ning som told i samhandelen inden for Fællesskabet med de produkter, som er omfattet af den ved forordningen oprettede markedsordning.

I de forenede sager 80/77 og 81/77

angående anmodninger, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse er indgivet til Domstolen for i de sager, som verserer for nævnte ret mellem

SOCIÉTÉ LES COMMISSIONNAIRES RÉUNIS SÀRL

og

RECEVEUR DES DOUANES
(sag 80/77)

og mellem

SÀRL LES FILS DE HENRI RAMEL

og

RECEVEUR DES DOUANES
(sag 81/77)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 31, stk. 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 (I), s. 212; org.ref. JO L 99 af 3. 5. 1970, s. 1),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelsesdommene og de skriftlige indlæg, som er afgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Sagsøgerne i hovedsagen betalte i månederne oktober 1975 til marts 1976 i forbindelse med indførselen af vin til Frankrig hidrørende fra Italien 81 614,40 FF (sag 80/77) og 2 009 494,14 FF (sag 81/77) til Administration française des Douanes som afgift på bordvine og vine, som er egnet til fremstilling af bordvine; denne afgift var blevet indført ved det franske dekret nr. 75-846 af 11. september 1975. Dette dekret blev ophævet den 31. marts 1976 med virkning fra den 1. april 1976. Det havde tidligere været genstand for et søgsmål vedrørende krænkelse af en forpligtelse i henhold til traktaten, som Kommissionen havde indgivet den 21. november 1975 mod Den franske Republik, men som var trukket tilbage den 21. april 1976, efter at den omtvistede afgift var blevet ophævet. Sagsøgerne i hovedsagen mener, at opkrævningen af afgiften er ulovlig, og har ved Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse anlagt sag mod Administration des Douanes, hvor de har krævet tilbagebetaling af den uretmæssigt opkrævede afgift og har rejst krav om erstatning.

Toldvæsenet har heroverfor henvist til artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 af 28. april 1970, hvilket har ført sagsøgerne i hovedsagen til at rejse en række spørgsmål ved Tribunal d'instance vedrørende fortolkningen og gyldigheden af denne bestemmelse.

Artikel 31, stk. 1 og 2 i forordning nr. 816/70 lyder således:

»1. I Fællesskabets interne handel er følgende forbudt:

a) opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told, med forbehold af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 541/70, artikel 2,

b) anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

2. Så længe hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet, indtil 31. december 1971 dog undtaget vinavlsmatriklen, ikke fungerer, er de producerende medlemsstater, som undtagelse fra bestemmelserne i stk. 1, berettigede til at træffe foranstaltninger til begrænsning af importen fra en anden medlemsstat for at undgå forstyrrelser på deres marked.

Disse foranstaltninger meddeles Kommissionen, der omgående træffer beslutning om disse foranstaltningers opretholdelse, ændring eller ophævelse.«

Ved to domme af 30. juni 1977, den ene afsagt i sag 80/77 og den anden i sag 81/77, har Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse stillet Domstolen følgende spørgsmål:

1. Er artikel 31, stk. 2 i Rådets forordning nr. 816/70 i overensstemmelse med EØF-traktaten, når henses til, at den tillader, at der træffes foranstaltninger, som er i strid med traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, der finder anvendelse efter overgangsperiodens udløb?

2. Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende: kunne bestemmelserne i artikel 31, stk. 2 i nævnte forordning stadig anvendes den 11. september 1975, når henses til, at hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet, eventuelt var tilvejebragt?

Forelæggelsesdommene blev registreret på Domstolens justitskontor den 4. juli 1977.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 26. oktober 1977 forenet sagerne og besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har sagsøgerne i hovedsagen, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Rådet for De europæiske Fællesskaber og den franske regering afgivet skriftlige indlæg.

Ved kendelse af 30. november 1977 har Domstolen, efter at have hørt den franske regering, Rådet og Kommissionen og opnået deres tilsagn hertil, vedføjet en række dokumenter til sagsakterne i de forenede sager 80 og 81/77, som hidrører fra den franske regering, Rådet og Kommissionen, og som blev fremlagt i sag 117/75, hvor Kommissionen rejste det nævnte søgsmål vedrørende traktatskrænkelse mod Den franske Republik, som blev registreret den 27. november 1975, men trukket tilbage den 21. april 1976.

II — Skriftlige indlæg i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen

Sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, at artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 har været ude af kraft siden overgangsperiodens udløb. De fremhæver i den forbindelse, at det fremgår af Domstolens retpraksis, at princippet om de frie varebevægelser er af grundlæggende karakter, udgør en del af selve grundlaget for det fælles marked og skal følges af medlemsstaterne. Princippet kan ikke fraviges inden for landbrugspolitikkens område, og det er bekræftet i dommen af 10. december 1974 (sag 48/74, *Charmasson*, Sml. s. 1383), at de frie varebevægelser har forrang fremfor oprettelsen af en landbrugspolitik. Eventuelle undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser må kun have midlertidig og delvis karakter og må ikke indebære en egentlig »hindring« for samhandelen. Desuden bemærker sagsøgeren i hovedsagen, at der i hvert fald ikke den 11. september 1975 og i tiden herefter længere var noget grundlag for at anvende artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70, fordi »hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet« allerede på dette tidspunkt var gennemført i alle medlemsstaterne og dermed også i Italien. Desuden har Den franske Republik ved at indføre og opkræve en afgift på bordvine og vine, hidrørende fra en anden medlemsstat, som er egnet til fremstilling af bordvine, undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 9 og 12 samt artikel 31, stk. 1, litra a) i forordning nr. 816/70, hvorfor det omstridte dekret er ulovligt og følgelig også opkrævningen af afgifterne.

B — Kommissionens indlæg

Da parterne i hovedsagen ikke har bestridt, at den omstridte afgift var en afgift med tilsvarende virkning som en indførselstold, som er forbudt i henhold til EØF-traktatens artikel 9 og 12 samt artikel 31, stk. 1 i forordning nr. 816/70, er problemet i første række, om artikel 31, stk. 2 er i strid med EØF-traktaten og i bekræftende fald, om betingelserne for at anvende artikel 31,

stk. 2 var opfyldt den 11. september 1975, hvor afgiften blev indført.

1. Lovligheden af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70

Hvorvidt artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er lovlig, afhænger af, hvilket svar der gives på spørgsmålet, om fællesskabslovgiver, med henblik på løsningen af problemer, som opstår inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, på grundlag af EØF-traktatens artikel 43 kan skabe hindringer for samhandelen, som er i strid med traktatens artikel 9-37. Det fremgår af traktatens artikel 39-43 og navnlig af artikel 38, stk. 4, at

1. bestemmelserne om de frie varebevægelser er et grundlæggende princip, som fællesskabslovgiver skal respektere inden for landbrugsområdet. Det kan endog udledes af Domstolens dom af 10. december 1974 i sag 48/74 *(Charmasson,* Sml. s. 1383), at en eventuel prioritering mellem princippet om de frie varebevægelser og oprettelsen af den fælles landbrugspolitik vil falde ud til fordel for førstnævnte;
2. undtagelserne fra denne regel kun er tilsyneladende. Kommissionen henviser i den forbindelse til de monetære udligningsbeløb, der er blevet indført alene med det formål at undgå forstyrrelser i samhandelen, hvilket fremgår af Domstolens domme af 24. oktober 1973 (sag 5/73, *Balkan,* Sml. s. 1091; sag 9/73, *Schlüter,* Sml. s. 1135; sag 10/73, *Rewe,* Sml. s. 1175) og til bestemmelserne i forordning nr. 1876/74 af 15. juli 1974 (EFT L 198 af 20. 7. 1974, s. 1); Kommissionen tilføjer, at det endvidere, på baggrund af dommene af 16. marts 1977 (sag 68/76, *Kommissionen* mod *Den franske Republik,* Sml. s. 515) og af 25. januar 1977 (sag 46/76, *Bauhuis,* Sml. s. 5) må antages, at fællesskabslovgiver kan gennemføre foranstaltninger, som i fald de blev truffet ensidigt af medlemsstaterne, ville udgøre sådanne hindringer for de frie varebevægelser, der er forbudt ifølge traktaten, forudsat disse foranstaltninger respekterer enheden i det fælles marked og ikke indebærer nogen forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

Kommissionen gennemgår artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 på baggrund af disse principper og anfører, at denne bestemmelse blev indføjet i det for Rådet forelagte forslag til forordning, fordi Kommissionen på dette tidspunkt (1970), i overensstemmelse med den herskende opfattelse, mente, at der selv efter overgangsperiodens udløb kunne opretholdes hindringer for samhandelen, som udgjorde en del af en national markedsordning, så længe denne ikke var afløst af en fælles ordning. Heraf måtte følge, at fællesskabsinstitutionerne lovligt kunne inkorporere sådanne hindringer i en fællesskabsforordning. Grundlaget for dette ræsonnement er bortfaldet ved Domstolens dom i *Charmasson*-sagen (dom af 10. 12. 1974, sag 48/74, Sml. s. 1383), som udelukker, at tilstedeværelsen af en national markedsordning for landbrugsprodukter, som ikke er undergivet en fælles ordning, efter overgangsperiodens udløb kan begrunde hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet.

Det fremgår i øvrigt at artikel 31, stk. 2 ikke opfylder de i Domstolens retspraksis opstillede betingelser, at de fælles foranstaltninger, som indskrænker de frie varebevægelser, skal sikre enheden i det fælles marked og ikke må have forskelsbehandlende virkning. Det er åbenbart, at artikel 31, stk. 2 forskelsbehandler producenterne. Kommissionen mener ikke, at Domstolens dom af 21. marts 1972 (sag 82/71, *SAIL,* Sml. s. 119) er i modstrid med den af den forfægtede opfattelse, idet Domstolen i denne sag ganske vist har anerkendt, at den nationale ordning for mejericen-

traler kunne opretholdes udover overgangsperiodens udløb, men kun for at lade ophævelsen af denne ordning falde sammen med afslutningen af det løbende mejeriår. Følger man det samme kriterium i den foreliggende sag, kan artikel 31, stk. 2 kun være gyldig til, allersenest, den 31. august 1970, hvor vinproduktionsåret udløber. Kommissionen foreslår Domstolen, at det første spørgsmål fra den nationale ret besvares benægtende.

2. Vedrørende bortfaldet af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70

Såfremt det forudsættes, at artikel 31, stk. 2 er gyldig, mener Kommissionen, at den i hvert fald ikke længere kunne finde anvendelse i september 1975, idet den fornødne administration til forvaltning af vinmarkedet allerede på dette tidspunkt havde fungeret i lang tid i samtlige medlemsstater.

a) Det tilkom ikke Rådet — hvilket ikke er Rådets egen opfattelse — at fastslå, hvorvidt den resolutive betingelse: »Så længe hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet ... ikke fungerer« i alle medlemsstaterne, var opfyldt. Dette henhører i givet fald under Domstolens kompetence. Rådet har i øvrigt optaget en erklæring i protokollen fra sit møde den 27. og 28. april 1970 gående ud på, at Kommissionen og ikke Rådet skulle fastslå dette og afgive rapport herom til Rådet. Mens det således fremgår af den rapport af 27. juli 1971, som Kommissionen har forelagt Rådet, at denne betingelse ikke var opfyldt på dette tidspunkt, fremgår det derimod af de rapporter, som er fremlagt i januar og februar 1972 af vingruppen og Specialkomiteen for Landbrug, som begge er tilknyttet Rådet, at den fornødne administration i mellemtiden var blevet iværksat, at forordning nr. 816/70 var i kraft i sin helhed, og at bestemmelserne i artikel 31, stk. 2, som vingruppen udtrykker det, følgelig »ikke længere havde nogen virkning«. Dette blev undersøgt og bekræftet af specialkomiteen for landbrug i en rapport til Rådet. At hverken Rådet eller Kommissionen tog spørgsmålet op igen efter 1972, giver på ingen måde grundlag for at bestride, at den fornødne administration fungerede i alle medlemsstaterne, men viser, at man på begge sider mente, at Kommissionens opgave var afsluttet.

b) Når bestemmelsen i artikel 31, stk. 2 først er bortfaldet i kraft af, at den resolutive betingelse er opfyldt, kan den ikke herefter få virkning på ny. Dens karakter af en overgangsbestemmelse udelukker, at den kan anvendes periodisk på grund af vanskeligheder, indtruffet efter at de administrative foranstaltninger en gang er blevet gennemført i alle medlemsstaterne. Sådanne vanskeligheder må afhjælpes ved en procedure i henhold til traktatens artikel 169 eller 170. Kommissionen tilføjer, at selv om man antog, at beskyttelsesklausulen blev »genoplivet« på grund af senere indtrufne vanskeligheder, måtte det tages i betragtning, at anvendelsen af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 forudsætter en helheds- og ikke en isoleret vurdering af de iværksatte administrative foranstaltninger. Klausulen i artikel 31, stk. 2 finder desuden kun anvendelse, såfremt de administrative foranstaltninger *ikke fungerer* og ikke, såfremt de blot *fungerer uhensigtsmæssigt.* Selv om denne betragtning gør det overflødigt at undersøge, om de administrative foranstaltninger i Italien har fungeret mere eller mindre hensigtsmæssigt, bemærker Kommissionen imidlertid, at vurderingen af, om de eneste administrative foranstaltninger i Italien — oplagring og destillation (som i sin tid blev anfægtet af den franske regering) — har fungeret, snarere bør indeholde en undersøgelse af, hvilke mængder der er blevet oplagret og destilleret, end hvornår betalingen er sket.

Tallene for de *oplagrede* mængder i produktionsåret 1974/1975 er følgende for Italien og Frankrig:

	Italien	*Frankrig*
aftaler om oplagring på kort sigt	4 276 000 hl	6 435 000 hl
aftaler om oplagring på lang sigt	1 900 000 hl	5 841 000 hl
	6 176 000 hl	12 276 000 hl

Forskellen mellem de to tal skyldes, at de franske vindyrkere har lettere adgang til lån og garantier.

Tallene for de *destillerede* mængder er, for produktionsårene 1973/74 og 1974/75 (indtil den 31. juli 1975), ca. 6 800 000 hl for Italien og 14 000 000 hl for Frankrig, hvilket sidstnævnte tal, ifølge Kommissionen, omfatter 3 000 000 hl, som er destilleret i kraft af en støtte, ydet i strid med fællesskabsretten.

Disse tal viser, at der er store mængder, som har været underkastet interventionsforanstaltninger i Italien, hvilket er udtryk for, at de administrative foranstaltninger, som er nødvendige for at forvalte markedet, har fungeret hensigtsmæssigt og tilfredsstillende.

Forskellen mellem de foreløbige og definitive tal for *høstopgivelserne* var kun 0,8 % for høsten i Italien i 1974 og 1,9 % for høsten i Frankrig.

Vedrørende *kontrollen med bevægelserne inden for vinsektoren* har medlemsstaterne udstedt alle gennemførelsesbestemmelserne i henhold til fællesskabsordningen om udstedelse af ledsagedokumenter og de forpligtelser, der påhviler producenter og forhandlere undtagen detailhandlere, inden for vinsektoren (forordning EØF nr. 1769/72, EFT L 191 af 21. 8. 1972, s. 1, afløst af forordning EØF nr. 1153/75, EFT L 113 af 1. 5. 1975, s. 1). Medlemsstaterne har meddelt Kommissionen de nødvendige oplysninger for at bringe denne ordning i anvendelse.

Hvad endelig angår *vinydelserne*, som er reguleret i forordning EØF nr. 1877/74 (EFT L 198 af 20. 7. 1974, s. 3), ifølge hvilken producenterne helt eller delvist kan opfylde forpligtelsen til at destillere, ved at fremstille eller lade fremstille brændevin af druekvas eller af vin på grundlag af deres produkter, bemærker Kommissionen, at der behørigt er tilgået Kommissionen meddelelse om de alkoholmængder, der er produceret i Italien »som vinydelser«, og at der ikke, ifølge de oplysninger Kommissionen råder over, ses at være konstateret nogen mangler i kontrollen med vinydelser i Italien.

Kommissionen foreslår Domstolen, at der for det tilfælde, at de første spørgsmål fra den nationale ret besvares bekræftende, svares benægtende på det andet spørgsmål.

C — Indlæg fra den franske regering

Vedrørende det første spørgsmål (gyldigheden af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70)

At rejse det spørgsmål, hvorvidt artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er i strid med traktatens regler om den fri bevægelighed, kan, ifølge den franske regering, føre til, at princippet om de frie varebevægelser stilles op over for, ja endog gives prioritet, frem for alle andre mål, med krav om, at dette princip altid skal have forrang. Dette er en fejlagtig fortolkning af traktaten.

Den franske regering mener, at landbrugets særlige karakter begrunder en fritagelse fra den generelle anvendelse

af de liberalt inspirerede principper, som ligger til grund for det fælles marked. Det fremgår klart af affattelsen af afsnit II i traktatens anden del, og navnlig af artikel 39, stk. 1 og stk. 2, litra a), at traktatforfatterne ikke har ønsket, at disse principper uden videre skulle finde anvendelse på den fælles landbrugspolitik, men at de skulle tilpasses efter de tilstræbte mål.

Ligeledes ville den forpligtelse, som er indeholdt i artikel 38, stk. 4: »Fællesmarkedets funktion og udvikling skal, for så vidt angår landbrugsvarerne, ledsages af udformningen af en for Medlemsstaterne fælles landbrugspolitik« ikke have nogen mening, såfremt principperne om laisser-faire og laisser-passer uden videre skulle finde anvendelse. Endelig har Rådet ifølge artikel 38, stk. 2 beføjelse til at fravige bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse, såfremt der er hjemmel hertil i artiklerne 39-46. Dette har Domstolen fastslået i sag 17/67 (dom af 13. 12. 1967, *Neumann* mod *Hauptzollamt Hof/Saale*, Sml. 1965-1968, s. 433).

Den franske regering bemærker, at Rådet flere gange har vedtaget bestemmelser, som fraviger princippet om den fri bevægelighed. Det drejer sig ikke blot om midlertidige bestemmelser eller bestemmelser, som er begrundet i undtagelsesvise omstændigheder, men også om særlige og varige bestemmelser, som indeholder de særlige kendetegn for den fælles landbrugspolitik, og som falder i to kategorier: bestemmelser vedrørende den fælles toldtarif og bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed inden for Fællesskabet. Af den første kategori nævner den franske regering eksempler på restriktioner, som Rådet har indført for at imødegå særlige behov inden for markedet for oliefrø, frugt og grønsager samt sukker. Heraf må følge, at målene for den fri bevægelighed og den fælles landbrugspolitik ikke bør stilles op over for hinanden og prioriteres indbyrdes, men tværtimod kombineres, således at princippet om den fri bevægelighed finder anvendelse, undtagen når landbrugssektorens særlige karakter nødvendiggør tilpasninger.

At se helt bort fra undtagelsen under hensyn til dette princip ville være ensbetydende med på en gang at drage den samlede fælles landbrugspolitik i tvivl og at ændre væsentligt ved traktatens mening og dermed fratage de samlede bestemmelser i traktatens artikel 38-46 deres virkning. Dette ville atter være ensbetydende med en ændring af traktaten, uden at den særlige procedure herfor, som er indeholdt i traktatens artikel 236, blev fulgt.

Domstolen har ikke i retspraksis taget afstand fra muligheden af at anvende undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, såsom de undtagelser, der er hjemlet i artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70. Det fremgår af den ovenfor nævnte dom Charmasson og af dommen af 16. marts 1977 i sag 68/76 *(Kommissionen* mod *Den franske Republik,* Sml. s. 515), at blandt de to former for undtagelser, som ifølge traktaten var lovlige indtil overgangsperiodens udløb, nemlig de undtagelser som har grundlag i nationale markedsordninger, gennemført af de nationale myndigheder, og de undtagelser, som har grundlag i markedsordninger, gennemført af fællesskabsinstitutionerne, er det kun de førstnævnte, som Domstolen anser for bortfaldet siden overgangsperiodens udløb, mens de sidstnævnte fortsat er lovlige, underforstået at Rådets beføjelse til at vedtage sådanne undtagelser er underkastet domstolskontrol. Denne sondring mellem undtagelser, som har grundlag i nationale retsakter, og undtagelser, som har grundlag i Fællesskabets retsakter, hvilket er det eneste kriterium, som er foreneligt med formålet med og ordlyden af traktatens artikel 38-46, er den afgørende sondring og giver en forklaring på de forskellige undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, som Domstolen har anerkendt. Det er således blevet anerkendt, at de

monetære udligningsbeløb er gyldige, fordi de er indført af Rådet (dom af 24. 10. 1973 i sag 5/73, *Balkan*, Sml. s. 1108, præmis 14, 3. afsnit). Således har Domstolen også i sagen om *mælkecentralerne* (sag 82/71, citeret af Kommissionen) anerkendt, at der kunne opretholdes beskyttelsesforanstaltninger, som forlængede virkningen af undtagelser i henhold til en fælles markedsordning, fordi man stod over for »en fællesskabsordning, som havde grundlag i EØF-traktatens artikel 43, og som indeholdt hjemmel til at opretholde en national ordning for mælkecentraler indtil den 31. marts 1970«.

Selv efter overgangsperiodens udløb har fællesskabsinstitutionerne også kompetence til at opretholde eller vedtage undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, såfremt de er i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 38-46.

Den franske regering går herefter over til en behandling af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70, og bemærker, at denne bestemmelse ikke må udskilles af forordningen som helhed. Såfremt den anses for at være ugyldig, vil gyldigheden af forordningen som helhed blive berørt heraf, idet vedtagelsen af forordningen kun var mulig takket være indsættelsen af artikel 31, stk. 2. Der er ikke her tale om en lovtekst, som på den ene side består af en række ensartede principper og på den anden side af en herfra forskellig undtagelse, som naturligt kan udskilles fra resten. Derimod står man over for to former for bestemmelser, som indbyrdes afhænger af hinanden og derfor er snævert forbundet. *Udeleligheds*-princippet, som både er anerkendt i folkeretten og i national ret, må efter den franske regerings opfattelse medføre, at Domstolen, såfremt den måtte erklære den pågældende bestemmelse for ugyldig, også må statuere, at denne bestemmelses ugyldighed medfører annullation af hele forordning nr. 816/70.

Vedrørende det andet spørgsmål (bortfald af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70).

Svaret på det andet spørgsmål indeholder to elementer, hvoraf det første er *retligt* og det andet *faktisk*. Det første er, om artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 stadig var i kraft den 11. september 1975, og det andet er, om betingelserne for at anvende bestemmelsen stadig var opfyldt på det tidspunkt.

a) Vedrørende den første del af spørgsmålet bemærker den franske regering, at artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 først blev ophævet, da forordning nr. 1160/76 og nærmere betegnet artikel 31 heri (EFT L 135 af 24. 5. 1976) blev vedtaget den 17. maj 1976. Det fremgår klart af denne bestemmelse, at der ikke, for Rådet, var tale om at bringe en situation til ophør, som den betragtede som ulovlig, men om en ophævelse, som først kunne få virkning fra den dato, hvor den indtraf. Artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 må derfor anses for at være forblevet i kraft indtil den 17. maj 1976.

Det kan ikke fastholdes, at der skulle være gået en stiltiende ophævelse forud for denne udtrykkelige ophævelse, og at denne så at sige var overflødig. Et sådant ræsonnement må efter den franske regerings opfattelse afvises, dels af proceduremæssige, dels af materielretlige grunde.

Om de *proceduremæssige grunde* bemærker den franske regering, at anerkendelsen af den stiltiende ophævelse i det foreliggende tilfælde (som i national ret kun finder sted, når en gældende bestemmelse er uforenelig med en senere bestemmelse) ville være ensbetydende med at indføre et væsentligt element af retlig usikkerhed i Fællesskabets retsorden og at overse den særlige procedure, som Rådet vedtog ved erklæringen, optaget i protokollen for mødet den 27. og 28. april 1970, ifølge hvilken

Kommissionen blev pålagt at undersøge, om der var tilvejebragt den nødvendige administration til forvaltning af markedet, »således at der [var] skabt sikkerhed for, at administrationen gennemføres efter de foreskrevne regler«, og pålagt at afgive rapport til Rådet om resultaterne heraf. Det forhold, at forpligtelsen til at foretage en udtrykkelig undersøgelse af situationen i artikel 31, stk. 2, hidrører fra en erklæring i protokollen og ikke fra selve forordningens tekst, kan ikke ændre dens retlige betydning, idet denne erklæring uddyber den hensigt, som forfatterne af forordningen har haft. Det må i øvrigt være klart, at en sådan fornyet undersøgelse måtte føre til en ny afgørelse fra Rådet. Når en lovtekst ikke udpeger, hvilken myndighed der er kompetent til at ændre eller ophæve en retsakt, må kompetencen hertil efter princippet om »parallellitet i kompetencen« tilkomme den, der har udstedt retsakten.

Vedrørende de *materielretlige grunde*, som fører til at antage, at artikel 31, stk. 2 ikke kan være bortfaldet stiltiende, gør den franske regering gældende, at de resultater, som ikke blot Rådet, men også Kommissionen nåede frem til ved behandlingen af den rapport, som Kommissionen havde forelagt Rådet, og som fandt sted i mødet den 29. og 30. september 1972, viser, at den fornødne administration til forvaltning af vinmarkedet endnu ikke fungerede i Italien. I denne rapport har Kommissionen beskrevet de alvorlige mangler ved ordningens gennemførelse, hvorefter Rådet udsatte sin afgørelse, idet den indskrænkede sig til at tage rapporten til efterretning. Både Kommissionen og Rådet anså herefter situationen for at være forblevet uændret, idet Kommissionens repræsentant selv, under mødet i Rådet den 9. september 1975, da der var indtruffet vanskeligheder på vinmarkedet, nævnte muligheden for at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 31, stk. 2, fortrinsvis af monetær art, over for hvilke den italienske regering udtrykte stærkt forbehold.

Der kan derfor ikke være tvivl om, at artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 først ophørte med at være i kraft den 17. maj 1976, dvs. datoen for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1160/76.

b) Besvarelsen af spørgsmålet, om der stadig i september 1975 var grundlag for at anvende artikel 31, stk. 2, afhænger af en vurdering af de faktiske forhold, idet spørgsmålet er, om betingelserne for at anvende artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 fortsat var opfyldt den 11. september 1975 »når henses til, at hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet, eventuelt var *tilvejebragt*«.

Til forskel fra den nationale ret, som taler om *tilvejebringelsen* af den fornødne administration, understreger den franske regering, at det fremgår af artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70, at der kun kan gøres undtagelse, såfremt administrationen *ikke fungerer*. Sidstnævnte begreb dækker ikke blot den situation, hvor administrationen er tilvejebragt, men også hvor den faktisk fungerer: administrationen kan kun fungere, såfremt den er oprettet og bragt i funktion.

Således anmodes Domstolen ved det andet spørgsmål om at undersøge, om der har foreligget bestemte faktiske omstændigheder, nærmere betegnet undersøge de faktiske forhold i forbindelse med anvendelsen af samtlige de administrative foranstaltninger, som har været nødvendige til forvaltning af vinmarkedet. Dette rejser et vanskeligt problem vedrørende fordelingen af kompetencen mellem Domstolen og medlemsstaternes nationale retter, i et tilfælde, hvor der er stillet et præjudicielt spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177. Det er Domstolens opgave at træffe afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af de af institutionerne trufne retsakter, men

ikke at anvende disse retsakter i et konkret tilfælde; det tilkommer de nationale retter at anvende disse bestemmelser direkte inden for hver medlemsstats område. Ved denne kompetencefordeling, som Domstolen i øvrigt flere gange selv har fastslået, kan den ganske vist ikke se bort fra de oplysninger, der fremgår af sagen, således som denne er forelagt af den nationale ret, men Domstolen kan på den anden side kun få kendskab til den sammenhæng, hvori spørgsmålet er stillet, gennem den nationale rets sagsfremstilling. Hvis der ikke er givet en sådan fremstilling af sagen eller denne er så sumarisk, at der i realiteten ingen findes, tager Domstolen afstand fra at skride til en undersøgelse, som kan afbøde dette (Domstolens dom af 6. 4. 1962, sag 13/61, *De Geus* mod *Bosch*, Sml. 1954-1964, s. 293).

Efter den franske regerings opfattelse er det netop undersøgelsen af de faktiske omstændigheder — den opgave, som er henlagt til den nationale ret, idet det er den, der skal anvende fællesskabsforordningen — som i den konkrete sag er ufuldstændig, fordi det forelagte spørgsmål i virkeligheden har til følge, at den nationale ret lægger ansvaret for denne undersøgelse over på Domstolen. Andre franske retter, som har fået forelagt lignende tvister, har antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i artikel 31, stk. 2 var opfyldt, rejste et spørgsmål vedrørende de faktiske omstændigheder, som det måtte tilkomme dem at efterprøve, og har i første række foranstaltet bevisførelse med henblik på afgørelsen af, om de fornødne administrative foranstaltninger fungerede.

Med forbehold af det tidligere anførte finder den franske regering, at den fornødne administration til forvaltning af vinmarkedet ikke fungerede i Italien, og at den ikke engang var tilvejebragt.

Efter den franske regerings opfattelse skal følgende to betingelser være opfyldt, for at artikel 31, stk. 2 kan anvendes:

1. at hele den fornødne administration til forvaltning af vinmarkedet ikke fungerer;
2. at dette medfører en forstyrrelse af de producerende medlemsstaters marked.

Ad 1

Begrebet »hele den [fornødne] administration« omfatter alle de foranstaltninger, som gør det muligt at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, nemlig: stabilisering af markederne og rimelige priser. Dette betyder for vinmarkedets vedkommende en ordning, hvorved tilbud og efterspørgsel tilpasses kvantitativt og kvalitativt til hinanden. Det er her et spørgsmål om — når priserne først en gang er fastsat — at ændre ved høstens størrelse ved hjælp af forskellige teknikker for oplagring, destillation og regulering af indførslerne, kontrol med tilplantningerne og sikring af deres kvalitet, navnlig gennem overvågning af de ønologiske fremgangsmåder. Dette kræver dels foranstaltninger, hvorved der *erhverves kendskab* til og *kontrol med* de grundlæggende økonomiske data og dels effektive *gennemførelsesmidler.* Det er på de to sidstnævnte stadier, at det ville have været muligt at fastslå manglerne i den pågældende medlemsstat. Der indhentes ikke altid oplysninger ved hjælp af foranstaltningerne for erhvervelse af *kendskab,* og disse oplysninger efterprøves i hvert fald ikke altid, ej heller på de forskellige produktionsstadier: tilplantning, oprykning og nyplantning samt høstopgivelser, kontrollen med bevægelserne og foranstaltninger til overvågelse af de ønologiske fremgangsmåder. De økonomiske oplysninger, som de ansvarlige for forvaltningen af vinmarkedet råder over, er altså både mangelfulde og ikke særligt pålidelige. Også på *gennemførelses*stadiet mangler der visse væsentlige foranstaltninger. Dette gælder i særdeleshed, for så vidt angår aftalerne om oplagring og destillation. Disse interventionsforanstaltninger stiller krav om

yderligere administrative foranstaltninger, og administrationen er i forvejen for overbebyrdet til at kunne behandle de tusinder af aftaler der underskrives, hver gang der indkaldes hertil. Interventionsorganet i den pågældende medlemsstat råder i alt over 70 ansatte, og den har beføjelser inden for alle landbrugsmarkederne (i Frankrig udgør det tilsvarende personale 3 000). Den gennemsnitlige forsinkelse af udbetalingen af støtte til oplagring i Italien er vurderet til halvandet år, og i løbet af oktober 1975 blev lidt mindre end tusind sager ud af fem tusinde underkastet en ordning for 1974. Ved destillationen var forsinkelserne i januar 1976 på omkring et år. Derfor havde de italienske vinproducenter ingen interesse i at indgå oplagrings- og destillationsaftaler og var nødsaget til at afsætte deres produktion på markedet til en lav pris, hvilket bidrog til et fald i omsætningen og til at ophæve virkningen af samtlige de interventionsforanstaltninger, som var vedtaget på fællesskabsplan.

Ad 2

Den gennemgribende forstyrrelse af vinmarkedet på daværende tidspunkt viser, at der ikke var den fornødne administration, og at denne ikke fungerede. Situationen var kendetegnet ved helt unormalt lave priser i Italien og ved, at forholdene udviklede sig, som om reguleringsmekanismerne i forordning nr. 816/70, i kombination med fællesskabspriserne, ikke havde haft nogen virkning i henseende til at opretholde omsætningen. Herved opstod der en kvalitets- og prismæssigt set anarkistisk situation, idet cif-priserne — afhængigt af vintypen — var 20-25 % lavere end orienteringsprisen og 14-20 % lavere end udløsningsprisen. Med disse priser havde den voldsomme tilstrømning af italiensk vin til det franske marked naturligvis en meget kraftig virkning. Importen af italiensk vin til Frankrig for produktionsårene 1974/1975 og 1975/1976 steg til omkring 7,1 million hl, hvilket udgjorde omkring 19 % af bordvinene på det franske marked. Denne tilstrømning af sammenstukne vine af alle sorter, som undertiden var af meget middelmådig kvalitet, og som for en stor dels vedkommende absolut ikke opfyldte de krav, der stilles til en sammenstukken vin med et højt alkoholindhold, og hvis priser var indtil 25 % lavere end udløsningsprisen for vine af type R 1, kunne ikke i længden anses for normal efter reglerne på det fælles vinmarked og var utålelig for producenterne. En sådan situation måtte derfor åbenbart karakteriseres som forstyrrelser i den betydning, der er forudsat heraf i artikel 31, stk. 2 i vinforordningen.

D — Rådets indlæg

I sit indlæg beskæftiger Rådet sig udelukkende med det første spørgsmål, som den nationale ret har stillet i begge sager. Rådet gør gældende, at artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70, der i mellemtiden udtrykkeligt er ophævet ved forordning nr. 1160/76 af 17. maj 1976, har *objektiv gyldighed.* Med objektiv gyldighed mener Rådet, at der var mulighed for at indføre en sådan bestemmelse på daværende tidspunkt. Da markedsordningen for vin, en af de sidst indførte markedsordninger, blev oprettet i 1970, var en sådan bestemmelse en lovlig foranstaltning, der af Rådet betegnes som værende både en beskyttelsesforanstaltning og en midlertidig følgeforanstaltning, knyttet til oprettelsen af den pågældende fælles markedsordning. Rådet udtaler sig ikke om situationen i 1975.

Den opfattelse, at der er tale om indsættelse af en beskyttelsesklausul og en følgebestemmelse til oprettelsen af en fælles markedsordning fremgår klart af resultatet af Rådets forhandlinger den 22. december 1969. Resultatet heraf var, at

— markedsordningen skulle vedtages før den 28. februar 1970 med ikrafttrædelse den 1. april 1970;

— grænserne skulle ophæves;

— en producerende medlemsstat skulle imidlertid have mulighed for at suspendere denne ophævelse, såfremt de foranstaltninger, som var fastsat og anset for nødvendige til forvaltning af markedet, ikke fungerede, og såfremt det var nødvendigt at undgå forstyrrelser på den pågældende medlemsstats marked.

Denne mulighed var underkastet tre begrænsninger. For det første kunne den kun udnyttes indtil det tidspunkt, hvor »hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet«, fungerede; endvidere var den underkastet fællesskabskontrol, eftersom de foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat vedtog i henhold hertil, skulle »meddeles Kommissionen, der omgående træffer beslutning om disse foranstaltningers opretholdelse, ændring eller ophævelse«; endelig skulle denne kontrol dels sikre at foranstaltningerne havde til formål »at undgå forstyrrelser« på markedet i den medlemsstat, som træffer foranstaltningerne, og dels sikre, at foranstaltningerne ikke blev indført, medmindre der manglede en sådan forvaltning af markedet, som sikrede, »at administrationen gennemføres efter de foreskrevne regler«.

Efter Rådets opfattelse blev den fælles markedsordning indført i foråret 1970 under den betingelse, at disse midlertidige følgebestemmelser eventuelt blev bragt i anvendelse.

Rådet går herefter over til en undersøgelse af, hvorvidt artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er i strid med Domstolens retspraksis vedrørende ophævelse af afgifter, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning inden for landbrugssektoren inden udløbet af overgangsperioden, og bemærker i første række, at dommen *Charmasson* kun vedrørte *nationale* foranstaltninger og markedsordninger, som er uafhængige af Fællesskabets beslutninger. Denne retspraksis kan ikke anvendes på et tilfælde som det foreliggende, hvor de nationale foranstaltninger udtrykkeligt kun er opretholdt midlertidigt og endvidere undergivet kontrol inden for rammerne af oprettelsen af en markedsordning i *Fællesskabet,* der fungerer i henhold til artikel 40 og 43. Rådet henviser til dommen af 21. marts 1972 (sag 82/71, *SAIL,* Recueil 1972, s. 119), hvori det hedder, at »det alene [tilkommer] fællesskabsmyndigheden at træffe bestemmelse om midlertidig opretholdelse af enhver national ordning ... vedrørende de pågældende produkter«.

Mere generelt har Rådet den opfattelse, at en midlertidig og kontrolleret, foranstaltning til opretholdelse af en kvantitativ restriktion, som er knyttet til den »gradvis[e]« udvikling af den fælles landbrugspolitik, jf. traktatens artikel 40, stk. 1, kan være en lovlig undtagelse fra artikel 30 ff (dom af 13. december 1967, sag 17/67, *Neumann,* Sml. 1965-1968, s. 433). Det fremgår ligeledes, og modsætningsvis, af dommen af 16. marts 1977 (sag 68/76, *Kommissionen* mod *Den franske Republik,* Sml. s. 515), at en medlemsstat kan fravige fællesskabsreglen, såfremt Fællesskabet har muliggjort en sådan fravigelse.

Hvad endelig angår retspraksis vedrørende forbudet mod afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, mener Rådet, at det fremgår af den ovenfor nævnte dom *Bauhuis* og dommen *Balkan* (dom af 24. 10. 1973 i sag 5/73, Sml. s. 1091), at der ikke gælder noget forbud mod foranstaltninger inden for Fællesskabet, som ophæver virkningen af hindringer, der er uadskilleligt knyttet til forholdene, som de har udviklet sig — en hindring som i det foreliggende tilfælde bestod i den manglende forvaltning af fællesskabsmarkedet, der skyldtes, at den fornødne administration til gennemførelse af markedet ikke var tilvejebragt.

Fællesskabsinstitutionerne er således nået frem til at indtage en mere fleksibel opfattelse vedrørende fortolkningen af reglerne om ophævelse af afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning inden for landbrugssektoren inden udgangen af overgangsperioden. Denne fortolkning går navnlig ud på at tage hensyn til kompleksiteten i de forskellige interesser og situationer, som kan foreligge, og at undgå, at mangelen på eller forsinkelsen i oprettelsen af en fælles markedsordning fremkalder forstyrrelser inden for en bestemt sektor, som kan være i højeste grad skadelig for det fælles marked. Denne fortolkning falder imidlertid inden for rammerne af præcise fællesskabskriterier: begrænset varighed, formålet med foranstaltningerne samt kontrol.

En påstand om, at de i artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 hjemlede foranstaltninger indebærer en forskelsbehandling mellem medlemsstaterne, må afvises. Domstolen har således anerkendt, at »når en fælles markedsordning tager sin begyndelse, kan det imidlertid forekomme, at den ikke fuldstændig opfylder de krav, der opstilles i traktatens artikel 39«, og at institutionerne derfor kan »træffe foreløbige foranstaltninger, der begrænser sig til markederne i de af medlemsstaterne, der i særlig grad er berørt«, så længe der ikke er fundet en samlet løsning på markedsvanskelighederne (dom af 2. 7. 1974, sag 153/73, *Holtz & Willemsen* mod *Rådet og Kommissionen,* Sml. s. 697).

Rådet foreslår, at det første spørgsmål fra Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse besvares bekræftende.

I retsmødet den 22. februar 1978 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat Imbach, af den franske regering, repræsenteret af advokat de Lacharriere, af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Béraud, som befuldmægtiget, og af Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af direktøren for Den juridiske Tjeneste.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 15. marts 1978.

Præmisser

1 Ved to domme af 30. juni 1977, registreret på Domstolens justitskontor den 4. juli 1977 under nr. 80/77 (Société Les Commissionnaires Réunis mod Receveur des Douanes) og nr. 81/77 (Les fils de Henri Ramel mod Receveur des Douanes), har Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse i medfør af EØF-traktatens artikel 177 i begge disse domme stillet to spørgsmål, det ene vedrørende gyldigheden, det andet vedrørende fortolkningen af artikel 31, stk. 2 i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 (I), s. 212; org.ref. JO L 99, s. 1);

2 disse spørgsmål til Domstolen lyder således:

»1. Er ('var' i sag 81/77) artikel 31, stk. 2 i Rådets forordning nr. 816/70 i overensstemmelse med EØF-traktatens når henses til, at den tillader ('tillod' i sag 81/77), at der træffes foranstaltninger, som er i strid med traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, der finder anvendelse efter overgangsperiodens udløb?

2. Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende: Kunne bestemmelserne i artikel 31, stk. 2 i nævnte forordning stadig anvendes den 11. september 1975 når henses til, at hele den fornødne administration, der kræves tilforvaltning af vinmarkedet, eventuelt var tilvejebragt?

3 disse spørgsmål er rejst i to retssager mellem Administration française des Douanes og nogle vinhandlere, som fra begyndelsen af september 1975 til marts 1976 har importeret vin til Frankrig, hidrørende fra Italien, og i hvilke der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt en afgift på 1,13 FF pr. alkoholgrad pr. hektoliter, som blev indført med virkning fra 12. september 1975 ved dekret nr. 75-846 af 11. september 1975 fra republikkens præsident (JO RF af 12. 9. 1975) og opkrævet i forbindelse med de nævnte indførsler, er forenelig med traktaten;

4 ved kendelse af 26. oktober 1977 har Domstolen forenet de to sager under den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Generelle betragtninger

5 Ved forordning nr. 816/70, som trådte i kraft efter overgangsperiodens udløb, blev der indført en række regler vedrørende markedsordningen for vin, som dels indeholdt pris- og interventionsregler, forskrifter vedrørende produktion og kontrol med tilplantningernes udvikling, forskrifter vedrørende visse ønologiske fremgangsmåder og afsætning til forbrug, herunder navnlig en opdeling af Fællesskabet i vinavlszoner, og regler om støtte til oplagring og destillation, dels indeholdt regler for samhandelen med tredjelande, herunder regler om udstedelse af import- og eksportlicenser, fastsættelse af en referencepris, udligningsafgifter ved indførsel og eksportrestitutioner samt en beskyttelsesklausul, i henhold til hvilken der kunne træffes egnede foranstaltninger, såfremt der indtraf alvorlige forstyrrelser;

6 denne ordning omfatter endvidere, jf. dels EØF-traktatens artikler 12 til 15 og 30 til 33 dels artikel 31, stk. 1 i forordning nr. 816/70, et forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet — alene med forbehold af visse bestemmelser for

storhertugdømmet Luxembourg, som er indeholdt i den traktaten bilagte protokol, der vedrører denne medlemsstats landbrug — samt et forbud mod kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning;

7 artikel 31, stk. 2 i den nævnte forordning lyder således: »så længe hele den fornødne administration, der kræves til forvaltning af vinmarkedet, indtil 31. december 1971 dog undtaget vinavlsmatriklen, ikke fungerer, er de producerende medlemsstater, som undtagelse fra bestemmelserne i stk. 1, berettigede til at træffe foranstaltninger til begrænsning af importen fra en anden medlemsstat for at undgå forstyrrelser på deres marked. Disse foranstaltninger meddeles Kommissionen, der omgående træffer beslutning om disse foranstaltningers opretholdelse, ændring eller ophævelse.«

8 Året 1975 var karakteriseret af en usædvanlig tilstrømning af italiensk vin, navnlig på det franske marked, hvilket blandt andet skyldtes den usædvanligt store høst og flere på hinanden følgende devalueringer af liren;

9 efter at Rådet havde drøftet denne situation, især under sine møder den 15. april, den 21. og 22. juli og den 9. september 1975, hvorved der blev taget forskellige foranstaltninger under overvejelse, blev det, efter tanken om at genindføre monetære udligningsbeløb var blevet opgivet, besluttet at ændre forordning nr. 816/70 og tilpasse den til Rådets resolution af 21. april 1975 om nye retningslinjer med henblik på oprettelse af ligevægt på markedet inden for vinsektoren;

10 den 11. september 1975 udstedte regeringen for Den franske Republik under henvisning til artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 et dekret, hvorved indførslerne af visse vine hidrørende fra Italien blev pålagt den ovenfor beskrevne afgift;

11 i den meddelelse om denne foranstaltning, som ved telex af 11. september 1975 blev sendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70, hedder det: »under Rådets møder den 15. april, den 21. juli og den 9. september 1975 var situationen på fællesskabsmarkedet for bordvine genstand for en længere og indgående drøftelse. Det blev konstateret, at Fællesskabets nuværende interventionsforanstaltninger var utilstrækkelige, og at de hindrede en naturlig genoprettelse af ligevægten på dette marked, som har været genstand for alvorlige forstyrrelser som følge af den grønne lires devaluering i de senere år. Den franske delegation redegjorde for, hvilke følger dette havde for de franske producenter, og fremsatte flere

forslag til løsninger, som først og fremmest byggede på en ændring af forordning nr. 816/70. Den 15. april 1975 besluttede Rådet at vedtage en sådan ændring senest den 1. august 1975, som skulle finde anvendelse fra vinproduktionsåret 1975/1976. Imidlertid blev drøftelsen af Kommissionens forslag udsat til Rådets møde den 21. og 22. juli 1975, og der blev ikke truffet nogen beslutning under mødet den 9. september. Som det er blevet fremført af den franske landbrugsminister og dennes statssekretær, nødvendiggør forstyrrelserne af vinmarkedet i Frankrig, at der træffes beskyttelsesforanstaltninger mod indførselen af vin til meget lave priser fra Italien. Rådets drøftelser af disse forhold var meget indgående. Trods Kommissionens og vore partneres forslag om at finde en politisk løsning på dette spørgsmål, og trods opfordringerne fra den franske delegation, har Rådet ikke kunnet nå til en enstemmig beslutning. Under disse omstændigheder har den franske regering besluttet at henholde sig til bestemmelserne i artikel 31, stk. 2 i Fællesskabets forordning nr. 816/70«;

12 Kommissionen anså denne foranstaltning for at være i strid med fællesskabsretten og indledte proceduren i henhold til traktatens artikel 169 men gav afkald på at forfølge den videre, efter at dekretet af 11. september 1975 var blevet ophævet med virkning fra 1. april 1976 ved dekret fra republikkens præsident nr. 76-287 af 31. marts 1976 (JO RF af 1. 4. 1976);

13 sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid under henvisning til, at forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen mellem medlemsstaterne efter overgangsperiodens udløb har direkte virkning, og under henvisning til, at artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er ugyldig, i hvert fald at anvendelsen heraf var ugyldig på tidspunktet for de omtvistede indførsler, anlagt sag ved den nationale ret og rejst krav om tilbagebetaling af de tidligere, i medfør af dekret nr. 75-846 erlagte afgifter.

Vedrørende det første spørgsmål

14 Det første spørgsmål er i det væsentlige, om artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er gyldig, for så vidt som den tillader de producerende medlemsstater efter overgangsperiodens udløb og på de i artiklen fastsatte betingelser at indføre og opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet for et landbrugsprodukt, der henhører under traktatens bilag II, i det foreliggende tilfælde bordvin;

15 for at kunne besvare dette spørgsmål er det nødvendigt at fortolke EØF-traktatens artikel 38, stk. 2, hvorefter »bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46«;

16 ifølge sagsøgerne i hovedsagen giver denne bestemmelse efter overgangsperiodens udløb ikke fællesskabsinstitutionerne selv eller medlemsstaterne efter bemyndigelse fra Fællesskabet hjemmel til at udstede undtagelser fra samhandelen med landbrugsprodukter, som indebærer fravigelser af traktatens bestemmelser vedrørende de frie varebevægelser, uanset om disse produkter omfattes af en markedsordning;

17 regeringen for Den franske Republik mener derimod, at denne bestemmelser under hensyn til den stilling, som landbrugssektoren indtager i det fælles marked, landbrugets særlige karakter og den fælles landbrugspolitiks særlige mål, giver Rådet hjemmel til at fravige traktatens bestemmelser i almindelighed og bestemmelserne om de frie varebevægelser i særdeleshed, såfremt undtagelserne har retligt grundlag i traktatens artikler 39 til 46;

18 efter den franske regerings opfattelse begrænses de frie varebevægelser i lige så høj grad gennem de ordninger og rammer for samhandelen, som følger af mekanismerne i markedsordningen, såsom prisfastsættelserne og interventionsreglerne, og disse begrænsninger har ikke karakter af midlertidige bestemmelser og er ej heller begrundet i særlige omstændigheder, men indgår i de karakteristika, der kendetegner den fælles landbrugspolitik;

19 ifølge den franske regering bør målene for de frie varebevægelser og for den fælles landbrugspolitik således ikke stilles op som modsætninger eller i en prioritetsorden men derimod kombineres indbyrdes, således at princippet om de frie varebevægelser finder anvendelse, medmindre landbrugssektorens særlige karakter nødvendiggør tilpasninger;

20 ifølge Rådet skal artikel 38, stk. 2 i sammenhæng med artiklerne 39 til 46 fortolkes således, at den hjemler en mere smidig fortolkning af reglen om, at afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning inden for landbrugssektoren skal ophæves inden overgangsperiodens udløb, således at disse hindringer kan opretholdes som midlertidige og som en følge af oprettelsen af en fælles markedsordning, uden hvilke der ville bestå en risiko for, at markedsordningen ikke kunne oprettes;

21 endelig anfører Kommissionen, at artikel 38, stk. 2 sammenholdt med de øvrige bestemmelser i afsnit II ikke kan fortolkes således, at den giver fællesskabsinstitutionerne hjemmel til, efter overgangsperiodens udløb, at se bort fra reglerne vedrørende de frie varebevægelser, medmindre det drejer sig om foranstaltninger, der udelukker enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere, jf. artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, og som ikke indvirker på markedets enhed, hvilket i hvert fald udelukker, at der kan indføres afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet.

22 Ifølge EØF-traktatens artikel 2 skal Fællesskabet, navnlig gennem oprettelsen af et fællesmarked og gennem gradvis tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik, fremme den økonomiske udvikling i Fællesskabet som helhed, en højnelse af levestandarden og snævrere forbindelser mellem medlemsstaterne;

23 ifølge traktatens artikel 38, stk. 1, som er den første artikel i afsnittet om den fælles landbrugspolitik, omfatter fællesmarkedet tillige landbruget og handelen med landbrugsvarer;

24 ophævelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne indbyrdes er et grundlæggende princip for det fælles marked og finder anvendelse på alle produkter og varer, således som Domstolen har statueret i dom af 13. november 1964 (sagerne 90 og 91/63, *Kommissionen* mod *storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien,* Sml. 1954-64, s. 555), medmindre der findes en klar undtagelse herfra, som i øvrigt skal fortolkes snævert.

25 Artikel 38, stk. 2 fastslår, at bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, »medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46«;

26 for at undtagelsen i artikel 38, stk. 2 efter overgangsperiodens udløb kan finde anvendelse på indførelsen af afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet, skal der derfor kunne påvises en bestemmelse i artiklerne 39-46, som enten udtrykkeligt eller forudsætningsvis foreskriver eller hjemler indførelsen af sådanne afgifter;

27 artiklerne 39 til 46 indeholder ingen sådan bestemmelse;

28 derimod bestemmer artikel 40, stk. 3, 2. afsnit udtrykkeligt, at de fælles markedsordninger bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere;

29 ifølge artikel 43, stk. 3, litra b) sikrer de fælles markedsordninger »samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked«;

30 artikel 44 omtaler udtrykkeligt den gradvise afskaffelse af told og kvantitative restriktioner i løbet af overgangsperioden, og dette mål, læst i sammenhæng med traktatens artikler 12 til 17 og 30 til 35, fortolkes således, at det også omfatter afgifter med tilsvarende virkning som told og foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner;

31 i samme artikel, som indførte en midlertidig ordning, der kun skulle gælde i overgangsperioden, bestemmes det, at medlemsstaterne under bestemte betingelser i denne periode kunne anvende en mindsteprisordning, forudsat denne ikke indebar forskelsbehandling, og for så vidt afskaffelsen af told og kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne førte til sådanne priser, at virkeliggørelsen af de i artikel 39 fastsatte mål blev bragt i fare;

32 det fremgår således udtrykkeligt, at der end ikke under overgangsperioden måtte opstilles andre, af omstændighederne fremkaldte, hindringer for samhandelen end indførelse af mindstepriser;

33 det er i åbenbar modstrid med traktaten, efter overgangsperiodens udløb at tillade andre hindringer for samhandelen, som er lige så, hvis ikke mere restriktive end de hindringer, som kun var tilladt under overgangsperioden.

34 De andre bestemmelser i artiklerne 39 til 46 indeholder enten ingen undtagelse, hverken udtrykkelig eller forudsætningsvis, fra traktatens regler, således som det er tilfældet med artiklerne 39 til 41, eller de vedrører et andet og klart afgrænset område, således som det er tilfældet med artikel 42 om konkurrencereglerne, eller de vedrører udtrykkeligt den midlertidige opretholdelse af nationale markedsordninger under overgangsperioden, indtil disse afløses af fælles ordninger, således som det er tilfældet med artiklerne 45 til 46.

35 Det fremgår af disse bestemmelser som helhed og af deres indbyrdes forbindelse, at de udstrakte beføjelser, som er tillagt fællesskabsinstitutionerne med henblik på gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, såvel inden for landbrugssektoren som sådan, som inden for de enkelte landbrugsområder, i hvert fald efter overgangsperiodens udløb skal udøves ud fra synspunktet markedets enhed og under udelukkelse af enhver foranstaltning, der modvirker ophævelsen af told og kvantitative restriktioner eller afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne;

36 ethvert indgreb i Fællesskabets resultater i henseende til oprettelsen af et enhedsmarked kunne i øvrigt udløse opløsningsmekanismer i strid med de i traktatens artikel 2 nævnte mål, den gradvise tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik;

37 der kan ikke til støtte for en anden fortolkning henses til indførelsen af monetære udligningsbeløb, da disse i samhandelen mellem medlemsstaterne alene er begrundet i nødvendigheden af at korrigere virkningerne af ændringer i de ustabile valutakurser, som kan fremkalde forstyrrelser i samhandelen inden for rammerne af en markedsordning for landbrugsvarer, der er baseret på fælles priser, og disse foranstaltninger har således til formål i videst muligt omfang at sikre opretholdelsen af de normale handelsveje trods virkningen fra den indbyrdes afvigende penge- og valutapolitik, hvis samordning medlemsstaterne i strid med traktatens artikel 105 endnu ikke har sikret;

38 det følger af det anførte, at det første spørgsmål fra den nationale ret bør besvares således, at artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er uforenelig med traktatens artikel 13, især stk. 2, og med artiklerne 38 til 46 og derfor ugyldig, for så vidt som den tillader de producerende medlemsstater at indføre og opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet med de produkter, som er omfattet af den ved forordningen oprettede markedsordning;

39 dette svar på det første spørgsmål gør det overflødigt at besvare det andet spørgsmål.

Vedrørende sagsomkostningerne

40 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, Rådet for De europæiske Fællesskaber og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg ved Domstolen, kan ikke godtgøres;

41 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse ved domme af 30. juni 1977 har forelagt den, for ret:

Artikel 31, stk. 2 i forordning nr. 816/70 er uforenelig med traktatens artikel 13, især stk. 2, og med artiklerne 38 til 46 og derfor ugyldig, for så vidt som den tillader de producerende medlemsstater at indføre og opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet med de produkter, som er omfattet af den ved forordningen oprettede markedsordning.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. april 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident