på datoen for tiltrædelsen var omfattet af en national markedsordning, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning indtil iværksættelsen af fælles markedsforordninger for disse produkter, udgør en overgangsforanstaltning, hvis anvendelse ophører ved udgangen af 1977. Den kan ikke betragtes som en »særlig bestemmelse« i den i forbeholdet i artikel 9, stk. 2, i tiltrædelsesakten forudsatte betydning, idet dette forbehold kun omfatter særlige bestemmelser, der er klart afgrænsede og tidsbegrænsede, men ikke en bestemmelse som artikel 60, stk. 2, der omhandler en fremtidig og uvis begivenhed.

I sag 231/78

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Richard Wainwright, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DET FORENEDE KONGERIGE STORBRITANNIEN OG NORDIRLAND, repræsenteret af W. H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Leonard Bromley Q.C. og P. G. Langdom-Davies, London, og med valgt adresse i Luxembourg på den britiske ambassade,

sagsøgt,

og

DEN FRANSKE REPUBLIK, repræsenteret af Guy Ladret de Lacharriere, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade,

intervenient,

angående en påstand om, at det statueres, at Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har undladt at overholde en forpligtelse, som påhviler denne stat i medfør af EØF-traktaten, ved at undlade at ophæve eller ændre bestemmelserne om importrestriktioner for middeltidlige kartofler,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Kartofler er omfattet af de landbrugsprodukter, som er opregnet i bilag II til EØF-traktaten, men er endnu ikke omfattet af en fælles markedsordning. I januar 1976 fremsatte Kommissionen et forslag om oprettelse af en fælles ordning (EFT C 61/76), men dette forslag er stadig under behandling i Rådet. Der findes i øjeblikket forskellige nationale ordninger vedrørende kartofler.

2. I Det forenede Kongerige eksisterer der en markedsordning for kartofler som bl.a. indeholder regler om import og eksport af middeltidlige kartofler (også kaldet »spisekartofler«). Disse regler gennemføres ved hjælp af en licensordning, som administreres af handelsministeren i medfør af den kompetence, der er tillagt denne ved Import, Export and Customs Power (Defence) Act af 1939. Hvornår og hvorledes disse licenser udstedes, meddeles offentligheden af landbrugsminsteriet gennem bekendtgørelser, der offentliggøres med regelmæssige mellemrum i pressen.

Den 28. december 1977 meddelte ministeriet, at forbudet mod import af middeltidlige kartofler til Det forenede Kongerige fortsatte med at være i kraft indtil videre.

3. Dette forbud har allerede været genstand for en brevveksling mellem Det forenede Kongerige og Kommissionen. Kommissionen meddelte allerede i juli 1975 alle medlemsstaterne sin opfattelse, hvorefter restriktioner i samhandelen, hvor de nye medlemsstater var berørt — efter Domstolens dom i sag 48/74

(Charmasson mod økonomi- og finansminsteren, Sml. 1974, s. 1383) — skulle ophæves senest den 31. december 1977.

Kommissionen fastholdt denne opfattelse i skrivelser til regeringen for Det forenede Kongerige af 16. august 1977 og 2. janaur 1978. I sidstnævnte skrivelse opfordredę Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 Det forenede Kongerige til at fremsætte sine bemærkninger.

Ved skrivelse af 2. marts 1978 svarede regeringen for Det forenede Kongerige, at importrestriktionerne for kartofler var baseret på tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2.

4. De relevante bestemmelser i tiltrædelsesakten er artiklerne 9, 42 og 60. Artikel 9 bestemmer:

»1. For at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de inden for Fællesskaberne gældende regler vil de i denne Akt fastsatte undtagelsesbestemmelser om overgangsforanstaltninger gælde ved anvendelsen af de oprindelige Traktater og institutionernes retsakter.

2. Med forbehold af datoer, frister og særlige bestemmelser i denne Akt ophører anvendelsen af overgangsforanstaltningerne ved udgangen af året 1977.«

Tiltrædelsesaktens fjerde del, som har overskriften »Overgangsforanstaltninger«, indeholder i afsnit I — som har overskriften: »Den fri bevægelighed for Varer« — artikel 42, der bestemmer:

»Kvantitative import - og eksportrestriktioner afskaffes fra tiltrædelsen mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater samt mellem de nye medlemsstater.

