FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 6. MARTS 1979 [1]

Høje Ret.

Den foreliggende sag i henhold til EØF-traktatens artikel 169 udgør den passende ramme til at afgøre det abstrakte problem, som blev forelagt Domstolen af High Court, Queen's Bench Division, Commercial Court, London. Det drejede sig om sagen Meijer, registreret på Domstolens justitskontor den 19. maj 1978 under nr. 188/78, i hvilken jeg fremsatte forslag til afgørelsen den 22. november 1978, og som stadig verserer for Domstolen. Nærværende sag vedrører en tvist mellem de virkelige forkæmpere, dvs. Kommissionen, som ifølge traktatens artikel 155 skal drage omsorg for traktatens gennemførelse, og regeringen for Det forenede Kongerige, der har truffet den foranstaltning, som bl.a. har ført firmaet Meijer til at anlægge sag.

Inden indledningen af den mundtlige forhandling anmodede den franske regering om tilladelse til i overensstemmelse med procesreglementets artikel 93 at intervenere til støtte for den britiske regerings påstande. Ved kendelse af 15. januar 1979 tillod Domstolen denne intervention, og den franske regering afgav indlæg, som meget ligner dem, den gjorde gældende som svar på en stævning fra Kommissionen, registreret under nr. 232/78, med påstand om, at det statueres, at Den franske Republik ikke har overholdt forpligtelser, som påhviler denne stat i henhold til Rom-traktatens artikler 12 og 30, idet den efter 1. januar 1978 fortsat har anvendt en restriktiv national ordning på indførselen af fårekød fra Det forenede Kongerige.

Jeg skal først understrege den objektive karakter af denne intervention. Man kunne nemlig have ventet, at den franske regering, hvis økonomiske interesser inden for kartoffelsektoren ikke afviger meget fra den nederlandske regerings, snarere ville have indgivet indlæg, der gik i samme retning som sidstnævnte regerings. Frankrig er også selv storproducent af kartofler, og når priserne falder i Rotterdam, falder de også i Arras. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at regeringen for Det forenede Kongerige ikke intervenerede til støtte for Kommissionens påstande i ovennævnte sag 232/78, selv om regeringens interesser på dette område går i samme retning som den opfattelse, denne institution hævdede. Det lader derfor til, at disse to regeringer deler samme opfattelse vedrørende den fortolkning, som skal anlægges vedrørende tiltrædelsesaktens artikel 60, uanset hvilke økonomiske interesser der står på spil.

Som jeg anførte vedrørende sagen Meijer, foregriber det forslag til afgørelse, som jeg fremsatte i nævnte sag, nødvendigvis min stillingtagen i nærværende sag; gennemgangen af denne får mig ikke til at ændre opfattelse vedrørende fortolkningen af de pågældende bestemmelser i tiltrædelsesakten. Endvidere gav Kommissionen afkald på at bruge sin ret til at indgive replik, hvilket berøvede Det forenede Kongerige enhver interesse i at indgive en duplik. Da Kommissionen imidlertid indgav nye indlæg som følge af den franske regerings indlæg under interventionen, mener jeg, at følgende må tilføjes.

Kommissionen anfører, at den allerede i juli 1975 ved skrivelse henledte opmærksomheden hos alle de nye medlemsstaters

1 — Oversat fra fransk.

regeringer på konsekvenserne af Charmasson-dommen; dens opfattelse vedrørende den frie bevægelighed for kartofler blev accepteret af alle de nye medlemsstater undtagen Det forenede Kongerige. Men efter min mening er det forhold, at Kommissionen har ment at kunne drage disse konsekvenser, og at to af de nye medlemsstater faktisk har tilsluttet sig dens synspunkt, en faktisk omstændighed, som ikke har nogen retlig indflydelse på, hvordan tiltrædelsesakten skal fortolkes.

Ligeledes vedrører den af Kommissionen citerede retspraksis (dom af 21. 3. 1974, Irland mod Rådet, Sml., s. 285; domme af 31. 10. 1974, Centrafarm, Sml., s. 1147 og 1183; dom af 16. 3. 1977, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml., s. 515) enten produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, eller industriprodukter eller endelig restriktioner i eksporten fra en oprindelig medlemsstat.

Derimod indrømmer Kommissionen nu udtrykkeligt, at der ifølge tiltrædelsesakten ikke er tale om en enkelt overgangsperiode, men snarere om en række overgangsforanstaltninger, der har til formål at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de inden for Fællesskaberne gældende regler. Den fastholder imidlertid, at man på tidspunktet for affattelsen af artikel 60 ikke antog, at bestemmelsen udgjorde en overgangsforanstaltning. Ligesom Det forenede Kongeriges befuldmægtigede finder jeg det umuligt at acceptere dette anbringende: bestemmelsen er indeholdt i aktens fjerde del, som har den tydelige overskrift »Overgangsforanstaltninger«. Artikel 60, stk. 1 anvender kun traktatens regler om den fri bevægelighed på produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, fra den 1. februar 1973 og stadig med forbehold af indførelsen af »udligningsbeløb«; man kunne kun tale om »umiddelbar virkning«, hvis denne anvendelse havde fundet sted *allerede fra* 1. *januar* 1973.

Kommissionen anfører endelig til begrundelse af sin opfattelse, at ordene »indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter« er overflødige. Jeg kan heller ikke tilslutte mig dette synspunkt: tiltrædelsesaktens forfattere har efter lange forhandlinger omhyggeligt vejet deres ord.

Endelig forsøgte Kommissionen specielt i sine mundtlige indlæg at afklare, hvad den betegner som visse »misforståelser«, der skulle fremgå af de bemærkninger, som jeg fremsatte i det ovennævnte forslag til afgørelse vedrørende den mangel på overensstemmelse, som jeg mente at kunne påvise mellem den opfattelse, som Kommissionen forsvarer i nærværende sag, og den holdning, den har indtaget på området for sine »lovgivningsmæssige« forslag.

Uden at ville forlænge en diskussion, der ikke hører hjemme på retsforhandlingernes nuværende stadium, finder jeg ikke, at disse indlæg påvirker det af mig forsvarede ræsonnement, hvorefter man, hvis overgangsforanstaltninger inden for Fællesskabet blev fundet nødvendige, selv efter indførelsen af en endelig fælles markedsordning, ikke i mangel af en sådan ordning pludselig og uden overgang kunne ophæve en eksisterende national ordning. For selv om man i visse lande muligvis antager, at alt er i orden, og at markedet fungerer godt selv uden fælles ordning, er det lovligt at nære en anden opfattelse i andre lande.

Hvad jeg ønskede at sige ved gennemgangen af det igangværende arbejde med at oprette en fælles markedsordning for

kartofler, fårekød og ethylalkohol, fremstillet af landbrugsprodukter, er, at en fælles markedsordning netop blev anset for ønskelig af de fællesskabsorganer, der er ansvarlige for disse landbrugsprodukter, og at man netop derfor ikke i disse kredse mente, at de pågældende områder kunne fungere tilfredsstillende med henblik på forfølgelsen af de i traktatens artikel 39 nævnte mål, alene på grundlag af de almindelige regler om frie varebevægelser. Jeg har senere erfaret, at Kommissionen har trukket sit forslag om en endelig fælles markedsordning for fårekød tilbage, men dette ændrer ikke noget ved sagen.

Kommissionen anfører, at forskellene i produktionspriserne for kartofler siden 1. januar 1978 er blevet betydelig mindre i alle medlemsstater, og at ophævelsen af de i Det forenede Kongerige pålagte restriktioner ikke ville have en så dramatisk virkning for dette lands producenter. Men som Det forenede Kongeriges befuldmægtigede træffende bemærkede, forholdt det sig ikke således på det tidspunkt, da Kommissionen fremsatte sin begrundede udtalelse, og det er på ingen måde sikkert, at det altid vil være sådan. Fortolkningen af tiltrædelsesakten kan i hvert fald hverken afhænge af en brevveksling med medlemsstaterne eller af en bestemt økonomisk konjunktur.

Jeg skal i denne forbindelse anføre, at de af Det forenede Kongerige trufne foranstaltninger udgjorde en integrerende del af en national markedsordning på tidspunktet for tiltrædelsen. Som svar på et spørgsmål, Domstolen har stillet Kommissionen, indrømmede denne, som den for øvrigt har anerkendt i sin stævning (s. 10, pkt. 22), at »det kan endog forholde sig således, at disse restriktioner er nødvendige for at sikre opretholdelsen af en national ordning *i dens nuværende form,* idet det er sandsynligt, at ophævelsen af importrestriktioner i en periode med overskud vil kunne tvinge den britiske regering til at opgive sin interventionsordning«. Dette svar, der vel ikke er uden en vis tvetydighed, kan ikke gøre den Kommissionen påhvilende bevisbyrde omvendt. Jeg skal tilføje, at et nationalt system, som direkte skal yde støtte til kartoffelproducenter i Det forenede Kongerige, enten ved mindstepriser eller ved »deficiency payments« eller ved mere eller mindre skjult støtte, hvorom der gives meddelelse på mere eller mindre lovlig vis, næppe fra de nederlandske eksportørers synspunkt ville være at foretrække for den nuværende ordning.

Jeg skal *til overflod* minde om de hovedargumenter, der efter min mening beviser, at forfatterne til aktens artikel 9 under de forhandlinger, som førte til tiltrædelsen, bevidst undgik ordlyden af Rom-traktatens artikel 8, stk. 7:

Perioden på fem år (1. 1. 1973 — 1. 1. 1978) var meget kortere end den frist på tolv år, der er fastsat i de tilsvarende bestemmelser i EØF-traktaten; til sammenligning tjener, at der for øjeblikket regnes med en periode på ti år for Spaniens tiltrædelse.

Valget af de ord, der er anvendt ved udformningen af aktens artikel 9, kræver en mere smidig fortolkning end de ord, der er anvendt i EØF-traktatens artikel 8. Som den franske regerings befuldmægtigede antydede, medfører nærværende tvist måske, at forfatterne ved forhandlingerne om en udvidelse, i hvert fald inden for landbrugsområdet, meget mere

udtrykkeligt vil lade overgangen fra en etape til en anden afhænge ikke af en datos automatiske udløb, men af en konstatering af, at det væsentlige af de for hver etape specielt opstillede mål faktisk er nået, og at de påtagne forpligtelser er overholdt, om nødvendigt ved at gøre systematisk brug af sikkerhedsklausuler eller ved at udskyde visse handlinger *uden tidsfrist.*

Hele systemet i tiltrædelsesaktens fjerde del hviler på en række særlige »overgangs«-foranstaltninger. Naturligvis betyder dette ikke, at de af Det forenede Kongerige vedtagne foranstaltninger efter denne fortolkning kan opretholdes i det uendelige. Dette ville kun være tilfældet, hvis visse medlemsstater ud fra en styrkeposition fortsat kun ville have en fælles ordning, der ikke frembød de samme garantier for beskæftigelse og levestandard for producenter i lande, der havde en national ordning. På dette som på andre områder må der findes kompromisser, og jeg tvivler ikke på, at de ansvarlige politikere vil vise sig i besiddelse af tilstrækkelig fantasi.

I mellemtiden er det uundgåeligt, at forskelle fortsat består mellem de oprindelige medlemsstater og de nye medlemsstater, men denne situation skyldes ikke tiltrædelsesakten, men Charmassondommen.

Fremgår det i øvrigt af denne, at de oprindelige medlemsstater lovligt kan træffe gengældelsesforanstaltninger mod kartofler fra Det forenede Kongerige?

For så vidt angår gensidigheden, kunne en sådan situation begrundes i betragtning af, at de oprindelige medlemsstater kun har påtaget sig tilsvarende forpligtelser som de nye medlemsstater, og at tempoet og fremgangsmåden ved ophævelsen af kvantitative restriktioner bør være det samme for alle.

Efter min mening er det imidlertid ikke nødvendigt med henblik på løsningen af nærværende tvist at uddybe dette spørgsmål, som er og bliver i høj grad akademisk, idet jeg anser det for udelukket, at producenterne i Det forenede Kongerige på deres eget område kan konkurrere med de nederlandske producenter, og fordi kartoffelkrigen sikkert aldrig vil finde sted.

Af ovennævnte grunde mener jeg derfor, at tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 fortsat har retsvirkning indtil iværksættelsen af en fælles markedsordning inden for kartoffelsektoren, idet denne akts artikel 9 hverken har haft til formål eller til følge at indføre en ensartet overgangsperiode, men alene at fastsætte visse overgangsforanstaltninger, som kun udløber ved udgangen af 1977, hvis datoer, frister og særlige bestemmelser ikke har fastsat noget andet i overensstemmelse med denne artikels stykke 2. Følgelig er anvendelsen af artikel 60, stk. 2, som udgør en særlig bestemmelse ifølge denne akts artikel 9, stk. 2, ikke tidsbegrænset til 31. december 1977.

Jeg foreslår derfor, at sagsøgte frifindes, og at Kommissionen idømmes sagsomkostningerne, herunder de med interventionen forbundne.