DOMSTOLENS DOM
AF 16. MARTS 1977 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik

»Kartofler«

Sag 68/76

Sammendrag

1. *Kvantitative restriktioner — ophævelse — foranstaltninger med tilsvarende virkning — begreb*
   (EØF-traktatens artikel 30)

2. *Landbrug — overgangsperiode — udløb — kvantitative udførselsrestriktioner — foranstaltninger med tilsvarende virkning — ophævelse — vare som ikke er omfattet af en fælles markedsordning — undtagelse — ulovlighed*
   (EØF-traktatens artikel 34)

1. Enhver særlig formalitet i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet udgør en hindring for de frie varebevægelser, idet den virker forsinkende og holder de erhvervsdrivende tilbage fra at indgå handler.

2. Efter overgangsperiodens udløb kan artiklerne 39-46 ikke påberåbes som støtte for en ensidig fravigelse af kravene i traktatens artikel 34, ej heller for så vidt angår en landbrugsvare, for hvilken der endnu ikke er blevet oprettet en fælles markedsordning.

I sag 68/76

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sine juridiske konsulenter Sven Ziegler og Jean Amphoux som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN FRANSKE REPUBLIK, repræsenteret af Noël Museux som befuldmægtiget og af P. Coste, som assisterende befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Sidre, Ambassade de France, 2, rue Bertholet,

sagsøgte,

1 — Processprog: Fransk.

agående konstateringen af, at Den franske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktaten, særligt artikel 34, idet Den franske Republik fra den 25. oktober 1975 har gjort udførsel til de andre medlemsstater af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif betinget af, at der fremlægges en udførselserklæring, som skal være forsynet med en påtegning fra Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (fond for udvikling og regulering af landbrugsmarkederne, herefter kaldet FORMA), og idet denne påtegning ikke udstedes uden forsinkelse,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og de af parterne under skriftvekslingen fremførte anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

I bekendtgørelsen fra det franske toldvæsens generaldirektør af 30. januar 1967 (Den franske Republiks Journal Officiel (JO) af 31. 1. 1967, s. 1127), som senest ændret ved bekendtgørelse af 20. oktober 1975 (Den franske Republiks JO af 30. 10. 1975, s. 11212) er der givet en række bestemmelser om visse indførsels- og udførselsprocedurer. I afsnit 2, kapitel 1, anden afdeling findes de nærmere regler om proceduren for vareudførsler, som er betinget af, at der fremlægges »en forud påtegnet erklæring«. Efter disse bestemmelser er der ingen mulighed for at nægte denne påtegning.

I løbet af 1975 opstod der en alvorlig mangel på kartofler i hele Fællesskabet, hvilket medførte betydelige prisforhøjelser.

Den 22. oktober 1975 meddelte Den franske Republik Kommissionen, at den

havde til hensigt at underkaste udførslen af kartofler en vis kontrol. Samtidig oplyste den dog, at der herved alene ville blive stillet formelle krav, der ville blive imødekommet automatisk.

Ved bekendtgørelse, som var rettet til kartoffeleksportørerne og omfattede eksport af visse kategorier kartofler til ethvert land, og som blev offentliggjort i Den franske Republiks JO af 25. oktober 1975, gjorde Den franske Republik udførsel af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif betinget af, at der blev fremlagt en af FORMA påtegnet udførselserklæring. Denne erklæring var gyldig i to måneder.

Bekendtgørelsen siger intet om, hvorvidt FORMA kan afvise at foretage en sådan påtegning på den pågældende erklæring.

I to »Bulletins d'information« (herefter kaldet »informationsbulletiner«) nr. 702 og 703 fra det franske landbrugsministerium, der var dateret henholdsvis den 8. og 15. november 1975, blev det meddelt, at bekendtgørelsen havde til formål dels at bremse og dels at »regulere« udførslen.

Sidstnævnte informationsbulletin havde følgende ordlyd:

»Efter den af økonomi- og finansministeren for nyligt trufne foranstaltning til regulering af udførslerne af kartofler, er repræsentanterne for producenter og kartoffelhandlere blevet modtaget den 4. november hos direktøren for FORMA for at blive informeret om den nye udførselsprocedure.

— Hver uge fastsætter økonomi- og finansministeriet et kontingent af udførselstilladelser (af en måneds gyldighed): dets størrelse afpasses efter markedet;
— et interministerielt udvalg træder sammen hver torsdag og fordeler dette kontingent blandt de forskellige ansøgere;
— følgende eksportmarkeder får prioritet: de traditionelle aftagerlande (Forbundsrepublikken Tyskland og særligt Saar, Italien, det fransktalende Afrika), de sædvanlige eksportører og de eksportører, som har underskrevet lagerkontrakter med SNIPOT (Société nationale interprofessionnelle de la pomme de terre).«

Ved telex af 3. december 1975 meddelte Kommissionen Den franske Republik, at den var af den opfattelse, at denne udførselsprocedure måtte anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Ved telex af 19. december 1975 sendte Den franske Republik Kommissionen en række yderligere oplysninger om udførselsproceduren for kartofler, hvori det hed, at der blot var tale om en procedure med henblik på at få kendskab til eksportørernes salgshensigter.

I skrivelse af 26. december 1975 til den franske regering gentog Kommissionen det i det nævnte telex tidligere udtrykt synspunkt, og anmodede i henhold til EØF-traktatens artikel 169 den franske regering om at fremsætte sine bemærkninger til Kommissionen inden 20 dage.

I skrivelse af 12. januar 1976 opfordrede Kommissionen den franske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden 10 dage efter skrivelsens modtagelse.

I skrivelse af 27. januar 1976 meddelte Frankrigs faste repræsentation Kommissionen, at

»... bekendtgørelsen af 25. oktober sidste år til eksportørerne har ikke til formål at indføre kvantitative restriktioner i samhandelen inden for Fællesskabet. Udførselsstatistikken ... viser tværtimod, at salget fra Frankrig inden for denne sektor er vokset i 1975 i forhold til de tidligere år.

Den i Frankrig gennemførte procedure kan, så længe der imødeses gennemført tilstrækkeligt effektive fællesskabsbestemmelser ligesom i andre medlemsstater, endog bidrage til at udbedre den alvor-

lige knaphed, som Fællesskabet for øjeblikket befinder sig i ...«

I en begrundet udtalelse til Den franske Republik i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anførte Kommissionen i skrivelse af 24. marts 1976, at:

»ved fra den 25. oktober 1975 at have gjort udførslen til de andre medlemsstater af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif betinget af, at der fremlægges en af FORMA påtegnet udførselserklæring, som denne i øvrigt ikke udstedte uden forsinkelse, har Den franske Republik ikke overholdt den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34, stk. 1«.

Kommissionen opfordrede Den franske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden 14 dage til at rette sig efter den begrundede udtalelse.

I skrivelse af 22. juni 1976 meddelte Frankrigs faste repræsentation Kommissionen, at:

»... markedsforstyrrelserne i 1975 som følge af knapheden på denne vare, havde foranlediget min regering til at iværksætte en statistisk kontrol med disse udførsler og til at opretholde de sædvanlige handelsstrømme.

Denne undtagelsesforanstaltning, som blev taget i brug i mangel af tilstrækkeligt effektive fællesskabsbestemmelser, kan næppe anses for at indebære kvantitative restriktioner for samhandelen.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Frankrigs eksport var større i 1975 end i 1974, og at forklaringen på den meget kraftige nedgang i udførslen i de første måneder af 1976 ikke skal søges i de foranstaltninger, som blev indført den 25. oktober 1976, men udelukkende i vareknapheden.

Endelig ønsker min regering at gøre opmærksom på, at de erhvervsdrivende nu kan eksportere uden formaliteter ...«

Ved telex af 29. juni 1976 fra Kommissionen til Frankrigs faste repræsentation anmodede Kommissionen denne om følgende:

»... De bedes inden tre dage oplyse over for Kommissionen, om ... den franske regering har ophævet eller truffet de nødvendige foranstaltninger til at ophæve (gennem en bekendtgørelse i Den franske Republiks JO) den bekendtgørelse til eksportører af visse sorter af kartofler, omfattende eksport til alle lande, som blev offentliggjort i Den franske Republiks JO af 25. juni 1975, samt oplysning om datoen for ophævelsens ikrafttræden«.

Denne skrivelse forblev ubesvaret.

Ved forordning (EØF) nr. 128/76 (EFT L 14, 1976, s. 6) af 20. januar 1976 suspenderede Rådet toldsatserne i den fælles toldtarif for kartofler.

I forordning nr. 348/76 (EFT L 43, s. 14) af 17. februar 1976 om de foranstaltninger, der skal træffes på grund af forsyningsvanskeligheder inden for kartoffelsektoren, anførte Rådet i betragtningerne, at

»knapheden på kartoffelmarkedet ... og risikoen for stigning i leveomkostningerne ... er yderligere forværret ved udførsel af kartofler til tredjelande, hvoraf nogle yder importtilskud og derved tilskynder til disse udførsler; for at sikre forsyningen i Fællesskabet er det derfor nødvendigt midlertidigt at fastsætte en afgift ved udførsel af disse produkter til tredjelande«

hvorfor det i artikel 1 bestemmes, at der skulle opkræves en afgift på udførslen af disse varer på 25 RE pr. 100 kg.

Ved stævning indgivet den 17. juli 1976 har Kommissionen herefter i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2 anlagt sag ved Domstolen mod Den franske Republik under henvisning til de påberåbte traktatskrænkelser.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige retsforhandling uden yderligere bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand

— det statueres, at Den franske Republik ved fra den 25. oktober 1975 at have gjort udførsel til de andre medlemsstater af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif betinget af, at der fremlægges en af FORMA forud påtegnet udførselserklæring ikke har overholdt den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34;

— Den franske Republik tilpligtes at bære sagens omkostninger.

Den franske Republik har nedlagt følgende påstand:

— det statueres, at Den franske Republik ved fra den 25. oktober 1975 at have gjort udførsel til de andre medlemsstater af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif betinget af, at der fremlægges en af FORMA forud påtegnet udførselserklæring har overholdt den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34;

— Kommissionen tilpligtes at bære sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde og indsigelser

1) Om den franske foranstaltning kan betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion

Kommissionen har gjort gældende, at den franske foranstaltning indebærer en klar overtrædelse af EØF-traktatens artikel 34, stk. 1. Kommissionen har herved i første række henvist til Domstolens dom i sag *International Fruit Company* mod *Produktschap voor Groenten en Fruit* (Recueil 1971, s. 1107), ifølge hvilken »ethvert krav om im- eller eksportlicens eller enhver anden tilsvarende fremgangsmåde, den være sig af nok så formel karakter«, er at anse for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i handelen inden for Fællesskabet.

Der er efter Kommissionens opfattelse ingen forskel, bortset fra benævnelsen, mellem den franske foranstaltning, og den foranstaltning, som Domstolen i den daværende sag har erklæret for ulovlig. En licens og en forud påtegnet erklæring er i praksis det samme. For eksportørerne indebærer sådanne formaliteter alene ved deres eksistens blot øget administrativt arbejde og forsinkelser.

En medlemsstat kan lovligt indsamle statistiske oplysninger om kartoffelhandelen, men ikke ved hjælp af foranstaltninger, der har tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Kravet om en forud påtegnet udførselserklæring er i strid med retten til fri bevægelighed, idet der ikke vil kunne foretages nogen eksport, såfremt dette krav ikke efterkommes.

Den franske foranstaltning er nemlig ikke blot en formalitet. De nævnte informationsbulletiner viser, hvad proceduren egentlig går ud på. Disse bulletiner er ugentlige meddelelser, som affattes og udsendes af det offentlige informationskontors vicedirektion og af landbrugsministeriets dokumentationstjeneste. Den beskrivelse, der blev givet i disse ugentlige meddelelser er blevet bekræftet af de oplysninger, som Kommissionen har kunnet indhente i de berørte erhvervskredse.

Forklaringen på, at statistikkerne viser, at udførslen af kartofler til de andre medlemsstater steg, efter at foranstaltningen var blevet gennemført, må søges i knapheden og i den kraftige forøgelse af efterspørgslen i visse lande. Intet taler for, at eksporten ville have været endnu større,

såfremt den franske foranstaltning ikke var blevet indført. Disse statistikker er altså ikke afgørende. (Jf. sagen *Kommissionen* mod *Forbundsrepublikken Tyskland*, Sml. 1975, s. 181).

