DOMSTOLENS DOM
av den 29 mars 1979 *

Mål 231/78

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Richard Wainwright, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av W.H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Leonard Bromley Q.C. och P.G. Langdon-Davies, London, med delgivningsadress hos Förenade kungarikets ambassad i Luxemburg,

svarande,

och

Franska republiken, företrädd av Guy Ladret de Lacharrière, med delgivningsadress hos Frankrikes ambassad i Luxemburg,

intervenient.

Talan avser att få fastställt om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt EEG-fördraget genom att varken upphäva eller ändra bestämmelserna om importrestriktioner för matpotatis.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena J. Mertens de Wilmars och Mackenzie Stuart samt domarna A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco och A. Touffait,

generaladvokat: H. Mayras,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan som ingavs den 19 oktober 1978, har Europeiska gemenskapernas kommission, med stöd av artikel 169 i EEG-fördraget, yrkat att domstolen skall fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget genom att inte vare sig ha upphävt eller ändrat de nationella bestämmelser som begränsar importen av matpotatis före utgången av 1977, vilket är den tidsfrist som fastställdes i artikel 9 i akten om anslutningsvillkoren och anpassningarna av fördragen, som utgjorde bilaga till fördraget av den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritanniens och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallad anslutningsakten).

2 Kommissionen har anfört att det i Förenade kungariket redan före anslutningen fanns en nationell marknadsorganisation för potatis, som bland annat innebar kontroll över importen och exporten av matpotatis.

Under 1977 skall kommissionen ha meddelat Förenade kungarikets regering att importrestriktionerna enligt artikel 9.2 i anslutningsakten måste avskaffas för produkten i fråga.

Trots detta meddelade den brittiske jordbruksministern den 28 december 1977 att förbudet mot import av potatis till Förenade kungariket skulle fortsätta att gälla tills vidare.

3 Enligt kommissionen har Förenade kungariket – då den övergångsåtgärd som föreskrivs i artikel 60.2 i anslutningsakten, i enlighet med artikel 9.2 i den akten, upphörde vid utgången av 1977 – genom att fortsätta förbjuda import av potatis efter detta datum, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i fördraget.

4 I sitt svaromål har Förenade kungariket, med stöd av Frankrikes regering, som är intervenient i målet, anfört att det enligt artikel 60.2 i anslutningsakten har rätt att upprätthålla de kvantitativa restriktioner som avses ända tills en gemensam organisation av marknaden för potatis upprättas.

Eftersom potatis ännu inte omfattas av någon gemensam marknadsorganisation, skulle Förenade kungariket kunna upprätthålla sin nationella organisation för den sektorn.

5 Artikel 60 i anslutningsakten föreskriver följande:

"1. För varor som på anslutningsdagen omfattas av en gemensam organisation av marknaden skall den ordning som tillämpas i den ursprungliga gemenskapen för tullar och avgifter med motsvarande verkan och för kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan gälla i de nya medlemsstaterna från och med den 1 februari 1973 med förbehåll för vad som föreskrivs i artiklarna 55 och 59.

2. Ifråga om de varor som inte omfattas av en gemensam organisation av marknaden på anslutningsdagen skall bestämmelserna i avdelning I om den gradvisa avvecklingen av avgifter med motsvarande verkan som tullar och av kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan inte tillämpas på dessa avgifter, restriktioner eller åtgärder om dessa ingår i en nationell marknadsorganisation på anslutningsdagen.

Denna bestämmelse skall tillämpas endast i den utsträckning som är nödvändig för att behålla den nationella ordningen och till dess att den gemensamma marknadsordningen för dessa varor införs.

3. . . ."

6 Denna artikel utgör obestridligen ett undantag från artikel 42 som lyder på följande vis:

"Kvantitativa import- och exportrestriktioner skall från och med anslutningsdagen avvecklas mellan den ursprungliga gemenskapen och de nya medlemsstaterna och mellan de nya medlemsstaterna inbördes.

De åtgärder som har motsvarande verkan som sådana restriktioner skall upphävas senast den 1 januari 1975."

7 De ovan citerade bestämmelserna i artiklarna 42 och 60 är tillämpningar av den allmänna bestämmelsen i artikel 9 i anslutningsakten, som föreskriver följande:

"1. För att underlätta de nya medlemsstaternas anpassning till de inom gemenskapen gällande reglerna, skall tillämpningen av grundfördragen och de rättsakter som antagits av institutionerna övergångsvis omfattas av de undantag som föreskrivs i denna akt.