Foranstaltninger med tilsvarende virkning som disse restriktioner afskaffes senest 1. januar 1975.«

Afsnit II i fjerde del, som har overskriften: »Landbruget«, indeholder fire kapitler. Artikel 60, som hører under de »Almindelige bestemmelser« i kapitel 1, er affattet således:

»1. For produkter, der ved tiltrædelsen omfattes af fælles markedsordninger, anvendes i de nye medlemsstater fra 1. februar 1973, med forbehold af bestemmelserne i artiklerne 55 og 59, den ordning, der i Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning anvendes for told, afgifter med tilsvarende virkning, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

2. For produkter, der ikke ved tiltrædelsen omfattes af fælles markedsordninger, finder bestemmelserne i afsnit I vedrørende den gradvise afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning som told, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, ikke anvendelse på disse afgifter, restriktioner og foranstaltninger, når de på datoen for tiltrædelsen udgør en del af en national markedsordning.

Denne bestemmelse finder kun anvendelse i det omfang, det er nødvendigt for opretholdelsen af den nationale ordning og indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter.«

5. Den 7. juni 1978 fremsatte Kommissionen sin begrundede udtalelse, hvorefter Det forenede Kongerige ved at forbyde import af kartofler hidrørende fra andre medlemsstater efter den

1. januar 1978 ikke havde overholdt de forpligtelser, der påhviler denne stat i henhold til EØF-traktatens artikel 30. Kommissionen opfordrede Det forenede Kongerige til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne begrundede udtalelse inden for en frist på en måned.

Efter at Kommissionen havde accepteret at forlænge denne frist med endnu en måned, oplyste regeringen for Det forenede Kongerige den ved skrivelse af 7. august 1978 om, at regeringen ikke kunne acceptere konklusionerne i den begrundede udtalelse, og at den havde til hensigt at opretholde kontrollen med indførselen af middeltidlige kartofler i det omfang, det var nødvendigt for at sikre opretholdelsen af den nationale britiske markedsordning, indtil der blev gennemført en fælles markedsordning.

Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 19. oktober 1978, har Kommissionen anlagt nærværende sag. Kommissionen har, efter at have fået kendskab til den britiske regerings svarskrift, ikke ønsket at indgive replik.

Ved kendelse af 15. december 1978 har Domstolen tilladt den franske regerings intervention til støtte for sagsøgtes påstande.

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

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen:

1. statuerer, at regeringen for Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har undladt at overholde en forpligtelse, som påhviler denne stat i medfør af EØF-traktaten, ved at undlade at ophæve eller ændre de omtvistede bestemmelser om importrestriktioner for middeltidlige kartofler;
2. idømmer regeringen for Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland sagsomkostningerne.

Regeringen for Det forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Domstolen:

1. statuerer, at importkontrollen er nødvendig for at sikre opretholdelsen af den nationale markedsordning for kartofler i Det forenede Kongerige, at Det forenede Kongerige har beføjelse til fortsat at anvende en sådan kontrol, som udgør en integrerende del af denne ordning, indtil der gennemføres en fælles markedsordning for kartofler, og at Det forenede Kongerige ved udøvelsen af en sådan kontrol ikke har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler denne stat i henhold til EØF-traktaten;
2. idømmer Kommissionen sagsomkostningerne.

Den franske regering har nedlagt påstand om, at Domstolen:

— frifinder sagsøgte.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

Kommissionen giver først en kort beskrivelse af markedsordningen for kartofler i Det forenede Kongerige.

— Hvert år beregner landbrugsministeriet, på grundlag af de seneste tendenser, forbruget og høsten af kartofler i Det forenede Kongerige og fastsætter en arealstørrelse, som skal kunne yde tilstrækkelig mange kartofler til at imødekomme den

hjemlige efterspørgsel og samtidig give et mindre overskud.

— De producenter, som dyrker mere end én acre (ca. 0,4 hektar) kartofler til salg, skal registreres ved »Potato Marketing Board« (herefter benævnt afsætningskontoret).

— Dette afsætningskontor, der er et officielt organ, som blev oprettet i henhold til Potato Marketing Scheme (approval) order af 1955, angiver, hvor mange acres hver enkelt registreret producent bør beplante med kartofler (kvotaen), hvis den angivne arealstørrelse skal nås.

— Hver registreret producent skal betale en afgift til afsætningskontoret for hver acre, han har beplantet. Producenter, som ønsker at dyrke flere kartofler end den kvota, som de har fået tildelt, skal betale en ekstra afgift.