Beviskravene er små, når man står over for en ordning, der i det væsentlige er identisk med en anden ordning, som allerede er blevet anset for at være i modstrid med traktatens artikel 30 ff. Men Kommissionen mener i øvrigt at have påvist, at den franske foranstaltnings formål og virkning var at begrænse eksporten. Selv om det er rigtigt, at kontrolordningen har haft en regulerende virkning på udførslerne ved at indskrænke den del af udførslerne som går til tredjelande, er dette netop et bevis for, at ordningen, som anvendes uden forskel og efter de samme betingelser over for tredjelande og medlemsstaterne, har samme begrænsende virkning på udførslerne til disse medlemsstater eller i hvert fald til nogle af dem, når det tages i betragtning, at påtegningen af udførselserklæringerne sker efter prioritet.

Den franske Republik har gjort gældende, at den til eksportørerne rettede bekendtgørelse kun indebar en statistisk kontrolforanstaltning, som ikke har nogen virkning på samhandelen og derfor ganske afgjort er forenelig med artikel 34. Frankrig har anført, at de oplysninger, der er givet i informationsbulletinerne, naturligvis ikke kan tillægges større vægt end den franske regerings officielle holdning, således som den er kommet til udtryk to gange over for Kommissionen. Der er tale om formaliteter, der opfyldes helt automatisk, som ikke har andet formål end at opnå kendskab til eksportørernes salgshensigter.

Bekendtgørelsen til eksportørerne var efter Den franske Republiks opfattelse egnet til at afhjælpe knapheden og den holdt sig desuden klart inden for den beføjelse, som er tillagt medlemsstaterne i medfør af Rådets forordning nr. 348/76. Denne forordning giver nemlig medlemsstaterne mulighed for at forbyde udførslen af kartofler til tredjelande. Gennemførelse af en sådan foranstaltning forudsætter imidlertid, at der findes effektive midler til at kontrollere handelsstrømmene. Alene på grundlag af udbuddets karakteristika (mange, spredte og meget lidt organiserede producenter), er det ikke muligt på forhånd at opnå kendskab til, om udførslen går til en medlemsstat eller et tredjeland. At bestride den statistiske kontrolforanstaltnings berettigelse er i virkeligheden ensbetydende med at fratage den pågældende bestemmelse i forordning nr. 348/76 den virkning, som er tilsigtet, og dermed ensbetydende med at forbyde enhver konkret foranstaltning, som har til formål at beskytte samhandelen inden for Fællesskabet.

Domstolen har med god grund aldrig anset midler til at vinde indsigt i de økonomiske forhold for at være i modstrid med fællesskabsretten. Sagerne *International Fruit* tager kun sigte på import- og eksportlicenser og enhver anden tilsvarende fremgangsmåde. Det må være klart, at en statistisk kontrolordning ikke kan anses for en fremgangsmåde, der svarer til eksportlicenser.

Den til eksportørerne rettede bekendtgørelse er en ren statistisk kontrolforanstaltning og kan derfor ikke på nogen måde være i strid med EØF-traktatens artikel 34. Det er tilstrækkeligt at henvise til den franske udenrigshandelsstatistik for kartofler for at blive klar over, at den omtvistede foranstaltning hverken direkte eller indirekte har restriktive virkninger på samhandelen inden for Fællesskabet men tværtimod i væsentlig grad har forøget denne. Så længe ordningen har været i kraft, har Frankrig nemlig leveret 34 % flere kartofler end tidligere til sine handelspartnere, og eksportandelen til medlemsstaterne steg fra 64 % til 83 %.

I sag 12/74, *Kommissionen* mod *Forbundsrepulikken Tyskland* har Domstolen nemlig kendt for ret, at »det ikke [er] nødvendigt at bevise, at disse foranstaltninger faktisk indskrænker indførslen af

de omhandlede produkter, men ... blot at de kan hindre 'import, der uden disse foranstaltninger ville have kunnet finde sted'«. Ifølge denne dom skal det i hvert fald bevises, at disse foranstaltninger *kan* udgøre en hindring. I det foreliggende tilfælde skal der altså leveres et positivt bevis for, at den omtvistede bekendtgørelse har haft en mulig restriktiv virkning på samhandelen med kartofler.

Kommissionen har ikke kunnet løfte denne bevisbyrde.

Efter den franske regerings opfattelse bør Domstolen kende for ret, at den omstridte foranstaltning ikke har tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion og derfor ikke på nogen måde er uforenelig med EØF-traktatens artikel 34.

2) Om den franske foranstaltning er berettiget i forhold til traktatens artikel 38-44

I sit indlæg til dette punkt har Den franske Republik indledningsvis og rent hypotetisk opstillet den antagelse, at den omtvistede bekendtgørelse til eksportørerne faktisk havde virkning som en kvantitativ restriktion.

I så tilfælde er det retlige problem vanskeligt, fordi det skal fastslås med nøjagtighed, hvilke regler, der finder anvendelse på en landbrugsvare, som endnu ikke omfattes af en fælles markedsordning.

Ved forslaget om uden videre at anvende artikel 34 på kartofler behandler Kommissionen, på trods af bestemmelserne i traktatens artikel 38, stk. 3, denne vare som et rent industriprodukt.

Der består den vanskelighed, at anvendelsen af traktatens artikel 39-46 i princippet forudsætter, at Rådet har vedtaget de nødvendige afledede retsakter. Den vanskelighed, der opstår, når Rådet vedtager i traktaten foreskrevne retsakter med forsinkelse, er blevet behandlet af Domstolen i sag *Reyners* (2/74), *Van Binsbergen* (33/74) og *Charmasson* (48/74).

Det fremgår af disse domme, at Rådets passivitet ikke er nogen hindring for anvendelsen af de pågældende bestemmelser i traktaten. Dette medfører, at ikke blot principperne om fri bevægelighed men traktatens undtagelser fra disse principper finder anvendelse.

Den franske Republik har anført, at hvad angår den frie udveksling af tjenesteydelser har Domstolen kendt for ret, at »man ... ikke [kan] antage, at ... [de] særlige krav, der stilles til en tjenesteyder og som er begrundet i anvendelsen af faglige regler, der har almindelig samfundsmæssig interesse, er uforenelige med traktaten ... (Van Binsbergen, præmis nr. 12).

Når Domstolen i *Charmasson*-sagen har begrænset sig til at erklære, at bananer, som ikke er omfattet af nogen markedsordning, var undergivet bestemmelserne i artikel 33, var det ikke fordi den var af den opfattelse, at afsnit II ikke fandt anvendelse, men fordi artikel 38, stk. 2 forudsætningsvis henviser til artikel 33.

For de landbrugsvarer, der ikke er omfattet af nogen særlig retsakt fra Rådet, gælder alle traktatens relevante bestemmelser, dens principper og undtagelser i den fortolkning disse har fået af Domstolen.

Traktatens relevante bestemmelser har to slags undtagelser fra princippet om den fri bevægelighed.

Den første type undtagelser er af strukturmæssig karakter, dvs. af varig karakter og begrundet i de pågældende varers særlige art. Den franske Republik anfører her følgende:

— Ordningen med producentsammenslutninger efter forordning nr. 159/66 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager: selv om denne finder anvendelse på et meget tidligt stadium i samhandelen inden for Fællesskabet, har den ikke desto mindre, omend indirekte eller potentielt, en tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner.

– Ordningen med handels- og produktionskvoter for sukker (forordning nr. 3330/74) eller fiskekvoter (Domstolens dom i sag 3, 4 og 6/76), der utvivlsomt også har haft restriktiv virkning på samhandelen, som Domstolen har antaget i sag 190/73 vedrørende kontingenteringen af produktionen af hyacintløg.

Den anden slags undtagelser fra princippet om fri bevægelighed, der er anerkendt i fællesskabsretten, er af konjunkturmæssig karakter:

– Det drejer sig generelt om alle de interventionsmekanismer, der har bivirkninger for samhandelen inden for Fællesskabet, også selv om det kun er af indirekte art.
– De særlige foranstaltninger hvormed en midlertidig markedsforstyrrelse imødegås, som f.eks. de supplerende støtteforanstaltninger til olieholdige frø af raps og rybs, forarbejdet i Italien (Rådets forordning nr. 876/67 af 20. november 1967), og som indføres med henblik på at afbøde de virkninger af forstyrrende art, der opstår ved gennemførelsen af den fælles markedsordning for fedtstoffer i en af medlemsstaterne, og hvis lovlighed er anerkendt af Domstolen i sag 153/73.

For landbrugsvarers vedkommende indeholder fællesskabsretten direkte hjemmel til ved konjunkturspændinger at give det ene eller det andet mål i artikel 39 prioritet frem for princippet om den fri bevægelighed: sag 5/73 – *Balkan Import-Export* mod *Hauptzollamt Berlin Packhof* (Sml. 1973, s. 1091, præmis nr. 24).

Der er næppe noget til hinder for, at Domstolen anerkender, at den franske regering for kartoffelsektorens vedkommende for en midlertidig periode blot har givet to af målene i artikel 39 forrang frem for det andetsteds fastsatte princip om den fri bevægelighed, nemlig det mål at sikre forsyningerne, og det mål at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

Man kan ikke uddrage noget argument af det forhold, at det var Frankrig og ikke en af Fællesskabets institutioner, der traf de omtvistede foranstaltninger. Om den formodede restriktive foranstaltning hidrører fra en national myndighed eller en fællesskabsmyndighed er ikke noget kriterium for, hvilke retsregler, der skal finde anvendelse. Når et område allerede er reguleret i den afledede fællesskabsret, kan medlemsstaterne ikke gribe ind. Det kan hævdes, at den afledede ret netop har til formål konkret at klargøre de meget generelle undtagelser i traktaten. Såfremt medlemsstaterne selv føjede noget yderligere til disse undtagelser, kan det derfor med god grund antages, at de går ud over hvad der med rimelighed er bestemt af Rådet.

At der består en sådan afledet ret betyder, at der også har fundet en kompetenceoverdragelse sted. Hvis der med denne afledede ret er indført en fælles politik, er medlemsstaterne ikke længere berettiget til at træffe selvstændige eller supplerende interventionsforanstaltninger: sag 31/74, *Galli* (Sml. 1975, s. 47).

I det modsatte tilfælde, hvor den planlagte afledede ret endnu ikke er gennemført, er kriteriet om foranstaltningen truffet af en national myndighed eller en fællesskabsmyndighed helt meningsløst. Da området ikke er blevet fælles, er fællesskabsmyndighederne bl.a. ikke kompetente til at træffe de nødvendige interventionsforanstaltninger af konjunkturmæssig karakter. Der er ingen valgmulighed. Interventionen er enten national eller ikke.

Kommissionens ræsonnement fører til et meningsløst resultat, nemlig at kartofler behandles som et landbrugsprodukt eller et industriprodukt alt afhængig af, om interventionsforanstaltningen hidrører fra Fællesskabet eller fra en national myndighed.

Den eneste gyldige løsning er at anse den nationale interventionsforanstaltning for lovlig i medfør af bestemmelserne i afsnit II.

Van Binsbergen-dommen, der anerkender, at medlemsstaterne kan indskrænke den fri bevægelighed for personer under hensyn til visse »særlige krav«, viser, at Domstolen selv har anset denne sag for at være et led i en allerede godt aftegnet retspraksis, i hvis forlængelse den foreliggende sag indskriver sig.

De praktiske konsekvenser af en sådan løsning er meget begrænset, idet der kun er tale om de meget få landbrugsvarer, som endnu ikke er blevet undergivet nogen fælles markedsordning. Løsningen indebærer altså ikke nogen virkelig fare for det fælles marked.

I øvrigt er de restriktioner for den fri bevægelighed, som er indført af medlemsstaterne i særlige tilfælde, lige som de generelle restriktioner, der er indført af Rådet, retligt set undergivet kontrol af Domstolen, som det i sidste instans tilkommer at vurdere, om disse er forenelige med traktatens anden del, afsnit II.

Kommissionen har anført, at det klart følger af Fællesskabets retsorden, at en medlemsstat, som begrundelse for at vedtage nationale regler i modstrid med traktatens regler, ikke kan påberåbe sig, at der ikke er truffet fællesskabsforanstaltninger, eller at institutionerne ikke har gjort brug af deres beføjelse.

Fællesskabsinstitutionernes passivitet kan så meget desto mindre påberåbes som støtte for gennemførelsen og opretholdelsen af den af den franske regering trufne foranstaltning, som der netop er vedtaget fællesskabsbestemmelser til imødegåelse af knapheden på kartofler i Fællesskabet og de heraf følgende forsyningsvanskeligheder.

De særregler for landbrugsvarer, der kan tænkes indført efter overgangsperiodens udløb, skal vedtages inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, som skulle have været gennemført senest ved udgangen af denne periode.

