lemsstat, der for eksport af visse varer stiller krav enten om en licens eller om en typeattest, som træder i stedet herfor, og som kan nægtes, såfremt kvaliteten ikke opfylder visse normer fastsat af det organ, der udsteder attesten, også selv om attesten ikke giver anledning til opkrævning af afgift.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 19. JANUAR 1977 [1]

Høje Ret.

1. I denne sag er Domstolen blevet anmodet om at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner«, der er forbudt ved EØF-traktatens artikel 34, stk. 1.

Spørgsmålet er opstået i forbindelse med det forhold, at eksporten fra Frankrig af visse urprodukter stadig er betinget af udstedelsen af en eksportlicens eller af en attest fra Centre technique de l'industrie horlogiere (Cetehor), der bekræfter, at produkterne opfylder visse kvalitetskrav: denne attest kan træde i stedet for eksportlicensen.

Det må her præciseres, at Cetehor blev anerkendt som teknisk industrikontor ved fællesministerielt dekret af 22. april 1949 i henhold til den franske lov af 22. juli 1948, der åbnede mulighed for oprettelse af »almennyttige kontorer« af denne art i enhver økonomisk sektor.

Cetehor skal inden for rammerne af den funktion, som centrene har fået tildelt, og som består i at øge tekniske fremskridt og bidrage til forbedringen af produktiviteten og sikringen af kvaliteten, i sine laboratorier kontrollere kvaliteten af ankergangsure og -urværker til eksport på grundlag af de tekniske kriterier, det selv har fastsat. Da Cetehor finansieres gennem en parafiskal afgift, der er pålagt virksomhederne på området, udføres den

1 — Oversat fra italiensk.

første kontrol uden udgifter for eksportøren, men hvis varens tvivlsomme kvalitet kræver endnu en kontrol, bæres omkostningerne herved af den pågældende. Kontrollen skal finde sted uden forsinkelse: den fastsatte frist er 48 timer. Hvis resultatet er positivt, modtager eksportøren en kontrolattest.

Udstedelsen af denne attest fritager eksportørerne for pligten til at skaffe sig en eksportlicens for de omhandlede produkter (denne pligt er stadfæstet i meddelelser, som er offentliggjort i den franske Journal officiel af 30. oktober 1962 og af 24. november 1964). Eksportøren har altså teoretisk valget mellem licens og attest. Imidlertid ser det efter de i retsmødet afgivne erklæringer fra de omhandlede virksomheders advokat og Kommissionens repræsentant ud til, at eksportlicensen i nogen tid i praksis ikke er blevet udstedt uden kvalitetsattesten fra Cetehor, og at den tid, det nødvendigvis tager at opnå en licens, er så lang, at eksportørerne fremover kun søger at skaffe sig kvalitetsattesten.

Derimod kræves der ingen sådan attest for omsætningen af de samme produkter på fransk territorium.

Imidlertid blev visse franske virksomheder, som arbejder inden for urmageriet, tiltalt for med henblik på eksport at have forfalsket nogle kontrolattester udstedt af Cetehor. Herefter påfulgte en straffesag mod disse foretagender for Tribunal de Besançon. Den franske dommer har i henhold til traktatens artikel 177 stillet Domstolen følgende spørgsmål, fordi der under retsforhandlingerne opstod tvivl om lovligheden ifølge fælleskabsretten af ordningen med de ovennævnte licenser og attester:

»Skal ordene »kvantitative udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning« i EØF-traktatens artikel 34 forstås således, at de også omfatter lovregler i en medlemsstat, hvorefter der for eksport af visse varer kræves enten licens eller en typeattest, som træder i stedet herfor, når den nævnte attest ikke giver anledning til opkrævning af afgift og kan nægtes, såfremt kvaliteten ikke opfylder visse normer fastsat af det organ, der har udstedt attesten«.

2. Domstolens praksis viser, at der ikke er nogen tvivl om, at forbudet i artikel 34, stk. 1 mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner hindrer medlemsstaterne i at stille krav om en eksportlicens, selv om denne udleveres automatisk, øjeblikkeligt og gratis. Jeg vil minde om Domstolens afgørelse i sagen International Fruit Company (dom af 15. december 1971, sag 51-54/71, Recueil 1971, s. 1107 ff.), hvori det fastslås, at bortset fra undtagelserne i selve fællesskabsretten hindrer traktatens artikel 30 og 34, stk. 1 anvendelsen i forbindelserne inden for Fællesskabet af en national lovgivning, som opretholder et, omend blot formelt krav om import- eller eksportlicenser eller enhver anden lignende betingelse. Dette princip, der blev fastslået i et tilfælde, hvor de nationale myndigheder automatisk udstedte licenser eller uden videre tilstod fritagelse for pligten til at anmode herom, blev senere fuldt ud bekræftet i dommen 41/76, Donckerwolcke.

I nærværende sag er der ikke tale om, at eksportøren skal overholde en simpel formalitet. Som bekendt er eksporten af de omhandlede produkter i det enkelte tilfælde, i hvert fald faktisk, afhængig af, at et særligt organ udsteder en attest for varens opfyldelse af nogle kvalitetsnormer. Det er således klart, at hindringen for varernes frie omsætning er alvorligere end i tilfælde, hvor eksporten eller importen er afhængig af anmodningen om en licens, der herefter udleveres automatisk.

Dersom pålæggelsen af denne simple formalitet således i alle tilfælde skal anses som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt ifølge traktaten, udgør så meget desto mere forpligtelsen til at skaffe sig en kvalitetsattest eller en licens, som i praksis forudsætter en prøvelse af

varens kvalitet, en sådan. Denne forpligtelses diskriminerende art er åbenlys, idet den kun angår varer til eksport og ikke produkter, som afsættes på fransk territorium.

Det er næppe nødvendigt at bemærke, at undtagelsesklausulen i traktatens artikel 36 ikke kan påberåbes, fordi pålæggelsen af udførselsrestriktioner for at beskytte et produkts kvalitet ikke er blandt de import- eller eksportrestriktioner, som denne regel undtagelsesvis retfærdiggør. Alligevel er det et spørgsmål, om det almennyttige formål, som forfølges med nævnte kontrol, kan føre til at anerkende dennes retmæssighed i øvrigt.

I mit forslag til afgørelse i sag 41/76, Donckerwolcke, bemærkede jeg, at man ved at anse enhver foranstaltning, som har en restriktiv virkning på samhandelen inden for Fællesskabet eller vanskeliggør denne, som stridende mod traktatens artikel 30, ville undervurdere vigtigheden af formålene med de forskellige foranstaltninger eller rettere forholdet mellem de restriktive virkninger og et formål, som eventuelt stemmer overens med en fællesskabsinteresse. Hertil har jeg mindet om, at Domstolen i Kramersagen har udelukket, at statslige foranstaltninger, der begrænser udøvelsen af fiskeriet med det formål at bevare havets ressourcer, udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner, selv om de umiddelbart bevirker en indskrænkning af omfanget af produktionen og følgelig af samhandelen (dom af 14. juli 1976 i de forenede sager 3, 4 og 6/76).

I betragtning af denne nylige domspraksis er det spørgsmålet, om den samme løsning ikke også har gyldighed for en handelsmæssig ordning, som tilsigter at sikre et godt kvalitetsniveau for den nationale produktion til eksport. Ifølge den franske regerings repræsentant er fomålet med den omhandlede ordning i virkeligheden ikke at begrænse den franske eksport men at sikre det eksporterede produkts kvalitet og beskytte den nationale produktions renommé i udlandet, idet der imidlertid samtidig gives forbrugeren i Fællesskabet en garanti.

Domstolens praksis indeholder et fortilfælde af en vis interesse: dommen af 26. februar 1975 i sag 63/74 (Cadsky mod Istituto Nazionale per il Commercio estero, Sml. 1975, s. 281) vedrørende en økonomisk byrde, der pålægges eksportørerene i forbindelse med en medlemsstats kvalitetskontrol, som kun udføres med hensyn til produkter, der er bestemt til de udenlandske markeder, og som er forbundet med et forbud mod at eksportere produkter, der ikke svarer til de kvalitetsnormer, der er opstillet i den nationale lovgivning. Domstolen har i denne afgørelse ladet den mulighed stå åben, at en sådan hindring for den frie omsætning, i mangel af en fællesskabsordning for kvalitetskontrol, kan betragtes som lovlig. Imidlertid må det, rent bortset fra denne indrømmelses fuldstændigt hypotetiske karakter, bemærkes, at der i sagen var tale om en kontrol med hensyn til frugt og grønsager, og at på dette område indeholder fællesskabsreglerne vedrørende markedsordningen for disse varer fælles kvalitetsnormer, som finder anvendelse ved omsætningen af alle de produkter, der er omfattet heraf, hvad enten de er beregnet til eksport eller til forbrug i produktionslandet. De særlige træk ved reglerne på landbrugsområdet og opretholdelsen af de nationale bestemmelser, indtil de erstattes af en fælles ordning, er måske forklaringen på Domstolens antagelse af, at en kvalitetskontrol kan være lovlig, indtil der indføres en fællesskabsordning. Men det ville stride mod nævnte afgørelses indhold og sammenhæng at fortolke den, som om den anerkendte lovligheden af en tvungen national kvalitetskontrol alene for eksportbestemte produkter uden for det specielle landbrugsområde og også i mangel af fællesskabsregler for kvaliteten.

Når jeg siger dette, agter jeg selvfølgelig ikke at benægte nytten af kvalitetsnormer. Selv om de blot anvendes ved eksport, kan dette fuldt ud stemme overens

med traktaten, dersom de pågældende eksportører og producenter frivilligt kan underkaste sig kontrollen for at øge deres produkts anseelse, ligesom det er fastslået med hensyn til anvendelsen af et nationalt kvalitetsmærke, som den tidligere omtalte Cadsky-sag drejede sig om (generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse, Sml. 1975, s. 293). Men det er i hvert fald ikke muligt at anerkende en obligatorisk kontrol, på hvis resultat staten lader produktets eksport bero, i tilfælde, hvor kontrollen ikke tillige omfatter alle de produkter, der er bestemt til afsætning inden for landets grænser. Enhver forskelsbehandling af produkter under hensyn til deres bestemmelsessted er i strid med fællesmarkedets fundamentale enhed.

3. Endelig kan der ikke tillægges den bemærkning fra den franske regering betydning, hvorefter ureksporten fra Frankrig årligt er steget prismæssigt m 30 % og mængdemæssigt med 20 %; dette forhold får regeringen til at slutte, at kvalitetskontrollen har stimuleret eksporten.

Ifølge Domstolens faste praksis er det ikke nødvendigt, for at en bestemmelse kan betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en af traktaten forbudt kvantitativ restriktion, at der føres bevis for, at den virkelig har udgjort en hindring for handelen med de produkter, den angår. Det er tilstrækkeligt at konstatere, at den er egnet til at udgøre en hindring for handelen inden for Fællesskabet. Udover dommen af 11. juli 1974 i sag 8/74, Dassonville, og dommen af 30. oktober 1974 i sag 190/73, Van Haaster, som jeg allerede havde nævnt i denne forbindelse i mit nylige forslag til afgørelse i sag 41/76, Donckerwolcke, kan jeg her referere til dommen af 20. februar 1975 i sag 12/74, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (Sml. 1975, s. 181). Ifølge denne doms præmis 14 omfatter forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner ikke blot de foranstaltninger, som faktisk indskrænker indførslen af produkterne, men tillige dem, som blot kan hindre import, der uden disse foranstaltninger ville have kunnet finde sted. Dette princip finder utvivlsomt også anvendelse på eksporten.

Staterne kan naturligvis stadig opretholde foranstaltninger vedrørende vareomsætningen, selv om der heraf, grundet forskelligartetheden af de nationale bestemmelser på området, kunne forårsages hindringer for varernes frie omsætning. Men disse foranstaltninger skal i hvert fald anvendes uden forskel på indenlandske og importerede produkter som fastslået i Kommissionens direktiv nr. 70/50 af 22. december 1969 (EFT-specialudgave 1970 (i), s. 10; org.ref. JO L 13, s. 29). Dette direktiv angår hovedsagelig problemet om forskelsbehandling til skade for de importerede produkter, som traktatens artikel 30 og 31 omhandler, men det samme princip gælder ligeledes for de i artikel 34 forbudte udførselsrestriktioner. Baggrunden herfor er igen fællesmarkedets enhed, der, som jeg netop har slået fast, ikke kan forenes med en medlemsstats forskellige behandling af det samme produkt under hensyn til dets bestemmelsessted, selv om der kun herved opstår hindringer for bevægeligheden af produkter hidrørende fra samme stat.

4. Som følge heraf er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør besvare spørgsmålet fra Tribunal de Grande Instance i Besançon ved at kende for ret, at forbudet i EØF-traktatens artikel 34 mod kvantitative udførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning gælder for en ordning i en medlemsstat, hvorefter der for eksporten af visse varer kræves en eksportlicens eller en godkendelsesattest efter en kvalitetskontrol, som ikke omfatter tilsvarende produkter, der omsættes inden for staten.