På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

1. **Spørgsmålene nr. 2 og 3/62 fra Kommissionen for Det europæiske Fællesskab mod storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien kan antages til realitetsbehandling og har fornødent grundlag;**

2. **De af Luxembourg og Belgien vedtagne forhøjelser af den særlige afgift ved udstedelse af importlicenser for honningkager og den udvidelse af afgiften til honningkagelignende varer under toldposition nr. 19.08 i den fælles toldtarif, der er foretaget efter den 1. januar 1958, strider mod traktaten.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 1962.

På præsidentens vegne
L. Delvaux
Afdelingsformand

A. Van Houtte
Justitssekretær

# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 30. OKTOBER 1962

Indhold

Indledning ..... 348

Retlig bedømmelse ..... 349

I — Vedrørende sagernes antagelse til realitetsbehandling ..... 349

II — Vedrørende realiteten ..... 350

Høje Ret.

Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab, som ifølge traktaten har til opgave at drage omsorg for gennemførelsen af dens bestemmelser for at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling (traktatens artikel 155), har indledt proceduren efter artikel 169 mod kongeriget Belgien og storhertugdømmet Luxembourg.

Følgende faktiske omstændigheder ligger til grund for denne procedure.

Ved kongelig resolution af 16. august 1957 og storhertugelig resolution af 20. august 1957 blev der i Belgien og Luxembourg indført en særlig afgift ved udstedelse af importlicenser for honningkager. Den androg oprindelig 35 francs pr. 100 kg. Ved senere resolutioner blev afgiften gentagne gange forhøjet og atter nedsat, hvilket skete på samme tidspunkter og i samme omfang i Belgien og Luxembourg. Vi kan her se bort fra enkeltheder, frem for alt lovgivningsproceduren. Det står fast, at afgiftssatsen både i Luxembourg og i Belgien på tidspunktet for sagens indbringelse lå over det niveau, der var gældende ved EØF-traktatens ikrafttræden, og at den siden ikke er blevet sænket til under dette niveau.

Ved kongelig resolution af 24. februar 1960 og storhertugelig resolution af 27. februar 1960 blev afgiften udvidet til også at omfatte honningkagelignende varer under toldposition nr. 19.08 i den fælles toldtarif.

Kommissionen var af den opfattelse, at de trufne foranstaltninger ikke var forenelige med traktaten. Den meddelte den belgiske og luxembourgske regering sit standpunkt og fremsatte den 27. september, efter at disse regeringer havde afgivet deres svar, begrundede udtalelser efter artikel 169. De frister, Kommissionen havde fastsat heri for tilvejebringelse af en traktatmæssig tilstand, forlængede den på regeringernes begæring til udgangen af november 1961. Kort før fristernes udløb erklærede den belgiske regering sig den 27. november 1961 rede til at anerkende Kommissionens standpunkt. Den ansøgte samtidig i medfør af den almindelige beskyttelsesklausul i artikel 226 om tilladelse til at bibeholde den påtalte afgift. Den luxembourgske regering forholdt sig på samme måde i en skrivelse af 4. december 1961. — Den belgiske regering anmodede den 1. februar 1962 yderligere Kommissionen om at tillade den omtvistede særlige afgift på grundlag af den principbeslutning, Rådet havde vedtaget den 14. januar 1962, om opkrævning af en udligningsafgift på bestemte varer, som fremkommer ved forarbejdning af landbrugsprodukter. Det kan allerede her siges, at ingen af disse anmodninger gav noget resultat.

Da særafgiften fortsat blev anvendt, indbragte Kommissionen endelig den 21. februar 1962 søgsmål mod de to satser.

Kommissionens påstand går ud på, at Domstolen skal fastslå, at disse stater har overtrådt deres traktatforpligtelser, for så vidt som de efter traktatens ikrafttræden har foretaget »forhøjelser af den særlige afgift ved udstedelse af importlicenser for honningkager og udvidelse af denne afgift til honningkagelignende varer under toldposition nr. 19.08 i den fælles toldtarif«.

