dispensationsordning, anvendes på den af forordningen omfattede import fra tredjelande.

Reglen »toute licence accordée« er ikke uforenelig med denne forordning, såfremt licens automatisk, fristløs og uden udgifter udstedes til enhver, som anmoder derom.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1971

Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 7. DECEMBER 1971

Høje Ret.

De præjudicielle sager, som jeg skal behandle i dag, og som er blevet forelagt af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, en nederlandsk forvaltningsdomstol for økonomiske sager i sidste instans, og som ved Domstolens kendelse af 10. november 1971 er blevet forenet under den mundtlige forhandling, vedrører begivenheder, som Domstolen allerede delvist har behandlet i sagerne 41—44/70, Recueil 1971, s. 429. Jeg kan derfor i det væsentlige henvise til den beskrivelse af de faktiske omstændigheder, der er givet i forslaget til afgørelse og i dommen i disse sager og jeg kan derfor nøjes med at bringe følgende i erindring, eventuelt uddybe det.

Hovedsagerne vedrører en række foranstaltninger, som er blevet truffet inden for rammerne af den fælles markedsordning for frugt og grønsager. Som bekendt går denne markedsordning tilbage til Rådets forordning nr. 23 af 4. april 1962 (EFT 1959—1962, s. 91), og som senere er blevet suppleret med forordning nr. 159/66 af 25. oktober 1966 (JO L 192 af 27. 10. 1966, s. 3286), og at der skete en vidtgående standardisering af de ordninger, der gjaldt for import fra tredjelande, da Rådets forordning nr. 2513/69 af 9. december 1969 blev udstedt (JO L 318 af 18. 12. 1969, s. 6; ikke overstat til dansk). Med denne ordning blev der fra 1. marts 1970 bl. a. for spiseæbler indført en i princippet total liberalisiering, dvs. det blev forbudt at anvende kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved import af de pågældende produkter fra tredjelande. Ved forordning nr. 2513 blev der imidlertid også indført en beskyttelsesklausul i handelen med tredjelande. De nærmere betingelser for at anvende denne klausul og de nærmere regler for de foranstaltninger, der skal træffes, er indeholdt i forordning nr. 2514/69 af 9. december 1969 (JO L 318 af 18. 10. 1969, s. 8). — Efter anmodning fra den franske regering blev denne beskyttelsesklausul bragt i anvendelse i foråret 1970, idet der på daværende tidspunkt var vanskeligheder på æblemarkedet i Fællesskabet. Ved Kommissionens forordninger nr. 459 af 11. marts 1970 (trådt i kraft den 15. 3. 1970 [JO L 57 af 12. 3. 1970 s. 20]) blev der således indført en ord-

ning med importlicenser for spiseæbler fra tredjelande for perioden 1. april—30. juni 1970. Hvordan ordningen fungerede i detaljer vil man huske fra sagen 41—44/70. Her skal jeg blot nævne, at de anmodninger om licens, som blev indgivet i den uge, der udløb den 22. maj 1970, kun blev imødekommet med 80 % af en referencemængde. Af den grund måtte de anmodninger om licens, der blev indgivt den 19. maj 1970 af fire importfirmaer i Rotterdam, nemlig sagsøgerne i hovedsagen, afvises. Dette blev meddelt importørerne den 2. juni 1970 i en beslutning fra Produktschap voor groenten en fruit, et offentligretligt organ i Nederlandene, som bestrider en række økonomiske opgaver på det område, som er underlagt markedsordningen for frugt og grønsager.

Som bekendt lagde de pågældende importører sag an ved Domstolen. Firmaerne fik imidlertid ikke medhold i den påstand om annulation af de af Kommissionen trufne foranstaltninger, som firmaerne nedlagde i de forenede sager 41—44/70: ved dom af 13. maj 1971 blev Kommissionen frifundet. — Desuden har de pågældende importører anfægtet de nævnte afslag på licens ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Denne sag er blevet fortsat, selv efter dommen i sag 41—44/70, idet sagsøgerne mener at kunne trænge igennem med nogle anbringender, som ikke blev behandlet i sagen for Den europæiske Domstol, især at den nederlandske myndighed, som er sagsøgt i hovedsagen, ikke har haft den fornødne kompetence.