— For at sikre producenten en garanteret mindstepris kan afsætningskontoret, efter godkendelse fra landbrugsministeren, oprette en interventionsordning for middeltidlige kartofler i overensstemmelse med regler, hvorefter hver registreret producent kan tilbyde afsætningskontoret sine kartofler til en pris, der er beregnet således, at den dækker producentens produktions- og lageromkostninger. Denne pris forhøjes, efterhånden som sæsonen skrider frem. De kartofler, afsætningskontoret hermed køber, sælges som kvægfoder, idet prisforskellen for en stor del dækkes af staten.

— Hvis den gennemsnitlige markedspris på kartofler ved sæsonens afslutning, trods afsætningskontorets intervention, er lavere end den garanterede pris, dækker staten underskuddet ved at betale et beløb til afsætningskontoret, som dette anvender til dækning af omkostningerne ved de nuværende og fremtidige interventionsordninger.

— Afsætningskontoret regulerer salget af kartofler, bestemt til konsum, ved at fastsætte en minimumsmængde af de kartofler og den kvalitet af kartofler, som kan sælges af producenterne, ved at kræve, at kartoflerne normalt kun sælges til handlende, der har licens.

— Import og eksport af middeltidlige kartofler reguleres af handelsministeriet i henhold til de beføjelser, som er tillagt dette ved Import of Goods (Control) Order 1954 (bekendtgørelse af 1954 om regulering af import). For at sikre ligevægten på det britiske marked er det forbudt at eksportere i perioder, hvor der er mangel på kartofler, og forbudt at importere i perioder, hvor der er overskud.

— Siden Det forenede Kongeriges tiltrædelse den 1. januar 1973 lader det til, at der har været udstedt forbud mod eksport af middeltidlige kartofler i følgende perioder: i 1973 fra 30. marts til 31. maj, i 1974 fra 30. februar til 31. maj og endelig fra 16. oktober 1975 til 7. august 1977. Inden for hele denne periode, undtagen fra september til oktober 1975, har der været udstedt et »normalforbud« mod import af kartofler.

I Fællesskabet er der en væsentlig forskel mellem de priser, som er registreret på de enkelte medlemsstaters markeder. Kommissionen har i et bilag til sine indlæg fremlagt et dokument, som viser engrospriserne på middeltidlige kartofler i produktionsårene 1973/74 — 1976/77 samt produktionsåret 1977/78.

Disse tal viser, at forlængelsen af forbudet mod at importere middeltidlige

kartofler til Det forenede Kongerige ved udløbet af 1977 bidrog til at fastholde priserne på markedet i London i begyndelsen af 1978, mens priserne faldt på markedet i Rotterdam og navnlig på markedet i Arras.

I forbindelse med gennemgangen af Domstolens praksis vedrørende dette spørgsmål har Kommissionen anført, at *Charmasson*-dommen bekræftes ved dommene i sag 68/75 (Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1977, s. 515) og i de forenede sager 80 og 81/77 (Les Commissionaires Réunis et Les Fils de Henri Ramel mod Receveur des Douanes, dom af 20. april 1978, Sml. 1978, s. 927).

Tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 bør fortolkes på baggrund af akten som helhed og navnlig artiklerne 2 og 9. Artikel 2 indeholder tiltrædelsesaktens grundlæggende princip, nemlig medlemsstaternes accept af »l'acquis communautaire«. Fra dette princip er der gjort undtagelser ved en række overgangsbestemmelser (artikel 9).

Kommissionen mener ikke, at udtrykket »indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger« (artikel 60, stk. 2) er en »særlig bestemmelse«, som undtager fra det ophørstidspunkt, der er foreskrevet i artikel 9. Affattelsen af artikel 60, stk. 2 giver ikke grundlag for en sådan fortolkning, da denne sætnings placering viser, at meningen med den — ligesom med den anden del af sætningen — har været at begrænse en undtagelse fra den almindelige regel.

Desuden er de bestemmelser i tiltrædelsesakten, som kan anses for »særlige bestemmelser« efter artikel 9, og som udstrækker overgangsforanstaltningerne ud over den 31. december 1977, meget oplysende i så henseende.

Således må tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 ses på baggrund af den sammenhæng, hvori den indgår. På det tidspunkt, hvor denne artikel blev affattet, var det den herskende opfattelse ved fortolkningen af traktaten, at de oprindelige medlemsstater bevarede deres kompetence til at opretholde visse hindringer for den frie bevægelighed i Fællesskabet, når der ikke fandtes nogen fælles markedsordning for et produkt, og at denne kompetence var en integrerende del af den nationale ordning. Tiltrædelsesordningen er altså blevet tilpasset den ordning, som man anså for at være den gældende ifølge traktaten, underforstået, at hvis der stadig ikke fandtes en fælles ordning den 31. december 1977, ville der gælde nøjagtig de samme regler for restriktioner for samhandelen i de nye medlemsstater som i de oprindelige medlemsstater. I denne henseende kunne artikel 60, stk. 2 — ligesom artikel 60, stk. 1 — ikke på nogen måde anses for en »overgangsbestemmelse«.

I Charmasson-sagen statuerede Domstolen, at de afvigelser fra traktatens almindelige regler, som en national markedsordning kan medføre, for så vidt angår de oprindelige medlemsstater, kun er tilladt i »overgangsperioden«. Efter denne dom må artikel 60, stk. 2 have karakter af en overgangsforanstaltning, der tillader en anden ordning for samhandelen i forhold til de nye medlemsstater end den ordning, der gælder for samhandelen udelukkende mellem de oprindelige medlemsstater.

En modsat fortolkning af artikel 60, stk. 2 ville medføre, at man udstrakte to forskellige regelsæts gyldighed ud over den dato, som er fastsat i artikel 9. Dette ville klart være i modstrid med det formål, som artiklen har haft fra begyndelsen.

Endelig henleder Kommissionen opmærksomheden på, at Rådet for øjeblikket behandler en række forslag om andre fælles markedsordninger for produkter, som udgør en væsentlig del af det fælles marked for samhandelen mellem de nye medlemsstater. En afgørelse fra Domstolen, hvorefter restriktioner for handel af disse produkter med de nye medlemsstater fortsat er tilladt, kunne have den virkning, at Rådet på ny udsatte sin afgørelse vedrørende oprettelse af fælles ordninger.

Regeringen for Det forenede Kongerige har vedrørende de faktiske omstændigheder gjort gældende, at importrestriktioner for kartofler udgør en del af den nationale markedsordning for kartofler i Det forenede Kongerige, og at sådanne restriktioner er nødvendige for at sikre opretholdelsen af denne ordning.

For så vidt angår de retlige omstændigheder fastholder regeringen for Det forenede Kongerige, at den har ret til at gøre brug af den undtagelse for landbrugsprodukter, som er indeholdt i tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2.

Spørgsmålet om, hvor længe denne undtagelse gælder, skal afgøres ud fra tiltrædelsesaktens artikel 9, stk. 2. Den »særlige bestemmelse« i artikel 60, stk. 2 foreskriver, at undtagelsen finder anvendelse »indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter«.

Hvis artiklen skulle forstås sådan, som Kommissionen ønsker, skulle der i slutningen af artiklen have været tilføjet følgende: »eller senest indtil udgangen af 1977«. Der findes ikke støtte herfor i nogen fortolkningsregel.

I forbindelse med omtalen af baggrunden for undtagelsen anfører den britiske regering, at de nye medlemsstater ved tiltrædelsen, for alle eksisterende produkter, har skullet lade den nationale markedsordning afløse af den gældende fælles markedsordning. I tilfælde, hvor der ikke fandtes nogen fælles markedsordning, er det efter den britiske regerings opfattelse utænkeligt, at de nye medlemsstater skulle acceptere at opgive deres egne markedsordninger uden at kunne lade en anden ordning træde i stedet. Det er derfor, tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 tillader de nye medlemsstater at fortsætte med at anvende kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning på de produkter, der på tiltrædelsestidspunktet var omfattet af en national markedsordning, så længe der ikke er iværksat fælles markedsordninger for disse produkter.

Ifølge EØF-traktaten skulle der have været oprettet en fælles markedsordning for alle landbrugsprodukter ved udløbet af overgangsperioden i 1969. Tiltrædelsesakten har ikke medført nogen ændring af de oprindelige medlemsstaters pligt til at oprette en fælles markedsordning inden for de forskellige landbrugssektorer, og den har heller ikke forlænget den fastsatte overgangsperiode.

Det er ud fra disse betragtninger, *Charmasson*-sagen skal fortolkes.

I den foreliggende sag drejer det sig derimod om nye medlemsstater, som tiltrådte et Fællesskab, hvor de oprindelige medlemsstater endnu ikke havde opfyldt deres forpligtelser til at gennemføre den fælles landbrugspolitik i løbet af den periode, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 40, stk. 1. Denne situation er der udtrykkeligt blevet taget hensyn til i tiltrædelsesakten.