De sagsøgte medlemsstater har ved deres regeringer nedlagt påstand om, at Domstolen skal afvise sagerne fra realitetsbehandling eller i hvert fald frifinde de sagsøgte.

På den luxembourgske regerings begæring blev sagerne på grund af deres fuldstændig identiske genstand ved kendelse af 19. juni 1962 forenet med henblik på en fælles forhandling og afgørelse.

I virkeligheden forholder det sig således, at storhertugdømmet Luxembourg ikke har nogen produktion af honningkager eller lignende varer. Luxembourg er imidlertid i kraft af en overenskomst med Belgien af 23. maj 1935 forpligtet til at tilvejebringe en fælles ordning for ind- og udførsel, i det foreliggende tilfælde til at indføre den omtvistede særlige afgift for importerede honningkager og lignende varer. Den luxembourgske regering har derfor under sagen indskrænket sig til at gentage den belgiske regerings anbringender og påstande.

*Retlig bedømmelse*

I — Vedrørende sagernes antagelse til realitetsbehandling

De sagsøgte medlemsstater mener, at sagen på grund af Kommissionens egen handlemåde skal afvises fra realitetsbehandling.

Kommissionen hævdes at have erkendt, at de trufne foranstaltninger var nødvendige for at undgå krise i den pågældende økonomiske sektor. De manglede blot at blive legaliseret efter den særlige fremgangsmåde i artikel 226. Følgelig er striden efter de sagsøgtes opfattelse en strid om rene formmæssige og processuelle spørgsmål. Yderligere har Kommissionen forhindret denne legalisering, fordi den som betingelse for at behandle ansøgningen efter artikel 226 krævede, at de kritiserede foranstaltninger først blev suspenderet. Derved har den gjort sig skyldig i misbrug af sine beføjelser og har følgelig mistet retten til at få fastslået, at de sagsøgte har overtrådt traktaten.

Hvad angår det først anførte, bestrider Kommissionen, at den nogensinde har erkendt, at ansøgningen om anvendelse af beskyttelsesklausulen i artikel 226 var velbegrundet. De sagsøgte har ikke tilbudt noget som helst bevis for rigtigheden af det af dem anførte. Yderligere afkræftes det af deres egne indlæg i anden sammenhæng. De erklærer nemlig, at Kommissionen gjorde sin *beredvillighed til behandling* af ansøgningen afhængig af bestemte betingelser, hvilket der ikke kunne være tale om, hvis Kommissionen allerede ved en første behandling var nået til et for ansøgerne gunstigt resultat. Vi behøver derfor ikke i den foreliggende sag at overveje, om Kommissionens beredvillighed til at anerkende, at en ansøgning efter artikel 226 er velbegrundet, har betydning for spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

Hvad i øvrigt angår forholdet mellem artikel 226 og 169, forekommer det mig, at man ud fra traktatens ordlyd uafviseligt kan konstatere to ting.

— Det er intet sted bestemt, at gennemførelsen af proceduren efter artikel 169 afbrydes ved en ansøgning i medfør af artikel 226. Kommissionen er således ikke forpligtet til at udsætte proceduren efter artikel 169 for først at behandle ansøgningen om anvendelse af beskyttelsesklausulen. De to procedurer er tværtimod principielt uafhængige af hinanden.

— Som Domstolen har understreget det i en anden sag, medfører en indgivelse af en ansøgning efter artikel 226 ikke i sig selv, at traktatkrænkelsen bringes til ophør, dvs. at traktaten overholdes i artikel 169's forstand. Legaliseringen af en traktatstridig tilstand opnås på denne måde først ved, at Kommissionen giver tilladelsen. — I det foreliggende tilfælde kunne man i betragtning af den forsinkede indgivelse af ansøgningerne, som yderligere ikke indeholdt nogen begrundelse, ikke regne med at opnå tilladelse før udløbet af den frist, der var sat for at bringe situationen i overensstemmelse med traktaten.

Sagen indskrænker sig følgelig til spørgsmålet, om et anerkendelsessøgsmål i visse tilfælde skal afvises fra realitetsbehandling, selv om de formelle betingelser i artikel 169 er opfyldt (fristens udløb, uden at der er tilvejebragt en traktatmæssig tilstand), dvs. om Kommissionen må give afkald på udøvelsen af den søgsmålskompetence, som står til dens disposition.

