FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MAURICE LAGRANGE FREMSAT DEN 29. NOVEMBER 1961

Høje Ret.

Denne retstvist mellem Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab og regeringen for Den italienske Republik forekommer mig ikke at give anledning til særligt vanskelige spørgsmål; den må alligevel undersøges særligt omhyggeligt, fordi det drejer sig om den første retstvist, hvor Domstolen skal træffe afgørelse angående Rom-traktaten, og fordi den drejer sig om en for gennemførelsen af traktaten særlig vigtig procedure, nemlig den procedure, som vedrører konstateringen af, at medlemsstaterne ikke har overholdt deres forpligtelser. De ved, at modsat EKSF-traktaten, som betror det udøvende organ, dvs. Den Høje Myndighed, beføjelsen til at fastslå en stats ikke-overholdelse, dog med forbehold for senere sagsanlæg for Domstolen, er det ifølge Rom-traktaten alene Domstolen, der har ansvaret for den konstaterende afgørelse, som den selv træffer på grundlag af en stævning enten fra Kommissionen eller fra en anden medlemsstat. Hvis man tilføjer, at gennemførelsen af Rom-traktaten, dvs. den progressive iværksættelse af alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre Fællesskabets mål, for størstedelen afhænger af medlemsstaternes handlemåde, har man erkendt den fremtrædende rolle, som er tillagt Domstolen, der har til opgave at træffe afgørelse, om denne handlemåde er i overensstemmelse med traktaten.

Den undladelse, som lægges den italienske regering til last i den foreliggende sag, angår traktatens artikel 31 om ophævelse af kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne. Alle ved, at fællesmarkedet er meget mere end en toldunion, men det er *først og fremmest* en toldunion; følgelig måtte oprettelsen af fællesmarkedet som noget af det første indebære ophævelse af told mellem medlemsstaterne såvel som indførelse af en fælles ydre toldtarif, og endvidere at de kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne, som normalt kaldes kontingenteringer, blev ophævet.

For at dette program kan gennemføres normalt, er den første betingelse naturligvis, at der ikke i noget tilfælde tillades en *forværring* af den situation, som forelå den dag, da traktaten trådte i kraft: det er det, der kaldes *standstill.* Dette er målet i artikel 12, hvad angår told (»Medlemsstaterne afstår fra at indføre ny indbyrdes told ved ind- og udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning og fra at forhøje de toldsatser og afgifter, som de anvender i deres indbyrdes samhandel«) og i artikel 31 om de kvantitative restriktioner:

»Medlemsstaterne afholder sig fra indbyrdes at indføre nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning«.

Imidlertid ønskede traktatens forfattere at tage hensyn til det vareliberaliseringsniveau, som hver medlemsstat havde nået inden for rammerne af OEEC, hvilket Kommissionen også henleder opmærksomheden på i sin stævning. Derfor udtaler artikel 31, stk. 2 da også, at »standstill«-forpligtelsen, dvs. forbudet mod at indføre nye kvantitative restriktioner,

»dog kun gælder for det liberaliseringsniveau, som er nået på grundlag af de af Rådet for Den Europæiske Organisation for Økonomisk Samarbejde den 14. januar 1955 trufne afgørelser«;

videre gælder det, at

»senest seks måneder efter denne Traktats ikrafttræden underretter Medlemsstaterne Kommissionen om de i henhold til disse afgørelser opstillede lister over liberaliserede varer. *De således bekendtgjorte lister konsolideres mellem Medlemsstaterne.* «

Juridisk er det således denne meddelelse, som for hvert produkt, der er opført på den således bekendtgjorte liste, uden videre medfører, at det fra denne dato forbydes den pågældende medlemsstat at indføre nogen ny kvantitativ restriktion.

Den italienske regering meddelte ved en skrivelse af 17. december 1958 Kommissionen listen over de varer, som var liberaliserede i henhold til OEEC's afgørelser. Mellem disse varer er følgende:

— svin, som ikke er beregnet til slagtning,
— spæk uden kødlag,
— kød, saltet, tørret, røget, kogt eller blot anderledes tilberedt,
— svinefedt af enhver art, iberegnet olie af svinefedt.

Imidlertid blev det ved en regeringsanordning af 18. juni 1960 bestemt, at der skulle ske udsættelse indtil 31. august 1960 af al indførsel (heri også indregnet indførsel hidrørende fra de øvrige medlemsstater) af følgende varer:

— levende svin,
— kød og slagteriaffald af svin, frisk, frosset, eller kølet,
— spæk uden kødlag og svinefedt ikke udpresset eller udsmeltet, friskt, kølet, frosset, saltet eller i saltlage, tørret eller røget,
— kød og spiseligt slagteriafald af svin, saltet eller i saltlage, tørret eller røget,
— svinefedt og andre fedtstoffer af svin, udpresset eller udsmeltet.

Selv om denne liste ikke ord for ord svarer til den liste, hvorom der blev givet underretning den 17. december 1958, er det klart, at de heri definerede varer ganske rigtigt var konsoliderede varer, for hvilke der følgelig ikke kunne udstedes et indførselsforbud. Samtidig med at den italienske regering meddelte Kommissionen regeringsanordningen (skrivelse af 20. juni 1960), erklærede den, at det drejede sig om en foranstaltning af absolut midlertidig karakter, der var besluttet som følge af en krise på svinemarkedet, og som skulle gøre det muligt for andre foranstaltninger, der var truffet for at sanere markedet, at få virkning.

Ved en berigtigelse, som blev offentliggjort i *Gazzetta Ufficiale* den 26. juli, forlængedes fristen for indførselsstoppet til 30. september. Ved en regeringsanordning af 28. juli blev indførselsstoppet udstrakt til at omfatte kogte skinker. Sluttelig forlængedes det ved en regeringsanordning af 28. september, offentliggjort den 30. september, indtil den 31. december 1960.

Kommissionen, som uden at reagere havde ladet den første ophævelsesforanstaltning og dens forlængelse på en måned passere, besluttede så at indlede proceduren i traktatens artikel 169, hvis ordlyd jeg vil henlede opmærksomheden på:

»Finder Kommissionen, at en Medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til denne Traktat, fremsætter den en begrundet udtalelse herom efter at have givet den pågældende stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger.

Retter den pågældende stat sig ikke efter den fremsatte udtalelse inden for den frist, der er fastsat af Kommissionen, kan denne indbringe sagen for Domstolen.«

Ved skrivelse af 21. oktober 1960 til Den italienske Republiks udenrigsminister gav Kommissionen den italienske regering »lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger« inden for en frist af en måned. Da Kommissionen ikke havde modtaget noget officielt svar inden for denne frist, fremsatte Kommissionen så den 21. december 1960 en »begrundet udtalelse«, hvori den påpegede den overtrædelse af artikel 31, som den mente, at den italienske regering havde begået ved sine ophævelsesforanstaltninger, og anmodede denne regering om at bringe nævnte foranstaltninger til ophør inden for en ny frist på en måned.

I stedet for at efterkomme Kommissionens opfordringer, vedtog den italienske regering allerede den 23. december 1960 en ny regeringsanordning, offentliggjort den 31. december, hvorved indførselsstoppet for de omhandlede varer forlængedes til den 31. marts 1961.

I en skrivelse af 5. januar 1961, altså før udløbet af den frist på en måned, som var fastsat ved Kommissionens begrundede udtalelse, udtalte den italienske regering, samtidig med at den underrettede Kommissionen om den nye regeringsanordning om forlængelse, bl.a. følgende:

»De italienske myndigheder håber, at Kommissionen *i kraft af den ret, som Rom-traktatens artikel 226 giver den*, kan være enig i de foranstaltninger, der er anvendt for at imødegå den usædvanlige situation, som det italienske marked befinder sig i . . .«.

Dermed hentydede den italienske regering for første gang udtrykkeligt til denne artikel 226, der, som De ved, i overgangsperioden gør det muligt for enhver medlemsstat, som er udsat for

»alvorlige vanskeligheder, der vedvarende vil kunne ramme en økonomisk sektor«,

at

»*ansøge om tilladelse* til at anvende beskyttelsesforanstaltninger, der vil gøre det muligt at genskabe ligevægten og at tilpasse den pågældende sektor til fællesmarkedets økonomi«.

Stk. 2 i den samme artikel fastsætter fremgangsmåden:

»På begæring af den pågældende stat skal Kommissionen omgående og som hastesag fastsætte de beskyttelsesforanstaltninger, den finder nødvendige, og samtidig fastlægge vilkårene for og den nærmere udformning af disse«.

Endelig præciseres det i stk. 3, at de således tilladte foranstaltninger kan indebære afvigelser fra traktatens bestemmelser, men kun for så vidt og så længe det er ubetinget nødvendigt. Den italienske regering synes således at lægge til grund: 1) at krisen på svinemarkedet var en af de i artikel 226 omhandlede omstændigheder; 2) at de foranstaltninger, som den allerede havde truffet, dvs. de midlertidige indførselsforbud, var egnede beskyttelsesforanstaltninger, som gør det muligt

»at genskabe ligevægten og at tilpasse (eller gentilpasse) den pågældende sektor til fællesmarkedets økonomi«

i henhold til artikel 226.

Faktisk svarede Kommissionen ved skrivelse af 10. marts 1961, at den fandt, at den måtte fortolke denne meddelelse som en ansøgning fra den italienske regering om tilladelse til at suspendere de omhandlede indførsler som en beskyttelsesforanstaltning i henhold til artikel 226. Kommissionen tilføjede dog, at behandlingen af en sådan ansøgning ikke kunne suspendere proceduren efter artikel 169, og som konsekvens heraf indbragte den i henhold til artikel 169, stk. 2 den 20. marts 1961 sagen for Domstolen, idet den anmodede denne om at fastslå, at den italienske regering ikke havde overholdt sine forpligtelser efter artikel 31.

Efter at sagen er bleven anlagt, har vi erfaret, at Kommissionen ved skrivelse af 25. marts 1961 besluttede ikke at imødekomme den ansøgning, som var indgivet i medfør af artikel 226, men foreslog den italienske regering at indføre en mindsteprisordning efter betingelserne i traktatens artikel 44. Vi har ligeledes erfaret, at den italienske regering efter endnu engang at have forlænget indførselsstoppet indtil 30. juni 1961 til sidst efterkom Kommissionens forslag og fra 1. juli 1961 indførte en mindsteprisordning for visse af de omhandlede varer, samtidig med at den genindførte fuldstændig indførselsfrihed for de andre varer.

Når jeg har ment at burde udbrede mig så længe om de faktiske omstændigheder og at henvise så fuldstændigt til de bestemmelser, der skal anvendes, skyldes dette, at løsningen af retstvisten for en stor del forekommer mig at fremgå alene af denne fremstilling.

Det første spørgsmål er, om sagen, på grund af de sidste foranstaltninger den italienske stat har truffet, efter at stævningen er blevet indgivet, ikke er blevet genstandsløs.

Dette er, som De ved, ikke Kommissionens opfattelse, idet den ikke har til hensigt at trække sin sag tilbage, og for så vidt angår den italienske regering, har denne ikke nedlagt påstand om, at sagen afvises som genstandsløs. Den har begrænset sig til ved påstande, der er registreret den 18. november 1961, at anmode Domstolen om ved en kendelse at opfordre Kommissionen til at give oplysninger om de kontakter og drøftelser, som har fundet sted mellem parterne, og at fremlægge al den korrespondance, der vedrører sagen, og som er udvekslet efter den 1. marts 1961.

Domstolen har stiltiende nægtet at tage disse påstande til følge. Den kan kun gøre det nu, hvor den mundtlige forhandling er afsluttet, ved en mellemafgørelse eller efter nye mundtlige forhandlinger. Ikke desto mindre er det vigtigste af korrespondancen blevet fremlagt i sidste øjeblik og vedlagt sagens akter.

Uanset hvordan det forholder sig, påhviler det, endog ex officio, Domstolen at undersøge, om påstandene i stævningen nu er blevet genstandsløse, således at sagen ophæves. Lad mig straks sige, at dette spørgsmål logisk set ikke burde undersøges før spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling, idet spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling går forud for afgørelsen af, om sagen bør

ophæves, hvilket allerede vedrører realiteten, men for at få større klarhed over sagen beder jeg Dem om tilladelse til først at behandle dette spørgsmål, idet løsningen heraf hovedsageligt afhænger af fortolkningen af traktatens artikler 169 og 171, og denne fortolkning kræver en delvis undersøgelse af sagsøgtes afvisningspåstande.

De kender de to foreliggende opfattelser.

Efter den italienske regerings opfattelse er sagens hoveddokument den begrundede udtalelse, som Kommissionen har fremsat i henhold til artikel 169. Kommissionen kan kun indbringe sagen for Domstolen, hvis

»den pågældende stat ikke retter sig efter udtalelsen«.

Derfor burde Kommissionens påstande kun lyde således: Domstolen fastslår, at den italienske regering ikke har efterkommet den i henhold til artikel 169 fremsatte udtalelse, og at den herved har misligholdt forpligtelserne efter traktaten. Det er kun Domstolens opgave at fastslå, om den italienske regering har rettet sig efter Kommissionens udtalelse eller ej. Imidlertid, tilføjes det, anerkendte Kommissionen i nærværende sag, at den italienske regering til sidst har overholdt sine forpligtelser. Den har utvivlsomt ikke gjort det inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det eneste spørgsmål er da, om denne forsinkelse på nogle måneder i sig selv er en ny misligholdelse, som derfor kan være genstand for en ny sag. Hvad angår den misligholdelse, der var anledning til den nuværende sag, ophører denne, fordi udtalelsen til sidst blev efterkommet. Således har jeg i det mindste forstået sagsøgtes opfattelse.

Kommissionens opfattelse er en ganske anden. Den mener, at sagens genstand er at opnå, at Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten. Dette er artikel 171's egen ordlyd. Den begrundede udtalelse i henhold til artikel 169, stk. 1 er kun et led i den administrative procedure, som går forud for sagens indbringelse for Domstolen. Når sagen er blevet behørigt indbragt for Domstolen, påhviler det denne, uden at tage hensyn til det, der er sket siden, at afgøre *ex tunc,* om der forelå en ikke-overholdelse. Hvis den omhandlede stat, efter at stævningen er indgivet, har truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe overtrædelsen til ophør, er det muligt, at retstvisten ikke længere har nogen stor praktisk rækkevidde, men det vil — stadig ifølge Kommissionen — fortsat have den allerstørste interesse for denne at få en retlig afgørelse fra Domstolen af spørgsmålet, om der faktisk har foreligget en ikke-overholdelse. Den tilføjer, at den modsatte løsning vil gøre det muligt for en ildesindet stat først at bringe sin ulovlige adfærd til ophør umiddelbart før afgørelsen, hvorved den fremkalder en afvisning af sagen som genstandsløs, og genoptage sine dårlige vaner dagen efter, uden at ikke-overholdelsen er blevet fastslået ved en dom.

Den kompetence, som tillægges Domstolen ved artikel 171, er defineret meget klart: det er beføjelsen til at fastslå, at en medlemsstat ikke har overholdt en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten, og ikke at tage stilling til den begrundede udtalelses lovmæssighed. Domstolen har i den forbindelse fået uindskrænket prøvelsesret. Dette er ikke en tvist angående en beslutnings lovlighed, og derfor var det ikke nødvendigt, som i EKSF-traktatens artikel 88, at give Domstolen fuld prøvelsesret. Der foreligger ikke her en forudgående administrativ beslutning.