I denne forbindelse er det nødvendigt at kende visse forhold i nederlandsk ret. — I den nederlandske lov om import og eksport, »In- en Uitvoerwet« af 5. juli 1962 er det bestemt, at de udøvende myndigheder kan udstede regler for importen bl. a. om, at der ikke kan foretages import uden ministerens godkendelse. Dette er sket ved en bekendtgørelse om im- og eksport af landbrugsvarer, »In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963«, ifølge hvis artikel 2, det er forbudt at importere varer, som er opregnet under bilag A (bl. a. æbler) uden licens fra landbrugs- og fiskeriministeren. Videre bestemmes det i artikel 12 i denne bekendtgørelse, at denne minister kan ophæve forbudet. Dette er igen sket ved en bekendtgørelse af 1968 om frigivelse af samhandelen med EØF-landbrugsprodukter »Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/I«, der trådte i kraft den 1. november 1968. Den fritager fra forbudet i artikel 2 i In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963, for så vidt angår import af varer der er opregnet i punkt B i bilag II til en bekendtgørelse af 1968 om landbrugsafgifter og -restitutioner, »Beschikking landbouwheffingen- en restitutieregime 1968 II« og desuden for så vidt angår de øvrige af de varer, som er omfattet af de af Rådets forordninger, der er nævnt i bekendtgørelsens bilag I (navnlig forordningerne nr. 23 og 159/66), og hvorom disse forordninger bestemmer, at de kan importeres uden importtilladelse, såfremt de ikke er i fri omsætning i Fællesskabet (dette gjaldt bl. a. for spiseæbler). Denne bekendtgørelse blev i øvrigt suppleret med en ændringsbekendtgørelse som trådte i kraft den 1. april 1970, hvorved der i Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/I efter »importtilladelse« blev indføjet ordene »eller importlicens«. — Desuden skal det tilføjes, at ministeren i henhold til artikel 11 i In- en Uitvoerwet kan overdrage bestemte beføjelser, blandt andet til direktioner for et Produktschap. Det, der i denne forbindelse har interesse for den foreliggende sag, er, at ministeren for landbrug og fiskeri gennem Overdrachtsbeschikking In- en Uitvoerwet 1968 har delegeret den kompetence til at udstede licens, som han havde i medfør af In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963 til Produktschap voor groenten en fruit, for så vidt angår varer, der falder ind under forordning nr. 23 og

forordning nr. 159/66, og som importeres efter den 31. oktober 1968. Endelig skal det også nævnes, at direktionen for Produktschap efter artikel 5 i denne bemyndigelsesbestemmelse er forpligtet til, ved udøvelse af den kompetence der er overdraget denne, at overholde de forskrifter, der er eller bliver udstedt af Rådet for EØF, og som vedrører samhandelen med varer, som falder ind under forordningerne nr. 23 og 159/66, og forpligtet til at overholde tilsvarende gennemførelsesbestemmelser.

Sagsøgernes anbringender i hovedsagen gælder disse bestemmelser. Sagsøgerne anfører for det første, at den delegation, der gives de nationale myndigheder til at anvende EØF's licensordning efter Kommissionens forordning nr. 459, ifølge forordningen skal være udtrykkelig og særlig. Bemyndigelsen til landbrugsministeren i henhold til den nationale licensordning nr. 1963 og de hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser samt delegationen fra denne til Produktschap mener sagsøgerne ikke opfylder denne betingelse. — For det andet mener sagsøgerne, at det nederlandske licenssystem, der blev oprettet ved ordningen af 1963 (ingen import uden licens) siden den 1. marts 1970 (ikrafttrædelsestidspunktet for artikel 1 i forordning nr. 2513) har været forenelig med det forbud mod kvantitative importrestriktioner, som er indeholdt i denne bestemmelse, og altså er ugyldigt efter dette tidspunkt. Heraf drager sagsøgerne den konklusion, at Produktschap ikke havde kompetence til at anvende den af Kommissionen indførte beskyttelsesordning.

College van Beroep, hvor sagen som nævnt verserer, mener åbenbart, at der er blevet rejst en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, som er af betydning for afgørelsen af disse sager. Den haf derfor udsat sagen ved dom af 30. juli 1971 og forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Indebærer den omstændighed, at Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og forordninger, udstedt i medfør heraf tillægger medlemsstaterne beføjelser eller pålægger dem forpligtelser ved traktatens eller forordningernes gennemførelse, at medlemsstaterne kun kan overføre disse beføjelser eller forpligtelser til nationale myndigheder ved udtrykkelige bestemmelse herom?

2. Skal udtrykkene »kvantitative indførsesrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning« i artikel 30 i den under 1. nævnte traktat, »kvantitative restriktioner« og »foranstaltninger med tilsvarende virkning« i traktatens artikel 31, artikel 13, i forordning nr. 159/66/EØF, artikel 1, i forordning (EØF) nr. 2513/69, »kontingenter og foranstaltninger med tilsvarende virkning« i traktatens artikel 32 og »kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning« i traktatens artikel 34 fortolkes således, at de også omfatter nationale lovregler, som forbyder import og eksport uden licens, men som faktisk ikke anvendes, fordi der dispenseres fra forbudet, eller fordi der altid udstedes licens på den blotte begæring?

Lad os herefter gå over til at se på, hvad der bør siges om disse spørgsmål, hvortil sagsøgerne i hovedsagen, den nederlandske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har indgivet skriftlige indlæg og Kommissionen derhos også et mundtligt indlæg.

1. Med det første spørgsmål sigter den forelæggende ret åbenbart til artikel 1 i forordning nr. 459, ifølge hvilken medlemsstaterne udsteder importlicenserne efter at Kommissionen har truffet beslutning herom på grundlag af oplysninger om antallet af li-

censansøgninger, de ansøgte mængder og de måneder, hvori importen påtænkes gennemført. — Spørgsmålet, om det kan udledes af fællesskabsretten, at medlemsstaterne kun kan overdrage disse beføjelser og forpligtelser til bestemte forvaltningsorganer gennem udtrykkelige bestemmelser herom, kan besvares forholdsvis kort.

Det står fast, at det er medlemsstaterne som sådan, der optræder som rets- og pligtsubjekter i en situation som den nævnte. Der tænkes herved på medlemsstaterne som helheder med alle deres forvaltningsorganer og ikke på bestemte nationale myndigheder. Efter fællesskabsretten består der med andre ord kun en forpligtelse til at præstere et bestemt resultat. Derimod er der ikke i fællesskabsretten plads for den opfattelse, at medlemsstaternes kompetence til at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser kun kan overdrages nationale forvaltningsorganer gennem særlige, udtrykkelige bestemmelser. Hvad enten man antager, at der inden for visse områder sker en overdragelse af suverænitet fra medlemsstaterne til Fællesskabet og den delegation herfra tilbage til medlemsstaterne, eller man tager udgangspunkt i en bestemt kompetencefordeling, kan et sådant krav ikke opstilles. Det kan altså antages, at det i princippet er overladt til medlemsstaterne, hvordan de inden for rammerne af deres nationale ret vil opfylde de forpligtelser, som de har fået overdraget fra Fællesskabet. Medlemsstaterne skal afgøre, om der allerede findes kompetenceregler inden for det pågældende område, om nogen af de gældende bestemmelser kan anvendes eller om der må skabes nye regler. Herved følger de strukturen i deres egen nationale retsorden og lader den gældende forfatningsordning afgøre, hvilke organer der skal deltage i opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten.

Som Kommissionen med rette har fremhævet, kan der her ikke mindst henvises til retspraksis i sager vedrørende traktatkrænkelser. Det er bemærkelsesværdigt, at Domstolen allerede gentagne gange (i sagerne 77/69 og 8/70) i en lignende sammenhæng har lagt en sådan opfattelse til grund og har fastslået, at forpligtelserne efter traktaten påhviler staterne som sådanne (sag 8/70, Recueil 1970, s. 966), idet en medlemsstats ansvar efter artikel 169, er uafhængigt af, hvilke statsorganer der har forårsaget traktatovertrædelsen gennem sin handling eller undladelse (sag 77/69, Recueil 1970, s. 243; sag 8/70; Recueil 1970, s. 966 ff; sag 8/70, Recueil 1970, s. 966 ff).

Derfor skal det første spørgsmål, således som alle procesdeltagerne enstemmigt har foreslået (også sagsøgerne taler på samme måde om problemer i national ret), besvares benægtende, og det må konstateres, at der ikke i fællesskabsretten findes noget krav om, at den overdragelse til bestemte nationale organer af de forpligtelser, som medlemsstaterne skal opfylde, skal ske gennem udtrykkelige nationale bestemmelser.

2. Med det andet spørgsmål anmoder den forelæggende ret om en definition af begrebet »kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning«, som optræder i flere traktatbestemmelser i næsten den samme formulering (i øvrigt også om udførsel) og desuden i en række fællesskabsforordninger, især artikel 1 i forordning nr. 2513/69. Den forelæggende ret vil gerne vide, om begrebet skal forstås således, at det også omfatter nationale lovregler, som forbyder import og eksport, såfremt disse regler faktisk ikke anvendes, enten fordi der dispenseres fra forbudet, eller fordi der altid udstedes licens efter begæring (den såkaldte »toute licence accordée«-regel).

Ved besvarelsen af dette spørgsmål er procesdeltagerne ikke enige. — Efter den nederlandske regerings opfattelse er det afgørende alene den faktiske, anvendelse af en national licensordning og de hermed for-

bundne virkninger. For regeringen er det især væsentligt, om der udtrykkeligt er hjemmel for undtagelse fra en sådan ordning. — Sagsøgerne mener derimod, at den faktiske anvendelse ikke kan være afgørende. Det kan efter deres opfattelse ej heller være af betydning, at en trinlavere bestemmelse midlertidigt dispenserer fra en licensordning, idet medlemsstaterne ikke længere har nogen kompetence på dette område. — Endelig har Kommissionen i en længere udredning udviklet et forholdsvist nuanceret standpunkt. Det ser altså ud til at besvarelsen af dette spørgsmål ikke kan ske så let som ved det første spørgsmål.

Ved undersøgelsen af den foreliggende problemstilling — det må man vel give Kommissionen ret i — må udgangspunktet være, at det er det samme begreb, der ligger til grund for alle de nævnte traktatbestemmelser og forordninger, idet der overalt anvendes den samme formulering (kun med undtagelse af artikel 32 i EØF-traktaten, hvor ordet »kontingent« anvendes som det klassiske udtryk for en restriktiv importpolitik). At det kun er artikel 1 i forordning nr. 2513, der har betydning for afgørelsen af hovedsagen, som drejer sig om retsstillingen efter 1. marts 1970 og om import fra tredjelande, er altså uden betydning.

Det kan derfor relativt let fastslås, hvad der generelt skal forstås ved »kvantitative indførselsrestriktioner«. Der er nemlig tale om et begreb hentet fra OECD's liberaliseringskodex, som også kendes fra GATT. Dette begreb omfatter statslige foranstaltninger, som direkte, helt eller delvist, udelukker import, ikke på grund af tekniske karakteristika (som også gælder for afsætningen af indenlandske varer), men alene på grund af antallet eller mængden af de pågældende produkter.

Hvad angår begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning«, der er et nødvendigt supplement til forbudet mod kvantitative indførselsrestriktioner, findes der mange oplysende holdepunkter — også på dette punkt må der gives Kommissionen medhold — i retspraksis vedrørende begrebet »afgifter med tilsvarende virkning som told«, som Domstolen har behandlet i sagerne 2 og 3/62, 90 og 91/63, 10/65 og 52 og 55/65, Sml. 1954—1964, s. 339, s. 555; Sml. 1965—1968, s. 95, s. 179. Heraf fremgår, at dette supplerende begreb skyldes, at traktatforfatterne har haft til hensigt ikke blot at forbyde »de foranstaltninger, som åbenlyst fremstår som told i traditionel forstand, men også alle dem, der fremtræder under andre betegnelser, eller som er indført på andre måder, men som har de samme diskriminerende eller protektionistiske virkninger som told« (sagerne 2 og 3/62, Sml. 1954—1964, s. 339). Det samme må antages at gælde for begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsesrestriktioner«, hvorfor det kan fastslås, at de afgørende er *virk*ningernes sammenlignelighed. Der foreligger altså sådanne foranstaltninger, når import helt eller delvis forbydes i størrelse- eller mængdemæssige henseende, når der foreligger en indirekte importhindring, som gør indførslen vanskeligere og dyrere end afsætningen af tilsvarende nationale produkter. Hertil skal det imidlertid tilføjes, at dette selvfølgelig gælder for foranstaltninger, der er omfattet af bestemte traktatbestemmelser (såsom bestemmelserne om told, afgifter og støtte). Desuden må også de foranstaltninger udelukkes, som pr. definition har restriktiv virkning, men som er forenelige med traktaten, fordi de falder inden for det kompetenceområde, som fortsat henhører under staterne. Det gælder f. eks. for visse handelsordninger og de hertil knyttede forbud — både for indenlandske og udenlandske produkter — mod afsætning af varer med bestemte kendetegn. I dette tilfælde hidrører den restriktive virkning på importen fra forskelle i de nationale lovgivninger, og herpå kan der kun rådes bod gennem en tilnær-

melse af de nationale lovgivninger i henhold til EØF-traktatens artikel 100. Det samme gælder for regler om formaliteterne i forbindelse med toldklarering, der er nødvendige så længe statsgrænserne har betydning. Til de nævnte undtagelser må dog knyttes det forbehold — også på dette punkt har Kommissionen ret — at de restriktive virkninger af de statslige foranstaltninger kun kan anses for forenelige med traktaten, såfremt de er uomgængeligt nødvendige til gennemførelsen af de mål, der tilsigtes med foranstaltningerne.

På grundlag af disse principielle overvejelser kan det efter min opfattelse med sikkerhed fastslås, at en ordning som den i Nederlandene i 1963 indførte, dvs. et forbud mod import uden licens, ikke er en kvantitativ indførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning, såfremt der gennem generelle og abstrakte bestemmelser dispenseres fra licensforpligtelsen. Dette må også siges at gælde, selv om dispensationsordningen er trinlavere gennemførelsesbestemmelser, blot disses gyldighed efter national ret ikke drages i tvivl, og licensordningen derfor ikke anvendes. Dette synes åbenbart at være tilfældet med den tidligere nævnte Vrijstellingsbeschikking EEG 1968/I (hvad der ganske vist tilkommer den forelæggende ret at træffe endelig afgørelse om). — Hermed er en del af det andet spørgsmål besvaret, ja det kunne endog siges, at denne konklusion er tilstrækkelig til at afgøre den nationale retssag, idet den nævnte Vrijstellingsbeschikking jo tilsyneladende fik virkning fra den 1. november 1968 for import af æbler fra tredjelande.