Men særreglerne for landbruget kan ikke i princippet indvirke på traktatens regler om de fri varebevægelser. Disse regler skal fællesskabslovgiveren selv følge ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Reglerne gælder med desto større styrke for de nationale foranstaltninger for landbrugsvarer, som medlemsstaterne kan stå over for at skulle træffe.

Bortset fra ganske særlige omstændigheder, såsom virkningerne af monetære ændringer, giver traktatens bestemmelser om landbruget ikke fællesskabsinstitutionerne nogen mulighed for at vedtage foranstaltninger, der fraviger disse regler.

De frie varebevægelser er selve grundlaget for og kernen i det fælles marked, som det er hensigten med den fælles landbrugspolitik at oprette for landbrugsvarernes vedkommende. Interventionsmekanismerne hører til de foranstaltninger, som udtrykkeligt nævnes i traktatens artikel 40, stk. 3, og som i henhold hertil kan vedtages inden for rammerne af de fælles markedsordninger med henblik på at nå de i artikel 39 fastsatte mål. Sådanne foranstaltninger, der har til formål at organisere produktionen og at regulere markederne med henblik på gennemførelsen af disse mål, indvirker ikke på markedets enhed i Fællesskabet, fordi de, som det udtrykkeligt er fastsat i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, skal opfylde kravet om, at der ikke må ske forskelsbehandling, gennem hvilket princippet om den fri bevægelighed kommer til udtryk inden for den fælles landbrugspolitik.

Der er ingen af Fællesskabets interventionsforanstaltninger, der krænker princippet om de frie varebevægelser inden for Fællesskabet eller er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

Der skal tages hensyn til, på hvilke stadier i det økonomiske kredsløb fællesskabsbestemmelserne har virkning. De nævnte foranstaltninger anvendes og virker på et meget tidligt trin i samhandelen inden for Fællesskabet. De virker på varernes produktions- og ikke deres afsætningsstadium.

Selv om Fællesskabets landbrugsforanstaltninger indirekte kan påvirke samhandelen, indvirker de ikke på den fri samhandel inden for Fællesskabet. De bryder ikke enheden på det fælles marked og udgør ikke nogen hindring for udvekslingen inden for Fællesskabet.

Der er altså ingen fællesnævner for disse foranstaltninger og de foranstaltninger, som går ud på at isolere et nationalt marked inden for det fælles marked, sådan som det er tilfældet, når der anvendes en national ordning med import- eller eksportlicenser i samhandelen mellem medlemsstaterne.

Reglerne for de frie varebevægelser har umiddelbart og i deres helhed virkning for de foranstaltninger fra medlemsstaternes side, som angår landbrugsvarer, samt de varer, der allerede er undergivet en fælles markedsordning, og de varer, som endnu ikke er blevet undergivet en sådan ordning. Da artiklerne 39-46 ikke indeholder nogen afvigelse fra traktatens artikel 16, har forbudet mod eksporttold og afgifter med tilsvarende virkning haft umiddelbar virkning for alle produkter siden 1. januar 1962, jf. *Cadsky* mod *Istituto Nazionale per il Commercio Estero* (Sml. 1975, s. 281).

Det samme gælder for de bestemmelser, der forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, jf. de forenede sager 3, 4 og 6/76 – *Kramer* (Sml. 1976, s. 1279).

Kommissionen har desuden henvist til sag 91/75 *Hauptzollamt Landau* mod *Miritz*, som vedrører artikel 37, stk. 4.

Kommissionen har anført, at der er en væsentlig forskel mellem de nationale foranstaltninger og de foranstaltninger, som Fællesskabet skal træffe inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Denne forskel skyldes ikke så meget foranstaltningernes oprindelse, men mere deres karakter og de mål, som tilsigtes, samt udstrækningen af deres anvendelsesområde. Hvis det lægges til grund, at det er nødvendigt at afværge risikoen for markedsforstyrrelser for et produkt eksempelvis de forstyrrelser, der skyldes knaphed eller forsyningsvanskeligheder, er det én ting at træffe fællesskabsforanstaltninger, som anvendes i alle medlemsstaterne, og hvormed det er meningen at imødegå situationen som helhed og at tage hensyn til fællesskabsmarkedet for det pågældende produkt, og noget andet at godkende, at en medlemsstat har mulighed for at vedtage nationale foranstaltninger, som kun kan løse vanskelighederne på det nationale marked, da de i sagens natur kun finder anvendelse på denne stats område.

Traktatens almindelige regler om de frie varebevægelser gælder fuldt ud for landbrugsvarer, selv om det drejer sig om varer, der ligesom kartofler endnu ikke er blevet undergivet en fælles markedsordning, jf. dommen i sag 48/74 *Charmasson* mod *Ministre de l'Économie et des Finances*. Hvad Domstolen har udtalt om artikel 33 i den sag gælder ligeledes for artikel 34.

Selv om der ikke gælder nogen fælles markedsordning for kartofler, giver traktaten medlemsstaterne midler til at afbøde de eksisterende vanskeligheder. På nuværende stadium af fællesskabsrettens regler for den eksterne handel er kartofler blandt de produkter, for hvis vedkommende medlemsstaterne i medfør af artikel 10 i forordning (EØF) nr. 2603/69 (EFT 1969 (II) s. 573; org.ref. JO 1969, L 324, s. 25) har bevaret kompetencen til på egen hånd at gennemføre restriktive foranstaltninger for udførslen til tredjelande. Det er muligt, at gennemførelsen af sådanne handelspolitiske foranstaltninger medfører risiko for omlægninger i samhandelen. Der er i så tilfælde intet i vejen for, at en medlemsstat anvender bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 115, såfremt de i denne artikel indeholdte betingelser er opfyldt.

IV – Mundtlige retsforhandlinger

Under den mundtlige retsforhandling den 2. februar 1977 er der for Den

franske Republik afgivet indlæg af Noël Museux og for De europæiske Fællesskabers Kommission af Amphoux. Museux har sammenfattet Den franske Republiks standpunkt i tre spørgsmål:

1. Har medlemsstaterne kompetence til at gribe ind på markedet for en landbrugsvare, som endnu ikke undergivet en fællesskabsordning?
2. Findes der i Fællesskabets landbrugsret hjemmel til at fravige fællesskabsretten, i det mindste under visse forudsætninger?
3. Kan en medlemsstats intervention på markedet for en vare, som endnu ikke er undergivet en fælles ordning, have form af en tydeliggørelse, en gennemførelse af denne ret til fravigelse?

Første spørgsmål: medlemsstaternes kompetence

Om Fællesskabet har kompetence afhænger af, om der findes fælles regler inden for det pågældende område, jf. sag 22/70, *Kommissionen* mod *Rådet* (Recueil 1971, s. 263). Såfremt medlemsstaterne skulle holde sig i udkanten af de områder, som ligger uopdyrket hen af fællesskabsinstitutionerne, ville der opstå et fuldstændigt retligt tomrum. Hvis den omstændighed, at der består en sådan markedsordning, ikke er til hinder for, at medlemsstaterne intervenerer på områder, som ikke er reguleret af denne ordning, siger det sig selv, at denne nationale kompetence så meget desto mere er intakt, når der slet ikke består en sådan ordning.

Andet spørgsmål: muligheden for at fravige fællesskabsretten af konjunkturmæssige grunde for så vidt angår den frie bevægelighed for landbrugsvarer

Samtlige bestemmelser i afsnit II kan indeholde en afvigelse fra hvilken som helst regel i afsnit I (jf. sag 17/67, *Neumann* mod *HZA Hof/Saale,* Sml. 1965-1968, s. 433; org.ref. Recueil 1967, s. 571-588). Jf. endvidere dom i sag *Interfood* mod *HZA Hamburg* (sag 92/71, Recueil 1972, s. 242, præmis nr. 5).

I fællesskabsretten er det almindeligt anerkendt, at der er en vis mulighed for at smidiggøre regler, som er fastsat for andre områder, når det på grund af usædvanlige omstændigheder af midlertidig karakter ville være til skade for det fælles marked, om man anvendte den pågældende regel for strengt, jf. EØF-traktaten, artiklerne 108 og 109 samt de beskyttelsesklausuler som bl.a. er omhandlet i de væsentligste grundforordninger inden for landbruget.

Dette er også meningen med retspraksis om udligningsbeløb. Sådanne foranstaltninger er lovlige, selv om de udgør en hindring for markedets enhed, da det kun ved hjælp af disse vil være muligt under de omstændigheder, der ligger til grund for denne sag, at sikre opfyldelsen af målsætningen i artikel 39.

For at stille sig imødekommende over for den franske regerings tese vil det være tilstrækkeligt at anvende Domstolens traditionelle retspraksis om den undtagelsesvise karakter af afsnit II i EØF-traktatens anden del på det foreliggende tilfælde. Det er ikke bestridt, at den store tørke i Europa i 1975 og 1976 havde karakter af en undtagelse og havde meget alvorlige konsekvenser. Der foreligger derfor en af de situationer, som i fællesskabsretten anses for tilstrækkeligt grundlag til at fravige traktatens artikel 38, stk. 2 og artikel 33.

Det følger af disse betragtninger, at medlemsstaterne er kompetente til at intervenere inden for et område, som endnu ikke er blevet underkastet en fællesskabsordning, og at den fællesskabsret, der gælder for landbruget, indeholder hjemmel til, og navnlig under omstændigheder som i den foreliggende sag, at fravige de fælles retsregler.

Tredje spørgsmål: kan den nationale interventionsforanstaltning have form af en gennemførelse af denne ret til fravigelse?

For en novice i fællesskabsretten må et sådant spørgsmål forekomme paradoksalt.

Medlemsstaterne er kompetente inden for de områder, som er uberørte af fællesskabsreglerne. Inden for landbrugsområdet har fællesskabsretten imidlertid en særlig karakter i den forstand, at den hjemler undtagelser fra princippet om den fri bevægelighed, navnlig i tilfælde af alvorlige konjunkturvanskeligheder. Når medlemsstaterne er kompetente til at intervenere, skal de altså anvende denne særlige ret.

Charmasson-dommen har ikke til formål at forbyde undtagelser fra princippet om den fri bevægelighed, men kun at forbyde de undtagelser, som er begrundet i, at der består en national markedsordning.

Frankrig anfører de forenede sager 3, 4 og 6/76 *Kramer* som støtte for sin opfattelse. I disse sager antog Domstolen, at kontingenteringer af produktionen var lovlige, såfremt de var begrundet i ganske særlige omstændigheder, uanset at disse restriktive foranstaltninger var blevet indført af medlemsstaterne og ikke i henhold til en fælles procedure.

Domstolen er ikke gået ind for Kommissionens maksimalistiske opfattelse, hvorefter den restriktive foranstaltnings oprindelse, altså om den er truffet af Fællesskabet eller af en national myndighed, skal være kriterium for, om den er lovlig. Der er andre argumenter og hensyn, der taler for, at et sådant kriterium skal anvendes betydelig mere nuanceret.

Efter Kommissionens opfattelse skulle de særlige regler i afsnit II kun kunne finde anvendelse, når fællesskabsinstitutionerne har vedtaget gennemførelsesregler. Inden for de områder, hvor institutionerne ikke har gennemført den afledede ret, er de oprindeligt gældende regler ifølge denne opfattelse paradoksalt nok ikke reglerne om landbruget i afsnit II, men reglerne i afsnit I om industriprodukter. Således skulle det pågældende landbrugsprodukt behandles enten som et landbrugsprodukt eller mærkværdigt nok som et industriprodukt, alt afhængig af om der var en afledet ret eller ej.

En sådan slutning er ikke blot lidet sammenhængende i intellektuel og retlig henseende, men også farlig i praksis. Når der i traktaten er fastsat særlige bestemmelser for landbruget, er det fordi dens forfattere vidste, at denne sektor er særlig følsom, og fordi det var nødvendigt at være forsigtig med at indføre liberalistiske regler, netop for at undgå de alvorlige forstyrrelser, som kan opstå navnlig under visse konjunkturelle forhold, som for eksempel de helt usædvanlige klimatiske forhold sidste år.

Traktaten er et udeleligt hele, og da hver enkelt af Domstolens domme efter sagens natur ikke kan vedrøre hele området for den direkte virkning, vil efter omstændighederne en bestemt del af denne helhed få en særlig sikkerhed for at blive anvendt, medens en bestemt anden del ikke følger med i retsudviklingen, og at dens iværksættelse i praksis kan tænkes at blive udsat i det uendelige. Da kriterierne for den umiddelbare virkning desuden efter sagens natur er af ren formel art, er de bedst sikrede bestemmelser dem, der er enklest, mest kortfattede og måske mest brutalt formuleret, medens der er mindst garanti for de bestemmelser, der er mest kompliceret udformet, dvs. de bestemmelser, der regulerer de vanskeligste områder.

Når visse regler forstærkes, medens andre svækkes, vil der opstå en forskelsbehandling der, som hævdet af Kommissionen, ligesom inden for karrikaturteknikken, kan medføre en dybtgående ændring af visse af de grundlæggende ligevægtsforhold i traktaten.

Det tredje spørgsmål bør besvares med et »ja, men«. Dette er et positivt svar om princippet, og det er kun et sådant svar, der er i overensstemmelse med traktaten, idet alene dette gør det muligt at tage hensyn til traktaten i dens helhed.

Ved siden af et »ja« sættes der et »men«, idet der ikke er tale om, at princippet om den fri bevægelighed drages i tvivl, men blot om at dette princip nuanceres inden for landbrugsområdet, og da Rådet ikke i det foreliggende tilfælde har truffet nogen retsakt herom, tilkommer det Domstolen at angive, i hvilket omfang og med hvilke midler medlemsstaterne kan udnytte undtagelsesmulighederne i henhold til afsnit II.

Det område, inden for hvilket medlemsstaterne kan udnytte denne kompetence til at fravige traktaten, kan ifølge Domstolens sædvanlige retspraksis være følgende:

— en kontrol af den retlige subsumption af de faktiske omstændigheder, i det foreliggende tilfælde af, at de klimatiske forhold, der førte den franske regering til at træffe den omstridte foranstaltning, faktisk var af usædvanlig karakter;
— en kontrol af, at den trufne foranstaltning står i et rimeligt forhold til det fastsatte mål.

Som følge heraf bør Domstolen kende for ret:

— at medlemsstaterne er kompetente til at intervenere inden for områder, der endnu ikke er blevet underkastet en fællesskabsordning;
— at Fællesskabets landbrugsregler under visse forudsætninger indeholder hjemmel til at fravige fællesskabsretten, og navnlig i tilfælde af en konjunkturbestemt krise;
— at den nationale interventionsforanstaltning kan bestå i at gennemføre netop denne ret til fravigelse.

Som svar på visse spørgsmål fra Domstolen har Museux *som repræsentant for Den franske Republik* forklaret, at den omstridte foranstaltning havde til formål at få kendskab til eksportørernes *hensigter* med henblik på at kunne fremme samhandelen inden for Fællesskabet.

Formålet med foranstaltningen var helt åbenbart at kunne bremse udførslerne til tredjelande i medfør af artikel 1, stk. 3 i den fællesskabsforordning, hvori medlemsstaterne blev opfordret til at handle på denne måde (EØF nr. 348/76, EFT 1976, L 43, s. 14), og for at kunne gøre dette var det selvfølgelig nødvendigt først og fremmest at kende handelsstrømmene og at kunne standse dem, og det var med henblik herpå, at der rent faktisk blev afholdt møder.

Informationsbulletinerne sondrer ganske vist ikke mellem udførsler til tredjelande og udførsler til medlemsstaterne, men det skyldes, at der er tale om en bulletin til internt brug, dvs. en bulletin, hvorved den franske regering forklarer nogle foranstaltninger på en måde, der kan tilfredsstille visse dele af den offentlige mening, hvorfor det må tages i betragtning, at kommentarerne i denne bulletin ikke afspejler den franske regerings officielle holdning.

Det statistiske formål med foranstaltningen indebar muligheden for — i overensstemmelse med den i fællesskabsforanstaltningen indeholdte opfordring — at indskrænke, dvs. forbyde udførslerne til tredjelande. Det havde i et vist antal tilfælde været nødvendigt at udstede forbud mod at udføre, men det var kun udførslerne til tredjelande, som blev forbudt.

Det var en af hensigterne med foranstaltningen også at kunne forbyde sådanne udførsler til medlemsstater, hvor varerne senere blev solgt videre til tredjelande. Den franske Republik er ikke i stand til at sige, om der faktisk er sket omlægninger af samhandelen. Såfremt handelen til en bestemt medlemsstat faktisk var blevet stærkt forøget, og såfremt de franske myndigheder ved hjælp af toldstatistikker samtidig havde kunnet konstatere, at udførslerne af kartofler til denne stat også var steget i samme omfang, ville de have kunnet drage konsekvenser heraf.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. marts 1977.

Præmisser

1 Ved søgsmål af 16. juli 1976 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2 anmodet Domstolen om at statuere, at Den franske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til traktaten og navnlig i henhold til dennes artikel 34, derved at den fra den 25. oktober 1975 har gjort udførsel til de andre medlemsstater af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif betinget af, at der fremlægges en udførselserklæring påtegnet af »le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles« (herefter kaldet »FORMA«).

2 Efter den kraftige nedgang i kartoffelproduktionen i Nordeuropa i 1975 besluttede den franske regering ved en bekendtgørelse, offentliggjort i Den franske Republiks Journal Officiel den 25. oktober 1975, at gøre udførsel af kartofler, dvs. alle andre kartofler end nye kartofler og kartofler til stivelsesproduktion, betinget af, at den nævnte erklæring fremlægges;

3 i »Bulletins d'information« nr. 702 og 703 af 8. og 15. november 1975 præciserede det franske landbrugsministerium, at denne foranstaltning skulle »bremse« og »regulere« udførslen af kartofler, og at økonomi- og finansministeriet ugentligt ville fastsætte et kontingent »med henblik på udstedelse af eksportbevillinger«;

4 i informationsbulletin nr. 703 blev der navnlig gjort rede for en kontingentordning, hvorefter kontingenternes størrelse blev fastsat i forhold til udviklingen på markedet, og således at der blev givet prioritet til flere stater, herunder to af Fællesskabets medlemsstater;

5 forud for vedtagelsen af den omstridte foranstaltning meddelte Den franske Republik pr. telex Kommissionen, at den havde til hensigt at underkaste udførslen af kartofler en vis »kontrol«-procedure, og den præciserede, at opfyldelsen af de formelle krav ville blive fulgt op automatisk.

6 Kommissionen var af den opfattelse, at hensigten med den franske foranstaltning var at overvåge ikke blot markedet ved Fællesskabets grænse, men også samhandelen inden for Fællesskabet, samt at Den franske Republik ydermere i virkeligheden indførte den pågældende foranstaltning som en bevillings- og

kontingenteringsprocedure, og Kommissionen indledte derfor fremgangsmåden i henhold til traktatens artikel 169.

7 I sit svar til Kommissionens begrundede udtalelse, som var sendt til den franske regering den 24. marts 1976, meddelte denne, at foranstaltningen kun var af rent statistisk karakter i relation til udførslerne til medlemsstaterne;

8 for Domstolen har Den franske Republik gjort gældende, at foranstaltningen ikke kan betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion mellem medlemsstaterne i den i artikel 34 forudsatte betydning, da det drejer sig om en statistisk kontrol;

9 endvidere har Den franske Republik anført, at informationsbulletinerne, som var bestemt til »internt brug«, dvs. til at »tilfredsstille visse dele af den offentlige mening«, ikke kan tillægges betydning i forhold til den franske regerings officielle holdning, hvorefter opfyldelsen af de formelle krav ville blive fulgt op automatisk for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet.

10 Disse forklaringer giver imidlertid ikke noget svar på spørgsmålet om den objektive rækkevidde af den af de franske myndigheder trufne foranstaltning;

11 der er intet i den til eksportørerne rettede bekendtgørelse eller i informationsbulletinerne, som tyder på, at udførsler til medlemsstaterne skulle behandles anderledes end udførsler til tredjelande;

12 for så vidt angår disse sidstnævnte udførsler er det i øvrigt ikke bestridt af den franske regering, at den pågældende foranstaltning havde til formål og virkning at bremse eksporten;

13 tværtimod kunne overskriften til den omstridte foranstaltning »bekendtgørelse til eksportører af visse kategorier af kartofler til alle lande« ikke give de pågældende kredse det indtryk, at det udelukkende var udførslerne til tredjelande, der ville blive berørt.

14 Som det er statueret i dom af 15. december 1971 i sagerne 51 og 54/71 *(International Fruit Company* mod *Produktschap voor Groenten en Fruit,* Recueil 1971, s. 1107-1116), er artiklerne 30-34, bortset fra de i selve fællesskabsretten hjemlede undtagelser, til hinder for, at der for samhandelen inden for

Fællesskabet indføres nationale regler, hvorefter der stilles krav om fremlæggelse af import- eller eksportlicenser eller tilsvarende krav, selv om der er tale om en ren formalitet;

15 selv om alle vareudvekslinger inden for Fællesskabet straks og for samtlige ansøgte mængder blev forsynet med en påtegning af FORMA, og selv om formålet med foranstaltningen udelukkende var at få kendskab til eksportørernes hensigter, må foranstaltningen anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion;

16 enhver særlig formalitet i forbindelse med udførslen udgør nemlig en hindring for samhandelen, idet den virker forsinkende for eksportørerne og holder dem tilbage fra at indgå handler.

17 Subsidiært gør Den franske Republik gældende, at medlemsstaterne, eftersom der ikke er truffet de fornødne fællesskabsforanstaltninger for landbrugsvarer, som endnu ikke er omfattet af en fælles markedsordning, kan træffe foranstaltninger, der indebærer en fravigelse af fællesskabsretten, dvs. en fravigelse i medfør af traktatens artikel 39 ff af bestemmelserne om frie varebevægelser, forudsat at disse undtagelsesforanstaltninger er af konjunkturmæssig karakter, at de er afpasset efter det lovlige formål, der forfølges, og at de er underkastet domstolskontrol;

18 selv om enhver foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion er forbudt i henhold til artikel 34, mener Den franske Republik ikke, at den af den trufne foranstaltning alene skal bedømmes i henhold til artikel 34;

19 da kartofler er landbrugsprodukter i henhold til traktatens artikler 38-46, skulle den pågældende foranstaltning være begrundet som en af de undtagelser fra reglerne om de frie varebevægelser, der er mulige i henhold til disse artikler.

20 Det bestemmes i artikel 38, stk. 1, at fællesmarkedet tillige omfatter landbruget og handelen med landbrugsvarer, og i artikel 38, stk. 2, at bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46;

21 efter overgangsperiodens udløb kan artiklerne 39-46 således ikke påberåbes som støtte for en ensidig fravigelse af kravene i traktatens artikel 34, ej heller for så vidt angår en landbrugsvare, for hvilken der endnu ikke er blevet oprettet en fælles markedsordning;

22 det forhold, at der ikke er oprettet en sådan ordning, er altså ikke ensbetydende med, at der består et juridisk tomrum, som staterne har ret til at udfylde, idet traktatens artikler 39-46 fortsat er anvendelige;

23 det er netop på grund af overdragelsen af kompetence til et fællesskab og det grundlæggende formål med denne overdragelse, at problemer som de foreliggende efter overgangsperiodens udløb kun bør løses ved fællesskabsforordninger, der udstedes under hensyntagen til alle Fællesskabets producenter og forbrugere.

24 Det må derfor antages, at Den franske Republik, derved at den siden den 25. oktober 1975 har betinget udførsel til de andre medlemsstater af kartofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif af fremlæggelse af en forud af FORMA påtegnet udførselserklæring, har undladt at overholde den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34.

Vedrørende sagsomkostningerne

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 tilpligtes den part, der ikke får medhold, at afholde sagens omkostninger;

26 sagsøgte har ikke fået medhold i sine anbringender.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den franske Republik har, derved at den siden den 25. oktober 1975 har betinget udførsel til de andre medlemsstater af kar-**

tofler under position 07.01 A III b i den fælles toldtarif af fremlæggelse af en forud af FORMA påtegnet udførselserklæring, undladt at overholde den forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 34.

2. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kutscher Donner Pescatore

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 3. MARTS 1977 [1]

Høje Ret.

1. Den foreliggende sag er anlagt af Kommissionen i medfør af Rom-traktatens artikel 169. Den franske regering er sagsøgt af Kommissionen for at have overtrådt traktatens artikel 34.

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen, er følgende:

Efter en kraftig nedgang i kartoffelproduktionen i Europa i 1975 indførte den franske regering en foranstaltning, som blev offentliggjort i Den franske Republiks Journal Officiel af 25. oktober 1975, hvorved udførslen af kartofler under tarifposition 07.01 A III b i den fælles toldtarif blev gjort betinget af, at der blev fremlagt en udførselserklæring påtegnet af »le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles« (FORMA). Nogle dage tidligere, nemlig den 22. oktober, havde den franske regering meddelt Kommissionen, at den havde til hensigt at underkaste udførslerne af kartofler en vis »kontrol«procedure.

Denne afgørelse er udstedt som en »Avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre a destination de tous pays« (bekendtgørelse til eksportører af visse kategorier af kartofler til alle lande).

1 – Oversat fra italiensk.