tofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif af fremlæggelse af en forud af FORMA påtegnet udførselserklæring, undladt at overholde den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34.

2. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kutscher Donner Pescatore

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 3. MARTS 1977 [1]

Høje Ret.

1. Den foreliggende sag er anlagt af Kommissionen i medfør af Rom-traktatens artikel 169. Den franske regering er sagsøgt af Kommissionen for at have overtrådt traktatens artikel 34.

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen, er følgende:

Efter en kraftig nedgang i kartoffelproduktionen i Europa i 1975 indførte den franske regering en foranstaltning, som blev offentliggjort i Den franske Republiks Journal Officiel af 25. oktober 1975, hvorved udførslen af kartofler under tarifposition 07.01 A III b i den fælles toldtarif blev gjort betinget af, at der blev fremlagt en udførselserklæring påtegnet af »le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles« (FORMA). Nogle dage tidligere, nemlig den 22. oktober, havde den franske regering meddelt Kommissionen, at den havde til hensigt at underkaste udførslerne af kartofler en vis »kontrol«procedure.

Denne afgørelse er udstedt som en »Avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre a destination de tous pays« (bekendtgørelse til eksportører af visse kategorier af kartofler til alle lande).

1 – Oversat fra italiensk.

Den henviser til den procedure, som er foreskrevet i dekret fra toldmyndighedernes generaldirektør af 30. januar 1967, ændret ved dekret af 20. oktober 1975 (JO 31. 1. 1967, s. 1127 og 30. 10. 1975, s. 11212), hvori det navnlig er bestemt, at udførslen af visse varer kan gøres betinget af, at der fremlægges en erklæring, der skal være påtegnet af en administrativ myndighed. Dekretet indeholder regler for erklæringens form og regler for anbringelse af påtegningen, uden at det er nærmere angivet, om denne påtegning kan nægtes, og eventuelt i hvilke tilfælde det kan ske.

Landbrugsministeriet præciserede i informationsbulletin nr. 702 og 703 af 8. og 15. november 1975, at foranstaltningen af 25. oktober havde til formål at bremse og indføre regler for kartoffeleksporten, og at økonomi- og finansministeriet hver uge ville fastsætte et kontingent »med henblik på udstedelse af eksportlicenser«. Kontingentets størrelse skulle være afhængig af markedsudviklingen, og et ministerielt udvalg skulle hver uge træde sammen og fordele kontingentet mellem de forskellige efterspørgere. Begæringer om udførsel til de lande, som er Frankrigs traditionelle aftagere (Forbundsrepublikken Tyskland, Italien og de fransktalende afrikanske stater), indgivet af de sædvanlige eksportører eller af de eksportører, som havde indgået særlige kontrakter om oplagring, ville få førsteprioritet.

Ved telex af 3. december 1975 meddelte Kommissionen den franske regering, at den anså denne procedure for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion efter EØF-traktatens artikel 34. Efter at have anmodet om og modtaget yderligere oplysninger fra den franske regering herom bekræftede Kommissionen pany sit synspunkt i en skrivelse af 26. december 1975 og fastsatte i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 169 en frist, inden for hvilken regeringen kunne fremsætte sine bemærkninger. Efter at have modtaget disse bemærkninger fremsendte Kommissionen ved skrivelse af 24. marts 1976 til den franske regering begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 169, hvori den fastholdt, at denne havde overtrådt artikel 34, stk. 1.

I sit svar af 22. juni 1976 bemærkede den franske regering blandt andet, at kontrolordningen for udførsler var en ekstraordinær foranstaltning, som havde til hensigt at beskytte de traditionelle handelsveje. Efter regeringens opfattelse er denne foranstaltning berettiget, fordi der ikke er blevet indført de nødvendige fællesskabsbestemmelser, og den kan i hvert fald ikke medføre kvantitative restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet.

Efter den franske regerings beslutning om at opretholde den omstridte afgørelse indbragte Kommissionen sagen for Domstolen den 16. juni 1976 og nedlagde påstand om, at Domstolen statuerede, at sagsøgte ved fra den 25. oktober 1975 at have betinget udførslen af kartofler til medlemsstaterne af, at der blev fremlagt en af FORMA påtegnet udførselserklæring, havde overtrådt den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34.

2. Det hedder som bekendt i EØF-traktatens artikel 34, stk. 1, at »kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem Medlemsstaterne«. Kommissionen hævder, at den af den franske regering trufne afgørelse indebærer en overtrædelse af denne bestemmelse, og henviser som støtte herfor til Domstolens retspraksis inden for dette område.

Den franske regering argumenterer på to forskellige planer. For det første benægter den, at den pågældende foranstaltning har til formål at begrænse eksporten til de andre medlemsstater. For det andet fremfører den et argument af mere generel rækkevidde, der går ud på, at medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 38, stk. 2 ensidigt kan vedtage alle nødvendige foranstaltninger inden for landbrugsområdet, når Fællesskabet

endnu ikke har vedtaget regler for en bestemt produktionssektor, uden hensyn til reglerne i traktatens afsnit I. Medlemsstaternes uafhængighed i så henseende bør respekteres, navnlig når der indtræder usædvanlige omstændigheder (som i dette tilfælde tørke og knaphed på kartofler), der nødvendiggør, at der foretages regulerende indgreb på markedet og i samhandelen.

Om det første punkt hævder sagsøgte, at den vedtagne kontrolordning for kartoffelsektoren har til formål at bremse udførslerne til tredjelande, hvilket er bevist gennem den betydelige stigning, der har fundet sted i de franske udførsler til de andre medlemsstater sammenholdt med antallet af de udførsler til tredjelande, som blev udført efter den omstridte foranstaltnings ikrafttræden. Sagsøgte forsøgte i sit forsvar at reducere værdien af de oplysninger, som blev givet i de omtalte informationsbulletiner fra landbrugsministeriet, ved at hævde, at disse hovedsagelig havde til formål at tilfredsstille visse dele af den offentlige mening, og at de i hvert fald ikke kunne tillægges større betydning end den franske regerings officielle holdning, som den finder udtryk navnlig i det omtalte telex af 22. oktober 1975 og i skrivelse af 27. januar 1976 fra Frankrigs faste repræsentation ved Kommissionen. I denne korrespondance tog den franske regering afstand fra, at den pågældende procedure skulle have til formål at indføre kvantitative restriktioner for samhandelen med de andre medlemsstater.

Under den foreliggende sag har sagsøgte desuden erklæret, at de pågældende formaliteter udelukkende skal sætte de franske myndigheder i stand til at opnå kendskab til eksportørernes hensigter, og dermed ved eksport til andre medlemsstater at undgå de omlægninger i samhandelen, som ville finde sted, såfremt den vare, der udføres til en anden medlemsstat, faktisk var bestemt til tredjelande.

Jeg mener ikke, at der kan gives den franske regering medhold i dette første punkt, som den anfører til sit forsvar.

I dommen af 15. december 1971 i de forenede sager 51 og 54/71, International Fruit Company (Recueil 1971, s. 1107 ff) har Domstolen statueret, at det, bortset fra de i selve fællesskabsretten fastsatte undtagelser, må anses for en ulovlig restriktion i henhold til traktatens artikel 30 og 34, såfremt der for samhandelen inden for Fællesskabet indføres nationale regler, hvorefter der stilles krav om fremlæggelse af import- eller eksportlicenser eller tilsvarende krav, selv om der er tale om en ren formalitet, og selv om tilladelsen ydes gratis eller automatisk. Dette princip blev for nylig bekræftet ved dom af 15. december 1976 i sag 41/76, Donckerwolcke, og ved dom af 3. februar 1977 i sag 53/76, Bouhelier, der drejede sig om en anden form for formalitet, som skulle træde i stedet for en udførselstilladelse.

Der er for mig ikke tvivl om, at det samme princip finder anvendelse på den procedure, der er tale om i denne sag, hvori den offentlige myndigheds påtegning på udførselserklæringerne er en nødvendig betingelse for, at udførslen kan gennemføres. Det forhold, at det drejer sig om en formalitet, hvis opfyldelse henhører under en toldmyndigheds kompetence, som det er tilfældet ved udstedelse af eksportlicens, eller at en anden institution skal samtykke – som det skete i Bouhelier-sagen, der drejede sig om en kvalitetsattest fra Cetehor, og som i det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om en påtegning fra FORMA, ændrer ikke vurderingen af situationen efter fællesskabsreglen, som forbyder enhver foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

Jeg kan i den foreliggende sag især ikke se, hvorfor man skulle se bort fra de yderligere oplysninger, der er givet i informationsbulletinerne fra det franske ministerium, som landbrugsområdet henhører under, og udelukkende tage hensyn til de erklæringer, som den franske regering har fremsat i sin korrespondance med Kommissionen. Der er grund til at under-

strege, at de nævnte bulletiner indeholdt to klare prioritetskriterier, altså kriterier for forskelsbehandling til fordel for bestemte lande og eksportører. Derimod var der ikke nævnt noget om det påståede formål om udelukkende at kontrollere handelen af kartofler til tredjelande. Så selv om det eneste udtryk for den franske regerings opfattelse var det, som fremgik af skrivelserne til Kommissionen, må det fastslås, at den pågældende foranstaltning indebærer en restriktion, som er uforenelig med reglen i artikel 34, stk. 1, således som Domstolen har fortolket denne artikel. Der er ikke tvivl om, at gennemførelsen af bestemte formaliteter virker forsinkende og navnlig kan holde eksportørerne tilbage, idet disse ikke har nogen sikkerhed for at få den pågældende påtegning. En sådan usikker situation kan endog inden for samhandelen i Fællesskabet hindre, at der bliver indgået eksportkontrakter, hvilket i sig selv, ganske uafhængigt af, om der faktisk foretages en selektiv kontrol, kan betyde, at forbudet i artikel 34, stk. 1 overtrædes. Overfor dette er det ikke tilstrækkeligt at henvise til det af sagsøgte anførte forhold, at der er sket en forholdsmæssig større stigning i den franske eksport af kartofler til de andre medlemsstater end i eksporten af samme vare til tredjelande. Ingen er i stand til at sige, hvor stor den franske eksport til de andre medlemsstater ville have været, såfremt denne foranstaltning ikke havde eksisteret.

3. Det kan ganske vist udledes af Domstolens retspraksis, som jeg har haft lejlighed til at bemærke i mit forslag til afgørelse af 24. november sidste år i sag 41/76, Donckerwolcke, at visse statslige foranstaltninger, som kan udgøre en hindring for samhandelen, selv bortset fra de tilfælde, der er omfattet af den udtrykkelige undtagelse i artikel 36, kan falde uden for forbudet i artiklerne 30 og 34, når de er vedtaget med henblik på et formål, der er i overensstemmelse med Fællesskabets interesse, og der som følge heraf er beskyttelsesværdigt, forudsat den restriktive virkning står i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

På linie hermed kan man stille det spørgsmål, om formålet med den omstridte foranstaltning, hvilket ifølge den franske regering var at sikre Fællesskabets forsyninger, kan begrunde de heraf følgende restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet.

Sagsøgte har her henvist til dommen af 14. juli 1976 i de forenede sager 3, 4 og 6/76, Kramer m.fl. (Sml. 1976, s. 1279 ff). Selv om den situation, som var til behandling i denne sag, ganske vist var kendetegnet ved, at der blev truffet foranstaltninger fra medlemsstaternes side, som havde til formål at begrænse produktionen og hermed at begrænse samhandelen inden for en økonomisk sektor, hvorpå traktaten finder anvendelse, blev den alligevel af Domstolen anset for forenelig med det fællesskabsretlige forbud mod kvantitative restriktioner, fordi der var tale om foranstaltninger af uomgængelig nødvendighed for bevarelsen af fiskeressourcerne. Dette mål kunne kun nås ved en aftale med de tredjelande, der udøvede fiskeri i det pågældende havområde. Medlemsstaterne havde her blot foregrebet en række foranstaltninger på det internationale plan, som skal foretages af Fællesskabet i henhold til artikel 102 i tiltrædelsesakten. Det er vigtigt at bemærke, at de internationale aftaler, der er truffet af de medlemsstater, som ejer fiskeflåder for de pågældende havområder, ikke indebærer nogen forskelsbehandling i relation til udveksling af fiskeriprodukter mellem medlemsstaterne, da der er vedtaget ensartede kriterier for fiskereguleringen og navnlig for de kvantitative kontingenter.

Der er forskel mellem disse tilfælde og den nationale ordning, der er tale om i den foreliggende sag. Denne ordning indskrænker nemlig den fri bevægelighed for en bestemt vare og virker, som jeg tidligere har haft lejlighed til at fremhæve, diskriminerende i to henseender: i forhold til medlemsstaterne, idet nogle har forrang ved tildelingen af det ugentlige kontingent; og i forhold til eksportørerne, idet visse kategorier foretrækkes frem for andre.

I øvrigt hænger det ovenfor rejste spørgsmål i et vist omfang sammen med de problemer, der rejses i det andet punkt af den franske regerings argumentation, hvilket jeg nu skal undersøge.

4. Den franske regering mener, at hver medlemsstat, i mangel af en fælles markedsordning for en bestemt sektor af landbrugsvarer, fortsat kan udstede regler for denne sektor, indtil der er indført en fællesskabsordning. Denne kompetence må også omfatte vedtagelse af de regler, der er nødvendige til at imødegå særlige situationer, og kan ikke være begrænset af bestemmelserne i traktatens afsnit I. Den franske regering mener til støtte for sin opfattelse at kunne henvise til dom af 31. marts 1971 i sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, den velkendte AETR-sag (Recueil 1971, s. 263). I denne dom er det fastslået, at medlemsstaternes kompetence ophører, når Fællesskabet har vedtaget fælles regler inden for et bestemt område med henblik på gennemførelsen af en fælles politik, der er foreskrevet i traktaten. Sagsøgte i den foreliggende sag udleder heraf, at den nationale kompetence forbliver intakt, sålænge dette ikke er sket, sådan som det er tilfældet for kartoffelsektorens vedkommende.

Denne henvisning til AETR-dommen kan imidlertid føre til, at to vidt forskellige problemer og situationer blandes sammen: dels det spørgsmål, som blev taget under påkendelse af Domstolen i den omtalte sag, hvorvidt Fællesskabet har enekompetence til at indgå internationale aftaler inden for områder, hvor traktaten ikke udtrykkeligt har foreskrevet en sådan kompetence; og dels det spørgsmål, som vi her skal beskæftige os med, nemlig hvorvidt den enkelte medlemsstat bevarer sin kompetence til at træffe interne foranstaltninger inden for en sektor, som ganske vist henhører under Fællesskabets kompetence, men hvor Fællesskabet endnu ikke har gennemført en fælles markedsordning.

I AETR-sagen kunne det, da traktaten var tavs i så henseende, ikke antages, at Fællesskabet havde nogen kompetence udadtil, medmindre det særlige område, som også var genstand for den internationale aftale med tredjelande, var udtømmende reguleret ved fællesskabsregler for Fællesskabets interne forhold. Det argument, som den franske regering ønsker at udlede af denne dom, forudsætter et logisk spring: der er her ikke tale om (hvilket ville være korrekt) at udelukke eksisterende internationale beføjelser for Fællesskabet, sålænge der ikke er udstedt interne regler, eller, hvilket kommer ud på ét, i dette tilfælde at antage, at hver medlemsstat bevarer sin internationale kompetence. Tværtimod hævdes det, at staterne har den interne kompetence på et område, som traktaten udtrykkeligt henlægger til Fællesskabet.

Når der for bestemte landbrugsprodukter ikke er nogen fælles markedsordning, er det utvivlsomt lovligt at opretholde eller endog vedtage nationale regler inden for dette område, men dette kan kun ske i det omfang, hvor disse bestemmelser ikke er i modstrid med de allerede gældende generelle fællesskabsregler. Det må her klart fastslås, at de grundlæggende og ufravigelige bestemmelser for det fælles marked, som er indeholdt i traktatens afsnit I og navnlig i artikel 34, også finder anvendelse på samhandelen med sådanne landbrugsvarer, for hvilke der ikke er blevet oprettet en markedsordning. At antage, at det skulle kunne udledes af Rom-traktatens artikel 38, stk. 2, at reglerne i afsnit I ikke skulle finde anvendelse, sålænge artikel 40, stk. 2 ikke fuldt ud var blevet omsat i virkeligheden, ville være ensbetydende med helt at ændre betydningen af denne regel. Det hedder nemlig klart i artikel 38, stk. 2, at »bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse *finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt* i artiklerne 39-46«. At der ikke findes en fælles markedsordning inden for en bestemt landbrugssektor kan ganske vist ikke sidestilles med det forhold, at *andet er bestemt* i strid med reglerne for oprettelsen af fællesmarkedet!

I dom af 10. december 1974 i sag 48/74, Charmasson, (Sml. 1974, s. 1383 ff) har

Domstolen fastslået, at »de afvigelser fra traktatens almindelige regler, som en national ordning kan medføre, alene [er] provisorisk tilladt . . .« Dette er dog ikke tilfældet efter overgangsperiodens udløb, »fra hvilket tidspunkt artikel 33 skal gælde fuldt ud«. Denne dom har to vigtige virkninger: for det første anbringes artikel 33 blandt traktatens almindelige regler, som ikke kan fraviges efter overgangsperiodens udløb (og det samme må utvivlsomt gælde for artikel 34, som allerede fandt fuld anvendelse under overgangsperioden). For det andet fastslås forbudet for medlemsstaterne mod efter overgangsperiodens udløb at *opretholde* restriktioner for den fri markedsordning. Dette udelukker så meget desto mere, at medlemsstaterne kan vedtage *nye* restriktive *foranstaltninger.*

5. Sagsøgte søger at undgå denne retspraksis ved i første række at anføre, at hvis Rådets undladelse af at give regler for visse landbrugssektorer ikke er til hinder for at anvende traktatens principper om frie varebevægelser, bør denne omstændighed ej heller være til hinder for at anvende de i traktaten hjemlede undtagelser fra disse principper. Sagsøgte hævder, at det allerede af den nævnte bestemmelse i artikel 38, stk. 2 fremgår, at en vis smidighed inden for landbrugsområdet er nødvendig, idet denne artikel gør bestemmelserne om fællesmarkedets oprettelse anvendelig på landbrugsvarer, men samtidig fra disse regler vedtages de modstående bestemmelser i artikel 39-46. Herved kan fællesskabsinstitutionerne fravige de almindelige regler om fællesmarkedets oprettelse for de landbrugsprodukter, som er underkastet en særlig fælles ordning. Efter sagsøgtes opfattelse burde staterne have samme mulighed for de varer, som endnu ikke er blevet gjort til genstand for en fælles ordning, og som de følgelig kan underkaste interventionsforanstaltninger. Sagsøgte hævder, at man i modsat fald ville skabe et lovgivningsmæssigt tomrum.

Sagsøgte anfører desuden, at Charmassondommen kun vedrører de undtagelser fra princippet om frie varebevægelser, som er begrundet i en national markedsordning, men derimod ikke de undtagelser, som ikke står i forbindelse med en national markedsordnings normale funktion, og som har til formål, ved en midlertidig fravigelse af fællesmarkedets principper, at imødegå en vanskelig situation inden for en bestemt landbrugssektor; dette gælder, så længe de fra fællesskabsinstitutionerne imødesete foranstaltninger endnu ikke er truffet.