Den begrundede udtalelse i artikel 169 har i realiteten dobbelt genstand. Den skal først og fremmest gengive de retlige og faktiske grunde, som medfører, at Kommisionen finder, at den omhandlede stat ikke har overholdt en af sine forpligtelser, og den skal dernæst meddele denne stats regering de foranstaltninger, som Kommissionen finder nødvendige for at bringe ikke-overholdelsen til ophør. Dette andet formål med udtalelsen fremgår af ordene i artikel 169, stk. 2.

»Retter de pågældende stat sig ikke efter den fremsatte udtalelse . . .«.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen konstaterer ikke-overholdelsen. Den må desuden angive de egnede midler til at bringe den til ophør.

Det er sikkert, at Kommissionens krav i denne forbindelse kan variere efter ikke-overholdelsens art og sagens konkrete omstændigheder. Det vil i mange tilfælde være vanskeligt for ikke at sige umuligt at kræve en tilbagevir-

kende ophævelse af alle virkningerne af ikke-overholdelsen, ud over dens bortfald for fremtiden. I denne forbindelse har Kommissionen en vid skønsmæssig beføjelse. Det kan dog ske, at der blandt de foranstaltninger, som den vil være foranlediget til at anbefale, vil være visse, hvis formål netop er mere eller mindre at kompensere for de allerede indtrufne virkninger af den pågældende stats ulovlige adfærd. Det kan også være, at den afstår herfra og stiller sig tilfreds med, at ikke-overholdelsen bringes til ophør inden for den foreskrevne frist.

Men retsstillingen vil være meget forskellig, afhængig af om staten inden for den foreskrevne frist retter sig efter kravene i udtalelsen eller ej. I det første tilfælde ophører den administrative fase uden videre, og Kommissionen kan ikke indbringe sagen for Domstolen. Hvis den gjorde det, kunne Domstolen, efter at have fastslået, at den omhandlede stat rent faktisk havde rettet sig efter udtalelsen, ikke gøre andet end at afvise sagen af denne grund.

Hvis staten til gengæld ikke har rettet sig efter udtalelsen, *mister den den eventuelle fordel ved de mere eller mindre afsvækkede krav, som udtalelsen kunne indebære.*

Kommissionen har ret til at indbringe sagen for Domstolen, og retstvisten drejer sig ikke blot om, hvorvidt udtalelsen er blevet taget til følge, men om, hvorvidt der foreligger en ikke-overholdelse i forhold til traktaten. Har den pågældende medlemsstat undladt at overholde en af sine forpligtelser? Det er det, som Domstolen ifølge artikel 171 skal »fastslå«. Det forekommer mig åbenbart, at dette skal ske med virkning fra det øjeblik, ikke-overholdelsen opstod, medmindre dens virkninger *retligt* kunne fjernes, hvilket sjældent vil være tilfældet. Vanskeligheden vil da være, hvad skal forstås ved »de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«, foranstaltninger som staten »skal . . . gennemføre« ifølge artikel 171. Hvis der opstod en ny retstvist herom, idet Kommissionen mente, at de vedtagne foranstaltninger var uegnede, måtte denne tvist være genstand for en ny procedure indledt af Kommissionen ifølge artikel 169. Den pågældende medlemsstat måtte da i et sådant tilfælde anses for ikke at have overholdt den forpligtelse, som følger af selve artikel 171. Lad os håbe, at det aldrig bliver nødvendigt at nå dertil.

Jeg er altså, når alt kommer til alt, af den opfattelse, at der ikke er grund til at undersøge, om den italienske regering har rettet sig efter Kommissionens begrundede udtalelse, da de foranstaltninger, hvorved den skulle have efterkommet denne, først blev indført efter udløbet af den i udtalelsen foreskrevne frist, og endog senere end den af Kommissionen anlagte sag, og da disse foranstaltninger ikke bevirker, at ikke-overholdelsens virkninger retligt ophæves *ex tunc*. Enhver anden løsning vil ikke blot forekomme mig i strid med artikel 171's ordlyd men også egnet til at berøve den fremgangsmåde, hvorved staternes ikke-overholdelse fastslås, en stor del af sin effektivitet. Selv om man ser bort fra muligheden af, at en medlemsstat en dag anvendte det kneb, som sagsøgeren forestiller sig (men hvem ved? de økonomiske interesser er mægtige og kan være meget legitime set fra et nationalt synspunkt), er det naturligt at indrømme den stat, som retter sig efter Kommissionens udtalelse inden for den foreskrevne frist, hvorved den judicielle fase for Domstolen undgås, en fordel. Det kan være i de to parters interesse ved hjælp af fasen forud for sagens behandling for Domstolen at finde en mindelig løsning, hvorimod der, når sagen én gang er indledt for Domstolen, kun bør tilstræbes en strikt anvendelse af traktaten, og det eneste spørgsmål må være, om den omhandlede stat har undladt at overholde en af sine forpligtelser efter traktaten. Hvis der foreligger en ikke-overholdelse, må Domstolen konstatere dette, selv når den er blevet bragt til ophør for fremtiden, efter at sagen er blevet anlagt. Sagen kan retligt ikke erklæres genstandsløs.

Jeg kan nu fatte mig i korthed hvad angår undersøgelsen af — jeg skulle til at sige »de søgsmålsgrunde«, som den italienske regering har fremført. Alt i denne »omvendte« procedure efter Rom-traktaten foregår nemlig, som om den virkelige sagsøger var regeringen og den virkelige sagsøgte Kommissionen. Dette kan i nærværende sag let forklares ved den omstændighed, at det ikke bestrides og i øvrigt heller ikke er muligt at bestride, at de suspensionsforanstaltninger, den italienske regering har truffet, er ulovlige i forhold til artikel 31, og at den italienske regering delvist har opbygget sin argumentation, som om det for den drejede sig om at begrunde en sag imod en

beslutning fra Kommissionen. Men den begrundede udtalelse i artikel 169 er ikke en beslutning.

Der er fremsat tre afvisningsgrunde.

Den *første* støttes på, at Kommissionens skrivelse af 21. december 1960 ikke kan betragtes som en »begrundet udtalelse«, således som dette forstås i artikel 169. Sagsøgeren lægger i denne forbindelse Kommissionen til last, at den har begrænset sig til at henvise til, at de foranstaltninger, som den italienske regering har vedtaget, visse varer, hvis liberalisering er blevet konsolideret, uden at undersøge, om de argumenter, som den nævnte regering fremsatte for så vidt angår eksistensen og alvoren af den krise, der påvirker markedet for svinekød, og for så vidt angår nødvendigheden af de foreløbige foranstaltninger, som blev truffet for at bringe krisen til ophør, var relevante.

Jeg vil først fremsætte en generel bemærkning. Man bør ikke være formalistisk på dette område, idet den begrundede udtalelse, som jeg allerede har sagt, ikke er en administrativ retsakt, der er underkastet Domstolens legalitetskontrol. Der kan her ikke være spørgsmål om en »utilstrækkelig begrundelse«, som kan indebære en formel mangel. Den begrundede udtalelse skal udelukkende præcisere Kommissionens standpunkt for at vejlede den pågældende regering og eventuelt Domstolen. Hvis udtalelsen er utilstrækkeligt begrundet, følger der heraf kun den risiko, at Domstolen ikke er i stand til at fastslå en ikke-overholdelse og af denne grund nødsages til at frifinde sagsøgte, men dette er et realitets- og ikke et formalitetsspørgsmål.

I nærværende sag var det i øvrigt naturligt, at Kommissionen ikke udtalte sig om de faktiske argumenter, der blev fremført af den italienske regering, eftersom det efter dennes opfattelse udelukkende drejede sig om et retligt spørgsmål, hvorfor der ikke var nogen omstændighed, som lovligt kunne berettige tilsidesættelsen af reglerne i artikel 31 hvad angår de varer, som behørigt var blevet konsolideret.

Den anden afvisningsgrund, som ligeledes vedrører den begrundede udtalelse, og som kun er en variant af den foregående, er følgende: der foreligger en modsigelse mellem Kommissionens holdning af 21. december 1960, datoen for udstedelsen af den begrundede udtalelse, og den holdning, den indtog den 10. marts 1961 som svar på ansøgningen om anvendelse af artikel 226. På dette tidspunkt meddelte Kommissionen, at ansøgningen var under overvejelse, indtil de nødvendige oplysninger var indsamlet. Hvorledes kunne den da den 21. december 1960 se sig i stand fil at vurdere situationen og fremsætte en begrundet udtalelse?

Jeg har allerede besvaret dette argument. Kommissionen finder, at det inden for artikel 169's område (konstatering af en ikke-overholdelse) ikke var nødvendigt med en vurdering af de faktiske omstændigheder, idet ikke-overholdelsen fremgår af den blotte omstændighed, at artikel 31 ikke er blevet overholdt. Derimod indebærer undersøgelsen af en ansøgning, som er baseret på artikel 226, helt klart en vurdering af de faktiske omstændigheder, og at de nødvendige oplysninger må indhentes. Det er der ingen modsigelse i.

Tredje afvisningsgrund. Søgsmålet i henhold til artikel 169, stk. 2 kan kun antages til realitetsbehandling, hvis den pågældende stat ikke har rettet sig efter den begrundede udtalelse. Imidlertid hævder den italienske regering, at den har rettet sig efter Kommissionens udtalelse ved den 5. januar 1961, dvs. inden for den i udtalelsen foreskrevne frist, at have sendt Kommissionen en ansøgning om anvendelse af artikel 226, som gik ud på, at der skulle vedtages beskyttelsesforanstaltninger.

Dette anbringende forekommer mig uden betydning. Den eneste måde, hvorpå den italienske regering kunne rette sig efter den begrundede udtalelse, var øjeblikkeligt at indlede de nødvendige interne procedurer for hurtigst muligt at bringe de ophævelsesforanstaltninger, som Kommissionen fandt stridende mod artikel 31, til ophør. Udtalelsen er fuldstændig klar på dette punkt. Indledningen af proceduren efter artikel 226, dvs. forelæggelsen af en ansøgning for at opnå beskyttelsesbestemmelser, havde klart ikke det samme formål.

Jeg kommer nu til undersøgelsen af realiteten.

Det første spørgsmål er, hvorvidt det strider mod forskrifterne i artikel 31, at en medlemsstat, selv midlertidigt, genindfører restriktive foranstaltninger for indførsel af varer, som i henhold til bestemmelserne i traktatens artikel 31, stk. 2 er konsolideret mellem medlemsstaterne.

Dette må uden tvivl besvares bekræftende. Sagsøgte har i øvrigt ikke for alvor bestridt Kommissionens opfattelse på dette punkt.

Man sagsøgte fremfører et vist antal argumenter, hvorved han søger at påvise, at denne tilsidesættelse af artikel 31 under hensyn til sagens omstændigheder dog ikke udgør en ikke-overholdelse fra den italienske stats side af dens forpligtelser efter traktaten.

For det første var artikel 226 anvendelig i den foreliggende sag, og Kommissionen skulle have udtalt sig om denne anvendelse, selv om den ikke udtrykkeligt var blevet opfordret dertil før skrivelsen af 5. januar 1961.