Dette spørgsmåls berettigelse kan ikke uden videre benægtes. Vi ved, at der i artikel 169 ikke er tale om en ren anerkendelsesprocedure, hvor den faktiske omstændighed, at der er forekommet en traktatkrænkelse, som nu er ophørt, er tilstrækkelig. Artiklen har tværtimod i første række til formål at hidføre en traktatmæssig tilstand; man kunne således tale om en slags tvangsprocedure. Opnås det tilstræbte resultat på Kommissionens foranledning inden for den frist, den har fastsat, er det udelukket at forelægge Domstolen den tidligere traktatstridige tilstand med henblik på en retlig bedømmelse.

Da sanktionsproceduren har denne funktion, kan man forestille sig, at retsmidlet efter artikel 169 er udelukket for Kommissionen, selv om alle formelle betingelser er opfyldt, f.eks. når det er sandsynligt, at den pågældende medlemsstat opfylder traktatforpligtelserne straks efter udløbet af den fastsatte frist, og når der ikke kan ses nogen som helst interesse i at få den oprindelige traktatkrænkelse fastslået.

Det ses dog uden videre, at det ikke forholder sig således i vort tilfælde. En ordning af forholdene tilstræbes ikke ved at foretage skridt til ophævelse af de kritiserede foranstaltninger men ved hjælp af en tilladelse fra Kommissionen efter beskyttelsesklausulen i artikel 226. Det var ikke muligt for Kommissionen at vurdere udsigterne til et gunstigt resultat af denne aktion, for de indgivne ansøgninger manglede en egentlig begrundelse, der, som den nævnte bestemmelses mening og formål klart viser, skal angives i ansøgningerne.

Selv om de sagsøgte herimod har bemærket, at Kommissionen har vægret sig imod overhovedet at foretage en behandling af ansøgningen, har vi under sagen hørt, at dette ikke er i overensstemmelse med de faktiske omstændigheder. En noget uheldig formulering i Kommissionens skrivelse af 20. december 1961 synes ganske vist at kunne bekræfte det af sagsøgerne anførte. Men det står fast, at Kommissionen modtog de sagsøgtes delegerede den 14. december 1961 og ved denne lejlighed, efter at man først havde diskuteret spørgsmålet om foranstaltningernes suspension, erklærede sig parat til i alle tilfælde at modtage talmæssigt specificerede oplysninger fra de sagsøgtes repræsentanter.

Kommissionen har i virkeligheden aldrig fået oplyst nogen begrundelse. Vi må derfor konstatere en forsømmelse fra de sagsøgtes side, hvilket medfører, at de ikke med henblik på at få sagen afvist kan påberåbe sig et eventuelt gunstigt udfald af deres ansøgninger og Kommissionens manglende gode vilje.

Jeg vil herefter antage, at man selv ved en uformalistisk fortolkning af artikel 169 ikke kan tale om et proceduremisbrug og en forsømmelse fra Kommissionens side.

Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

II — Vedrørende realiteten

Faktisk angår striden fortolkningen af traktatens artikel 12, hvorefter »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«. Det må altså undersøges, om den afgift, som den belgiske og luxembourgske regering opkræver ved udstedelse af importlicenser for honningkager og lignende varer, er en afgift med tilsvarende virkning som told i artikel 12's forstand.

De sagsøgte henviser som begrundelse for deres foranstaltninger først til GATT's bedømmelse af afgiften og til den omstændighed, at Fællesskabets organer selv i anden sammenhæng ikke har vurderet afgifter af den her omtvistede art som afgifter med tilsvarende virkning som told.

Særlige afgifter ved udstedelsen af importlicenser anses — ifølge de sagsøgte — ikke af GATT som afgifter med tilsvarende virkning som told. I GATT's liste II er der tale om, at afgifter af denne art, der opkræves i Beneluxstaterne, ikke konsolideres.

Hertil må det bemærkes, at de sagsøgtes påberåbelse af GATT (General Agreement on Tarifs and Trade), der blev indgået i 1947, er en indvending, der ikke kan lægges til grund. Der er ingen identitet eller sammenlignelighed mellem denne organisationsform og EØF i deres mål eller de fremgangsmåder, der anvendes for at nå målene. Dette må så meget mere understreges, som man inden for rammerne af GATT gjorde den erfaring,

at »værdien af, at man har konsolideret de afgifter, der er tilladt for den enkelte vare, er sat over styr ved anvendelsen af ikke-tarifmæssige beskyttelsesforanstaltninger«.

(Tredje beretning fra den 18. sessions 2. udvalg, citeret i uddrag af de sagsøgte under den mundtlige forhandling).

Det skal desuden tages i betragtning, som Kommissionens repræsentant med rette fremhæver, at der af den omstændighed, at de belgisk-luxembourgske særlige afgifter nævnes, også kan drages den slutning, at disse principielt var omhandlet af GATT, da den konstatering, man foretog i liste II, ellers ikke havde været nødvendig.

Hvad angår fællesskabsorganernes adfærd, henviser de sagsøgte til, at Kommissionen hidtil har undladt at udstede direktiver efter artikel 13, stk. 2 med henblik på afskaffelse af særlige afgifter som dem, der opkræves i

Belgien og Luxembourg ved udstedelse af importlicenser for honningkager og lignende varer. Dermed skulle den stiltiende have anerkendt, at sådanne afgifter ikke har tilsvarende virkning som told, og at de ikke skal bedømmes efter artikel 12.

Vi har på grundlag af Kommissionens skriftlige indlæg erfaret, at denne udlægning ikke er rigtig. Når der indtil nu ikke er udarbejdet direktiver i henhold til artikel 13, stk. 2, skyldes det, at Kommissionen ville mildne de ugunstige følger, der efter traktaten kunne indtræde for de forarbejdere af landbrugsprodukter, som er underlagt en national markedsordning, på grund af told- og kontingentsænkningen for de varer, der er skabt ved forarbejdning. Den har imidlertid stedse vendt sig imod en forhøjelse af disse afgifter, altså forsøgt at sætte en efter dens opfattelse korrekt anvendelse af artikel 12 igennem. Retstvisten præjudiceres derfor ikke af Kommissionens tidligere adfærd.

Når det i et Aide-mémoire fra Ministerrådets sekretariat i forbindelse med associeringspørgsmål konstateres, at udligningsafgifterne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i »de Seks« ikke skal anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, kan der ikke deraf drages den slutning, at alle afgifter i medlemsstaterne med tilsvarende eller lignende funktion er traktatmæssige. Det drejer sig her om en udtalelse, der ikke er tænkt som en forbindende traktatfortolkning, og som heller ikke kan anses for en sådan. Den skulle derimod klarlægge visse omstændigheder med henblik på associeringsforholdene, og man kan omvendt sige, at man ikke ville have foretaget denne klarlæggelse, hvis det stod fast, at afgifter af denne art var irrelevante for traktaten.

Det er endelig heller ikke noget vægtigt argument for rigtigheden af de sagsøgtes opfattelse, at de henviser til den allerede nævnte rådsforordning af 4. april 1962 om opkrævning af en udligningsafgift på visse varer, som fremkommer ved forarbejdning af landbrugsprodukter. Den omstændighed, at der i medfør af denne forordning efter bemyndigelse fra Kommissionen kan opkræves en udligningsafgift ved import af visse produkter på grund af de prisforskelle, der består i medlemsstaterne for bestemte basisprodukter, beviser snarere, at de nævnte afgifter uden denne legislative foranstaltning måtte anses for traktatstridige.

Da ingen af disse argumenter følgelig giver os noget holdepunkt for at afgøre tvisten til fordel for de sagsøgte, skal det forsøges at fortolke den omstridte bestemmelse om afgifterne med tilsvarende virkning som told ud fra traktatens samlede system og derefter fastslå, om Kommissionens indvending er berettiget.

Ved en fortolkning af artikel 12 drejer det sig efter Kommissionens opfattelse om at undersøge, hvilke virkninger der er fælles for al told, altså at klarlægge toldens karakter med henblik på de frie varebevægelser. Under denne undersøgelse mener den at have fundet det afgørende kriterium i den omstændighed, at told kun belaster importerede varer og ikke indenlandske.

De sagsøgte ser — for så vidt det drejer sig om beskyttelsestold — toldens karakteristiske virkning i den omstændighed, at importerede varer i kraft af denne fordyres, hvorved de nationale produkter sikres mod udenlandsk konkurrence, og der skabes en vis bremse på importen. Det er derimod den kritiserede særlige afgifts opgave inden for rammerne af en markedsordning at sørge for en prismæssig tilpasning i den forstand, at de indenlandske producenter garanteres de samme konkurrencevilkår hvad angår produktionsomkostningerne for basisprodukterne.

Hvad angår den omstridte afgifts faktiske virkninger, har Kommissionen uimodsagt erklæret, at slutprisen på de honningkager, der importeres fra de andre medlemsstater, også ville være højere end den belgiske hjemmemarkedspris, selv om importafgiften blev sænket til under det ved traktatens ikrafttræden gældende niveau. Der kan således i det mindste ikke med henblik på slutprisen være tale om, at den særlige afgift har en udlignende funktion. Dette er imidlertid også tvivlsomt, hvad angår produktionsprisen for basisprodukterne, for man kan dårligt forestille sig, at en generel enhedsafgift virker udlignende på samme måde over for alle medlemsstater, når priserne på basisprodukterne ikke er den samme i medlemsstaterne.

I relation til den retlige side af sagen må det først slås fast, at parterne ikke er uenige, i det mindste ikke hvad angår udgangspunktet for deres fortolkningsbestræbelser og i deres måde at anskue den afgørende problemstilling på. Da den omtvistede standstill-bestemmelse i artikel 12 er en bestanddel af afdelingen om fjernelse af tolden mellem medlemsstaterne og dermed en bestanddel af det første traktatafsnit om frie varebevægelser, består det afgørende problem egentlig i at se bort fra alle toldens uvæsentlige og tilfældige følgevirkninger og betragte dens virkning for de frie varebevægelser, som skal lettes gennem traktaten.

I teorien findes nogle udtalelser om det her behandlede problem[1].

Disse få citater kan naturligvis ikke give mere end en antydning. Men det er nu engang påfaldende, at ingen definition som kriterium angiver fordyrelse af importerede varer i forhold til indenlandske priser.

Kommissionen har med rette henvist til, at det i almindelighed ikke er toldpolitikkens mål at skaffe de indenlandske producenter en differencerente. Megen told indskrænker sig til en udligningsvirkning, hvilket ligeledes fremgår af teorien[2].

Frem for alt inden for rammerne af en harmonisk udformet toldtarif bliver talrige satser for færdigvarer udmålt på grundlag af satserne for basisprodukter. Denne kendsgerning har medført, at Kommissionen netop i den her omtvistede særlige afgifts udlignende funktion ser et typisk toldretligt anliggende. — Lejlighedsvis fastsættes tolden af hensyn til prispolitikken også således, at det indenlandske prisniveau ikke nås.

Alligevel har alle disse former for told en vis beskyttelsesvirkning; de har, som det siges i en væsentlig kommentar til den tyske afgiftsordning[3], »markedsregulerende virkning«, dvs. en funktion, som de sagsøgte i særlig grad har fremhævet for deres særlige afgift.

Jeg vil derfor i overensstemmelse med Kommissionen antage, at der tilbage som væsentlig virkning af toldopkrævning i virkeligheden bliver, at den ensidigt belaster importerede varer, og at belastningsgraden lige så lidt som opkrævningens form spiller nogen rolle. Ganske vist hæmmer belastningen varebevægelserne mellem staterne forskelligt alt efter dens højde; men en hæmmende virkning foreligger ikke kun ved en overskridelse af det indenlandske prisniveau.

Heraf følger for det foreliggende tilfælde først, at den kritiserede særlige afgift, hvis afgiftskarakter ikke er bestridt, har tilsvarende virkninger som told, da den kun opkræves ved udstedelse af importlicenser, dvs. kun belaster importeret gods.

Dette resultat og dermed anvendelsen af artikel 12 forsøger de sagsøgte at komme uden om ved at påberåbe sig andre traktatbestemmelser, andre mål i traktaten (især tilvejebringelsen af lige konkurrencevilkår — artikel 3, litra f) og traktatens ånd. De henviser især til artikel 95, som foreskriver, at »ingen medlemsstat direkte eller indirekte (må) pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer«. De kræver, at i det mindste grundideen i denne bestemmelse anvendes på deres tilfælde, dvs. at det undersøges, om de særlige afgifter for

1 — Ifølge Dalloz, »Petit dictionnaire de Droit« (1951, side 488), er told, for så vidt det ikke drejer sig om finanstold, »destinés à l'importation, à compenser l'écart existant entre le prix des produits étrangers importés et celui des produits similaires français . . .«. — Allix, »Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française (6. udgave, 1931, side 865), anser det for et væsentligt formål med beskyttelsestolden at beskytte den indenlandske industri mod udenlandsk konkurrence — I »Handwörterbuch der Rechtswissenschaft« af Stier-Somlo, Elster (1929, bind VI, side 1035), defineres told som en »afgift, der opkræves ved overskridelsen af en stats grænser«. Det er — hvis det er beskyttelsestold — dens funktion af besværliggøre konkurrencen for at beskytte den indenlandske produktion. I »Handbuch der Finanzwissenschaft, 1952, bind II, side 725, findes endelig følgende definition: »Indførselstold er afgifter, der opkræves ved indførsel af alle eller bestemte varer til toldområdet.«

2 — Handbuch der Finanzwissenschaft, ibidem, side 726: »Man taler om udligningstold, når der opkræves supplerende told på værer, for hvis produktion, fabrikation eller udførsel der direkte eller indirekte ydes præmier eller støtte, og denne told normalt svarer til præmiernes eller støttens anslåede beløb.
Som udligningstold betegnes også indførselstold eller lignende afgifter, som skal udligne den belastning, interne afgifter er for den indenlandske produktion, over for udenlandsk konkurrence«.

3 — Hübschmann — Hepp — Spitaler, Kommentar zur Reichsabgabenordnung, 1. — 4. udgave, 1961, ad § 1, side 4.

honningkager svarer til de interne afgifter, som pålægges de belgiske honningkageproducenter. Produktionen af honningkager skulle ved anvendelse af importeret rug være belastet af den lovligt opkrævede importafgift på rug og ved anvendelse af indenlandsk rug belastet af, at prisen på belgisk rug kunstigt holdes over verdensmarkedsprisen.

Det er åbenbart, at en direkte anvendelse af artikel 95 ikke kommer i betragtning her. For det første er afgifter på importrug — som Kommissionen fremhæver det — ikke en almindelig intern afgift i artikel 95's forstand men en importafgift, som belaster udenlandsk rug ved, at dennes pris sættes i vejret. For det andet fremstilles en betydelig del af de producerede honningkager af belgisk rug, som ikke er belagt med en tilsvarende afgift. Når de sagsøgte bemærker, at den belgiske hjemmemarkedspris kunstigt holdes oppe, er det muligt, at dette også skaber en særlig belastning for de honningkageproducenter, som forarbejder indenlandsk rug. Ingen vil dog tale om afgifter ved sådanne statslige foranstaltninger, som af hensyn til og til gavn for producenterne bevirker en forhøjelse af priserne på bestemte goder. — Ville man alligevel udvide anvendelsesområdet for artikel 95 til sådanne forhold, ville der opstå alvorlig fare for traktatens virkeliggørelse.

Kommissionen henviser med rette til, at produktionsomkostningerne i medlemsstaterne også på forskellig vis påvirkes af andre faktorer (f. eks. af sociale byrder, lønudgifter, energiomkostninger, kreditudgifter, priser på de investerede goder osv.). Det er så godt som umuligt at kontrollere alle disse produktionsomkostningsfaktorer for hver national produktion, så meget mere som de ændrer sig med tiden og er forskellige for de enkelte virksomheder. Man ville således let i vidt omfang kunne fjerne virkningen af toldskrankernes ophævelse, hvis det var tilladt via artikel 95 generelt at indføre en udligning for nationale byrder af en hvilken som helst art. Konsekvensen ville uundgåeligt blive en vidtgående opløsning af traktatens idé om gennemførelsen af frie varebevægelser. Jeg kan herefter ikke tilslutte mig den foreslåede udvidende fortolkning af artikel 95 og må konstatere, at artiklen ikke giver noget holdepunkt for at anse de kritiserede foranstaltninger for berettigede.

De sagsøgte fremhæver endvidere, at importafgiften på honningkager skulle være en nødvendig følge af den af traktaten tolerede nationale landbrugspolitik. For at undgå forstyrrelser i forarbejdningsindustrien, som kunne virke tilbage på landbrugsmarkedet, måtte denne industri ydes en tilsvarende beskyttelse. Den omtvistede særlige afgift retter sig efter afgiften på importeret rug: dens virkning er også i denne sammenhæng altid den samme, selv ved ændrede satser, hvorfor man ikke kan tale om en ulovlig forhøjelse. Når Kommissionen, »en l'absence de texte«[1], forsøger at finde en begrundelse for landbrugspolitikken i traktatens ånd, er det efter de sagsøgtes opfattelse inkonsekvent, at den, hvad angår forarbejdede produkter, strengt holder sig til traktatens ordlyd og lader dens mål ude af betragtning.

Som vi alle ved, indeholder traktaten i et særligt afsnit regler om landbruget, som medfører et brud på traktatens grundlæggende skema. Bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse, dvs. også bestemmelserne om toldunionen, gælder kun for landbrugsvarer, for så vidt andet ikke er bestemt i artiklerne 39—46 (artikel 38, nr. 2). — Især under påberåbelse af artikel 43 (afløsning af nationale markedsordninger med fælles organisationsformer) og artikel 45 (lovligheden af langtidsaftaler mellem eksporterende og importerende medlemsstater) har Kommissionen rammende forklaret, at indtil indførelsen af en fælles landbrugspolitik kunne de nationale markedsordninger med deres særordninger for landbrug bestå uantastet, dvs. også opkrævningen af importafgifter af forskellig størrelse for landbrugsprodukter. Men det er fuldstændigt klart ifølge traktaten, at denne særordning kun gælder for de varer, der er opført i traktatens bilag II (artikel 38, nr. 2) Blandt disse varer findes ikke honningkager og honningkagelignende varer af rug og rugmel, der i øvrigt heller ikke er varer, som har undergået en første bearbejdning (artikel 38, nr. 1).

Kommissionen indrømmer imidlertid selv, at der på grund af den forskellige regulering af på den ene side landbrugsvarer og på den anden side forarbejdede produkter kan indtræde

1 — Duplik, side 38.

disharmonier, ja endog forstyrrelser i medlemsstaternes økonomi. Spørgsmålet er derfor, hvordan disse følger kan undgås eller mildnes, uden at der øves vold mod traktatens system.

Når de sagsøgte til deres forsvar henviser til traktatens artikel 3, litra f, som bestemmer, at der skal gennemføres en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes, er det med rette, at Kommissionen indvender, at artikel 3, litra f beskriver *Fællesskabets* virke men aldrig kan danne grundlag for autonome handlinger fra medlemsstaternes side, som går ud på at fravige visse traktatprincipper for at udligne ufordelagtige følger af traktatens virkeliggørelse.

Bortset fra dette rejser udvidelsen af særordningen for landbrugsvarer alvorlige betænkeligheder.

— Det strider mod elementære fortolkningsprincipper stiltiende at udstrække undtagelsesbestemmelser til faktiske forhold, som ikke udtrykkeligt er omfattet, og dermed at udvide kredsen af tilfælde, hvor en generel traktatregel (in casu artikel 12) fraviges.

— Traktaten nævner forarbejdede varer i flere bestemmelser. I artikel 38, stk. 1 tales om varer, som har undergået en første bearbejdning, og disse henføres under de særlige regler for landbrugsvarer. I traktatens bilag II er der opført en række af sådanne forarbejdede varer. Herudover kunne listen i bilag II ifølge artikel 38, stk. 3 suppleres ved en beslutning fra Rådet. — Uden at give det udseende af, at der er tale om en fuldstændig opregning, kan jeg yderligere nævne artikel 10, stk. 2, 2. afsnit, artikel 21, stk. 2, artikel 25, stk. 2, artikel 37, artikel 43, stk. 4 og artikel 45, stk. 3 som bestemmelser om forarbejdede varer. Man kan således ikke sige, at traktatens forfattere ikke har været opmærksomme på de problemer, der hænger sammen med varernes forarbejdning, og bruge dette som begrundelse for, at de forarbejdede varer behandles som basisprodukterne.

Jeg kan følgelig ikke anerkende de argumenter, som de sagsøgte udleder af traktatens bestemmelser om landbruget. Dermed bortfalder ligeledes deres bemærkning om, at de kritiserede særlige afgifter altid har været udmålt med henblik på landbrugspolitikkens udformning, og at deres virkninger trods forskelligt niveau hele tiden har været de samme i betragtning af deres funktion inden for landbrugspolitikkens rammer. For artikel 12's vedkommende kommer det ikke an på graden af en særafgifts tilsigtede virkning men alene på den omstændighed, at en særafgifts sats forhøjes.

Ved bedømmelsen af de omtvistede foranstaltninger når jeg således til et resultat, som den belgiske regering selv tidligere har forsvaret. Da Forbundsrepublikken Tyskland nemlig udvidede importafgiften på malt i sin markedsordning for byg, henviste den belgiske regering til, at denne beslutning svarede til en ensidig indførelse af en importafgift med tilsvarende virkning som told, og at den stred mod traktatens artikel 12.

Kommissionen har under sagen tydeligt vist, på hvilken måde man kan komme ud over de nævnte tænkelige vanskeligheder. Efter traktatens system er der for det første mulighed for i tilfælde af forstyrrelser at søge tilflugt til den generelle beskyttelsesklausul, som er fastsat i traktatens artikel 226. Andre medlemsstater har med held fulgt denne vej, og de sagsøgte selv har med deres ansøgninger af 27. november 1961 og 4. december 1961 taget det første skridt dertil.

Vi har endvidere hørt, at Rådet i medfør af de beføjelser, der er fastsat i traktatens artikel 235 med henblik på udfyldning af huller i traktaten, den 4. april 1962 vedtog en beslutning, som er beregnet på sagsforhold som de her foreliggende. Jeg tænker på beslutningen om opkrævning af en udligningsafgift på visse varer, der fremkommer ved forarbejdning af landbrugsprodukter. Også de sagsøgtes repræsentanter stemte for denne beslutning. Den belgiske regering drog konsekvenserne af den, for så vidt som den 1. februar 1962 anmodede om, at den måtte blive anvendt på tilfældet med honningkageproduktionen, ganske vist uden at opnå en positiv afgørelse.

Det skal ikke undersøges her, om disse muligheder efter den bestående konkrete udformning og deres praktiske anvendelse altid giver løfte om tilfredsstillende resultater. Vi bemærker blot her, at de — ud fra en abstrakt og principiel betragtning — ikke bare

har det fortrin, at de indføjer sig i traktatens system uden at krænke traktaten selv og fremkalde fare for en opløsning af dens principper; de ligger ydermere på linje med Fællesskabets supranationale opbygning, med hvilken medlemsstaternes ensidige, autonome foranstaltninger i tvivlstilfælde kun forliges dårligt.

På denne baggrund må der gives Kommissionen medhold i dens standpunkt, og det må fastslås, at kongeriget Belgien og storhertugdømmet Luxembourg har overtrådt deres traktatforpligtelser ved efter traktatens ikrafttræden at have foretaget forhøjelse af den særlige afgift, der opkræves ved udstedelse af importlicenser for honningkager, og ved at have udvidet opkrævningen af denne afgift til honningkagelignende varer under toldposition nr. 19.08 i den fælles toldtarif.