Ønsker man ikke desto mindre at besvare anden del af det stillede spørgsmål og altså at gå ind på spørgsmålet, om der foreligger indførselsrestriktioner såfremt licenserne udstedes helt automatisk (efter den såkaldte »toute licence accordée«-regel), må der hertil anføres følgende. Som bekendt foretager Kommissionen her en sondring. Efter dennes opfattelse kan det ikke bestrides, at licensordningen er restriktiv i de tilfælde, hvor der kun *i praksis* altid ydes licens, fordi det væsentlige i denne forbindelse er den pågældende foranstaltnings *potentielle* virkning. Er det derimod udtrykkeligt *foreskrevet,* at der altid skal gives licens, kan en direkte indførselshindring ikke antages, højst en foranstaltning med tilsvarende virkning. — Hertil vil jeg først gerne bemærke, at nødvendigheden af en sådan sondring ikke forekommer mig velbegrundet. Jeg kan ikke se, hvordan det kan udledes af artikel 33, stk. 4, i EØF-traktaten, i henhold til hvilken også ikke-udnyttede kontingenter skal afskaffes, at det afgørende skulle være den potentielle virkning og den potentielle indførselsrestriktion. Det må efter min opfattelse ikke overses, at dette påbud skyldes, at *egentlige* indførselsrestriktioner ikke her kunne udelukkes i fremtiden, hvorimod der ikke er grund til at nære nogen frygt for sådanne virkninger, såfremt der efter *fast og stadig praksis* meddeles licens. For vurderingen af spørgsmålet om der foreligger indførselsrestriktioner vil jeg derfor mene, at det ikke kommer an på den nationale foranstaltnings potentielle virkninger, men derimod dens faktiske virkninger. Ikke mindst retspraksis vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told støtter i høj grad denne opfattelse. Desuden må der i den foreliggende sag også tages hensyn til, at Overdrachtbeschikking In- en Uitvoerwet 1968 udtrykkeligt forpligtede Produktschap til at overholde fællesskabsretten, således at der allerede hermed, dvs. uden en udtrykkelig national bestemmelse, var sørget for en sikker og ensartet praksis for automatisk udstedelse af licenser.

Overvejer man på grundlag heraf hvordan et forbud mod indførsel uden licens skal vurderes efter bestemmelserne i fællesskabsretten, når der i praksis altid gives licens, må man nok sige, at der foreligger restriktive virkninger, når licensudstedelsen forhales el-

ler er forbundet med visse betingelser. Dette kan nemlig tage modet fra importøren og dermed hindre importen. En omgående og automatisk meddelelse af licens til indførsel fra tredjelande vil jeg derimod anse for at være i overensstemmelse med traktaten, også selv om importørerne belastes med visse administrative formaliteter, fordi toldklareringsformaliteterne ikke kan undgås i den eksterne handel. I overensstemmelse med Kommissionens allerede nævnte opfattelse, må det siges, at det synes rimeligt at opretholde en national licensordning, som sikrer, at der til stadighed er overblik over udviklingen i importen, ikke mindst fordi ensidige beskyttelsesforanstaltninger fra en stats side (f. eks. suspension af importen) er lovlige efter artikel 3 i forordning nr. 2514. Det kan altså herved næppe siges, at der er tale om kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Der er hermed ingen tvivl om, hvorledes den øvrige del af det andet spørgsmål skal besvares, såfremt man i øvrigt anser det for nødvendigt at svare på hele spørgsmålet.

3. Som konklusion foreslår jeg derfor, at de stillede spørgsmål besvares således:

a) Når traktatbestemmelser eller bestemmelser i den afledede ret pålægger medlemsstaterne forpligtelser, følger det ikke af fællesskabsretten, at medlemsstaterne kun ved udtrykkelige bestemmelser kan overdrage den hertil svarende kompetence til nationale organer. Findes der ikke de nødvendige regler i medlemsstaternes retsordener er medlemsstaterne kun forpligtet til at tilvejebringe sådanne regler i det omfang, dette er nødvendigt til gennemførelse af fællesskabsrettens formål.

b) Begrebet »kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning« omfatter ikke nationale bestemmelser, der indeholder et forbud mod import uden licens, såfremt der udtrykkeligt kan dispenseres fra disse bestemmelser. Det samme gælder, når licensen ydes uden ophold og automatisk, forudsat at byrden herved er begrundet i et retmæssigt formål, såsom overvågning af import med henblik på eventuelt at bringe ensidige og lovlige statslige beskyttelsesforanstaltninger i anvendelse.