Rådets forordning nr. 26 med henblik på de nederlandske producentsammenslutninger.

Det forslag til forordning om en fælles markedsordning for kartofler, der blev forelagt Rådet af Kommissionen den 23. januar 1976, foreskriver udtrykkeligt oprettelsen af producentsammenslutninger (artikel 7), men det var bestemt, at disse sammenslutninger ikke måtte indtage en dominerende stilling på fællesmarkedet, idet vurderingen af denne betingelse skulle ske i lyset af de kriterier, der kan udledes af Kommissionens praksis og Domstolens retspraksis. Da dette forslag endnu ikke har ført til noget resultat, kan det heraf sluttes, at de producentsammenslutninger, som ikke opfylder denne betingelse, fortsat er forbudt. Rådets forordning nr. 1360/78 af 19. juni 1978 om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne har i modsætning til det af Kommissionen fremlagte forslag heller ikke inkluderet kartofler i sit anvendelsesområde. Når Rådet således udelukkede producentsammenslutninger fra sin forordning, skønt

eller fordi Fællesskabet endnu ikke har vedtaget en fælles politik for dette produkt, skyldes det, at traktatens regler om konkurrence skal anvendes fuldt ud på dem, der høster og sælger dette produkt.

Forordning nr. 26 sammenholdt med traktatens artikel 42 finder anvendelse på kartofler, som er et landbrugsprodukt i henhold til traktatens bilag II. Dens bestemmelser begrænser anvendelsesområdet for konkurrencereglerne og især dem, der vedrører forbudet mod støtte til landbrugsprodukter, der endnu ikke er omfattet af en forordning om en fælles markedsordning.

Artikel 2, stk. 1, i denne forordning bestemmer: »Artikel 85, stk. 1, i traktaten gælder ikke for de ... aftaler, vedtagelser og former for praksis, der udgør en integrerende del af en national markedsordning, eller som er nødvendige for at nå de i traktatens artikel 39 angivne mål«. Men efter udløbet af EØF-traktatens overgangsperiode og af tiltrædelsesaktens påståede »overgangsperiode« ophører disse ordninger ifølge Kommissionen automatisk med at være fuldt ud fritagne for bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 85 og 86 og er derfor forbudte. Det kunne være interessant at vide, om disse bestemmelser i forordning nr. 26 efter Kommissionens mening også er faldet bort efter den 31. december 1977, og om anvendelsesområdet for konkurrencereglerne inden for kartoffelsektoren derfor gælder fuldt ud fra denne dato, og hvilke konsekvenser Kommissionen har udledt heraf med henblik på producentsammenslutninger i Nederlandene.

Kommissionen gør endelig et politisk anbringende gældende. Som jeg har sagt, må det konstateres, at dens anstrengelser indtil i dag har været forgæves. Nogle mener faktisk, at en fælles markedsordning ville være overflødig. Andre er af den opfattelse, at den planlagte ordning ikke vil yde producenterne tilstrækkelige garantier, hvilket ifølge traktaten er en

betingelse for, at en fælles markedsordning kan erstatte de eksisterende nationale ordninger. Det retlige resultat ville være, at vi ville befinde os i en slags »frihandelszone« eller snarere »retligt tomrum« uden aspektet »støtteforanstaltninger«, som er forbundet med enhver fælles markedsordning, idet virkningen af Charmasson-dommen netop var at udelukke enhver forbindelse mellem medlemsstaternes forpligtelser på dette område og vedtagelsen af fællesskabsretsakter.

Som generaladvokat G. Reischl klart har påvist i sit forslag til afgørelse i sagen Rewe (Sml. 1976, s. 205), ville virkningen af at gå ud fra, at den omtvistede nationale markedsordning skal anses for tilpasset ved udløbet af »overgangsperioden«, uanset den omstændighed, at det er foreskrevet, at den skal erstattes af en fælles ordning, og at en sådan ordning ikke er blevet gennemført, være at berøve en medlemsstat et vigtigt argument i forhandlingerne om den eksisterende nationale markedsordnings afløsning af en fælles ordning, skønt dette element er udtrykkeligt forbeholdt i artikel 43, stk. 3. De medlemsstater, som ikke allerede er meget varme tilhængere af oprettelsen af en sådan ordning, fordi produktion og afsætning sker på »frivillig« basis, eller som kun er stemt for en »let« ordning, ville have endnu færre grunde til at acceptere en sådan ordning eller en mere »tung« ordning, fordi de allerede har opnået »tilpas-

ningen« for ikke at sige ødelæggelsen af de konkurrerende nationale ordninger; hvis de alene var interesseret i anvendelsen af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, kunne de nå deres mål ved simpel obstruktion og ved bare at lade tiden gå.

Omvendt kunne en stat, som modsatte sig indførelsen af en fælles markedsordning fuldstændig uden rygrad, fordi den ikke yder staten tilsvarende garantier som dem, staten råder over i medfør af den nationale ordning, ikke gøre brug af det prærogativ, som den imidlertid udtrykkeligt har efter artikel 43, stk. 3, litra a).

Ødelæggelsen af den nationale ordning ville således på ingen måde, som Kommissionen hævder det, udgøre et skridt fremad mod vedtagelsen af den fælles markedsordning, men ville tværtimod berøve en sådan fælles markedsordning en stor del af dens værdi.

VII — Til slut vil jeg gerne løfte diskussionen op på et noget højere plan.