Jeg deler ikke den opfattelse. Beskyttelsesbestemmelserne i artikel 226 kan kun tillades inden for rammerne af den særlige procedure, der er hjemlet i nævnte artikel, dvs. efter ansøgning fra den pågældende regering. Det drejer sig om helt igennem ekstraordinære foranstaltninger, eftersom de kan indebære afvigelser fra traktatens regler og medføre forstyrrelser i fællesmarkedets funktion. Det mindste, man må kræve for at iværksætte en procedure, som kan medføre så alvorlige følger, er en formel og utvetydig ansøgning fra den pågældende regering. Imidlertid er der hverken udtrykkeligt eller blot stiltiende blevet indgivet en sådan ansøgning før den 5. januar 1961. Den italienske regerings skrivelse af 20. juni 1960 hentyder navnlig kun til de foranstaltninger, som denne regering har truffet, og ikke til de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen burde tillade.

Dernæst påberåber den italienske regering sig den bydende nødvendighed, som førte den til selv at træffe de foreløbige foranstaltninger, som omstændighederne krævede. Den henviser til de almene offentligretlige principper, hvorefter enhver stat i tilfælde af alvorlige begivenheder har ret til at anvende de nødvendige midlertidige foranstaltninger.

Det er et særdeles delikat spørgsmål, hvorvidt og i hvilket omfang disse almene offentligretlige principper, som udspringer af staternes suverænitet, stadig kan påberåbes imod bestemmelserne i en traktat som Rom-traktaten, der, ligesom EKSF-traktaten, jo har villet forudse alt, herunder det uforudsete. Men det er sikkert, at argumentet ikke kan påberåbes i det foreliggende tilfælde, da der netop findes en formel bestemmelse, artikel 226, som selv fastsætter en hasteprocedure. Uden tvivl forholder det sig således, hvilket sagsøgte gør gældende, at problemerne i visse tilfælde kan have en så hastende karakter, at selv de korte frister, som er fastsat for hastesager, ikke er tilstrækkeligt korte.

Således ville man have kunnet forstså, at den italienske regering allerede den første dag havde forelagt Kommissionen en ansøgning efter artikel 226. Dette skete imidlertid, som De ved, først efter flere måneders forløb. Derfor mener jeg, at argumentationen støttet på problemernes hastende karakter kan lades ude af betragtning.

Endelig påberåber sagsøgte sig traktatens artikel 36, hvis ordlyd jeg citerer:

»Bestemmelserne i artiklerne 30-34 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensyn 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 og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem Medlemsstaterne«.

Jeg indrømmer ligeud, at de forklaringer, som er blevet givet os for at få os til at mene, at de foranstaltninger, som den italienske regering har truffet, kunne begrundes i hensynet til »den offentlige orden« eller sigtede mod »beskyttelse af . . . liv og sundhed« for svinearten i Italien, ikke forekom mig særlig overbevisende. De har i hvert tilfælde aldrig været fremført i korrespondancen med Kommissionen.

Under skriftvekslingen er det i øvrigt ikke så meget denne opfattelse vedrørende realiteten, der hævdes, men også her er det snarere et pro-

cessuelt argument, som fremføres: Kommissionen burde, da den fik forelagt problemet, selv af egen drift have undersøgt, om artikel 36 kunne finde anvendelse.
Dette mener jeg ikke er rigtigt. Da der ikke på forhånd var noget, der lod formode, at de midlertidige importrestriktioner, som den italienske regering pludselig vedtog, kunne begrundes ud fra bestemmelserne i artikel 36, ville det i det mindste have været nødvendigt, at den nævnte regering påberåbte sig denne artikel, hvilket den ikke gjorde.

Jeg foreslår:

— at Domstolen fastslår, at den italienske regering, ved under de pågældende omstændigheder at have standset indførslerne fra medlemsstaterne af følgende produkter:

— levende svin, ikke beregnet til slagtning,

— spæk uden kødlag og svinefedt, ikke udpresset eller udsmeltet, friskt, kølet, frosset, saltet eller i saltlage, tørret eller røget,

— svinefedt og andre animalske fedtstoffer, udpresset eller udsmeltet,

— kogte skinker

har undladt at overholde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.