Som svar på en række af Kommissionens anbringender anfører regeringen for Det forenede Kongerige først, at »acquis communautaire« ifølge tiltrædelsesaktens artikel 2 udtrykkeligt er underlagt de i denne akt fastsatte betingelser.

Regeringen understreger, at tiltrædelsesaktens artikel 60 skal læses i sin helhed, og at udtrykket »indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger« udgør en »særlig bestemmelse« efter artikel 9, stk. 2. Den henviser herved til den tyske version af artikel 60.

Kommissionen indrømmer ifølge den britiske regering, at den herskende fortolkning af EØF-traktaten på tidspunktet for udfærdigelsen af tiltrædelsesakten var nøjagtigt den modsatte af den, der senere blev udtrykt af Domstolen i sag 48/74, *Charmasson* (nævnt ovenfor).

Tiltrædelsesaktens forfattere havde til hensigt, at de nye medlemsstater skulle have de samme rettigheder efter 1977, som de oprindelige medlemsstater formodedes at have, nemlig den ret, der udgør en væsentlig del af en national markedsordning, til at opretholde kvantitative restriktioner for produkter, som ikke er underkastet en fælles markedsordning.

Forskellen mellem de oprindelige medlemsstater og de nye medlemsstater ved tiltrædelsesaktens ikrafttræden var følgende:

De oprindelige medlemsstater mente (ifølge Kommissionen), på grundlag af en fejlagtig fortolkning af EØF-traktaten, at de havde denne ret. De nye medlemsstater erhvervede denne ret, ikke på grundlag af en fejlagtig fortolkning af EØF-traktaten, men i medfør af tiltrædelsesaktens klare affattelse.

Hvis det er, som af Kommissionen hævdet, at artikel 60, stk. 2 ved sin ikrafttræden gav de nye medlemsstater den ret, som Det forenede Kongerige nu kræver, kan bestemmelsen ikke på nogen mulig måde have fået en anden betydning senere på grund af Domstolens dom i *Charmasson*-sagen.

Den franske regering har anført, at tiltrædelsesakten i modsætning til bestemmelserne i Rom-traktaten ikke fastsatte »en overgangsperiode«. Følgelig kan Domstolens praksis, som den fremgår af Charmasson-sagen, ikke finde anvendelse på den helt anderledes situation, som følger af tiltrædelsesakten.

Tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 udgør et eksempel på anvendelse af begrebet »særlig bestemmelse«, der er omfattet af forbeholdet i artikel 9.

Under hensyn til de fundamentale strukturelle forskelle mellem det britiske landbrug og de oprindelige medlemsstaters landbrug anerkendte de sidstnævnte ved tiltrædelsesforhandlingerne, at det ikke var muligt fuldt ud at anvende Rom-traktatens regler om frie varebevægelser mellem så fuldstændigt forskellige systemer. De indføjede derfor logisk en særlig overgangsformular, hvorefter de nationale markedsordninger kunne opretholdes, indtil Fællesskabet havde erstattet dem med en fælles ordning. Dette var ikke at nægte bestemmelsernes foreløbige karakter, men at anerkende, at det var nødvendigt at løse ekstraordinære situationer på en særlig måde.

Kommissionen anfører som svar på den franske regerings indlæg, at den udtrykkeligt erklærede, at tiltrædelsesakten ikke foreskriver en enkelt overgangsperiode, men snarere »en ordning med overgangsforanstaltninger bestemt til at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de inden for Fællesskaberne gældende regler«. I sin undersøgelse af tiltrædelsesaktens virkninger henviste Kommissionen kun til sag 48/74 (Charmasson) til støtte for sit anbringende, hvorefter artikel 60, stk. 2 på det tidspunkt, da den blev udfærdiget, absolut ikke skulle betragtes som en overgangsforanstaltning, lige så lidt som artikel 60, stk. 1.

Kommissionen fastholder, at artikel 60, stk. 2 ikke er en »særlig bestemmelse«. De særlige bestemmelser, som medfører en forlængelse ud over den 31. december 1977, er ganske udtrykkelige i denne henseende. Mangelen på en tidsfrist i artikel 60, stk. 2, andet afsnit, kan forklares ved det forhold, at bestemmelsens forfattere på ingen måde betragtede dette stykke som en overgangsforanstaltning og endnu mindre som en overgangsforanstaltning, der kunne forlænge en hvilken som helst fravigelse af traktatens regler efter den 31. december 1977. Udtrykket »indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger« er indføjet *ex abundanti cautela*, for at det kan være udelukket fortsat at anvende den særlige handelsordning efter de fælles markedsordningers ikrafttræden.

Endelig har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster den franske regerings påstande og under alle omstændigheder idømmer den franske regering sine egne omkostninger i forbindelse med interventionen.

IV — Mundtlige forhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. februar 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. marts 1979.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet den 19. oktober 1978, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det statueres, at Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har undladt at overholde en forpligtelse, som påhviler denne stat i medfør af traktaten, ved ikke at have ophævet eller ændret de nationale bestemmelser, der kan begrænse indførselen af middeltidlige kartofler, inden udgangen af 1977, hvilken tidsfrist er fastsat i artikel 9 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne, der er knyttet til traktaten af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab (herefter benævnt: tiltrædelsesakten);

2 Kommissionen har anført, at der i Det forenede Kongerige, allerede før denne stats tiltrædelse af Fællesskabet, eksisterede en national markedsordning for kartofler, som bl.a. indebærer kontrol med indførsel og udførsel af middeltidlige kartofler;

i 1977 meddelte Kommissionen regeringen for Det forenede Kongerige, at importrestriktionerne for det pågældende produkt i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 9, stk. 2 skulle bringes til ophør;

den britiske landbrugsminister meddelte imidlertid den 28. december 1977, at forbudet mod indførsel af kartofler til Det forenede Kongerige ville blive opretholdt, indtil andet blev meddelt;

3 ifølge Kommissionen har Det forenede Kongerige — da de i tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 foreskrevne overgangsforanstaltninger i medfør af denne akts artikel 9, stk. 2 er ophørt ved udgangen af 1977 — ved fortsat at forbyde import af kartofler efter denne dato undladt at overholde de forpligtelser, som påhviler denne stat i henhold til traktatens artikel 30.

4 I sit svarskrift har regeringen for Det forenede Kongerige, støttet af regeringen for Den franske Republik, der er intervenient i sagen, gjort gældende, at den i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 er berettiget til at opretholde de pågældende kvantitative restriktioner indtil iværksættelsen af en fælles markedsordning for kartofler;

regeringen har endvidere anført, at da kartofler endnu ikke er omfattet af en fælles markedsordning, kan Det forenede Kongerige opretholde sin nationale ordning for denne sektor.

5 Tiltrædelsesaktens artikel 60 bestemmer:

»1. For produkter, der ved tiltrædelsen omfattes af fælles markedsordninger, anvendes i de nye medlemsstater fra 1. februar 1973, med forbehold af bestemmelserne i artiklerne 55 og 59, den ordning, der i Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning anvendes for told, afgifter med tilsvarende virkning, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

2. For produkter, der ikke ved tiltrædelsen omfattes af fælles markedsordninger, finder bestemmelserne i afsnit I vedrørende den gradvise afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning som told, kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, ikke anvendelse på disse afgifter, restriktioner og foranstaltninger, når de på datoen for tiltrædelsen udgør en del af en national markedsordning.

   Denne bestemmelse finder kun anvendelse i det omfang, det er nødvendigt for opretholdelsen af den nationale ordning og indtil iværksættelsen af fælles markedsordninger for disse produkter.

3. ...«;

6 denne artikel udgør ubestrideligt en undtagelse fra artikel 42, der er affattet således:

»Kvantitative import- og eksportrestriktioner afskaffes fra tiltrædelsen mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater samt mellem de nye medlemsstater.

Foranstaltninger med tilsvarende virkning som disse restriktioner afskaffes senest 1. januar 1975«;

7 de ovennævnte artikler 42 og 60 gennemfører den almindelige regel i tiltrædelsesaktens artikel 9, der bestemmer:

»1. For at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de inden for Fællesskaberne gældende regler vil de i denne Akt fastsatte undtagelsesbestemmelser som overgangsforanstaltninger gælde ved anvendelsen af de oprindelige Traktater og institutionernes retsakter.

2. Med forbehold af datoer, frister og særlige bestemmelser i denne Akt ophører anvendelsen af overgangsforanstaltningerne ved udgangen af året 1977«.

8 Parterne i sagen er uenige om fortolkningen af artikel 9 og 60, idet regeringerne for Det forenede Kongerige og Den franske Republik mener, at artikel 60, stk. 2 udgør en særlig bestemmelse ifølge artikel 9, stk. 2, hvorefter den tidsfrist, der udløber ved udgangen af 1977, ikke gælder i dette tilfælde,

mens Kommissionen mener, at artikel 60, stk. 2, skønt den udgør en undtagelse fra aktens artikel 42, dog ikke kan betegnes som en »særlig bestemmelse« ifølge artikel 9, stk. 2, hvorfor den heri fastsatte tidsfrist skal have fuld virkning;

det er derfor nødvendigt at undersøge denne meningsforskel.

9 Selv om ordlyden af artikel 60, stk. 2, isoleret betragtet, tilsyneladende kan begrunde den fortolkning, der hævdes af regeringen for Det forenede kongerige, kan denne fortolkning imidlertid ikke fastholdes, når henses til tiltrædelsesaktens almindelige system og dens tilknytning til EØF-traktatens bestemmelser;

denne fortolkning ville desuden føre til uantagelige konsekvenser for medlemsstaternes ligestilling i forhold til visse regler, der er væsentlige for fællesmarkedets funktion.

10 Artikel 2 i tiltrædelsesakten bestemmer:

»Fra tiltrædelsen er bestemmelserne i de oprindelige Traktater og de af Fællesskabernes institutioner vedtagne retsakter bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse Traktater og i denne Akt«:

11 det fremgår klart af denne bestemmelse, at de nye medlemsstaters integration i Fællesskabet er tiltrædelsesaktens grundlæggende formål;

på denne baggrund bestemmer aktens artikel 9, stk. 1, at det kun er »for at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de inden for Fællesskaberne gældende regler«, at »de i denne Akt fastsatte undtagelsesbestemmelser som overgangsforanstaltning [vil] gælde ved anvendelsen af de oprindelige Traktater og institutioners retsakter«;

da den i traktaten fastsatte overgangsperiode var udløbet inden tiltrædelsen, og traktaten allerede havde fået fuld virkning, fastsatte tiltrædelsesakten kun klart afgrænsede tidsfrister og betingelser for de nye medlemsstater for at lette deres tilpasning til de i Fællesskabet gældende regler.

12 Bestemmelserne i tiltrædelsesakten må derfor fortolkes under hensyn til Fællesskabets grundlag og system, som fastsat i traktaten;

især kan tiltrædelsesaktens bestemmelser om kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning ikke fortolkes under tilsidesættelse af traktatens bestemmelser herom;

da artikel 60 vedrører landbrugsprodukter, skal den desuden fortolkes i lyset af traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik, hvis gennemførelse denne bestemmelse klart vedrører.

13 Hvad angår ophævelsen af kvantitative restriktioner, skal oprettelsen af et fælles marked ifølge traktatens artikel 3, litra a) først og fremmest indebære »ophævelse, Medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning«;

artiklerne 30 ff foreskriver den fuldstændige ophævelse, inden for overgangsperioden, af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne;

den betydning, dette forbud har for virkeliggørelsen af den fri samhandel mellem medlemsstaterne, udelukker enhver vid fortolkning af forbehold eller undtagelser i denne henseende, der er fastsat i tiltrædelsesakten.

14 Hvad angår forholdet mellem dette forbud og den fælles landbrugspolitik, bestemmer traktatens artikel 38, stk. 2, at bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse og dermed også bestemmelserne om ophævelse af kvantitative restriktioner, finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i afsnittet om landbruget;

da artikel 40 fastsatte udløbet af overgangsperioden som tidsfrist for gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, tillod artiklerne 43-46 medlemsstaterne midlertidigt at opretholde de eksisterende nationale markedsordninger;

det fremgår dog klart af artikel 38, stk. 4, der bestemmer, at »Fællesmarkedets funktion og udvikling skal for så vidt angår landbrugsvarerne ledsages af udformningen af en for Medlemsstaterne fælles landbrugspolitik«, at

fællesmarkedets funktion og udvikling skulle have forrang, idet bestemmelsen forpligter institutionerne og medlemsstaterne til at udforme en fælles landbrugspolitik i et hertil svarende tempo;

da traktatens artikler 40 og 41 foreskriver forskellige former for oprettelsen af en fælles ordning for landbrugsmarkederne og ikke udelukker endog grundlæggende ændringer af denne ordning efter udløbet af overgangsperioden, kan påståede fortsat foreliggende mangler ved udformningen af den fælles landbrugspolitik derfor ikke efter udløbet af denne periode hindre anvendelsen af de regler, der er fastsat for oprettelsen af fællesmarkedet, og især anvendelsen af forbudet mod kvantitative restriktioner;