Stillet over for den »lovgivende« magts passivitet, kunne man have troet, at de forordninger eller direktiver, der skal vedtages til gennemførelse af visse bestemmelser i traktaten, herefter ikke kan udstedes, da den med henblik herpå tillagte kompetence er begrænset til overgangsperioden, og at de ved traktaten hjemlede rettigheder følgelig vil kunne udøves fuldt ud.

Omvendt kunne man også have antaget, at forsinkelsen med at lade forordninger eller direktiver træde i kraft ikke fritog for forpligtelsen til at vedtage dem selv efter den 1. januar 1970, og at traktatens bestemmelser i mellemtiden — i det omfang de kun kan gennemføres ved hjælp af disse forordninger eller direktiver — ikke er direkte anvendelige.

Domstolen bestemte sig i Reynersdommen af 21. juni 1974 (Sml., s. 631) for en opfattelse midt i mellem ved at sondre mellem de regler, der ifølge deres natur anses for direkte anvendelige, og

dem, som nødvendiggør gennemførelsesforanstaltninger for faktisk at kunne træde i kraft.

Skal Domstolen anvende en lignende sontring med henblik på forsinkelser med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, især for så vidt angår oprettelsen af en fælles markedsordning for visse områder?

Ifølge traktatens artikel 38, stk. 2, finder bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse (f.eks. artikel 30 ff) anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39 til 46, dvs. bestemmelserne om oprettelsen af en fælles landbrugspolitik som defineret i artikel 39. Men iværksættelsen af en sådan ordning kan kun være resultatet af klare og præcise regler, der er udtømmende defineret, og som skaber rettigheder for de retsundergivne. Det følger af sig selv, at bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 40 ikke er »umiddelbart anvendelige«. Det har altid været Kommissionens opfattelse, både før og efter Charmasson-dommen. Domstolen har imidlertid med denne dom udvidet sin opfattelse af den umiddelbare virkning betydeligt. Det drejer sig ikke alene om at fastslå, om denne eller hin bestemmelse i sig selv er egnet til umiddelbar anvendelse; det må desuden i tilfælde, hvor flere regler samtidig er anvendelige, undersøges, hvilken af disse der er den mest grundlæggende i forhold til traktatens almindelige principper. Da det følger af Charmasson-dommen, at ophævelsen af kvantitative restriktioner, der er et af fællesmarkedets fundament, er

umiddelbart anvendelig, må denne regel have forrang over for nødvendigheden af den fælles landbrugspolitik i det omfang, denne indebærer afsvækkelse af princippet om frie varebevægelser og ikke har kunnet iværksættes inden for de i EØF-traktaten fastsatte frister.

Det drejer sig ikke længere blot om begrebet den umiddelbare anvendelighed, der alene hviler på, at enhver gennemførelsesforanstaltning er nødvendig, men om en stillingtagen, der har til formål at udøve tryk på den udøvende myndighed i Fællesskabet og herigennem på medlemsstaterne for at sikre, at traktaten anvendes fuldt ud.

Det er endvidere påkrævet, at et sådant resultat, der eventuelt nødvendiggør vedtagelse af forordninger eller andre gennemførelsesforanstaltninger, kan opnås hurtigt uden at medføre de alvorlige fordrejninger eller forstyrrelser, som en pludselig integration vil kunne fremkalde i en bestemt økonomisk sektor, især på landbrugsområdet, hvis den eventuelt kan føre til en underkendelse af de i traktatens artikel 39 indeholdte principper. Overgangsforanstaltninger kan vise sig objektivt nødvendige. En ret kan ikke — hvor legitime dens anstrengelser

for at lade traktatens formål fremstå som sejrende end måtte være — sætte sit ansvar fuldstændigt i stedet for det, der tilkommer den udøvende myndighed, som i stort omfang også er lovgiver. Hvad jeg i hvert fald finder sikkert, er, at en sådan holdning er nødvendig, når det som i nærværende sag drejer sig om anvendelsen ikke af traktatens bestemmelser, men af bestemmelserne i tiltrædelsesakten. Jeg mener at have påvist, at den periode, der udløb den 31. december 1977, med hensyn til art og virkninger var helt anderledes end traktatens overgangsperiode på 15 år, og at de regler, der er vedtaget for at virkeliggøre tilpasningen af de nye medlemsstaters økonomi inden for en så kort periode, var betydelig mere smidige end dem, som traktaten havde fastsat til virkeliggørelse af fællesmarkedet mellem de oprindelige medlemsstater.

Som den fælles landbrugspolitik er defineret i artikel 39, må den ikke for en medlemsstat, der i 1972/73 tiltrådte den såkaldte *acquis communautaire*, medføre risiko for en hel produktionssektors forsvinden, hvilket i det mindste teoretisk kan være tilfældet på industriområdet.

Med forbehold af, hvad jeg skal anføre i sag 231/78, foreslår jeg, at det forelagte spørgsmål besvares således:

Anvendelsen af kvantitative restriktioner efter den 31. december 1977 ved indførsel af et landbrugsprodukt, som ikke på tiltrædelsesdatoen og endnu ikke den 1. januar 1978 var omfattet af en fælles markedsordning, er — såfremt de pågældende restriktioner udgjorde en del af en national markedsordning, der var i kraft på tiltrædelsesdatoen, og i det omfang det er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af den nationale ordning og indtil iværksættelsen af den fælles markedsordning for det pågældende produkt — ikke i strid med tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2.