2. Med förbehåll för de tidpunkter, tidsfrister och särskilda bestämmelser som fastställs i denna akt, skall tillämpningen av övergångsbestämmelserna upphöra vid utgången av 1977."

8 Det är i tolkningen av artiklarna 9 och 60 som parterna är oense, då Förenade kungarikets och Frankrikes regeringar menar att artikel 60.2 utgör en särskild bestämmelse enligt artikel 9.2, på så sätt att tidsgränsen vid utgången av 1977 inte skall gälla i detta fall, medan kommissionen å sin sida anser att artikel 60.2, även om den utgör ett undantag från artikel 42 i anslutningsakten, inte kan betecknas som en "särskild bestämmelse" enligt artikel 9.2, varför den fastställda tidsgränsen måste ha full verkan.

Det är därför nödvändigt att undersöka denna meningsskiljaktighet.

9 Även om artikel 60.2, betraktad för sig, kan tyckas motivera den tolkning som Förenade kungarikets regering gör, kan denna tolkning emellertid inte vidhållas med tanke på anslutningsaktens allmänna system och dess anknytning till bestämmelserna i EEG-fördraget.

Dessutom skulle denna tolkning få oacceptabla följder med tanke på medlemsstaternas jämlikhet inför vissa grundläggande regler för den gemensamma marknadens funktion.

10 Artikel 2 i anslutningsakten föreskriver:

"Från och med tidpunkten för anslutningen är bestämmelserna i grundfördragen och i de rättsakter som antagits av gemenskapernas institutioner bindande för de nya medlemsstaterna, och de skall tillämpas i dessa stater på de villkor som fastställs i de nämnda fördragen och i denna akt."

11 Det framgår av denna bestämmelse att anslutningsaktens grundläggande syfte är integreringen av de nya medlemsstaterna i gemenskapen.

Mot den bakgrunden fastslås i artikel 9.1 att det endast är "för att underlätta de nya medlemsstaternas anpassning till de inom gemenskapen gällande reglerna" som "tillämpningen av grundfördragen och de rättsakter som

antagits av institutionerna övergångsvis omfattas av de undantag som föreskrivs i denna akt".

Då den i fördraget fastställda övergångstiden hade löpt ut redan före anslutningen och innan fördraget hade fått full verkan, föreskrev anslutningsakten för de nya medlemsstaterna endast klart avgränsade tidsfrister och villkor för att underlätta deras anpassning till de inom gemenskapen gällande reglerna.

12 Bestämmelserna i anslutningsakten måste således tolkas med hänsyn till gemenskapens grundvalar och system, såsom de fastställs i fördraget.

Särskilt kan de bestämmelser i anslutningsakten som hänför sig till kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan inte tolkas isolerat från bestämmelserna i fördraget om detta.

Då artikel 60 rör jordbruksprodukter måste den dessutom tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i fördraget om den gemensamma jordbrukspolitiken med vars genomförande denna bestämmelse har ett klart samband.

13 Vad gäller avskaffandet av kvantitativa restriktioner, skall upprättandet av en gemensam marknad enligt artikel 3 a i fördraget först och främst innebära "avveckling av tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna vid import och export av varor samt avveckling av alla övriga åtgärder med motsvarande verkan".

I artikel 30 och följande föreskrivs att kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan helt och hållet skall avskaffas mellan medlemsstaterna under övergångstiden.

Detta förbuds betydelse för genomförandet av ett fritt handelsutbyte mellan medlemsstaterna utesluter varje extensiv tolkning av förbehåll eller undantag som föreskrivs i anslutningsakten.

14 Vad gäller förhållandet mellan detta förbud och den gemensamma jordbrukspolitiken föreskrivs i artikel 38.2 i fördraget att reglerna för upprättandet av den gemensamma marknaden, och därmed också reglerna för avskaffandet av kvantitativa restriktioner, skall tillämpas på jordbruksprodukter om inte annat föreskrivs i avsnittet om jordbruket.

Medan artikel 40 fastställde övergångstidens utgång som tidsgräns för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, tilläts medlems-

staterna enligt artikel 43-46 att tills vidare bevara befintliga nationella marknadsorganisationer.

I artikel 38.4, enligt vilken "den gemensamma marknadens funktion och utveckling i fråga om jordbruksprodukter skall åtföljas av upprättandet av en gemensam jordbrukspolitik för medlemsstaterna" klargörs emellertid avsikten att ge företräde åt den gemensamma marknadens funktion och utveckling, genom att ålägga institutionerna och medlemsstaterna att i ett motsvarande tempo införa en gemensam jordbrukspolitik.

Då artiklarna 40 och 41 i fördraget föreskriver olika sätt att genomföra en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna, och dessa bestämmelser inte hindrar ens grundläggande ändringar av denna organisation efter övergångstidens utgång, kan alltså inte de påstådda bristerna i utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken, efter utgången av denna period hindra tillämpningen av de regler som fastställts för upprättandet av den gemensamma marknaden, särskilt inte den regel som förbjuder kvantitativa restriktioner.

15 Härav följer - vilket domstolen också har fastställt i sin dom av den 2 december 1974 i målet 48/74 Charmasson (Rec. s. 1383) - att förekomsten av en nationell marknadsorganisation efter det att övergångstiden löpt ut inte kan hindra att bestämmelserna i fördraget om avskaffande av kvantitativa restriktioner och alla åtgärder med motsvarande verkan får full verkan, eftersom gemenskapens institutioner i fortsättningen bär ansvaret för de berörda marknadernas krav i detta avseende.

Utgången av den i fördraget fastställda övergångstiden innebar att de frågor och områden som uttryckligen överförts till gemenskapen, från och med det ögonblicket omfattades av gemenskapens behörighet, på så sätt att om det fortfarande var nödvändigt att tillgripa särskilda åtgärder, skulle beslut om dessa inte kunna fattas ensidigt av de berörda medlemsstaterna utan måste antas inom ramen för gemenskapssystemet, som har till syfte att säkerställa att gemenskapens allmänintresse skyddas.

16 Av det föregående framgår att fastän artikel 60.2 i anslutningsakten otvivelaktigt utgör ett undantag från regeln i artikel 42, kan den inte dessutom betraktas som en "särskild bestämmelse" enligt artikel 9.2 i den akten.

Eftersom sistnämnda bestämmelse nämligen inför som en princip i anslutningsakten att "tillämpningen av övergångsbestämmelserna [skall] upphöra vid utgången av år 1977", kan förbehållet i den inte tolkas extensivt.

Tvärtom finns det anledning att tolka detta förbehåll på så sätt att det enbart omfattar särskilda, klart avgränsade och tidsbegränsade bestämmelser och inte en bestämmelse som artikel 60.2, som syftar på en framtida oförutsägbar händelse.

17 Denna slutsats bekräftas om man ser till följderna av den alternativa tolkning som försvaras av Förenade kungariket.

I en fråga som är så grundläggande för den gemensamma marknadens funktion som avskaffandet av kvantitativa restriktioner, kan anslutningsakten inte tolkas så, att den på obestämd tid har infört en annan rättslig ställning för de nya medlemsstaterna än den som fastställs i fördraget för de ursprungliga medlemsstaterna.

Om artikel 60.2 betraktades som en "särskild bestämmelse" enligt artikel 9.2 i anslutningsakten, skulle den faktiskt innebära en bestående ojämlikhet mellan de ursprungliga medlemsstaterna och de nya medlemsstaterna, då de sistnämnda skulle kunna hindra eller begränsa importen av vissa jordbruksprodukter från gemenskapen, medan de förstnämnda i enlighet med fördraget skulle vara tvungna att avstå från alla importrestriktioner för samma produkter, även om dessa kom från en ny medlemsstat som åberopade artikel 60.2.

Även om det vore motiverat från de ursprungliga medlemsstaternas sida att tillfälligt acceptera sådana ojämlikheter, skulle det strida mot principen om jämlikhet mellan medlemsstaterna inför gemenskapsrätten att medge att de skulle kunna förlängas på obestämd tid.

18 Härav följer att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget, särskilt artikel 30, tillsammans med anslutningsakten, genom att inte före utgången av 1977 vare sig ha upphävt eller ändrat de nationella bestämmelser som begränsar importen av potatis.

Rättegångskostnader

19 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

Svaranden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

Eftersom kommissionen endast har yrkat att intervenienten skall bära sina rättegångskostnader, skall med stöd av artikel 69.2 första stycket sista ledet i rättegångsreglerna vardera parten bära sina genom interventionen uppkomna kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget, särskilt artikel 30, tillsammans med anslutningsakten, genom att inte före utgången av 1977 vare sig ha upphävt eller ändrat de nationella bestämmelser som begränsar importen av potatis.**

2) **Svaranden skall ersätta rättegångskostnaderna, med undantag av de kostnader som uppkommit genom interventionen.**

3) **Vardera parten skall bära sina genom interventionen uppkomna rättegångskostnader.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Domen avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 mars 1979.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande