FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 27. MARTS 1984 [1]

Høje Domstol.

Finanzgericht Düsseldorf har i medfør af EKSF-traktatens artikel 41 forelagt Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt visse henstillinger fra Den Høje Myndighed af 28. januar 1959 og 30. oktober 1962 er forenelige med traktatens artikel 4, litra a), og kan afgive hjemmel for nationale regler, hvorefter der opkræves en særlig differencetold af stenkul hidrørende fra et tredjeland, som er indført fra en medlemsstat, hvor kullet frit kunne omsættes, »og i givet fald hvor længe?«

Spørgsmålet er rejst under en sag anlagt af Mabanaft GmbH, Hamburg, om ophævelse af en afgørelse, som var truffet af de tyske toldmyndigheder, og som gik ud på, at selskabet skulle betale i alt 1 382 829 DM i told af forskellige partier kul. Kullet blev købt i 1977 og 1978 af et andet selskab, som siden er opløst, og hvis virksomhed Mabanaft har overtaget, hos et nederlandsk selskab og indført i Forbundsrepublikken. Det blev beskrevet og købt som »EØF-varer af nederlandsk oprindelse fra lagerbeholdninger«. Det firma, som leverede kullet, fremlagde oprindelsescertifikater, som skulle være udstedt af de nederlandske statsminer; på grundlag af disse blev kullet fritaget for told ved indførslen.

Der er intet, der tyder på, at Mabanaft's retsforgænger var klar over, at kullet ikke svarede til beskrivelsen, men det er faktisk senere blevet godtgjort, at certifikaterne var forfalskede, og at kullet oprindeligt var blevet indført til Nederlandene (tilsyneladende på fuldt ud lovlig vis) fra ikke-medlemsstater. Som følge heraf ansatte de tyske toldmyndigheder i 1981 kullet til told i henhold til den tyske toldlov og Abgabenordnung.

Finanzgericht kom til den konklusion, at når først kullet var blevet ekspederet til fri omsætning i en anden medlemsstat, var det i fri omsætning i Fællesskabet, og at Forbundsrepublikken ikke kunne lægge en differencetold på det. De henstillinger fra Den Høje Myndighed, som man påberåbte sig, var ikke længere gældende i 1977 og 1978 og kunne derfor ikke danne grundlag for opkrævning af tolden.

Der er over for Domstolen oplyst, at efter at der havde været en overskudsproduktion af kul i Fællesskabet i 1958, ønskede blandt andet Forbundsrepublikken at begrænse indførslerne af kul fra tredjelande. Den Høje Myndighed rettede efter samråd med den tyske regering og på grundlag af EKSF-traktatens artikel 74, nr. 3, en henstilling af 28. januar 1959 til regeringen om midlertidigt at opkræve told for kul med oprindelse i tredjelande og med Forbundsrepublikken som bestemmelsessted. Tolden måtte ikke overstige 20 DM pr. ton og skulle kun pålægges, når der toldfrit var indført et kontingent på ikke under 5 millioner tons. Det blev pålagt de andre medlemsstater at tage de nødven-

1 — Oversat fra engelsk.

dige skridt med henblik på gennemførelsen af henstillingen til Forbundsrepublikken, navnlig for så vidt angik kontrol af oprindelsen til kul, som var bestemt for Forbundsrepublikken Tyskland, og som blev sendt dertil fra andre medlemsstater.

Denne henstilling gjorde de skridt retsgyldige, som Forbundsrepublikken havde taget tidligere på måneden, og som gik ud på det samme. Ved en yderligere henstilling af 3. november 1959 blev det toldfrie mindstekontingent på 5 millioner tons fastsat for 1960, og senere blev tallet for 1961, 1962 og 1963 fastsat til 6 millioner tons, idet tallet for 1963 blev fastsat ved en henstilling af 30. oktober 1962, den anden af de henstillinger, som er omtalt i forelæggelsesspørgsmålet. Forbundsrepublikken vedtog love, der gennemførte disse henstillinger, og bestemte, at grænsen på 6 millioner tons også skulle gælde i 1964, således at der ikke blev udstedt nogen henstilling af Den Høje Myndighed for dette år. Der blev ikke udstedt yderligere henstillinger af Den Høje Myndighed forud for de omhandlede begivenheder. Forbundsrepublikkens love opretholdt imidlertid grænsen på 6 millioner tons, indtil denne blev forhøjet til 7 millioner tons for 1971 og af Forbundsrepublikken nedsat til 5 millioner tons for 1976 under hensyntagen til, at kul fra Det forenede Kongerige, som tidligere var omfattet af kontingentet, nu var kul med oprindelse i Fællesskabet.

Selv om der ikke blev rettet yderligere henstillinger til Forbundsrepublikken, holdt Kommissionen tilsyneladende øje med kullagrene i Fælleskabet og de mulige virkninger af indførsler fra tredjelande, og Kommissionen var tilsyneladende også klar over de begrænsninger, som Forbundsrepublikken havde pålagt sådanne indførsler, og som, efter det anførte, skulle have begunstiget kulindustrien inden for Fællesskabet. Ved en henstilling af 15. april 1977 (77/328/EKSF, EFT L 114 af 5. 5. 1977, s. 4) erkendte Kommissionen det problem, som industrien stod overfor på grund af lagre, der blev større og større, især de lagre, der fandtes i Forbundsrepublikken, og anbefalede gensidig konsultation og information med hensyn til indførsler fra tredjelande. Medlemsstaterne måtte ikke træffe nationale forholdsregler uden at iværksætte denne procedure. En sådan overvågning på fællesskabsplan blev indført ved en afgørelse truffet af medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet i november 1977 (EFT L 292, s. 11).

Finanzgericht overvejede, hvorvidt den havde kompetence til at forelægge sagen for Domstolen i medfør af EKSF-traktatens artikel 41. Den kom til den konklusion, at den havde en sådan kompetence.

Kommissionen har også rejst spørgsmålet om, hvorvidt det forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, og har besvaret spørgsmålet bekræftende, uanset hvordan spørgsmålet forstås. Forbundsrepublikken og Mabanaft har ikke foreslået, at Domstolen afviser sagen.

Artikel 41 giver alene Domstolen »kompetence til præjudicielt at træffe bestemmelse om gyldigheden af Den Høje Myndigheds ... afgørelser«, såfremt der ved en tvist for en national domstol opstår spørgsmål herom. I denne forbindelse drages der en sondring mellem denne bestemmelse og EØF-traktatens artikel 177, som efter sin ordlyd udtrykkelig giver Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaten og om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner.

I sag 23/68 *Klomp* mod *Inspektie der Belastingen*, org. ref. Rec. 1969, s. 43, præmis 3-5, statuerede Domstolen, at den præjudicielle procedure kun kunne anvendes med hensyn til spørgsmål vedrørende gyldigheden af retsakter fra visse fællesskabsinstitutioner men ikke med hensyn til spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens bestemmelser, skønt Domstolen i denne sag fandt et andet grundlag for sin kompetence. Det må imidlertid bemærkes, at generaladvokat Lagrange havde en meget videre opfattelse. I lyset af EKSF-traktatens opbygning og især artikel 31 (hvorefter Domstolen »skal værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af denne Traktat og af gennemførelsesbestemmelserne«), mente han, at Domstolen må være i stand til, måske endda forpligted til, at besvare spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktaten, som opstår under sager ved de nationale domstole. (Sag 101/63 *Wagner* mod *Fohrmann*, Sml. 1954-1964, s. 483 og Revue du Droit Public 1958, s. 841 og 855).

Der kan ud fra et praktisk synspunkt måske siges en del til støtte for den opfattelse, at der i artikel 41 også ligger en beføjelse til at forelægge spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktaten, ikke mindst i betragtning af, at Domstolens besvarelse af spørgsmål vedrørende fortolkningen efter en forelæggelse i medfør af EØF-traktatens artikel 177 kan gavne fællesskabsrettens udvikling. Man kan måske endda anvende den såkaldte opfattelse om »udvidelse«, således at artikel 41 udvides med den beføjelse til at behandle fortolkningsspørgsmål, som er indehold i EØF-traktatens artikel 177.

Jeg mener imidlertid ikke, at det er nødvendigt at løse dette spørgsmål i denne sag. Det er efter min opfattelse klart, at hvis der er rejst tvivl om gyldigheden af en retsakt, består den første opgave næsten uundgåeligt i at spørge, af hvilken art den omhandlede retsakt er. Dette indebærer en fortolkning af de ord, der er anvendt. Hvis der er rejst tvivl om, hvorvidt en retsakt udstedt af Den Høje Myndighed er forenelig med traktatens bestemmelser, indebærer dette nødvendigvis, at Domstolen selv må finde ud af, hvad der er traktatens egentlige mening. Så vidt jeg kan se, var det denne fremgangsmåde, der blev fulgt i sag 15/81 *Gaston Schul*, Sml. 1982, s. 1409, og i sag 292/82 *Merck* (dom af 17. 11. 1983, jfr. også generaladvokatens forslag til afgørelse i samme sag (6. 10. 1983) s. 8, hvor en sådan fremgangsmåde blev anset for velbegrundet).

I den foreliggende sag forekommer det mig klart, at Den Høje Myndigheds to henstillinger er »afgørelser« for så vidt angår artikel 41 (da »henstillinger« udtrykkeligt er medtaget i EKSF-traktatens artikel 14). I den franske version af artikel 41 står der »déliberations« og ikke »actes«, men efter min opfattelse er »recommandations« i den franske version af artikel 14 omfattet af ordet »déliberations« i artikel 41.

Der sættes specielt spørgsmålstegn ved gyldigheden af disse henstillinger i den forstand, om de er forenelige med traktatens artikel 4; med henblik herpå er det tilladeligt at fortolke både retsakterne og traktaten således, at der er tale om en afgørelse om retsakternes gyldighed. Spørgsmålet om, hvor længe sådanne forholdsregler er berettigede i henhold til traktaten kan i en vis forstand siges at være et fortolkningsspørgsmål. Efter min opfattelse er det væsentlige spørgsmål imidlertid, hvorvidt retsakterne fra 1959 og 1962 kan være et gyldigt retsgrundlag

for de forholdsregler, der blev truffet i 1977 og 1978. Dette indebærer både et spørgsmål om deres gyldighed på det relevante tidspunkt og et fortolkningsspørgsmål. Hvis Domstolen desuden anser det for nødvendigt at fortolke andre artikler i traktaten som et led i afgørelsen om retsakternes gyldighed, mener jeg også, at dette er muligt under en præjudiciel sag om konkrete retsakters gyldighed.

Jeg mener derfor, at den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling.

Første del af spørgsmålet går ud på, om henstillingerne af 1959 og 1962 er forenelige med artikel 4 og kan afgive hjemmel for en national differencetold af kul hidrørende fra et ikke-medlemsland, som er indført fra en medlemsstat, hvor det frit kunne omsættes; anden del af spørgsmålet går ud på, hvor længe der er hjemmel for nationale forholdsregler (dvs. på grundlag af disse henstillinger). Således som jeg læste spørgsmålet, går i det væsentlige ud på, (i) om henstillingerne var gyldige, da de blev udstedt (således at de lovligt kunne danne grundlag for nationale forholdsregler), eller om de var uforenelige med traktatens artikel 4, litra a), og (ii) om de, hvis de oprindeligt var gyldige, stadig var det i 1977 og 1978, således at de afgav hjemmel for nationale forholdsregler, som var truffet på grundlag af henstillingerne, for disse år?

Henstillingen af 1959 henviste til traktatens artikler 3, 57, 58 og 74; den omtalte de alvorlige vanskeligheder, der skyldtes store lagre i Fællesskabet og især i Tyskland, hvor indførsler fra tredjelande alvorligt truede med at skade kulproduktionen inden for Fællesskabet og bringe beskæftigelsen i fare. Henstillingen gik ud på midlertidigt at opkræve told ved indførsler fra tredjelande med henblik på levering i Tyskland, for så vidt som indførslerne overskred et fastsat toldfrit kontingent, og således at den højeste told og mindstekontingentet kun blev fastsat for 1959, idet Den Høje Myndighed dog kunne anbefale en ændring af mindstekontingentet, hvis ændrede omstændigheder gjorde det nødvendigt. Henstillingen af 30. oktober 1962 nævnte traktatens artikler 3, 57 og 74 og henstillingen, som blev udstedt for 1962, og fastslog desuden, at de grunde, som lå bag indførelsen af toldbeskyttelsen i Forbundsrepublikken, fortsat bestod, og at situationen i 1963 sandsynligvis ikke ville være bedre end i 1962. Henstillingen fastsatte det samme mindstekontingent for 1963, som var blevet fastsat ved en særlig henstilling for 1961, og bestemte i artikel 2, at den blev bindende, når den var meddelt Forbundsrepublikken, og at den ville blive offentliggjort i EF-tidende. Den henviste også specielt til det møde i Den Høje Myndighed, hvor henstillingen blev vedtaget.

Det var på dette stadium klart Kommissionens opfattelse, at det var nødvendigt med en henstilling for 1963, selv om det niveau, der var fastsat for 1961, skulle holdes og var blevet gentaget i en særlig forordning i 1962.

Det var lige så klart hensigten, at begge henstillingers form skulle være i overensstemmelse med EKSF-traktatens artikel 15, hvorefter henstillinger skal begrundes, og som giver regler for, hvordan en henstilling bliver bindende.

Ved EKSF-traktatens artikel 3 blev det pålagt Fællesskabets institutioner inden for rammerne af de dem tillagte beføjelser og i fælles interesse at varetage en

række opgaver, herunder at overvåge en regelmæssig forsyning af det fælles marked under hensyntagen til tredjelandes behov, at beskytte forbrugere og arbejdere og fremme handel og produktion. For så vidt angår produktionen, skulle Den Høje Myndighed i medfør af artikel 57 fortrinsvis benytte indirekte virkemidler, såsom samarbejde med regeringerne og indgreb med hensyn til priser og handelspolitik, således som fastsat i traktaten. Hvis Den Høje Myndighed i tilfælde af nedgang i efterspørgslen var af den opfattelse, at Fællesskabet stod over for en åbenbar kriseperiode, og at de i artikel 57 angivne virkemidler ikke var tilstrækkelige, kunne den i medfør af artikel 58 fastsætte produktionskvoter, »om fornødent med samtidig anvendelse af de i artikel 74 angivne foranstaltninger«.

Trods henvisningen til disse artikler i betragtningerne er det klart, at henstillingerne efter deres indhold var udstedt i medfør af artikel 74. I henhold til denne artikel er Den Høje Myndighed beføjet til i tre tilfælde at gøre ét af to. Den kan træffe alle forholdsregler, »som er i overensstemmelse med denne traktat« og især med de i artikel 3 opstillede mål. Det er klart, at dette ikke giver nogen mulighed for at fravige traktaten. Den kan også rette en henstilling, som er i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 71, stk. 2. Dette synes at give Den Høje Myndighed en videre beføjelse, end den har i henhold til den første del, så længe henstillingen ikke på det handelspolitiske område i forhold til tredjelande går videre end de beføjelser, som er tillagt medlemsstaterne ved internationale overenskomster, som de har tiltrådt. Med andre ord kan der i enkelte tilfælde gøres undtagelser fra traktatmæssige forpligtelser ved en henstilling fra Den Høje Myndighed.

Det tilfælde, som er relevant, findes i nr. 3. På baggrund af de omstændigheder, som er omtalt i henstillingerne (det bestrides ikke, at det faktiske grundlag for disse var til stede på det tidspunkt, da henstillingerne blev udstedt), synes det klart, at der blev indført kul på én eller flere medlemsstaters område »i forholdsvis øgede mængder og på sådanne betingelser, at disse indførsler alvorligt skader eller truer med at skade produktionen inden for det fælles marked af tilsvarende eller direkte konkurrerende produkter«.

Det sidste stykke i artikel 74 accepterer klart, at der kan pålægges kvantitative restriktioner, når blot betingelserne i artikel 58 (her stk. 1) er opfyldt. Hvis der kan indføres kvantitative restriktioner, mener jeg, at der også kan indføres andre restriktioner, såsom indførelse af told på indførsler ud over en vis minimumsgrænse.

Hvis dette er den korrekte fortolkning af anden del af artikel 74, stk. 1, var henstillingerne fra 1959 og 1962 efter min opfattelse gyldige, for så vidt angår de år, som de henviser til, med hensyn til indførsler af kul med oprindelse i tredjelande, selv med hensyn til kul, som allerede var blevet lovligt indført og fortoldet i en anden medlemsstat. De kunne danne grundlag for nationale forholdsregler for disse år, også når disse ellers ville have været i strid med traktatens artikel 4, litra a). De blev truffet i medfør af en beføjelse til at gøre undtagelser, som var fastsat med henblik på en nødsituation.

Det følger ikke automatisk heraf, at henstillingerne stadig var gyldige i 1977,

således at de kunne begrunde opkrævningen af told på dette tidspunkt. Undtagelses- eller beskyttelsesbestemmelser må begrænses til, hvad der er nødvendigt under hensyn til det lovlige formål, der søges opnået. De kan kun være gyldige, hvis de er begrænset til at være gældende under de omstændigheder, som begrunder deres eksistens. Det kan være tilladt at bestemme, at der kan træffes forholdsregler i en vis periode, hvis omstændighederne tyder på, at de forhold, der begrunder dem, vil fortsætte i denne periode, men de skal være begrænset til denne periode. (jfr. f.eks. sag 337/82 *St. Nikolaus Brennerei* mod *Hauptzollamt Krefeld,* dom af 21. 2. 1984, præmis 15). De kan ikke forlænges automatisk, uden at der tages hensyn til de omstændigheder, der forelå, da de ophørte at være gældende første gang, og i medfør af EKSF-traktatens artikel 15 skal grundene til forlængelsen anføres.

Henstillingen af 1959 og henstillingen af 1962 nævner de omstændigheder, der på dette tidspunkt retfærdiggjorde, at de blev udstedt, og det nævnes specielt i henstillingen af 1962, at situationen ikke forventedes at blive bedre i 1963. Henstillingen af 1959 afgav midlertidigt hjemmel for opkrævning af told af indførsler, der overskred de fastsatte grænser. Mindstekontingentet fastsættes i begge henstillinger for et bestemt år. Hvis de specielle bestemmelser lades ude af betragtning (hvilket efter min opfattelse ikke er muligt, eftersom artikel A må læses som helhed) er der kun indledningen af artikel A i henstillingen af 1959 tilbage; denne træffer bestemmelser om et toldfrit mindstekontingent uden nærmere at angive dets størrelse, og der er ingen måde, hvorpå man kan bestemme denne i henhold til fællesskabsretten. Efter 1963 fastsatte Den Høje Myndighed som følge heraf intet mindstekontingent. Den Høje Myndighed kunne kun gyldigt fastsætte et sådant mindstekontingent og den højeste told i lyset af de til enhver tid værende omstændigheder. Man kan ikke — som Kommissionen gør det — hævde, at Den Høje Myndighed ikke behøvede at fastsætte en grænse, fordi denne blev fastsat i Forbundsrepublikkens lovgivning. Forbundsrepublikken kunne kun gøre dette inden for rammerne af de henstillinger, som højst gjaldt til 1963.

Jeg mener derfor, at disse henstillinger, hvis de fortolkes rigtigt, ophørte at være gældende i slutningen af 1963, og de kunne ikke gyldigt afgive hjemmel for nationale forholdsregler i årene 1977 og 1978.

Hvis henstillingerne ikke kunne udstedes i medfør af anden del af første punktum i artikel 74, men kun i henhold til første del, opstår der mere vidtgående spørgsmål, som i nogle henseender er de samme som dem, der er rejst under de omfattende forhandlinger for Domstolen med hensyn til, hvorvidt Forbundsrepublikken var berettiget til at træffe de nationale forholdsregler, som den traf, uden hensyn til om Kommissionen bemyndigede den hertil eller ej.

Sidstnævnte spørgsmål rejses ikke direkte i forelæggelseskendelsen og er noget mærkværdigt, eftersom det — efter det for Domstolen oplyste — lader til, at både Den Høje Myndighed og Forbundsrepublikken i 1959 og 1962 havde den opfattelse, at der kun kunne op-

kræves told, hvis der var hjemmel hertil i en henstilling fra Den Høje Myndighed. Ikke desto mindre synes det nødvendigt at behandle dette spørgsmål i dette forslag til afgørelse.

Disse spørgsmål drejer sig om det indbyrdes forhold mellem artikel 4 og kapitel X om handelspolitikken og om, hvorvidt varer med oprindelse i et tredjeland, som er blevet indført til og fortoldet i én medlemsstat, og som herefter udføres til en anden medlemsstat, må sidestilles ved varer med oprindelse i Fællesskabet, for så vidt angår EKSF-traktaten. Der er fremsat mange argumenter med hensyn til forholdet mellem EØF- og EKSF-traktaten og med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Kul- og Stålfællesskabet er en frihandelszone, en toldunion eller noget tredje. Det er blevet anført, at der ikke kan være en ordning med fri omsætning af varer med oprindelse i et tredjeland, med mindre der findes en fælles toldtarif og en fælles handelspolitik, og EKSF-traktaten indfører ingen af delene.

Skønt EKSF-traktaten mangler mange af EØF-traktatens bestemmelser (som f.eks. artiklerne 9 og 10) og ikke indfører en toldunion, som er omfattet af definitionen i artikel XXV, stk. 8, litra a), i GATT, men måske er nærmere ved definitionen af en frihandelszone i stk. 8, litra b), er der karakteristiske træk ved EKSF-traktaten, som — selv uden at der hentes støtte i EØF-traktaten — synes at anbringe den i en særlig kategori. EKSF-traktaten vedrører ikke »i det væsentlige hele handelen« mellem medlemslandene, men den opretter et »fællesskab, baseret på et fælles marked, fælles målsætning og fælles institutioner« (se sag 15/81 *Gaston Schul,* Sml. 1982, s. 1409, samt s. 1431 om begrebet Fællesmarked i EØF-traktaten). Jeg mener imidlertid ikke, at det er nødvendigt at løse dette spørgsmål, og det er under alle omstændigheder efter min mening forkert a priori at gå ud fra den antagelse, at Kul- og Stålfællesskabet enten må være en frihandelszone eller en toldunion, således som Forbundsrepublikkens kyndige advokater til tider synes at gøre det i deres argumentation.

Udgangspunktet er snarere artikel 4, litra a), som ophæver og forbyder told på indførsel og kvantitative restriktioner for vareomsætningen som uforenelige med Fællesmarkedet. Bestemmelsen nævner ikke udtrykkeligt varer med oprindelse i tredjelande, som bringes i fri omsætning i en medlemsstat. I de forenede sager 9 og 12/60 *Vloeberghs* mod *Den Høje Myndighed,* Sml. 1954-1964, s. 261, har Domstolen accepteret, at princippet om den frie vareomsætning, som er nedfældet i artikel 4, litra a), finder anvendelse på varer med oprindelse i tredjelande, som er indført i en medlemsstat, og som søges udført fra denne medlemsstat til en anden medlemsstat. Princippet blev imidlertid ikke opstillet for at beskytte producenter i tredjelande, men »for at undgå, at den frie omsætning af fællesskabsvarer, ved at der opstilles hindringer for den frie omsætning af varerne med oprindelse i tredjelande, ikke selv rent faktisk forringes eller bringes i fare«.

EKSF-traktatens artikler 71-75 indeholder bestemmelser om, at Den Høje Myndighed og medlemsstaterne indbyrdes skal foretage en vis koordinering inden for Fællesskabet og giver — som vi har set — Den Høje Myndighed visse beføjelser.

Det bestemmes udtrykkeligt, at medlemsstaternes regeringers kompetence på det handelspolitiske område ikke berøres af traktaten, »medmindre den bestemmer noget andet« (artikel 71).

Hvis man går ud fra, at princippet om den frie omsætning kan finde anvendelse på varer med oprindelse i et tredjeland, som lovligt er indført og fortoldet i en medlemsstat, er der så nogen bestemmelse, som tillader medlemsstaterne at begrænse denne frie omsætning?

Artikel 71, stk. 3, bestemmer, at medlemsstaterne skal yde hinanden den nødvendige hjælp med henblik på anvendelsen af de forholdsregler, som af Den Høje Myndighed findes stemmende med denne Traktat, og Den Høje Myndighed er beføjet til at foreslå de pågældende Medlemsstater de måder, hvorpå denne gensidige hjælp kan ydes.

I modsætning til, hvad der tilsyneladende foreslås, mener jeg ikke, at dette er en bestemmelse, som ville give en medlemsstat ret til at træffe forholsregler med henblik på at løse problemer af den art, som opstod her, ved at afvige fra andre forpligtelser i henhold til traktaten. Tværtimod er den hjælp, som kan søges hos andre medlemsstater (ikke hjælp til selvhjælp som foreskrevet i henstillingens artikel A), kun en sådan hjælp, som af Den Høje Myndighed findes stemmende med traktaten. Denne artikel er således ikke en undtagelsesbestemmelse, der drejer sig om det samme som artikel 74, nr. 3, som det tilsyneladende er foreslået, ikke mindst eftersom de begrænsninger, som er indeholdt i den sidstnævnte bestemmelse, ikke forekommer i den førstnævnte.

Endvidere ville artikel 71, nr. 3 — som Kommissionen har påpeget — ikke være nødvendig, hvis medlemsstaterne i strid med princippet om den frie vareomsætning selv kunne træffe autonome forholdsregler vedrørende omsætningen af varer fra tredjelande, der er i omsætning inden for Fællesskabet.

Jeg mener ikke, at artikel 72 giver nogen hjælp. Denne bestemmelse bemyndiger Rådet til at fastsætte minimums- og maksimumssatser for toldafgifter på kul og stål »over for tredjelande« og overlader det til regeringerne at fastsætte deres tariffer inden for denne ramme, dog under hensyntagen til Den Høje Myndighed udtalelse. Artikel 72 handler om den første indførsel af varer til Fællesskabet fra et tredjeland.

Artikel 73 bestemmer, at den medlemsstat, hvori de indførte varers bestemmelsessted ligger, skal administrere indførselsbevillingerne, dog således at Kommissionen kan føre kontrol ved hjælp af henstillinger.

Med forbehold af Domstolens afgørelse ville jeg være nået til samme konklusion, som generaladvokat Roemer gjorde i *Vloeberghs-sagen*, nemlig at den medlemsstat, hvor bestemmelsesstedet i artikel 73's forstand ligger, er den stat, hvortil varerne først sendes, og hvortil de retmæssigt får adgang og fortoldes. Dette er et faktum, som objektivt og klart kan konstateres, hvorimod det — som generaladvokat Roemer påpegede — kan være umuligt at anvende kriteriet »sidste bestemmelsessted« med sikkerhed. For blot at tage et eksempel er det muligt, at en handlende i et tredjeland, som sælger varer til en anden i én medlemsstat, ikke har noget kendskab til, at hans køber allerede har indvilliget i

at reeksportere varerne til en anden medlemsstat.

Domstolen fastslog imidlertid, at det omhandlede kul var indført af et selskab i Antwerpen fra USA med henblik på videresalg til Frankrig. Kullet kom ind i Belgien »uden vanskeligheder eller omkostninger af nogen art«, gennemgik visse processer og blev så videresendt til Frankrig. Under disse omstændigheder rejste den belgiske importør krav om erstatning over for Den Høje Myndighed, da de franske myndigheder nægtede at meddele indførselsbevillinger, idet selskabet gjorde gældende, at Den Høje Myndighed ved ikke at anvende den i traktatens artikel 88 fastsatte procedure havde undladt at sikre respekten for de frie varebevægelser.

I sagen blev der statueret frifindelse, fordi Domstolen fandt, at det aldrig havde været hensigten at indføre kullet til Belgien eller noget andet sted i Fællesskabet end Frankrig. Eftersom der følgelig var tale om »et forsøg på direkte indførsel til Frankrig, som blot havde udseende af at være en indførsel til Belgien«, blev Frankrig behandlet som bestemmelsesland, og det var berettiget til at nægte kullet adgang til landet.

Hvis denne dom statuerer, at det endelige bestemmelsesland altid i medfør af artikel 73 kan begrænse indførslen af varer med oprindelse i tredjelande, selv om de er blevet lovligt indført til og fortoldet i en anden medlemsstat, indeholder denne artikel en undtagelse fra princippet om den frie bevægelighed.

Det forekommer mig rigtigere at mene, at Domstolen ikke opstillede et så absolut princip, men tog stilling til de specielle faktiske omstændigheder i en sag, hvori der rejstes krav om erstatning for pligtforsømmelse. Frankrig var ikke så meget det endelige som det virkelige bestemmelsessted. Hvis der var blevet opstillet en absolut regel om, at det endelige bestemmelsessted altid kan kontrollere adgangen for varer med oprindelse i tredjelande, som er i fri omsætning i en anden medlemsstat, hvorfra de ønskes eksporteret, ville dette undergrave selve princippet om fri bevægelighed, som Domstolen accepterede, og ville efter min opfattelse også begrænse virkningen af EKSF-traktatens artikel 86, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til at afholde sig fra enhver forholdsregel, der er udforenelig med, at det i artiklerne 1 og 4 omtalte fælles marked består. Det ville også skabe de praktiske vanskeligheder, som generaladvokat Roemer henviste til.

Som følge heraf er jeg af den opfattelse, at den beføjelse til kontrol, artikel 73 giver, tilkommer den medlemsstat, hvori varerne fra tredjelande først er i fri omsætning efter indførslen til Fællesskabet. Hvornår de først er i fri omsætning afhænger efter min opfattelse ikke af en definition, som er vedtaget af hver enkelt medlemsstat, som generaladvokat Roemer mente, men af en fællesskabsdefinition i retning af den, der er givet i EØF-traktatens artikel 10, som må anvendes på de faktiske omstændigheder, der er konstateret af myndighederne i medlemsstaten. Således befinder varer, der kun er i transit i en medlemsstat, eller som har fået adgang til en medlemsstat i henhold til en særlig toldprocedure,

som f.eks. toldoplag, sig ikke i deres bestemmelsesland.

Hvis varerne på den anden side virkelig er i fri omsætning i én medlemsstat, underkastes de ikke derefter yderligere kontrol af en anden medlemsstat i medfør af artikel 73. For så vidt angår artikel 4, litra a), skal de behandles på samme grundlag som varer med oprindelse i Fællesskabet; de er omfattet af princippet om fri bevægelighed, som der ikke ses bort fra blot på grund af den omstændighed, at de videresælges.

Denne konklusion forekommer mig at være i overensstemmelse med artikel 74, nr. 3, som omhandler varer, der »indføres« på en medlemsstats område. Dette land er — således som jeg læser bestemmelsen — det land, hvor varerne først bringes i fri omsætning, og skulle normalt være det samme som bestemmelsesmedlemsstaten, for så vidt angår artikel 73. Den er også i overensstemmelse med artikel 15, stk. 6, i konventionen om overgangsbestemmelserne, som er en integrerende del af EKSF-traktaten (artikel 84). Som generaladvokat Roemer udtrykte det:

»Der kan kun drages én uundgåelig konklusion af disse bestemmelser: ifølge traktaten finder princippet om fri bevægelighed anvendelse inden for Fællesskabet på produkter, der er lovligt indført fra tredjelande. Hvis det stod medlemsstaterne frit for at lukke deres grænser for sådanne produkter og således opretholde de forholdsregler, som er forbudt i medfør af artikel 4, litra a), ville de særlige regler i artikel 15 være overflødige. Specielt giver Den Høje Myndighed tilladelse, som er omtalt i stk. 6, kun mening, hvis princippet om fri bevægelighed godtages, fordi en tilladelse er ensbetydende med at tillade en forholdsregel, som i sig selv er forbudt.«

Dette almindelige princip gælder lige så vel for kul som for stål.

I alle tilfælde vil jeg ikke anvende artikel 73 »analogt« på varer med oprindelse i et tredjeland, som indføres til Fællesskabet, således som Forbundsrepublikkens advokater har foreslået.

Som følge heraf gælder princippet om fri bevægelighed inden for Fællesskabet — således som Den Høje Myndighed selv anerkendte i sin skrivelse af 28. maj 1955, som er gengivet i *Vloeberghs-dommen,* præmisserne 15 og 16 — også for »kul- og stålprodukter fra tredjelande på betingelse af, at de er blevet behørigt indført til et af fællesskabslandene«.

Efter min mening skal artikel 4, litra a), derfor ikke fortolkes restriktivt, så den kun finder anvendelse på varer med oprindelse i Fællesskabet, således som Forbundsrepublikken har gjort gældende; den berøves ikke sin virkning af artikel 73, og det princip, der udledes af artikel 4, litra a), fortrænges ikke af forholdsregler, som alene kan træffes af en medlemsstat i medfør af artikel 71, stk. 3, eller i medfør af artikel 74, nr. 3. Artiklerne 71, stk. 3, og 74, nr. 3, forekommer mig i alle tilfælde at være bestemmelser, som ville være unødvendige, hvis Fællesskabet simpelthen var en frihandelszone.

Hvis dommen i *Vloeberghs-sagen* opstiller en mere vidtgående undtagelse end den, som er gengivet ovenfor, forekommer det mig, at det på grundlag af de spørgsmål, der opstår i den foreliggende sag, står Domstolen frit for at tage den op til fornyet overvejelse i lyset af generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse.

Det følger også heraf, at hvis der kun kunne udstedes henstillinger i medfør af første del afførste punktum i artikel 74, kunne de ikke gyldigt udstedes, for så vidt som de tillader opkrævning af told i Forbundsrepublikken af kul, som allerede lovligt har fået adgang til og er fortoldet i en anden medlemsstat. En sådan forholdsregel, som ville være i strid med princippet om den frie omsætning i artikel 4, litra a), ville ikke være en forholdsregel »som er i overensstemmelse med denne traktat«.

Imidlertid er det ud fra de første grunde, jeg har anført i dette forslag til afgørelse, min opfattelse, at det forelagte spørgsmål skal besvares således:

Den Høje Myndighed henstillinger af 28. januar 1959 og 30. oktober 1962 var ikke gyldige i nogen periode efter slutningen af 1963 og kunne ikke afgive hjemmel for nationale regler, der indførte en differencetold af stenkul, der blev indført til Forbundsrepublikken Tyskland i 1977 og 1978, når dette kul, som havde haft sin oprindelse i et tredjeland, allerede var i fri omsætning i en anden medlemsstat.

Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om Mabanaft's omkostninger. Domstolen bør træffe nogen afgørelse med hensyn til de udgifter, der er afholdt af Kommissionen og af Forbundsrepublikken Tyskland.