FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 4. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol

I denne sag, Kommissionen har anlagt mod Rådet i henhold til traktatens artikel 173, stk. 1, er der nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning af 24. juni 1982 (1699/82) åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabskontingent for rom, arrak og tafia, henhørende under pos. 22.09 C 1 i den fælles toldtarif og med oprindelse i AVS-staterne (1982/1983).

I betragtning af, at den anfægtede forordning udgør en foranstaltning til gennemførelse af en international aftale, som Fællesskabet er bundet af, nemlig protokol nr. 5 til den anden Konvention AVS-EØF, undertegnet i Lomé den 31. oktober 1979, anmoder Kommissionen om, at Domstolen benytter sig af sin kompetence i henhold til traktatens artikel 174, stk. 2, og bestemmer, at den i forordningens artikel 1 angivne mængde for toldfri indførsel til Fællesskabet fra den 1. juli 1982 til den 30. juni 1983 alligevel skal være gældende.

Kommissionen gør indsigelse mod forordningens artikel 4, stk. 2, som pålægger Det forenede Kongerige visse forpligtelser med hensyn til den del af kontingentet for rom med oprindelse i AVS-staterne, der kan indføres toldfrit til Fællesskabet, og som er bestemt til forbrug på hjemmemarkedet i Det forenede Kongerige. Disse forpligtelsers rækkevidde udgør kernen i nærværende tvist.

I — I sin franske version lyder artikel 4, stk. 2, således: »Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour que les quantités importées des États ACP dans les conditions fixées aux articles 1 et 2 *soient réservées aux besoins de sa consommation intérieure*« [2].

I sin engelske version lyder bestemmelsen således:

»The United Kingdom shall take the steps necessary to ensure that the quantities imported from the ACP States under the conditions laid down in articles 1 and 2 are restricted to those meeting its domestic consumption requirements«,

hvilket bogstaveligt kan oversættes til fransk således:

»Le Royaume-Uni prend les mesures nécessaires pour assurer que les quantités importées des États dans les condition fixées aux articles 1 et 2 *soient limitées à celles qui répondent aux besoins de sa consommation intérieure*« [3].

De nævnte betingelser i forordningens artikel 1 og 2 er, at der kan ske toldfri indførsel af AVS-rom [4] op til den mængde, der udgøres af den del af told-

1 — Oversat fra fransk.

2 — Dansk version: Det forenede Kongerige træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de mængder, der indføres fra AVS-staterne på de i artikel 1 og 2 fastsatte betingelser, forbeholdes hjemmemarkedsforbruget.

3 — Det forenede Kongerige træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de mængder, der indføres fra AVS-staterne på de i artikel 1 og 2 fastsatte betingelser, *er begrænset til, hvad der svarer til hjemmemarkedets behov.*

4 — Artikel 1.

kontingentet, der er bestemt til forbrug i Det forenede Kongerige [1]. Det i artikel 1 omhandlede toldkontingent er opdelt i to dele, hvoraf den første er bestemt til forbrug i Det forenede Kongerige, mens den anden er fordelt mellem de øvrige medlemsstater. For perioden 1. juli 1982 til 30. juni 1983 udgjorde det toldfri kontingent 193 178 hl ren alkohol. Den del, der var bestemt til forbrug i Det forenede Kongerige, udgjorde 125 430 hl, og den del, der fordeltes mellem de øvrige medlemsstater, var fastsat til 67 748 hl.

II — a) Kommissionen mener, at forordningen forpligter Det forenede Kongerige til at anvende eksportbegrænsninger over for de andre medlemsstater med hensyn til den AVS-rom, der er indført toldfrit til dets områder. Den mener af denne grund, at forordningen er i strid med traktatens artikel 34 og hævder herudover, at den også er i strid med artikel 9 og 30.

Rådet mener derimod, at forordningen blot forpligter Det forenede Kongerige til at begrænse den toldfrie indførsel til de mængder, der er nødvendige for at dække hjemmemarkedsforbruget.

b) For at begrænse sagen til det, den egentlig drejer sig om, forekommer det mig nødvendigt allerede nu at fastslå, at traktatens artikel 30 ikke er relevant her. Da artikel 4, stk. 2, kun vedrører Det forenede Kongerige, hverken opretter eller tilsigter bestemmelsen at oprette nogen kvantitative restriktioner med hensyn til de andre medlemsstaters indførsel, og bestemmelsen kan derfor ikke i sig selv være i strid med forbudet i traktatens artikel 30.

For så vidt angår en mulig overtrædelse af artikel 9, kan dette spørgsmål ikke vurderes isoleret, men må ses i sammenhæng med artikel 34. Det følger nemlig af artikel 9, stk. 2, at navnlig bestemmelserne om fjernelse af de kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne, herunder artikel 34, finder anvendelse på varer hidrørende fra tredjelande, der er blevet sat i fri omsætning i Fællesskabet, således som det er tilfældet med den AVS-rom, der udgør den del af fællesskabstoldkontingentet, der indføres til Det forenede Kongerige.

Det er derfor i forhold til artikel 34, sammenholdt med artikel 9, at den omtvistede bestemmelse bør undersøges.

III — Det tjener næppe noget formål at lade sig opholde af spørgsmålet om de forskellige sproglige versioner af bestemmelsen. Disse forekommer mig at ligge tilstrækkeligt tæt op ad hinanden til at kunne dække over den samme mening, hvad enten denne måtte være den, der er udtrykt i den franske version, som Kommissionen forfægter, eller den, der fremgår af den engelske version, som Rådet henholder sig til.

Selv på grundlag af sidstnævnte version er jeg overbevist om, at artikel 4, stk. 2, er klart ulovlig.

Efter Rådets opfattelse, som støttes af den franske regering, ophører virkningen af artikel 4, stk. 2, på tidspunktet for indførslen af rommen og vedrører overhovedet ikke spørgsmålet om, hvad der siden sker med denne rom. Efter Rådets og den franske regerings opfattelse indeholder bestemmelsen intet forbud mod genudførsel til andre lande i Fællesskabet.

Denne opfattelse forekommer mig overdrevent formalistisk, og den er desuden i modstrid med de forklaringer om formålet med artikel 4, stk. 2, som Rådet selv har givet. Rådet har nemlig ikke benægtet, at dette formål var at sikre, at de indførte mængder, som blev afskrevet

1 — Artikel 2, stk. 1.

på Det forenede Kongeriges del af toldkontingentet, faktisk var bestemt til forbrug i dette land. Det følger klart heraf, at disse mængder ikke kan være bestemt til forbrug i andre medlemsstater og derfor heller ikke kan udføres til disse.

Bestemmelsens virkninger ophører således ikke ved Fællesskabets ydre grænser, således som Rådet med støtte fra den franske regering hævder. Hvis det var tilfældet, ville den rom, der er indført toldfrit til Det forenede Kongerige, være i fri omsætning, og den ville derfor også kunne bevæge sig frit over medlemsstaternes grænser. Dette er imidlertid uforeneligt med en bestemmelse, der har til formål at sikre, at rommen faktisk forbruges i Det forenede Kongerige og derfor ikke kan udføres til andre medlemsstater. Der er derfor tale om en foranstaltning, som »især har til formål at hindre eksporten« fra Det forenede Kongerige til de andre medlemsstater »og således medfører en forskelsbehandling mellem handelen i en medlemsstat og dens eksporthandel« [1].

IV — Tilbage står at undersøge, hvorvidt der måtte foreligge omstændigheder, der kan medføre, at bestemmelsen på trods heraf alligevel ikke kan anses for at være ulovlig.

a) I lyset af Rådets og den franske regerings bemærkninger kunne man spørge, om artikel 4, stk. 2, selv om bestemmelsen objektivt set er i strid med traktatens artikel 34, alligevel bør anses for lovlig, fordi den er nødvendig til gennemførelsen af protokol nr. 5 til Lomé-konventionen. Men så ville også selve protokollen være i strid med artikel 34, en omstændighed, der »uundgåeligt [ville] skabe alvorlige vanskeligheder ikke alene på fællesskabsplan, men også for internationale relationer, og fremkalde fare for, at alle berørte parter, herunder tredjelande, blev skadet [2].

Rådet erkender imidlertid også, at protokollen ikke forpligter Fællesskabet til at indføre hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne.

Indtil en fælles markedsordning for alkohol træder i kraft, er Fællesskabet i henhold til protokollens artikel 1 forpligtet til at tillade toldfri indførsel af rom, arrak og tafia med oprindelse i AVS-staterne på vilkår, som muliggør en udvikling af det traditionelle samhandelsmønster mellem AVS-staterne og Fællesskabet på den ene side og mellem medlemsstaterne indbyrdes på den anden side. Henvisningen til det traditionelle samhandelsmønster mellem AVS-staterne og Fællesskabet sigter konkret til indførslen til Storbritannien af rom fra AVS-staterne, især de vestindiske. Henvisningen til det traditionelle samhandelsmønster mellem medlemsstaterne indbyrdes retter sig mod indførelsen af rom fra de franske oversøiske departementer til disses traditionelle markeder i Fællesskabet ud over det franske marked, nemlig det tyske og det belgisk/luxembourgske marked.

Viljen til at fremme opretholdelsen af det traditionelle samhandelsmønster har fundet udtryk i protokollens artikel 2, litra a), der i uddrag lyder således:

»Med henblik på anvendelsen af artikel 1 ... fastsætter Fællesskabet hvert år de

1 — Senest: Dom af 15. 12. 1982, Osthoek, sag 286/81, præmis 13, endnu utrykt.

2 — Udtalelse 1/75 af 11. 11. 1975 om udkastet til en »ordning vedrørende en regel for lokale omkostninger«, Sml., s. 1355, på s. 1360.

mængder, der kan indføres toldfrit, på grundlag af de største årlige mængder, der er indført i Fællesskabet fra AVS-staterne i de seneste tre år, for hvilke der foreligger statistiske oplysninger, med tillæg af en årlig vækstrate på 40 % for Det forenede Kongeriges marked og 18 % på de øvrige markeder i Fællesskabet«.

Fastsættelsen af to forskellige vækstrater, den ene for markedet i Det forenede Kongerige og den anden for markederne i de andre medlemsstater, udgør den eneste præcise forpligtelse, som protokollen indeholder med hensyn til fastsættelsen af toldkontingentet. Fastsættelsen af en vækstrate for Det forenede Kongerige, der er meget højere end for de andre medlemsstater, har til formål at tillade en vækst i forbruget af AVS-rom på det britiske marked, der væsentligt overstiger den tilsvarende vækst i de andre medlemsstater, og dermed at begunstige udviklingen af det traditionelle samhandelsmønster mellem AVS-staterne og Det forenede Kongerige. Men overholdelsen af denne forpligtelse indebærer, således som Rådet selv har anført, på ingen måde, at det britiske marked skal afspærres, men blot at Det forenede Kongerige tildeles en særlig del af toldkontingentet på grundlag af en vækstrate på 40 %.

Det følger derfor af, hvad sagsøgte selv har anført, at Fællesskabet, uden at overtræde traktatens artikel 34, er i stand til at overholde de internationale forpligtelser, som det har påtaget sig ved indgåelsen af protokol nr. 5 til Lomé-konventionen.

b) Rådet har ligeledes gjort gældende, at Fællesskabets lovgivningsmagt har et vist manøvrerum, i kraft af hvilket den kan vedtage foranstaltninger, der vil være i strid med traktaten, såfremt de hidrørte fra en national lovgivningsmagt, særligt når de pågældende bestemmelser har til formål at sætte Fællesskabet i stand til på hensigtsmæssig og fyldestgørende måde at opfylde sine internationale forpligtelser.

Jeg har svært ved at følge denne opfattelse.

Det er vanskeligt at forstå formålet med bemærkningerne vedrørende Fællesskabets gennemførelse af sine internationale forpligtelser, når overholdelsen af protokol nr. 5, således som Rådet i øvrigt understreger det, ikke leder til en overtrædelse af traktaten?

Det forekommer mig, at de argumenter, som Rådet har anført til støtte for sit væsentligste anbringende, er langt fra at være overbevisende, og at de snarere tager indholdet ud af dette anbringende. Eksemplet vedrørende indførelsen af monetære udligningsbeløb inden for den fælles landbrugspolitik er efter min opfattelse dårligt valgt i betragtning af, at Domstolen har udtalt, at »disse foranstaltninger har ... til formål i videst muligt omfang at sikre opretholdelsen af de normale handelsveje trods virkningen fra den indbyrdes afvigende penge- og valutapolitik ...« [1]. I modsætning til den her omtvistede foranstaltning blev udligningsbeløbene indført for at lette samhandelen og ikke for at hindre den.

En lignende betragtning kan anlægges med hensyn til Rådets omtale af nogle af præmisserne i Domstolens dom af 25. juni 1977 i sagen Bauhuis [2]. De bemærkninger i denne dom, som Rådet henviser

1 — Dom af 20. 4. 1978, Commissionnaires réunis og Les fils de Henri Ramel mod Receveur des douanes, forenede sager 80 og 81/77, Sml., s. 927, præmis 37.

2 — Sag 46/46, Sml., s. 5, præmisserne 28-32 samt 42.

til, vedrører et fællesskabssystem for obligatorisk sundhedskontrol i forbindelse med udførsel af kvæg og svin, der havde til formål at overflødiggøre den ensidige systematiske grænsekontrol i den indførende medlemsstat. Under disse omstændigheder måtte det ikke alene antages, at det rådsdirektiv, der indførte det nævnte system [1], ikke udgjorde nogen hindring for bevægeligheden inden for Fællesskabet af de varer, som var omfattet af direktivet, men også, at dette havde til formål og som virkning at fremme denne bevægelighed.

c) Den franske regering gør for sit vedkommende gældende, at en opdeling mellem medlemsstaterne af et samlet fællesskabskontingent, som har til følge, at en del af et nationalt kontingent ikke kan overføres til et andet nationalt kontingent ikke kan overføres til et andet nationalt kontingent, eksisterer for andre produkters vedkommende, hvilket ifølge Domstolens praksis er blevet anset for at være i overensstemmelse med traktaten.

Det er korrekt, at det opdelingssystem, som den franske regering omtaler, har til følge, at produkter, der er omfattet af sådanne nationale kontingenter, hindres i at bevæge sig fra én medlemsstat til en anden. Det er også rigtigt, at et sådant system eksisterer for andre produkter end rom, arrak og tafia. Det er således ved Rådets forordninger 2787/79 af 10. december 1979 og 3378/82 af 8. december 1982 indført for henholdsvis visse træprodukter og fodtøj, og for visse tekstilprodukter, med oprindelse i udviklingslande.

Det er derimod ikke rigtigt, når det hævdes, at Domstolen har udtalt, at dette system er i overensstemmelse med traktaten. De domme, som den franske regering henviser til [2], er afsagt i tre præjudicielle sager, hvor de henvisende retters spørgsmål ikke vedrørte det særlige problem om lovligheden af at foretage en opdeling mellem alle medlemsstaterne af et fællesskabskontingent. Dette spørgsmål, som er det eneste, nærværende sag rejser, har Domstolen på ingen måde beskæftiget sig med i disse domme.

V — Under disse omstændigheder er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at tage stilling til, hvad Rådet i anden række har gjort gældende for det tilfælde, at det af Kommissionen i sagen anførte skal forstås således, at artikel 4, stk. 2, har ført til, at man i Det forenede Kongerige har udstedt gennemførelsesforanstaltninger, der forbyder eller begrænser udførslen. Som bekendt gør Rådet gældende, at disse nationale foranstaltninger ikke i praksis har en sådan virkning.

Hvis man alligevel undersøger dette spørgsmål, viser det sig, at Rådets argument vender sig mod Rådet selv. For at sikre, at den AVS-rom, der indføres toldfrit, faktisk forbruges i landet og ikke i andre medlemsstater, har den britiske regering udstedt en toldanordning (kontingentmæssig toldfritagelse) nr. 884 af 1982 [3]. I henhold til denne anordning anses varer for omfattet af den britiske kvote, såfremt der godkendes en erklæring om, at de er bestemt til hjemmemarkedsforbrug. Samtidig med erklæringens godkendelse, opkræves der en forbrugsafgift. Genudførsel af rom, indført på disse vilkår, er ikke forbudt, men det følger af de gældende regler om varer, der er sat i omsætning med henblik på forbrug på hjemmemarkedet, at forbrugsafgiften ikke kan tilbagesøges.

1 — Direktiv 64/482 af 26. 6. 1964.

2 — Dom af 12. 12. 1973, Grosoli, sag 131/73, Sml., s. 1555; dom af 23. 1. 1980, Grosoli m.fl., sag 35/79, Sml., s. 177; dom af 13. 3. 1980, van Walsum, sag 124/79, Sml. s. 813.

3 — The customs duties (quota relief) order 1982.

Som Rådet selv erkender det, ville genudførsel under disse omstændigheder »ikke være økonomisk fordelagtigt«.

Selv om de britiske regler, der gennemfører artikel 4, stk. 2, således ikke udtrykkeligt forbyder udførsel, forhindrer de i praksis en sådan udførsel ved at gøre den økonomisk urentabel.

Alle disse betragtninger leder mig til at konkludere, at Kommissionen bør gives medhold i sin sag mod Rådet.

Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen:

1. Annullerer den anfægtede forordning.

2. Statuerer, at virkningerne af forordningens artikel 1 skal betragtes som bestående.

3. Tilpligter Rådet at afholde sagens omkostninger.