Hvad angår den franske regerings første punkt bør det huskes, at fællesskabsinstitutionerne traf en række fælles beskyttelsesforanstaltninger af toldmæssig karakter inden for kartoffelområdet, som skulle finde anvendelse over for tredjelande, omend dette først skete efter vedtagelsen af de pågældende nationale foranstaltninger. Rådet foretog således den 20. januar 1976 ved forordning nr. 128/76 en fuldstændig suspension af toldsatserne i den fælles toldtarif for visse typer af kartofler, under hensyn til den utilstrækkelige forsyning af kartofler i Fællesskabet. På grund af knapheden inden for fællesmarkedets kartoffelsektor indførte Rådet ved forordning nr. 348/76 af 17. februar 1976 desuden en midlertidig afgift på kartofler ved disses udførsel til tredjelande og åbnede samtidig mulighed for en ændring af afgiftsbeløbet dels som følge af prisudviklingen på fællesskabsmarkedet og verdensmarkedet og dels som følge af de tilskud, der eventuelt ydes af tredjelande ved indførslen.

Sagsøgte gjorde sig ikke større anstrengelser for at påvise og i øvrigt ej heller for at gøre gældende, at disse fællesskabsforanstaltninger var utilstrækkelige til at imødegå situationen inden for kartoffelsektoren. Af samme grund kan de argumenter, som den franske regering ønsker at udlede af den påståede undladelse fra Rådets side af at gennemføre lovgivningsmæssige foranstaltninger, kun vedrøre perioden forud for vedtagelsen af de omtalte fællesskabsforanstaltninger (højst fra oktober 1975 til februar 1976).

Men under alle omstændigheder ligger den fundamentale svaghed ved sagsøgtes argumentation efter min mening deri, at der ifølge traktaten, gennem afskaffelse af told og kvantitative restriktioner, skal være gennemført fri bevægelighed for alle landbrugsvarer ved overgangsperiodens udløb, uanset om disse varer er underkastet en fælles markedsordning. Der er i traktaten ingen hjemmel for staterne til at fravige fællesmarkedets generelle principper ensidigt efter overgangsperiodens udløb, bortset fra det tilfælde hvor de midlertidigt kan anvende en mindsteprisordning ved indførsel i stedet for kontingenter (artikel 44, stk. 1 og 6).

Bortset fra dette område er det kun fællesskabsinstitutionerne, der efter overgangsperiodens udløb kan udnytte det forbehold, som fremgår af traktatens artikel 38, stk. 2. Formålet med bestemmelserne i traktatens afsnit II er nemlig at give fællesskabsinstitutionerne mulighed for ved gennemførelse af en fælles markedsordning at tage hensyn til de særlige forhold i landbruget og med henblik herpå at vedtage en særordning, som i visse henseender kan gå videre, end en streng anvendelse af fællesmarkedets almindelige regler ville medføre. At der er tillagt Fællesskabet beføjelse til at vedtage sådanne regler for en særlig kategori af varer kan imidlertid ikke tages til indtægt for den opfattelse, at medlemsstaterne skulle have en lignende kompetence i henseende til varer, som endnu ikke er blevet underkastet en fælles markedsordning.

I øvrigt må, som Kommissionen har fremhævet, selv de særlige foranstaltninger med henblik på intervention og på organisation af produktion og samhandel inden for landbrugspolitikken aldrig krænke friheden til samhandel mellem medlemsstaterne. Den restriktive virkning på samhandelen — som for eksempel kan skyldes visse foranstaltningers såsom interventionsprisers og eksportrestitutioners indflydelse på den producerede mængde — er under alle omstændigheder udelukkende af indirekte karakter. Og navnlig udsættes markedets enhed ikke for nogen risiko på grund af disse interventioner, som hviler på kriterier, der gælder for hele Fællesskabet.

Selv om de fælles markedsordninger ganske vist giver anledning til offentlige interventioner på landbrugsmarkedet i et omfang, der ikke er lovligt inden for det industrielle område, har det grundlæggende princip om den fri samhandel inden for Fællesskabet fortsat gyldighed også for disse markedsordninger.

Jeg finder det derfor ikke korrekt som sagsøgte at antage, at anvendelsen af de almindelige markedsregler på landbrugsvarer, som endnu ikke er underkastet en fælles markedsordning, har til følge, at disse varer snart behandles som landbrugsvarer, snart som industrivarer, alt efter om Fællesskabet har underkastet dem en markedsordning eller ikke. Det bør tværtimod fastholdes, at reglen om den fri bevægelighed gælder for alle landbrugsvarer, uanset om de er underkastet en fælles markedsordning eller ej.

Det forhold, at staterne har bevaret muligheden for at vedtage egne interventionsforanstaltninger inden for de landbrugssektorer, som ikke er underkastet en markedsordning, er følgelig ikke ensbetydende med, at de ved udøvelsen af denne resterende kompetence kan undlade at overholde de almindelige regler, der ligger til grund for fællesmarkedet, og i særdeleshed de regler, hvis formål det er at bevare den fri samhandel inden for Fællesskabet.

6. Man kunne endvidere stille det spørgsmål, om medlemsstaterne i påtrængende tilfælde har mulighed for undtagelsesvist og midlertidigt at vedtage restriktive foranstaltninger, såfremt der ikke findes fællesskabsbestemmelser, hvorefter den særlige situation kan imødegås, og de pågældende foranstaltninger derfor er nødvendige for at overvinde alvorlige vanskeligheder.

Problemet er generelt og kan efter min opfattelse ikke begrænses til landbrugsområdet. Spørgsmålet er, om der i hen-

hold til Rom-traktaten består en statslig kompetence til at intervenere på nationalt niveau og træffe sikkerhedsforanstaltninger, såfremt og så længe der ikke er grebet ind med fællesskabsforanstaltninger. Heroverfor er det ikke tilstrækkeligt at henvise til det af Kommissionen anførte argument, at de nationale interventionsforanstaltninger, der nødvendigvis er begrænset i deres territoriale anvendelsesområde, ikke er egnet til at tilgodese Fællesskabets interesser, som kræver, at foranstaltningerne vedtages i henhold til en helhedsplan, som har gyldighed for hele Fællesskabet. Det er utvivlsomt kun sådanne foranstaltninger, der kan tilgodese Fællesskabets almene interesse, men spørgsmålet er om det kan anerkendes, at staterne, så længe sådanne foranstaltninger ikke er truffet, ifølge forholdets natur har en form for handlebeføjelse, således at de kan imødegå vanskeligheder, der er opstået på grund af ekstraordinære og uforudsete vanskeligheder inden for en bestemt økonomisk sektor.

Jeg skal kort minde om, at Domstolen ved anvendelsen af EØF-traktaten allerede fra starten lagde det princip til grund, at en stat ikke ensidigt kan fravige de grundlæggende regler for fællesmarkedets funktion, når traktaten har fastsat bestemte procedurer og midler med henblik på at imødegå en bestemt situation, hvilket endog gælder i tilfælde, hvor det kan være stærkt påkrævet, og øjemedet er rent bevarende (se dom afsagt den 19. 12. 1961 i sag 7/61, Kommissionen mod Italien, Sml. 1954-1964, s. 271 ff). Det forhold, at der i henhold til traktatens artikel 226 allerede var blevet indgivet en anmodning om dispensation til fællesskabsinstitutionerne, kunne heller ikke begrunde, at der ensidigt blev vedtaget foranstaltninger, som begrænsede de frie varebevægelser inden for Fællesskabet: dette var Domstolens standpunkt i dom afsagt den 14. december 1962 i sagerne 2-3/62, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien (Sml. 1954-1964, s. 339 ff).

Foranstaltninger, hvorved markedets normale funktionsmåde fraviges, som f.eks. de monetære udligningsbeløb, kan kun vedtages undtagelsesvist og for at undgå større vanskeligheder, og kan kun vedtages af fællesskabsmyndighederne, eller efter bemyndigelse fra disse, på grundlag af en vurdering af situationens alvor og af hvilke foranstaltninger, der i den fælles interesse er bedst egnede til at imødegå den opståede situation. Sagsøgte har selv erkendt, at en af de væsentligste betragtninger, der genfindes overalt i Domstolens retspraksis om monetære udligningsbeløb, og som medfører, at disse som beskyttelsesforanstaltninger må anses for forenelige med traktaten, er, at denne ordning er en fællesskabsordning.

For at blive inden for rammerne af denne sag og uden at ville give et alt omfattende og udtømmende svar på spørgsmålet om de forskellige staters hasteforanstaltninger må jeg fremhæve, at der på det tidspunkt, hvor den franske regering vedtog de pågældende foranstaltninger, ville have været mulighed for at imødegå de opståede vanskeligheder inden for kartoffelsektoren gennem et initiativ på fællesskabsplan. Intet ville sikkert have forhindret den franske regering i at opfordre Rådet til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at imødegå denne situation ud fra en vurdering af Fællesskabets interesser. Tværtimod ser det ud til, at den franske regering ikke engang har taget denne mulighed i betragtning, hvilket fremgår af, at den fortsatte med at anvende sine egne foranstaltninger, selv efter at Rådet havde truffet de ovenfor nævnte forholdsregler inden for kartoffelsektoren.

7. Endelig må det bemærkes, at der imidlertid, selv om man anerkendte, at en medlemsstats ensidige foranstaltninger var bydende nødvendige og hastende, i alle tilfælde skulle føres bevis for, at de trufne foranstaltninger ikke var mere restriktive, end formålet krævede.

Jeg har i så henseende allerede tidligere bemærket, at de forskellige erklæringer fra de franske myndigheder ikke stemmer overens.

I denne sag fastholder sagsøgte, at de vedtagne foranstaltninger på linje med de foranstaltninger, som senere blev vedtaget af Rådet, havde til formål at bremse udførslerne til tredjelande, medens de officielle oplysninger fra det pågældende franske ministerium gik i en helt anden retning. De erhvervsdrivendes usikkerhed var imidlertid i sig selv en faktor, der hindrede samhandelen inden for Fællesskabet, uanset hvilke formål den nationale foranstaltning havde. Da der desuden ikke gjaldt nogen objektivt kontrollerbare kriterier for FORMA's påtegning eller nægtelse af påtegning, var der mulighed for, at varerne også inden for selve Fællesskabet fik en forskellig behandling, afhængig af deres bestemmelse. Sagsøgtes repræsentant har under retsmødet, som svar på et præcist spørgsmål, selv erkendt, at den franske administration ved hjælp af FORMA's påtegningsprocedure forbeholdt sig ret til at træffe foranstaltninger, som begrænsede udførslen til andre medlemsstater for at undgå omlægninger i samhandelen med tredjelande.

Samtidig nævnte sagsøgte den mulighed, at den pågældende restriktive foranstaltning kunne forsvares ud fra et statistisk formål og navnlig som led i et system med indsamling af de oplysninger, der var nødvendige for at anvende Rådets forordning nr. 348/76 af 17. februar 1976. Men denne forordning lægger blot en afgift på udførslen af kartofler til tredjelande, medens den franske ordning indebærer, at mængden af de produkter, som udføres, kan begrænses ved, at FORMA afslår at udstede den omtalte påtegning.

Selv om det forudsættes, at disse nationale foranstaltninger blev indført med det formål at begrænse handelsstrømmene til tredjelande, må det derfor konkluderes, at de har haft en mere restriktiv virkning end nødvendigt. Og som jeg har sagt, må dette være konklusionen, uanset om et sådant formål retfærdiggør den franske regerings ensidige intervention.

8. Af alle de nævnte grunde skal jeg foreslå, at Domstolen statuerer følgende: den franske regering har overtrådt EØF-traktatens artikel 34 ved at udstede »bekendtgørelsen til eksportører« (»avis aux exportateurs«) af 25. oktober 1975, hvorved udførslen af kartofler gøres betinget af, at der fremlægges en af FORMA påtegnet udførselserklæring.

Sagsøgte bør derfor idømmes sagens omkostninger.