15 heraf følger — som Domstolen har fastslået i sin dom af 2. december 1974 i sag 48/74 (Charmasson), Sml., s. 1383 — at efter overgangsperiodens udløb kan en national markedsordnings funktion ikke længere hindre den fulde virkning af traktatens bestemmelser om ophævelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning, da de pågældende markeders krav i denne henseende fremover varetages af fællesskabsinstitutionerne;

udløbet af den i traktaten fastsatte overgangsperiode indebar, at emner og områder, der udtrykkelig var tillagt Fællesskabet, fra dette øjeblik var omfattet af fællesskabskompetencen, således at særlige foranstaltninger — såfremt deres anvendelse stadig var nødvendig — ikke længere kunne vedtages ensidigt af de berørte medlemsstater, men skulle vedtages inden for rammerne af Fællesskabets system, der skal sikre beskyttelsen af Fællesskabets almindelige interesser.

16 Det følger af det foregående, at skønt tiltrædelsesaktens artikel 60, stk. 2 utvivlsomt udgør en undtagelse fra reglen i artikel 42, kan den dog ikke desuden betragtes som en »særlig bestemmelse« ifølge denne akts artikel 9, stk. 2;

da sidstnævnte bestemmelse nemlig gør det til et princip i tiltrædelsesakten, at »anvendelsen af overgangsforanstaltninger [ophører] ved udgangen af året 1977«, kan det heri indeholdte forbehold ikke fortolkes vidt;

dette forbehold skal tværtimod fortolkes således, at det kun omfatter særlige bestemmelser, der er klart afgrænsede og tidsbegrænsede, men ikke en bestemmelse som artikel 60, stk. 2, der omhandler en fremtidig og uvis begivenhed.

17 Denne konklusion bekræftes, hvis man ser på de følger, som den af Det forenede Kongerige hævdede fortolkning vil have;

på et område, der er så væsentligt for fællesmarkedets funktion som ophævelsen af kvantitative restriktioner, kan tiltrædelsesakten ikke fortolkes således, at den til de nye medlemsstaters fordel for en ubestemt periode har skabt en anden retsstilling end den, traktaten har fastsat for de oprindelige medlemsstater;

hvis artikel 60, stk. 2 skulle betragtes som en »særlig bestemmelse« ifølge tiltrædelsesaktens artikel 9, stk. 2, ville der herved indføres en vedvarende ulighed mellem de oprindelige og de nye medlemsstater, idet de sidstnævnte ville være i stand til at forhindre eller begrænse importen af visse landbrugsprodukter fra Fællesskabet, mens de førstnævnte i henhold til traktaten ville være forpligtet til at afholde sig fra enhver begrænsning af importen af de samme produkter, selv om disse hidrørte fra en ny medlemsstat, som påberåbte sig artikel 60, stk. 2;

selv om det var begrundet, at de oprindelige medlemsstater midlertidigt accepterede sådanne uligheder, ville det være i strid med princippet om medlemsstaternes lighed over for fællesskabsretten at antage, at sådanne uligheder kunne forlænges i det uendelige.

18 Heraf følger, at Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler denne stat i henhold til traktaten, især artikel 30 sammenholdt med tiltrædelsesakten, idet den inden udgangen af året 1977 hverken har ophævet eller ændret de nationale bestemmelser, som kan begrænse indførselen af kartofler.

Vedrørende sagsomkostningerne

19 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom;

sagsøgte har tabt sagen og idømmes derfor sagsomkostningerne;

da Kommissionen kun har nedlagt påstand om, at intervenienten dømmes til at afholde sine egne omkostninger, dømmes parterne i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, 1. afsnit, *in fine* til at bære deres egne omkostninger ved interventionen.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland har ikke overholdt en forpligtelse, som påhviler denne stat i henhold til traktaten, især artikel 30 sammenholdt med tiltrædelsesakten, idet den inden udgangen af året 1977 hverken har ophævet eller ændret de nationale bestemmelser, som kan begrænse indførselen af kartofler.**

2. **Sagsøgte idømmes sagsomkostningerne bortset fra omkostningerne i forbindelse med interventionen.**

3. **Omkostningerne i forbindelse med interventionen ophæves.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmødet i Luxembourg den 29. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident