Fællesskabet og Spanien den 29. juni 1970 indgåede aftale, eller med den mellem Fællesskabet og Østrig den 22. juli 1972 indgåede midlertidige overenskomst, at en medlemsstat i 1972 anvendte bestemmelser, hvorefter der ved eksport af bestemte varer til tredjelande krævedes en licens eller en afgiftsfri typeattest, der erstattede licensen, og som kunne nægtes, såfremt varernes kvalitet ikke opfyldte visse normer, fastsat af det organ, som udstedte attesten.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. oktober 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 5. JULI 1979 [1]

Høje Ret.

1. I nærværende sag skal der foretages en fortolkning af en række bestemmelser om den internationale samhandel, som findes i de aftaler, som Det europæiske økonomiske Fællesskab indgik med Grækenland, Spanien og Østrig henholdsvis den 9. juli 1961, 29. juni 1970 og 22. juli 1972. I det væsentlige spørges Domstolen, om aftalerne indeholder et forbud mod foranstaltninger svarende til kvantitative udførselsrestriktioner.

De faktiske omstændigheder, som tvisten er udsprunget af, kan sammenfattes således.

Eksporten til andre lande af ure fremstillet i Frankrig var indtil den 14. juli 1977 betinget af, at Cetehor (det tekniske center for urindustrien) udstedte enten en licens eller en kontrolattest, der attesterede, at varerne var i overensstemmelse med bestemte kvalitetsnormer. Da der i 1972 blev konstateret et tilfælde af

1 — Oversat fra italiensk.

forfalskning af den omtalte attest med henblik på eksport af et parti ure uden kvalitetskontrol, blev der ved Tribunal correctionnel de Besançon indledt en endnu verserende straffesag mod Bouhelier, Girardet, Zimmermann og Thiery. Under sagen fik Domstolen i 1976 forelagt et præjudicielt spørgsmål gående ud på, om begrebet kvantitative udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning (EØF-traktatens artikel 34) skal fortolkes således, at de omfatter sådanne bestemmelser i en medlemsstat, hvorefter der for eksport af visse varer kræves enten en licens eller en typeattest. Ved dom af 3. februar 1977 (sag 53/76, Sml. 1977, s. 197) besvarede Domstolen spørgsmålet bekræftende. Herpå bestemte den franske regering (ved en meddelelse til eksportørerne offentliggjort i Journal officiel (lovtidende) af 14. 7. 1977), at der for eksport af ure med videre til de andre medlemsstater i EØF ikke længere krævedes nogen licens eller attest fra Cetehor.

Under hensyn til det af Domstolen fastslåede princip frifandt Tribunal correctionnel de Besançon ved dom af 28. september 1978 de tiltalte for tiltalens punkter om egentlig falsk og brug af forfalskede attester i forbindelse med eksport til medlemsstaterne i EØF. Før retten tog stilling til de samme delikter i forbindelse med eksport til tredjelande (altså Grækenland, Spanien og Østrig) fandt den det nødvendigt på ny at henvende sig til Domstolen. De tre præjudicielle spørgsmål, som denne gang er stillet af den ret, som behandler hovedsagen, angår de tre i indledningen nævnte aftaler, hvorhos det søges klarlagt, om de kan være hjemmel for, at en medlemsstat i EØF af de forretningsdrivende, som eksporterer til Grækenland, Spanien og Østrig, kan kræve en eksportlicens eller en afgiftsfri attest, som træder i stedet herfor, og som kun kan nægtes, hvis varernes kvalitet ikke opfylder de normer, der er fastsat af det organ, som udsteder attesten. Med hensyn til aftalerne med Spanien og Østrig ønsker Tribunal correctionnel de Besançon desuden oplyst, om kravet om den førnævnte attest udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen.

2. I associeringsaftalen med Grækenland anvendes der i artikel 28, stk. 1, en formulering, som næsten er identisk med formuleringen i EØF-traktatens artikel 34, stk. 1; artikel 28 bestemmer, at »kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem de kontraherende parter«. Det siges imidlertid i samme stykkes andet led, at »senest ved udløbet af den i artikel 6 fastsatte overgangsperiode ophæver Fællesskabets medlemsstater og Grækenland indbyrdes de kvantitative udførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning«. Det fremgår altså klart, at parterne havde tid til overgangsperiodens udløb, dvs. indtil den 1. november 1974, til i deres handelssamkvem at ophæve de kvantitative udførselsrestriktioner og foranstaltningerne med tilsvarende virkning, medmindre Associeringsrådet i mellemtiden ikke tilstillede dem en henstilling om at foretage ophævelsen i en hurtigere rytme, og parterne erklærede sig rede til at følge en sådan henstilling (dette fremgår af aftalens artikel 29). En sådan fremskynding — som ville have været forenelig med den almindelige økonomiske situation og med forholdene i den pågældende sektor — fandt imidlertid ikke sted. Associeringsrådet havde ikke inden den 1. november 1974 fremsat nogen henstilling til parterne om hurti-

gere at ophæve de kvantitative restriktioner. Følgelig var den pligt, som bestod i henhold til den nævnte artikel 28, stk. 1, stadig knyttet til fristen pr. den 1. november 1974. De forhold, som den forelæggende ret skal bedømme, udspillede sig imidlertid før denne dato, nemlig fra juni til oktober 1972.

3. I aftalen med Spanien — som naturligvis har noget mindre betydning end aftalen med Grækenland, da det her er hensigten at skabe en frihandelszone og ikke et associeringsforhold — findes der ikke bestemmelser, som knæsætter forbudet mod kvantitative udførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. Der findes imidlertid en regel (artikel 12), hvorefter »bestemmelserne i denne aftale [ikke] er til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel eller kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen«. Det ses let, at denne regel med ubetydelige og ganske lette nuancer er en gentagelse af EØF-traktatens artikel 36. Der er derfor anledning til at rejse det spørgsmål, om de to bestemmelser har samme rækkevidde. I betragtning af, at artikel 36 er en undtagelse fra de forbud, der er nedfældet i traktatens artikler 30-34, vil en bekræftende besvarelse betyde, at de pågældende forbud forudsætningsvis skal antages at gælde også i den her omhandlede aftale.

Jeg vil straks sige, at en sådan konklusion forekommer mig at være aldeles uholdbar. For det første er det utænkeligt, at så betydningsfulde forbud skulle kunne udledes af en regel, som har en anden gestand. For det andet er det vigtigt at mærke sig, at mens traktatens artikel 36 indledes med sætningen »Bestemmelserne i artiklerne 30-34 er ikke til hinder for ...«, henvises der derimod i artikel 12 i aftalen med Spanien kun generelt til aftalens egne bestemmelser, eftersom det i indledningen udtales, at »Bestemmelserne i denne aftale er ikke til hinder for ...«. I virkeligheden er de sammenhænge, hvori de to parallelle regler hver for sig indgår, så dybt forskelligartede, at det vil være den rene vilkårlighed at fortolke dem på samme måde og således gøre gældende, at aftalens artikel 12, ligesom traktatens artikel 36, forudsætter et forbud mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, både ved eksport og ved import.

Det er efter min opfattelse fuldstændig rigtigt, når Kommissionen hævder, at midlerne i den fælles handelspolitik hver har deres særlige genstand, som er det grundlag, de skal fortolkes på. Det medfører naturligvis, at også når de har et indhold svarende til indholdet i visse traktatbestemmelser, er deres betydning ikke nødvendigvis den samme. Det afgørende er den særlige ramme for den enkelte aftale, der må fortolkes uafhængigt af indholdet af fællesskabstraktaten. Som Domstolen har udtalt, er der nemlig ikke tvivl om, at »... traktatens [bestemmelser] om Fællesskabets handelspolitik [ikke] indeholder nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at lade samhandelen med tredjelande være omfattet af de bindende principper, som regulerer de frie varebevægelser mellem medlems-

stater ...« (dom af 15. 6. 1976, sag 51/75, Emi Records mod CBS United Kingdom, Sml. 1976, s. 811, præmis 17; 86/75, Emi Records mod CBS Grammofon, Sml. 1976, s. 871, og sag 96/75, Emi Records mod CBS Schallplatten, Sml. 1976, s. 913).

Hvad angår aftalen mellem EØF og Spanien har jeg allerede mindet om, at den tilsigter at skabe en frihandelszone. Navnlig bestemmes det i aftalens artikel 1, stk. 1, at »den gradvise fjernelse af hindringerne for den væsentligste del af samhandelen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien finder sted i to etaper ...«. Samme artikels stykke 3 præciserer, at »overgangen fra første etape til anden etape sker efter fælles overenskomst mellem de kontraherende parter ...«. En sådan overgang er endnu ikke indledt. Og for øjeblikket findes der endnu eksportafgifter med den ene begrænsning, som ligger i mestbegunstigelsesordningen (artikel 6). Med hensyn til kvantitative restriktioner findes der en bestemmelse i bilag II (artikel 4, stk. 1), hvorefter »Spanien afholder sig fra at indføre *nye* kvantitative importrestriktioner for varer med oprindelse i Fællesskabet, bortset fra ...«. Men både formuleringen af denne klausul og dens begrænsede karakter bekræfter, at parterne frit kan bibeholde de tidligere eksisterende restriktioner både for import og for eksport.

På grund af alle disse overvejelser finder jeg det fornuftigt at fortolke artikel 12 som et katalog over undtagelser fra de regler i aftalen, som liberaliserer handelen, uden at de pågældende reglers indhold og deres mere eller mindre begrænsede rækkevidde herved berøres.

Hvad herefter angår sidste punktum i artikel 12 skal den klart begrænse de undtagelser, der er hjemlet i første punktum. Den har altså ikke den funktion at indføre et selvstændigt og generelt forbud mod forskelsbehandling og restriktioner i samhandelen, men skal fastlægge, i hvilket omfang staternes særlige restriktive foranstaltninger, som hjemles i artiklens første punktum, er berettigede. I denne sag er der slet ikke tale om nogen særlig restriktion, der kan blive omfattet af opregningen i den nævnte artikel 12. En anden fortolkning af sidste punktum i artikel 12 — hvorefter man ville antage, at der i det pågældende led forudsætningsvis lå et generelt forbud mod vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen — ville støde mod de samme indvendinger, som jeg allerede har gjort gældende mod den opfattelse, at forbudet mod kvantitative udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning kan udledes af konteksten i artikel 12, når henses til parallellen til EØF-traktatens artikel 36. Endvidere må det desangående fremhæves, at forbud med betydelig rækkevidde — herunder sådanne, der kan yde indflydelse på hele ligevægten i aftalen — ikke kan antages at være blevet indført stiltiende. Eet er et generelt forbud, noget andet en begrænsning i tilladte statslige foranstaltninger.

Endelig må det erindres, at en klausul som artikel 12 genfindes uændret i adskillige internationale aftaler indgået af Fællesskabet: f.eks. i artikel 11 i associeringsaftalen mellem EØF og Malta af 5. december 1970 (EFT anden serie 1975

I (1b), s. 146); i artikel 20 i aftalen mellem EØF og Østrig af 22. juli 1972 (EFT 1972 (31. december), s. 3); i artikel 23 i overenskomsten mellem EØF og republikken Portugal af 22. juli 1972 (EFT 1972 (31. december), s. 167); i artikel 20 i overenskomsten mellem EØF og Schweiz af 22. juli 1972 (EFT 1972 (31. december), s. 191). På denne baggrund kan det konstateres, at man aldrig har gjort sig den ulejlighed fra gang til gang at tilpasse indholdet af disse klausuler til de enkelte aftalers forskellige rækkevidde. En sådan redaktionsteknik må efter min mening kritiseres på grund af den uligevægt, der fremkaldes af den valgte formulering, når den anvendes i sammenhænge, der er fuldstændig forskellige fra dem, som artikel 36 skal virke i. Uligevægten bliver imidlertid til sidst rettet, når den pågældende regel indsættes i en mere omfattende ordning af samhandelen mellem parterne, herunder med den fuldstændige virkeliggørelse af aftalens mål. Noget sådant skal ske med hensyn til aftalen EØF-Spanien ved udløbet af anden etape, men afgørende herfor er det imidlertid, at der tages nye skridt til at udbygge den (medmindre Spanien i mellemtiden som forventet tiltræder EØF, hvilket naturligvis ændrer problemets forudsætninger).

4. Hvad endelig angår den midlertidige overenskomst mellem EØF og Østrig, som gjaldt på det tidspunkt, da begivenhederne i hovedsagen udspillede sig, henleder den forelæggende ret navnlig Domstolens opmærksomhed på artiklerne 10 og 16. Efter min mening indeholder hverken den ene eller den anden bestemmelse et forbud mod udførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.
Og når det faktisk i artikel 10 bestemmes, at »parterne afholder sig fra at indføre nye indbyrdes kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning eller skærpe de eksisterende kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning«, begrænser den sig til hovedsageligt at indføre en *standstill*-regel, som i sig selv ikke forpligter kontrahenterne til at ophæve de eksisterende foranstaltninger, men kun til ikke at indføre nye. I øvrigt svarer artikel 16 indholdsmæssigt og redaktionelt til artikel 12 i aftalen EØF-Spanien, som jeg har gennemgået ovenfor. Det er derfor ikke muligt heraf at udlede en pligt til at ophæve de kvantitative udførselsrestriktioner i betragtning af, at der i aftalen ikke findes særlige regler om en sådan ophævelse. Desangående finder jeg det overflødigt at gentage de overvejelser, som jeg har fremlagt med hensyn til den tilsvarende regel i aftalen EØF-Spanien.

5. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de spørgsmål, som Tribunal correctionnel de Besançon har forelagt ved dom af 29. september 1978, med at kende følgende for ret:

1. Artiklerne 6, 28 og 29 i associeringsaftalen af 9. juli 1961 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og *Grækenland* skal fortolkes således, at en medlemsstat i Fællesskabet indtil den 31. oktober 1974 lovligt kunne kræve en eksportlicens eller en attest, der trådte i stedet herfor, af de eksportører, som eksporterede til Grækenland.

2. Aftalen af 29. juni 1970 mellem EØF og *Spanien* (navnlig artiklerne 1, 8 og 12), samt den midlertidige overenskomst af 22. juli 1972 mellem EØF og *republikken Østrig* (navnlig hvad angår artiklerne 10 og 16), skal fortolkes således, at en medlemsstat i Fællesskabet lovligt kan kræve en eksportlicens eller en attest, der træder i stedet herfor, af de erhvervsdrivende, som eksporterer henholdsvis til Spanien og Østrig. Inden for rammerne af aftalerne er navnlig kravet om den nævnte attest en lovlig statslig foranstaltning, uden at det herved er nødvendigt at undersøge, om den udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen, jf. de nævnte artikler 12 og 16 i henholdsvis aftalen med Spanien og aftalen med Østrig.