31. december anvende de inden forordning nr. 2513/69 gældende kvantitative restriktioner for druer til spisebrug med oprindelse i Spanien.

3. Det tilkommer ikke Domstolen at vurdere relevansen af de spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret i medfør af traktatens artikel 177, idet denne vurdering skal ske på grundlag af karakteren og indholdet af den for nævnte ret anlagte sag, og i overensstemmelse med den præjudicielle procedures opbygning hører under denne rets kompetence.

4. En importerende medlemsstats krav, om at tolddeklarationen skal indeholde en angivelse af oprindelseslandet for varer under ordningen med fri omsætning, hvis fællesskabsstatus attesteres af et fællesskabsvarecertifikat, udgør ikke i sig selv en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, såfremt der er tale om varer, der omfattes af handelspolitiske foranstaltninger, som denne medlemsstat har truffet i overensstemmelse med traktaten. Et sådant krav omfattes imidlertid af forbudet i EØF-traktatens artikel 30, hvis det kræves, at importøren med hensyn til oprindelsen skal angive mere, end han ved eller med rimelighed kan vide, eller hvis undladelse af dennen angivelse eller dens urigtighed rammes af sanktioner, som står i misforhold til overtrædelsens rent administrative karakter. Enhver administrativ eller strafferetlig foranstaltning, som overskrider rammerne for, hvad der er strengt nødvendigt for den importerende medlemsstat med henblik på at opnå nogenlunde fuldstændig og nøjagtig oplysning om varebevægelse, som er omfattet af særlige handelspolitiske foranstaltninger, må anses som en ifølge traktaten forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

5. Bestemmelserne om kontrol med varernes kvalitet kan ikke i sig selv begrunde et krav om fremlæggelse af dokumenter vedrørende varernes oprindelse, dog med det forbehold, at den kontrollerende myndighed ved en kontrol kan kræve beviser for, at de obligatoriske oplysninger er korrekte.

6. Artikel 8 i forordning nr. 158/66 pålægger medlemsstaterne at sanktionere enhver overtrædelse uden at sondre under hensyn til varens oprindelse; nationale foranstaltninger, som indeholder sådanne sondringer kan i givet fald anses som diskriminerende og således uforenelige med traktaten, navnlig dens artikel 30.

I sag 52/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunale di Saluzzo er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

LEONCE CAYROL

og

GIOVANNI RIVOIRA & FIGLI

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 1 i bilag I til aftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien (Rådets

forordning (EØF) nr. 1524/70 af 20. 7. 1970, JO L 183, s. 1) og af EØF-traktatens artikler 30 og 115

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen indgivne skriftlige indlæg kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

I december 1970 og december 1971 indførte Leonce Cayrol til Frankrig flere partier druer til spisebrug, som havde oprindelse i Spanien men var afsendt fra Italien (hvor de var i fri omsætning) af huset Giovanni Rivoira & Figli. Druen var forsynet med italiensk udførselsmærke og ledsaget af et certifikat fra Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE), hvoraf det fremgik, at varen opfyldte kvalitetsnormerne, og at dens oprindelsesland var Italien.

Som følge af en kontrol, som de franske toldmyndigheder foretog den 9. august 1972, tiltaltes Cayrol og Rivoira for indførsel af forbudte varer (den af Frankrig fastsatte kvote for indførsel af druer fra Spanien var opbrugt) ved hjælp af en falsk oprindelseserklæring op på grundlag af falske eller urigtige formularer.

På grundlag af denne tiltale dømte Tribunal de Grande Instance de Montpellier den 26. januar 1976 de pågældende til solidarisk betaling af en bøde på 532 435 FF for afværgelse af konfiskering af de beslaglagte varer og en bøde svarende til fire gange værdien af de varer, der kunne konfiskeres, nemlig på 1 064 870 FF. Retten gav ikke Cayrol medhold i hans anbringende om, at druen måtte anses som havende erhvervet italiensk oprindelse som følge af sin i Italien gennemgåede bearbejdning i overensstemmelse med artikel 5 i forordning (EØF) nr. 802/68 af

27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse (EFT 1968 (I), s. 157; org.ref. JO L 148, s. 1).

Cayrol accepterede efter domfældelsen et forslag fra de franske toldmyndigheder, hvorefter han skulle betale 175 000 FF, og anlagde herefter sag ved Tribunale di Saluzzo, hvorunder han begærede arrest i huset Rivoira's aktiver med henblik på en skadeserstatning, som han mente sig berettiget til — med et beløb svarende til, hvad han havde erlagt for toldbehandlingen —, fordi de af de franske toldmyndigheder anvendte sanktioner skulle være en følge af handlinger begået af huset Rivoira, som ved hjælp af ICE certifikatet skulle have bedraget det franske toldvæsen med hensyn til varens oprindelse.

Huset Rivoira har gjort indsigelse mod arrestbegæringen navnlig under henvisning til, at den mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien indgåede aftale forbyder Frankrig at fastsætte indførselskvoter for spanske druer til spisebrug.

Ved kendelse af 15. april 1977 bestemte Tribunale di Saluzzo at udsætte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol en anmodning om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Kan EØF-traktatens artikel 115 — som hjemler ret til at gøre undtagelse fra forbudet mod kvantitative restriktioner i artikel 30 — påberåbes af medlemsstaterne med henblik på varer — med oprindelse i et tredjeland — som i medfør af en mellem EØF og nævnte tredjeland indgået handelsaftale omfattes af en fællesskabsimportordning?
2. Skal artikel 1 i bilag I til den mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien indgåede aftale, som er genstand for EØF's forordning nr. 1524/70, fortolkes således, at medlemsstaterne fra nævnte aftales ikrafttræden, den 1. oktober 1970, ikke længere selvstændigt (på grundlag af de tidligere indgåede bilaterale handelsaftaler med Spanien) på noget tidspunkt af året kunne indføre nogen form for kvantitative restriktioner — herunder importkontingenter — for varer med oprindelse i Spanien (navnlig varerne i artikel 11 i bilag I til aftalen mellem EØF og Spanien, i position 08.04, friske druer, til spisebrug)?
3. Er det en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt ifølge traktatens artikel 30, at indførselen af varer i fri omsætning gøres betinget af fremlæggelse af oprindelsescertifikater eller andre midler til kontrol af de pågældendes varers oprindelse?
4. Kan medlemsstaterne, såfremt ovenstående spørgsmål besvares bekræftende, fravige forbudet i artikel 30 og kræve oprindelsescertifikater for alle varer fra andre medlemsstater (herunder varer i fri omsætning), inden Kommissionen har udstedt en tilladelse i den i traktatens artikel 115 angivne forstand?
5. Skal bestemmelserne i Kommissionens forordning nr. 58/62 af 7. juli 1962 om fastsættelse af fælles kvalitetsnormer for frugt og grønsager, navnlig bilag I/7 (om angivelse af dyrkningsområdet eller handelsbetegnelsen, for druer til spisebrug) — som pålægger forpligtelser, hvis eneste formål er at beskytte den endelige forbruger, og hvis overholdelse derfor først kan kontrolleres i afsætningsleddet — sidestilles med toldregler, dvs. regler, hvorefter medlemsstaterne ved grænsen kan betinge den interne fællesskabshandel af fremlæggelsen af dokumenter vedrørende oprindelsen af varer i fri omsætning, der hidrører fra andre medlemsstater?
6. Foreligger der — i tilfælde af en overtrædelse af de ovenfor anførte kvalitetsnormer i forordning nr. 58/62 — en foranstaltning med tilsvarende virkning, som er forbudt i medfør af artikel 30, dersom en medlemsstat på de indførte varer anvender de sanktioner, som er foreskrevet ved overtrædelse af den nationale toldlovgivning og på nationale varer anvender de i øvrigt

mildere sanktioner, der gælder for overtrædelse af handelslovgivningen?

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 19. april 1977.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftligt indlæg af selskabet Rivoira, repræsenteret af advokaterne Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, Milano, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af dens juridiske konsulent, Giuliano Marenco, som befuldmægtiget.

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 — Sammenfatning af de skriftlige indlæg til Domstolen

Selskabet Rivoira har først behandlet de spørgsmål, som er omhandlet i det andet spørgsmål, og som efter dets mening er de væsentligste.

Artikel i bilag I i aftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien bestemmer:

»Varer med oprindelse i Spanien, som omfattes af bestemmelserne i dette bilag, herunder de i liste A og B anførte varer, dog med undtagelse af de i artikel 23 omhandlede varer, må ikke underkastes kvantitative restriktioner ved deres indførelse til Fællesskabet.«

Artikel 11 i samme bilag præciserer:

»Nedenfor nævnte varer med oprindelse i Spanien, er ved deres indførsel i Fællesskabet underlagt toldsatsen i den fælles toldtarif, nedsat i det heri angivne forhold:

...

08.04	Druer, friske eller tørrede:	
	A. Friske druer:	
	a) i perioden 1. november til 14. juli:	
	... i perioden 1. januar til 31. marts	50 %.«

I medfør af de sammenhængende ovenfor anførte regler kan, ifølge Rivoira, indførsel af spanske druer i Fællesskabet ikke på noget tidspunkt af året rammes af nogen kvantitativ restriktion.

Artikel 1 i bilag I indeholder et generelt princip om forbud mod kvantitative restriktioner og et konkret forbud mod kvantitative restriktioner for en række varer, som angives ved henvisning til andre artikler og andre dele af aftalen. Artikel 11 i samme bilag angiver — med hensyn til druer — toldpositionens nummer og varen og præciserer, inden for hvilke perioder toldnedsættelsen finder anvendelse. Disse perioder angår udelukkende anvendelsen af den toldnedsættelse, der gælder for varen.

Selskabet Rivoira mener, at der ikke er alvorlig tvivl om fortolkningen af pågældende bestemmelser. Selskabets ovenfor fremsatte opfattelse — som er baseret på en bogstavsfortolkning — støttes efter selskabets mening endvidere af reglen om den tilsigtede virkning. Fællesskabets »vilje« til at udvikle sine økonomiske og handelsmæssige forbindelser med Middelhavslandene fremgår allerede klart og udtrykkeligt i artikel 4 i aftalens præambel. I tilfælde af tvivl indebærer reglen om den tilsigtede virkning altså, at aftalen ikke skal fortolkes således, at den begrænser Spaniens handelsfrihed med Fællesskabet, men derimod således, at handelsfriheden udvides i så vidt omfang som muligt efter aftalens bestemmelser.

Den foreslåede fortolkning svarer desuden til formålet inden for aftalens rammer med artikel 1 i bilag I. Denne artikel indeholder et grundprincip, og det er altså umuligt at fortolke denne bestemmelse restriktivt. Især hindrer den en

fortolkning, hvorefter afskaffelsen af kvantitative restriktioner for indførte druer til spisebrug er begrænset til perioden 1. januar til 31. marts hvert år.

Artikel 1 i aftalen vedrører „den gradvise afskaffelse af hindringerne for samhandelen mellem Fællesskabet og Spanien". Med henblik herpå indeholder aftalen herefter et net af bestemmelser, som alle skal gennemføre og udvide handelsfriheden mellem Spanien og Fællesskabet. Bilaget indeholder bl.a. bestemmelser om fuldstændig afskaffelse af enhver form for told. Bilaget nedsætter eller afskaffer ikke alene tolden — men indeholder også bestemmelser om øjeblikkelig fjernelse af kvantitative restriktioner og øjeblikkelig afskaffelse af afgifter med tilsvarende virkning.

Den principielle betydning af artikel 1 i bilag I er også bestemmende for fortolkningen af artikel 11. Denne artikel giver på ingen måde mulighed for undtagelser fra hovedreglen om handelsfriheden og indeholder heller ikke en begrænsning heraf. Hvis der skulle være den mindste tvivl om dette punkt, fjernes denne fuldstændigt af artikel 11 i bilaget. Hvis nemlig aftaleparterne havde ønsket at gøre begrænsninger i rækkevidden af dette princip (artikel 1), for så vidt angår de i artikel 11 omhandlede varer, ville parterne udtrykkeligt have gjort dette ved at tilføje en enkelt sætning til bestemmelsen, således at forbudet mod kvantitative restriktioner begrænsedes til alene den del af året, da der skulle ske toldnedsættelse.

Hvis man sammenligner denne ordning med den ordning, som er indført ved Rådets forordning (EØF nr. 2513/69 af 9. 12. 1969 om samordning og tilvejebringelse af ensartethed for så vidt angår de importordninger for frugt og grønsager, som anvendes af de enkelte medlemslande over for tredjelandene (JO L 318, s. 6) ses det også, at det er urimeligt at tillade nogen som helst form for kvantitativ restriktion for indførsel af spanske druer til spisebrug. Denne forordnings artikel 1 — som foreskriver fjernelse af alle kvantitative restriktioner for indførsel af de pågældende varer hidrørende fra tredjelande — indeholder en undtagelse for perioden 1. juli til 31. januar med hensyn til druer til spisebrug, men samtidig har man sørget for i stk. 2 andet punktum at indføje en »standstill«-klausul. Ifølge Rivoira er det altså umuligt at anerkende, at den med Spanien indgåede aftale kan fortolkes således, at der kan indføres sådanne hindringer, som allerede forordning 2513/69 skulle begrænse, og endog for indførsler hidrørende fra en hvilken som helst tredje stat, endog den tredje stat, som Fællesskabet havde mindst handelsmæssigt samkven med. Forordning 2513/69 kan endvidere anføres som støtte for den opfattelse, at undtagelser fra hovedregler skal være udtrykkeligt angivet i en undtagelsesbestemmelse og ikke kan udledes ved udvidet eller snæver fortolkning. Artikel 1, stk. 1 sidste punktum i forordning nr. 2513/69 indeholder nemlig en udtrykkelig begrænsning af forbudet mod at indføre nye kvantitative restriktioner.

Sammenfattet har Rivoira anført, at der ikke efter den 1. oktober 1970 længere kunne indføres eller opretholdes nogen kvantitativ restriktion og hermed noget kontingent for indførsler til medlemsstaterne af friske druer til spisebrug hidrørende fra Spanien. Disse indførsler kunne alene begrænses ved anvendelse af den fulde told, som uden for tidsrummet januar til marts i hvert år, opkrævedes uden nedsættelse. For det vigtigste middel til toldbeskyttelse er ikke kontingentet, men tolden. Og eftersom Fællesskabet indrømmer toldnedsættelser i bestemte tidsrum, indebærer dette, at Fællesskabet er af den mening, at dets grænser ved anvendelse af den samme fulde told er tilstrækkelig beskyttet i årets øvrige perioder.

Selskabet Rivoira har med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål gjort gældende, at EØF-traktatens artikel 115 ikke finder anvendelse, når der eksisterer en fælles markedsordning, som indfører

et enhedsmarked og er ledsaget af en fælles landbrugspolitik, eller der eksisterer en handelsaftale som den, der er indgået mellem Fællesskabet og Spanien.

Ifølge Rivoira er der ikke, efter at der er indført en fælles markedsordning for varerne inden for sektoren frugt og grønsager, mulighed for at anvende traktatens artikel 115. Denne ordning har nemlig indført et enhedsmarked og har for længst passeret det stadium, hvor der er tale om en almindelig samordning af de forskellige medlemsstaters markeder, som reglerne vedrørende fælles handelspolitik angår. De kyndigste fortolkere af fællesskabsret har allerede længe udelukket en eventuel anvendelse af bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 115 på fællesmarkedsordninger. Denne artikel kan i første række ikke anvendes, fordi den 25. betragtning i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18 maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 (II), s. 423; org.ref. JO L 118, s. 1) samtidig med at henvise til traktatens artikel 110 udtrykkeligt begrænser henvisningen til de i traktatens artikel 110 fastsatte »mål«. Desuden er der ene og alene udtrykkeligt henvist til artikel 110 og ikke til traktatens artikel 115. Endelig indeholder de fælles markedsordninger — og navnlig inden for frugt- og grønsagssektoren — egnede beskyttelsesforanstaltninger (se artikel 2 i forordning nr. 2513/69 og artikel 29 i forordning nr. 1035/72). Altså har man været opmærksom på dette problem; det er blevet løst ved andre midler, som — i kraft af deres specifikke karakter — udelukker midlerne i traktatens artikel 115, hvis disse ellers stadig kunne finde anvendelse. Ved dom af 15. december 1971 i forenede sager 51-54/71, International Fruit Company mod Produktschap groenten en fruit (Recueil 1971, s. 1107), lod Domstolen, selvom den erkendte, at forbudet mod at indføre kvantitative restriktioner for indførsler af frugt og grønsager hidrørende fra tredjelande ikke var absolut, dog klart forstå, at alene de beskyttelsesforanstaltninger var lovlige, som var hjemlet i forordning nr. 2513/69, ifølge hvilken disse foranstaltninger udelukkende anvendes »i tilfælde af fare for markedsforstyrrelser på grund af indførsler hidrørende fra tredjelande«.

Som følge heraf kunne den franske regering ikke i det foreliggende tilfælde på nogen måde begrunde sit kontingent for spanske druer til spisebrug med artikel 115, ikke engang selv om Spanien ikke havde sluttet nogen handelsaftale med EF. Det er endnu mere vanskeligt at antage, at artikel 115 stadig kan finde anvendelse, når der foreligger en handelsaftale. For det første er de i artikel 115 omhandlede foranstaltninger foreskrevet i tilfælde af bestemte omlægninger i samhandelen i forbindelse med handelspolitiske foranstaltninger truffet af de enkelte medlemsstater inden for rammerne af og med henblik på gennemførelsen af en fælles handelspolitik. Denne fælles handelspolitik består i alene at ensrette hver enkelt medlemsstats handlemåde ud fra »fælles principper«. Den foreliggende aftale fastsætter imidlertid et sæt af præcise og yderst detaljerede regler, som forpligter medlemsstaterne, institutioner og også privatpersoner, for så vidt som reglerne er indført ved en forordning, som gælder for alle.

Desuden kan man ikke antage, at Spanien ved sin indgåelse af en handelsaftale, der er baseret på gensidige indrømmelser, har indrømmet Fællesskabet mulighed for at anvende bestemmelser i sit interne system, som i sig selv giver Fællesskabet mulighed for at unddrage sig indgåede forpligtelser. Dette må i øvrigt også følge af almindelige fornufts- og god tros betragtninger, som må anlægges ved fortolkningen af internationale aftaler.

Endelig indfører artikel 11, stk. 1 og 2 i den pågældende aftale særlige og gensidige beskyttelsesklausuler. Selve den omstændighed, at disse bestemmelser er indført, viser, at andre beskyttelsesformer ikke længere kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde. Hvis man endvidere sammenligner bestemmelserne i

aftalens artikel 11 med traktatens artikel 115 konstaterer man, at aftalens betingelser for at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger er særligt strenge. Det er klart, at man i aftalen har ønsket at give parterne mulighed for at anvende visse beskyttelsesforanstaltninger, som er »nødvendige« for at imødegå pludselige og uforudsete situationer. Efter ikrafttrædelsen af aftalen mellem EF og Spanien kunne et eventuelt bilateralt kontingent over for Spanien udelukkende begrundes ved henvisning til de i samme aftale anførte beskyttelsesklausuler. Hvis man går ud fra, at disse bestemmelser kun kan anvendes i tilfælde af »alvorlige forstyrrelser« som i det foreliggende tilfælde med hensyn til Frankrig var helt ukendte, må man konstatere at indførelse af et eventuelt kontingent for spanske druer ikke kunne forsvares på grundlag af aftalen.

Med hensyn til det tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål har selskabet Rivoira anført, at man her må se helt bort fra problemet om det pågældende kontingents lovlighed. Hvis nemlig dette kontingent var ulovligt i medfør af aftalen, er det klart, at de franske myndigheder ikke engang har kunnet hindre de direkte indførsler fra Spanien til Frankrig, hvoraf følger, at problemet om det senere indgreb for at forbyde den indirekte indførsel af druerne, som befandt sig i fri omsætning i Italien, heller ikke havde kunnet opstå. Selskabet Rivoira har altså kun rent hypotetisk anerkendt, at Frankrig uanset aftalen mellem Spanien og EØF lovligt har indført det pågældende kontingent.

En gennemgang af Domstolens dom af 15. december 1976 i sag 41/76, Donckerwolcke mod anklagemyndigheden (Republikken Frankrig) (Recueil 1976, s. 1921), viser ifølge Rivoira, at denne dom indeholder alle de bestanddele, som kan løse de sidste præjudicielle spørgsmål, og at dommen desuden støtter opfattelsen om det pågældende kontingents ulovlighed. I nævnte dom hedder det i præmisserne 21-23, at varecertificat DD 1 »ikke indeholder nogen angivelse af varens oprindelse« og »dette dokument skal inden for den fællesskabsretlige ordning i sig selv og inden tilførelse af en national foranstaltning sikre den begunstigede fordelen ved den fri bevægelighed for de varer, som det er bestemt til at omfatte«. Domstolen udtaler videre, at »... anvendelsen af de ovennævnte principper er betinget af gennemførelsen af en fælles handelspolitik« (se præmisserne 24-26). Med indgåelsen af aftalen EØF-Spanien i 1970 indførtes der utvivlsomt en handelspolitik i den i EØF-traktatens artikel 113 forudsatte betydning, hvorved de i Fællesskabet og hidrørende fra Spanien indførte varer ligestilledes med fællesskabsvarer. Selv om det antages, at denne aftale giver mulighed for at indføre bilaterale kontingenter, kan den medlemsstat, som ville anvende disse kontingenter under ingen omstændigheder hindre indførsel på dens territorium af de pågældende varer, der hidrører fra andre medlemsstater, hvor de befinder sig i fri omsætning.

Vedrørende forpligtelsen til for varer, der befinder sig i fri omsætning at angive varens oprindelse, giver Domstolens retspraksis også klart svar. Når der er en fælles handelspolitik er Fællesskabets toldcertifikat DD 1 (eller T 2) tilstrækkelig for gensidig indførsel af varer mellem medlemsstaterne.

Toldmyndighederne kan ikke kræve andre oplysninger eller dokumenter. Sådanne oplysninger kan dog kræves også af andre årsager, som f.eks. i medfør af reglerne vedrørende kvalitetsnormer. Såfremt dette sidstnævnte imidlertid er tilfældet, kan manglende certifikat eller et med hensyn til varens oprindelse forkert udfyldt certifikat ikke medføre nogle toldmæssige konsekvenser.

Selskabet Rivoira har med hensyn til det fjerde præjudicielle spørgsmål — stadig rent hypotetisk — anerkendt, at Frankrig kunne anvende traktatens artikel 115 som hjemmel for opretholdelsen af det pågældende kontingent. Selskabet har på dette punkt påberåbt sig den ovenfor anførte dom i sagen Donckerwolcke, hvori Domstolen kendte for ret:

»...
En national lovgivning, hvorefter indførsel af varer med oprindelse i et tredjeland fra en medlemsstat, hvor de er i fri omsætning, betinges af tildeling af en licens med henblik på en eventuel fremtidig anvendelse af EØF-traktatens artikel 115, udgør under alle omstændigheder en ved traktatens artikel 30 forbudt kvantitativ restriktion.
...«.

Det følger heraf, at de franske myndigheder ikke har kunnet kræve licenser for en i 1970 foretaget udførsel med henblik på en fremtidig anvendelse af artikel 115; den i artiklen omtalte bemyndigelse skulle allerede være tildelt inden den pågældende indførsel. De franske myndigheders krav var trods forekomsten af Kommissionens beslutning nr. 71/202 af 12. maj 1971 (EFT 1971 (I) s. 301; org.ref. JO L 212, s. 26) lige så ulovligt med hensyn til de i 1971 gennemførte indførsler. I medfør af denne beslutnings artikel 1 kunne medlemsstaten nemlig alene gøre brug af Fællesskabets bemyndigelse til at opretholde kontingentet, for så vidt som dets udnyttelse allerede havde nået 80 %. Dette var ikke tilfældet.

Vedrørende femte og sjette præjudicielle spørgsmål, har selskabet Rivoira anført, at man af de sammenhørende bestemmelser i Kommissionens forordning nr. 58/62 (bilag 1/7, punkt VI) og af første grundforordning nr. 23 vedrørende frugt og grønsager (EFT 1959-1962 s. 91; org.ref. JO af 20. 4. 1962 s. 965), kan udlede, at oplysningerne vedrørende druens oprindelse skal beskytte forbrugerens interesser.

Disse oplysninger har altså ikke toldmæssig karakter. Den omstændighed, at angivelsen af varens oprindelse mangler eller er ukorrekt efter forordning nr. 58/62 kan altså muligvis medføre administrative sanktioner eller bøder, men kan aldrig føre til anvendelse af toldmæssige sanktioner af strafferetlig karakter.

I den foreliggende sag krævede de franske myndigheder oplysning om varens oprindelse, og de straffede den unøjagtige angivelse alene for at sikre overholdelse af det pågældende kontingent, og følgelig straffede de af toldmæssige hensyn. Det fremgår dog klart af dommen i sagen Donckerwolcke, navnlig af dommens præmisser 36-39, at en sådan handling er ulovlig.

Kommissionen har undersøgt spørgsmålet om kvantitative restriktioners forenelighed med fællesskabsretten i lyset af de fællesskabsretlige regler vedrørende den fælles handelspolitik og reglerne vedrørende den fælles landbrugspolitik. For så vidt angår den foreliggende sag, finder man i artikel 1 i forordning nr. 2513/69 — som var gældende på det tidspunkt, da den foreliggende sags omstændigheder udspillede sig — en bestemmelse af generel karakter. Selv om denne bestemmelse som hovedregel forbyder anvendelsen af kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning over for tredjelande, bemyndiger den ved undtagelse udtrykkeligt medlemsstaterne til at anvende disse restriktioner eller foranstaltninger for de i bilaget anførte varer (heriblandt druer til spisebrug) i den i det pågældende bilag angivne del af året.

Den franske Republik har udnyttet denne mulighed og meddelte Kommissionen, at den for årene 1970 og 1971 indførte en kvantitativ restriktion og en foranstaltning med tilsvarende virkning for spanske spisedruer.

I forhold til den ovenfor anførte bestemmelse er aftalebestemmelserne mellem EØF og Spanien en lex specialis, som yderligere begrænser medlemsstaternes frihed.

De spanske spisedruer — som i kraft af artikel 11 i aftalens bilag 1 opnår en toldnedsættelse i årets tre første måneder — er sammen med tomater de eneste varer i artikel 11, hvis toldnedsættelse er begrænset til en del af året. Uden denne begrænsning ville den tilsvarende produktion i Fællesskabet i den øvrige del af året være udsat for en for skrap konkurrence.

Under hensyn til den snævre sammenhæng mellem toldnedsættelsen og ophævelsen af kvantitative restriktioner, som opstår i kraft af den første artikel i bilag 1, er Kommissionen af den mening, at den pågældende bestemmelse må fortolkes således, at kvantitative restriktioner for spanske tomater og druer til spisebrug kun ophæves i samme perioder som toldnedsættelsen. Frankrig fortsatte efter ikrafttrædelsen af aftalen med Spanien i overensstemmelse med denne fortolkning med at anvende kvantitative restriktioner for spanske druer i en bestemt del af året. Den belgisk-luxembourgske økonomiske Unions grænser er lukket for spanske druer til spisebrug i tidsrummet 1. juli til 31. december. Nævnte fortolkning udgør desuden grundlaget for flere afgørelser efter traktatens artikel 115, som bemyndigede kongeriget Belgien og storhertugdømmet Luxembourg til at udelukke spanske tomater og druer fra fællesskabsbehandling i årets sidste måneder.

Kommissionens fortolkning er i øvrigt også overensstemmende med Spaniens, hvilket bl.a. fremgår af den mundtlige udtalelse fra den spanske repræsentation ved De europæiske Fællesskaber den 16. marts 1972 (se bilag til Kommissionens indlæg, hvori Spanien beklager, at en medlemsstat anvender kvantitative restriktioner på spanske tomater fra den 15. 4. til den 14. 5.).

I første række har Spanien som begrundelse for ophævelsen af restiktioner i perioden fra den 15. april til den 14. maj ikke anført aftalen mellem EØF og Spanien, men forordning nr. 2513/69, som kun bemyndiger medlemsstaterne til at opretholde allerede eksisterende kvantitative restriktioner i perioden fra den 15. maj til den 31. december (artikel 1 og bilag). Dernæst har Spanien ikke protesteret mod de indførselsrestriktioner, som selvsamme medlemsstat anvender på spanske tomater mellem den 15. maj og 30. november.

Samfattet kan medlemsstaterne ifølge Kommissionen — på grundlag af de sammenhængende bestemmelser i artikel 1 i forordning nr. 2513/69 (nu artikel 22 i forordning nr. 1035/72) og artikel 1 i bilag I i aftalen EØF-Spanien — fortsat i tidsrummet 1. juli til 31. december hvert år anvende kvantitative restriktioner for druer til spisebrug med oprindelse i Spanien, som eksisterede før forordning nr. 2513/69.

Da visse medlemsstater faktisk har udnyttet denne mulighed, må man konstatere, at der er forskelle i de af medlemsstaterne anvendte handelspolitiske foranstaltninger, hvilket er en grundbetingelse for at anvende EØF-traktatens artikel 115. Anvendelsen af denne artikel er ikke udelukket, selv om der foreligger »en fællesskabsindførselsordning i henhold til en handelsaftale indgået af EØF«. En fællesskabsordning efter en sådan aftale indebærer nemlig ikke nødvendigvis, at der er tale om en ordning, som gælder for al samhandel med tredjelande. Inden den gradvise indførsel af en sådan ordning kan en aftale sluttet af Fællesskabet ikke alene hjemle mulighed for, men eventuelt også en forpligtelse for medlemsstaterne til at anvende forskellige foranstaltninger over for bestemte indførsler. Det er altså ikke selve fællesskabsaftalen, men indholdet heri, og i sidste instans den omstændighed, at der er tale om en fælles ordning, som er afgørende for at udelukke anvendelsen af traktatens artikel 115.

Med hensyn til det præjudicielle spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at forelægge et oprindelsescertifikat for varer, som er bragt i fri omsætning, har Kommissionen anført, at det ikke er blevet oplyst, hvilke dokumenter, der ved de pågældende varers indførsel i Frankrig er blevet krævet fremlagt. Da det tredje spørgsmål ikke alene nævner oprindelsescertifikaterne, men også andre forholdsregler, som muliggør konstatering af varernes oprindelse, er det efter Kommissionens opfattelse hensigtsmæssigt, at Domstolen gentager det svar, som den afgav i dommen i sagen Donckerwolcke på spørgsmålet om, hvorvidt en pligt til i

toldangivelsesdokumentet at angive oprindelseslandet var foreneligt med fællesskabsretten.

Med hensyn til problemet vedrørende artiklerne 30 og 115 har Kommissionen ligeledes henvist til dommen i sagen Donckerwolcke, hvori Domstolen har defineret de foranstaltninger, som en medlemsstat kan indføre for at konstatere oprindelsen af en vare, som er i fri omsætning, med henblik på anvendelsen af artikel 115. De betingelser, som Domstolen opstillede for lovligheden af en forpligtelse til at angive oprindelsen, skulle udelukke, at indførselen af disse varer blev gjort afhængig af forpligtelsen til at fremlægge bevis på deres oprindelsen bør kendes, og en undladelse eller en fejl i certifikatet kan give anledning til en administrativ sanktion, hvilket udelukker indførselsforbud. Men at kræve oprindelsescertifikat er det samme som at kræve et bevis på oprindelsen. Forpligtelsen til at fremlægge et oprindelsescertifikat med henblik på anvendelse af traktatens artikel 115 er altså uforenelig med artikel 30.

For de i december 1971 gennemførte indførsler må der desuden tages hensyn til Kommissionens beslutning af 12. maj 1971, som er udstedt i henhold til traktatens artikel 115. Denne beslutning bemyndigede medlemsstaterne til at træffe beskyttelsesforanstaltninger med henblik på en anmodning om at udelukke varer, som er i fri omsætning i en anden medlemsstat, fra fællesskabsbehandling. Ifølge nævnte beslutnings artikel 1, stk. 2 kan »medlemsstaten af den, der ansøger om et indførselsdokument, kræve alle nødvendige oplysninger om varebeskrivelse, oprindelse . . .«. Men denne bestemmelse udelukker krav om fremlæggelse af oprindelsescertifikat. For den omstændighed, at der kan kræves oplysninger, kan ikke betyde, at der kan kræves certifikat og langt mindre, at indførselen kan gøres afhængig af dette certifikat.

Den af Frankrig i 1971 anvendte kvantitative restriktion på spanske druer bestod i fastsættelsen af et kontingent. I henhold til artikel 1, stk. 1, andet punktum i beslutningen af 12. maj 1971 kunne denne medlemsstat altså kun gøre brug af den i stk. 1 omhandlede bemyndigelse, når udnyttelsen af kontingentet havde nået 80 %.

Indtil da kunne der ikke engang kræves nogen angivelse af varens oprindelse af importøren.

Kommissionen har dernæst behandlet det samme problem om lovligheden af forpligtelsen til at fremlægge oprindelsescertifikat under hensyn til foreneligheden heraf med fællesskabsretlige bestemmelser om kvalitetsnormer for frugt og grønsager og eventuelt med traktatens artikel 30. For druers vedkommende foreskriver disse normer i bilag I/7 i forordning nr. 58, punkt VI under litra c), at pakningen udvendigt læseligt og med bogstaver, der ikke kan udviskes — til oplysning om varens oprindelse — skal angive dyrkningsområdet eller den nationale regionale eller lokale betegnelse.

Det er klart, at inden for rammerne af disse regler, tages varens oprindelse ikke i betragtning ved fastsættelsen, af hvilken told- eller kvoteordning som gælder for indførselen. Det i kvalitetsnormerne omhandlede oprindelsesproblem hører til området for den industrielle ejendomsret og især til de stedbetegnelser, som kan beskyttes som oprindelsesbetegnelser eller herkomstbetegnelser. Den obligatoriske angivelse af stednavne, som er foreskrevet i kvalitetsnormerne, har til formål at oplyse forbrugeren og samtidig gøre varen mere attråværdig.

Med hensyn til druerne med oprindelse i Spanien, som er fortoldet i Italien og afsendt til Frankrig, har Kommissionen anført, at første obligatoriske kontrol må foretages på fortoldningstidspunktet eller -stedet (jf. artikel 3, stk. 1, andet punktum i forordning nr. 80/63/EØF, EFT 1963/64 s. 35; org.ref. JO 121 s. 2137).

Eftersom Spanien er medlem af Organisationen for økonomisk Samarbejde og

Udvikling (OECD) med henblik på anvendelse af internationale normer for frugter og grønsager, er druen ledsaget af OECD-kontrolcertifikat (indeholdende bl.a. oplysninger om oprindelseslandet), hvilket giver mulighed for anvendelse af artikel 3, stk. 2 i forordning nr. 80/63/EØF.

Efter denne kontrol underkastes spanske druer de bestemmelser, der gælder for fællesskabsvarer. Ifølge artikel 5 i forordning nr. 158/66/EØF (JO 192, s. 3282) kontrolleres det, at druerne er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, ved stikprøvekontrol på alle afsætnings- og transportstadier. I medfør af sidstnævnte bestemmelse kan der finde en supplerende kontrol sted ved den pågældende drues overgang fra Italien til Frankrig. Hvis de franske toldmyndigheder på dette tidspunkt forlanger bevis på druernes oprindelse, kan lovligheden af en sådan anmodning principielt ikke underkendes. Den kontrollerende myndighed må dog for at anvende denne fremgangsmåde have en gyldig grund til at betvivle nøjagtigheden af den oplysning om oprindelsen, som figurerer på emballagen og på toldcertifikatet. Den kontrollerende myndighed må desuden have mistanke om, at der er tale om forsætligt at udnytte en bestemt stedbetegnelse for ulovligt at gøre varen mere attråværdig i handelsmæssigt øjemed. Hvis kontrolorganet bliver overbevist om, at angivelsen af varens oprindelse ikke er korrekt, må den i første række kræve, at varen bringes i overensstemmelse figurerer normerne (jf. artikel 3 i forordning nr. 93/67/EØF, EFT 1967, s. 21; org.ref. JO 90, s. 1776). Denne minimumsforpligtelse pålægges »med forbehold af de i artikel 8 i forordning nr. 158/66/EØF omtalte sanktioner« som angivet i artikel 3 i forordning nr. 93/67. Karakteren og omfanget af disse sanktioner er overladt til medlemsstatens skøn, som dog skal iagttage forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Men en medlemsstats afslag på at give tilladelse til varens indførsel på dens territorium rammes af dette forbud, da der i givet fald er tale om en sanktion, som alene finder anvendelse på indførte varer. Når medlemsstaten ikke kan hindre indførsel af druer på dens territorium, selv om oprindelsesangivelsen konstateret er ukorrekt, kan den så meget desto mindre lade denne indførsel være afhængig af et bevis på varens oprindelse, altså kræve fremlæggelse af et oprindelsescertifikat, uden hermed at komme i strid med EØF-traktatens artikel 30.

Med hensyn til en medlemsstats anvendelse af sanktioner, som er strengere for indførte druer end for indenlandske druer i tilfælde af, at druerne ikke opfylder kvalitetsnormerne, har Kommissionen anført, at en sådan forskelsbehandling klart er i strid med traktatens artikel 30. Efter Kommissionens mening er det dog lidet sandsynligt, at det i det sjette præjudicielle spørgsmål angivne tilfælde kan forekomme i praksis.

Hvad der derimod kan ske er, at sådanne forhold er forbudt efter to forskellige bestemmelser. Hvis der f.eks. figurerer en ukorrekt angivelse af oprindelsen såvel på toldangivelsesformularen som på druens emballage, vil det være tilladt at anvende en sanktion på den unøjagtige toldangivelse, som er i overensstemmelse med de i dommen Donckerwolcke angivne kriterier samt den fastsatte sanktion for overtrædelse af kvalitetsnormerne. Det er klart, at i tilfælde af en ukorrekt angivelse af en indenlandsk vares oprindelse vil alene denne anden sanktion kunne finde anvendelse. Kommissionen har foreslået at besvare de af Tribunale di Saluzzo stillede spørgsmål således:

1. Grundbetingelsen for anvendelsen af traktatens artikel 115 er, uanset Fællesskabet har indgået en aftale med det pågældende land, at der ikke findes nogen fællesskabsordning, som gælder ens for samhandelen med et bestemt tredjeland.
2. De sammenhørende bestemmelser i første artikel i forordning (EØF) nr. 2513/69 og den første artikel i bilag I i den mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien indgåede aftale hjemler medlemsstaterne

ret til fortsat i 1970 og 1971 at anvende de inden ikrafttrædelsen af forordning (EØF) nr. 2513/69 eksisterende kvantitative restriktioner på druer til spisebrug med oprindelse i Spanien i tidsrummet 1. juli til 31. december inklusive.

3. En indførende medlemsstats krav om, at toldangivelsesformularen skal indeholde angivelse af oprindelseslandet for varer, som er omfattet af ordningen om fri omsætning, og hvis fællesskabsstatus attesteres af fællesskabsvarecertifikatet, udgør i sig selv en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, såfremt der er tale om varer, som er omfattet af handelspolitiske foranstaltninger, der i overensstemmelse med traktaten er truffet af selvsamme medlemsstat.
   Et sådant krav rammes imidlertid af forbudet i EØF-traktatens artikel 30, hvis det kræves, at importøren med hensyn til oprindelsen skal angive mere end han ved eller bør vide, eller hvis undladelse af at angive oprindelsen eller en ukorrekt angivelse heraf rammes af sanktioner, som står i misforhold til en overtrædelse af rent administrativ karakter.
4. Den omstændighed, at en medlemsstat gør indførsel på dens territorium af varer, som befinder sig i fri omsætning i Fællesskabet, betinget af fremlæggelse af et oprindelsescertifikat, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, som er forbudt i traktatens artikel 30, hvad enten denne foranstaltning anvendes med henblik på anvendelse af traktatens artikel 115, eller den anvendes inden for rammerne af den kontrol, som er foreskrevet i de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende kvalitetsnormer for frugt og grønsager.
5. I tilfælde af overtrædelse af de fælles kvalitetsnormer, som gælder for frugt og grønsager, er anvendelse af sanktioner, som er strengere for varer hidrørende fra andre medlemsstater end de sanktioner, der gælder for indenlandske varer, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, som er forbudt i traktatens artikel 30.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 11. oktober 1977 har sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. november 1970.

Præmisser

1 Ved kendelse af 15. april 1977, indgået til Domstolen den 19. samme måned, har retsformanden for Tribunale di Saluzzo anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af seks spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 115 og 30, af den mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spanien den 29. juli 1970 indgåede aftale, som er omhandlet i Rådets forordning nr. 1524/70 af 20. juli 1970 (JO L 182, s. 1), og af Kommissionens forordning nr. 58/62 af 15. juni 1962 vedrørende fastsættelse af fælles kvalitetsnormer for visse produkter i bilag I B til forordning nr. 23 om den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1959-1962, s. 180; org.ref. JO 1606/62).

2 Spørgsmålene er stillet i en sag om arrest begæret af selskabet Leonce Cayrol (herefter Cayrol) mod selskabet Rivoira Giovanni & Figli (herefter Rivoira);

3 det fremgår af sagsakterne, at Cayrol i december 1970 og december 1971 til Frankrig indførte forskellige partier druer til spisebrug, som havde oprindelse i Spanien, men af Rivoira var afsendt fra Italien, hvor de havde været i fri omsætning, og at disse partier var ledsaget af certifikatet fra Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE), hvoraf det fremgik, at varen opfyldte kvalitetsnormerne, og at dens oprindelsesland var Italien;

4 som følge af en kontrol, som de franske toldmyndigheder foretog den 9. august 1972 (altså efter at druerne var bragt i omsætning), tiltaltes Cayrol og Rivoira for at have indført forbudte varer ved hjælp af et falsk oprindelsescertifikat og på grundlag af falske eller urigtige formularer, idet det kontingent, som Frankrig havde fastsat for indførsel af spanske druer, var opbrugt;

5 på grundlag af denne tiltale dømte Tribunale de Grande Instance de Montpellier Cayrol og Rivoira til bl.a. solidarisk betaling af en bøde for afværgelse af konfiskation og en bøde to gange værdien af de varer, der kunne konfiskeres, idet retten ikke gav de tiltalte medhold i deres anbringende om, at druerne som følge af deres behandling i Italien havde erhvervet italiensk oprindelse;

6 Cayrol betalte bøden, idet han gik ind på det forligsbeløb, som blev tilbudt ham, og anlagde sag ved Tribunale di Saluzzo mod Rivoira, hvor han gjorde gældende, at Rivoira var skyld i de idømte bøder, fordi dette selskab ved hjælp af ICE-certifikatet havde bedraget de franske myndigheder med hensyn til varens oprindelse, hvilket foranledigede Tribunale di Saluzzo til at undersøge, om de franske toldmyndigheders handling var forenelig med de fællesskabsretlige bestemmelser.

7 De to første spørgsmål drejer sig om, hvilken virkning den mellem Fællesskabet og Spanien den 29. juni 1970 indgåede handelsaftale har for sagen;

8 der spørges først, om traktatens artikel 115 kan påberåbes af medlemsstaterne med henblik på varer med oprindelse i et tredjeland, som i medfør af »en mellem EØF og nævnte tredjeland indgået handelsaftale omfattes af en fællesskabsimportordning«;

9 dernæst spørges der, om artikel 1 i bilag I til den pågældende aftale kan fortolkes således »at medlemsstaterne fra aftalens ikrafttrædelsespunkt den 1. oktober 1970 ikke længere selvstændigt (på grundlag af de tidligere indgåede bilaterale handelsaftaler med Spanien) på noget tidspunkt af året kunne indføre nogen form for kvantitativ restriktion — herunder importkontingenter — for varer med oprindelse i Spanien (navnlig de varer, som omhandles i artikel 11 i bilag I til aftalen mellem EØF og Spanien, position 08.04, friske druer, til spisebrug)«;

10 disse to spørgsmål bør behandles under ét;

11 Rivoira har med hensyn til aftalens fortolkning i sine indlæg henvist til aftalens bilag I, artikel 1 jf. artikel 11 under position 08.04 i den fælles toldtarif og gjort gældende, at disse bestemmelser forbyder kvantitative importrestriktioner for friske druer;

12 Rivoira har anført, at medens nemlig artikel 11 bestemmer, at varer ved indførsel til Fællesskabet er omfattet af en toldnedsættelse på 50 % i tidsrummet 1. januar til 31. marts, forbyder artikel 1, der udtaler, at »indførsler til Fællesskabet af varer med oprindelse i Spanien, som omfattes af bestemmelserne i bilaget ... kan ikke være genstand for kvantitative restriktioner«, sådanne kontingentforanstaltninger, som de franske myndigheder har anvendt;

13 Kommissionen har imidlertid i sit indlæg anført, at den pågældende artikel 1 må fortolkes således, at kvantitative restriktioner udelukkende er forbudt, for så vidt som bilagets bestemmelser finder anvendelse på de pågældende varer, og at dette forbud herefter, for så vidt angår friske druer til spisebrug, kun gælder i den del af året, som går fra 1. januar til 31. marts.

14 Selv om den af Rivoira anlagte videre fortolkning umiddelbart kan synes acceptabel, er den af Kommissionen foreslåede fortolkning mere overensstemmende med aftalens opbygning og mål;

15 aftalen fastsætter nemlig i visse bestemmelser i bilag I kontingenter, altså kvantitative restriktioner, blandt andet i artikel 9, stk. 2, for friske druer, således at det må fastslås, at meningen med artikel 1 ikke er at forbyde enhver kvantitativ restriktion;

16 eftersom aftalen indeholder bestemmelser om nedsat told ved indførsel i visse perioder, er det imidlertid rimeligt at foreskrive, at denne fordel ikke må fjernes ved kvantitative restriktioner;

17 derimod kan man ikke slutte, at sådanne restriktioner også er forbudt i resten af året, i den foreliggende sag i tidsrummet mellem 1. april og 31. december, idet det allerede fremgår af den omstændighed, at den nedsatte toldsats kun gælder i tre måneder, at der i årets øvrige måneder kan være andre forhold, som må tages i betragtning;

18 denne fortolkning støttes endvidere af den praksis, som er fulgt af parterne i aftalen, og som fremgår af de af Kommissionen fremlagte dokumenter.

19 Desuden hedder det i artikel 1 i Rådets forordning nr. 2513/69 af 9. december 1969 om samordning og tilvejebringelse af ensartethed, for så vidt angår de importordninger for frugt og grønsager, som anvendes af de enkelte medlemslande over for tredjelande (JO L 318, s. 6):

»1. Med mindre andet følger af andre fællesskabsbestemmelser eller af undtagelser, som er vedtaget af Rådet på Kommissionens forslag i henhold til den i traktatens artikel 43, stk. 2 foreskrevne afstemningsprocedure, er det ved indførsel fra tredjelande af varer under den fælles toldtarifs position 07.01, bortset fra underposition 07.01 A, og positionerne 08.02 til 08.09 inkl. forbudt:

— at opkræve nogen afgift med tilsvarende virkning som told,

— at anvende nogen kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning.

Med forbehold af bestemmelserne i stk. 2, andet punktum finder bestemmelserne i stk. 1, anden tankestreg dog ikke anvendelse på de i bilaget anførte varer i de tidsrum, som er fastsat i de samme bilag.

2. Rådet vedtager på forslag af Kommissionen i henhold til den i traktatens artikel 43, stk. 2 foreskrevne afstemningsprocedure og inden den 1. januar 1973 de betingelser, hvorunder det i stk. 1, anden tankestreg indeholdte forbud omfatter de i bilaget opførte varer i de i samme bilag fastsatte tidsrum.

Indtil inkrafttrædelsen af de i medfør af 1. punktum trufne foranstaltninger kan medlemsstaterne ikke anvende andre kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning en dem, som de har anvendt i året inden ikrafttrædelsen af denne forordning, og medlemsstaterne kan heller ikke gøre disse mere restriktive.

De medlemsstater, som opfylder de foreskrevne betingelser for anvendelse af de i 2. punktum omhandlede foranstaltninger, og som har til hensigt at anvende disse, giver Kommissionen meddelelse herom inden indførselsårets begyndelse.

Denne meddelelse må dog, for så vidt angår indførselsåret 1969/70, være Kommissionen i hænde senest den 15. januar 1970.«

20 det fremgår af ovenstående, at medlemsstaterne var beføjede til at anvende kvantitative restriktioner for de i bilaget til forordning nr. 2513/69 omhandlede varer — herunder druer til spisebrug — i den i det pågældende bilag angivne periode, som for druer til spisebrug var tidsrummet 1. juli til 31. januar;

21 det står fast, at Den franske Republik, der udnyttede den mulighed, som den citerede bestemmelse indrømmede medlemsstaterne, gav Kommissionen meddelelse om en kvantitativ restriktion i årene 1970 og 1971 for spanske druer til spisebrug, som bestod i en begrænsning af indførselen til et kontingent på 5 mill. FF i tidsrummet fra midten af november til 31. januar;

22 aftalen mellem Fællesskabet og Spanien indebærer en yderligere begrænsning i medlemsstaternes frihed og følgelig i Den franske Republiks mulighed for at lade den anmeldte restriktion omfatte januar måned;

23 derimod fremgår det af ovenstående, at medlemsstaterne — i kraft af artikel 1 i forordning nr. 2513/69, jf. artiklerne 1 og 11 i bilag I til aftalen EØF-Spanien — fortsat i den del af året, som går fra 1. juli til 31. december, kunne anvende de inden forordning nr. 2513/69 gældende kvantitative restriktioner for druer til spisebrug med oprindelse i Spanien.

24 Med hensyn endelig til spørgsmålet om fortolkning af traktatens artikel 115, opstod der på det pågældende tidspunkt, da visse medlemsstater, heriblandt Den franske Republik, faktisk udnyttede muligheden for fortsat at anvende kvantitative restriktioner for indførsel af druer til spisebrug med oprindelse i

Spanien, forskelle mellem de af medlemsstaterne anvendte handelspolitiske foranstaltninger, der er en grundbetingelse for at anvende artikel 115;

25 det fremgår af ovenstående, at druer til spisebrug ikke for den del af året, som går fra 1. juli til 31. december, var underkastet en fællesskabsimportordning, som kunne medføre uanvendelighed af artikel 115;

26 det står fast, at Kommissionen gav to medlemsstater den i artiklens stk. 1, andet punktum omhandlede bemyndigelse til at udelukke spanske druer til spisebrug fra fællesskabsbehandling i årets sidste måneder, hvilket indebar, at disse medlemsstater som en undtagelse fra traktatens artikel 30 var beføjede til at undersøge varernes oprindelse i den interne fællesskabshandel;

27 det må nødvendigvis anføres, at Den franske Republik ifølge de af Kommissionen fremskaffede oplysninger hverken anmodede om eller opnåede en sådan bemyndigelse;

28 hvorledes det end forholder sig, må spørgsmålene besvares således, at handelsaftalen mellem Fællesskabet og Spanien ikke, for så vidt angår årene 1970 og 1971, var til hinder for anvendelsen af traktatens artikel 115 på indførsel af druer til spisebrug.

29 De resterende fire spørgsmål fra retsformanden for Tribunale di Saluzzo drejer sig om, hvilke kontrolforanstaltninger medlemsstaterne stadig kan foretage ved grænserne fællesskabslandene imellem uden at overtræde fællesskabsretten;

30 spørgsmål tre og fire drejer sig om, hvorvidt det er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt efter traktatens artikel 30, at gøre indførsel af produkter i fri omsætning betinget af fremlæggelse af oprindelsescertifikater eller af andre krav, der skal muliggøre kontrol med de pågældende varers oprindelse, og om medlemsstaterne, såfremt dette besvares bekræftende, kan fravige forbudet i artikel 30 og kræve oprindelsescertifikater for alle varer hidrørende fra andre medlemsstater, inden der foreligger en bemyndigelse fra Kommissionen efter traktatens artikel 115.

31 Kommissionen har anført, at det ikke fremgår af sagsakterne, at der i den foreliggende sag er fremsat krav om fremlæggelse af oprindelsescertifikater, og har rejst spørgsmålet, om spørgsmålene er relevante for afgørelsen af den sag, som er anlagt for den italienske ret;

32 imidlertid tilkommer det ikke Domstolen at vurdere relevansen af de spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret i medfør af traktatens artikel 177, idet denne vurdering skal ske på grundlag af karakteren og indholdet af den for nævnte ret anlagte sag og i overensstemmelse med den præjudicielle procedures opbygning hører under denne rets kompetence.

33 Netop i tilfælde, hvor der på grund af den fælles handelspolitiks ufuldkommenhed består forskelle mellem de af medlemsstaterne anvendte handelspolitiske foranstaltninger, og hvor der er fare for handelsomlægninger eller økonomiske kriser, kan medlemsstaterne ikke ignorere oprindelsen af varer i fri omsætning, som hidrører fra tredjestater, og som ønskes indført;

34 således har Domstolen allerede i dom af 16. december 1976 (Donckerwolcke 41/76, Sml. 1976, s. 1921) i en sådan sammenhæng udtalt, at det ikke er forbudt medlemsstaterne at kræve, at en importør fremlægger en attest vedrørende den pågældende vares første oprindelse, uanset om der er tale om en vare, som er i fri omsætning i en anden medlemsstat og ledsages af et fællesvarecertifikat;

35 under disse omstændigheder må det erkendes, at kendskab til nævnte oprindelse er nødvendigt såvel for den pågældende medlemsstat, for at den kan bestemme omfanget af de handelspolitiske foranstaltninger, som den i henhold til traktaten kan træffe, som for Kommissionen, for at den kan udøve den kontrol- og beslutningskompetence, som artikel 115 indrømmer dem;

36 medlemsstaterne kan imidlertid alene kræve, at importøren angiver den vareoprindelse, som han kender eller med rimelighed burde kende;

37 den omstændighed, at importøren ikke overholder forpligtelsen til at angive en vares første oprindelse, kan under hensyn til overtrædelsens rent administrative karakter ikke medføre uforholdsmæssige sanktioner;

38 i så henseende er konfiskation af varen eller enhver bøde, som er fastsat efter varens værdi, klart uforenelig med traktatens bestemmelser, eftersom dette svarer til en hindring af de frie varebevægelser;

39 enhver administrativ eller strafferetlig foranstaltning, som overskrider rammerne for, hvad der er strengt nødvendigt for den importerende medlemsstat med henblik på at opnå nogenlunde fuldstændige og nøjagtige oplysninger om varebevægelser, som er omfattet af særlige handelspolitiske foranstaltninger, må almindeligvis anses som en ifølge traktaten forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion;

40 så meget desto mere er kravet om importlicens ved indførsel i en medlemsstat af varer, som er i fri omsætning i en anden medlemsstat, uforeneligt med traktatens bestemmelser, når disse varer ikke er genstand for en af Kommissionen i medfør af artikel 115, stk. 1, andet punktum behørigt godkendt undtagelse.

41 Det femte og det sjette spørgsmål er, om fællesskabsregler vedrørende kvalitetsnormer for frugt og grønsager, navnlig bestemmelserne i forordning nr. 58/62, hjemler medlemsstaterne ret til ved grænseovergangen at betinge den interne fællesskabshandel af fremlæggelse af dokumenter vedrørende oprindelsen af varer i fri omsætning, der kommer fra andre medlemsstater, og om anvendelsen — i tilfælde af overtrædelse af disse normer — af sanktioner, for overtrædelse af nationale toldbestemmelser, med hensyn til indførte varer ikke udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt efter traktatens artikel 30, når der med hensyn til indenlandske varer alene anvendes de mildere sanktioner efter nationale bestemmelser, i tilfælde af overtrædelse af de samme normer.

42 Selv om det er korrekt, at kvalitetsnormer for frugt og grønsager og følgelig for druer til spisebrug første gang fastsættes ved forordning nr. 58/62, var dette område på tidspunktet for den omhandlede indførsel reguleret af Rådets forordning nr. 158/66 af 25. oktober 1966 om anvendelse af kvalitetsnormer for frugt og grønsager, der bringes i handelen inden for Fællesskabet (JO 3282/66), hvis formål efter dens første betragtning er at »fjerne varer af utilfredsstillende kvalitet fra markedet, at ændre produktionen i retning af at opfylde forbrugernes behov og at lette handelssamkvemmet på grundlag af loyal konkurrence og fælles regler«;

43 Kommissionens forordning nr. 80/63 af 31. juli 1963 vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der indføres fra tredjelande (EFT 1963-1964, s. 35; org.ref. JO 2137/63) bestemmer i artikel 1, at »før [disse produkter] hidrørende fra tredjelande tillades indført i medlemsstaterne, underkastes de en kontrol, der har til formål at konstatere ... om produkterne opfylder de ... fælles kvalitetsnormer eller normer, der er i det mindste svarer hertil«;

44 Kommissionens forordning nr. 93/67 af 3. maj 1967 om de første bestemmelser vedrørende kontrol med kvaliteten af frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet (JO 1766/67) og Kommissionens forordning nr. 2638/69 af 24. december 1969 om supplerende bestemmelser vedrørende kvalitetskontrol med frugt og grønsager, der omsættes inden for Fællesskabet (EFT 1969 (II), s. 593, org.ref. JO L 327/33) regulerer kontrollen med kvaliteten.

45 Ifølge artikel 3 i forordning nr. 158/66 skal de i kvalitetsnormerne foreskrevne oplysninger — heriblandt oplysning om varens oprindelse — angives læseligt og således, at de ikke kan viskes ud, på en af emballagesiderne, enten påtrykt direkte eller ved hjælp af en etikette, som er fastklæbet pakningen, og artiklens andet stykke bestemmer, at disse oplysninger med hensyn til uemballerede varer skal fremgå af en attest, som ledsager varen, eller af en seddel, som er anbragt, så den tydeligt kan ses, indvendigt i transportmidlet;

46 med hensyn til kontrollen bestemmer artikel 3 i forordning nr. 93/67, at kontrolløren »i tilfælde, hvor de kontrollerede partier ikke opfylder de gældende forskrifter« skal kræve, at de obligatoriske oplysninger bringes i overensstemmelse med disse forskrifter, eller at varerne anvendes til et formål, som ikke er underlagt kvalitetsnormerne;

47 det følger heraf, at bestemmelserne om kontrol med de pågældende varers kvalitet ikke i sig selv kan begrunde et krav om fremlæggelse af dokumenter vedrørende varernes oprindelse, dog med det forbehold, at den kontrollerende myndighed ved en kontrol kan kræve bevis for, at de obligatoriske oplysninger er korrekte.

48 Artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 158/66 bestemmer, at »medlemsstaterne træffer enhver egnet foranstaltning til at straffe overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning«;

49 denne generelt udformede artikel sondrer ikke mellem overtrædelser vedrørende indenlandske varer og overtrædelser vedrørende andre medlemsstaters varer og heller ikke mellem overtrædelser vedrørende fællesskabsvarer og overtrædelser vedrørende varer fra tredjelande;

50 det må herefter konkluderes, at artikel 8 pålægger medlemsstaterne at sanktionere enhver overtrædelse uden at sondre under hensyn til varens oprindelse, og at nationale foranstaltninger, som indeholder sådanne sondringer, derfor i givet fald kan anses som diskriminerende og således uforenelige med traktaten, navnlig dens artikel 30.

Vedrørende sagsomkostningerne

51 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

52 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af retsformanden for Tribunale di Saluzzo ved kendelse af 15. april 1977, for ret:

1. **Handelsaftalen mellem Fællesskabet og Spanien var, for så vidt angår årene 1970 og 1971, ikke til hinder for anvendelsen af traktatens artikel 115 på indførsel af druer til spisebrug.**

2. **Medlemsstaterne kunne — i kraft af artikel 1 i forordning nr. 2513/69 jf. artiklerne 1 og 11 i bilag I til aftalen mellem EØF og Spanien — fortsat i den del af året, som går fra 1. juli til 31. december, anvende de inden forordning nr. 2513/69 gældende kvantitative restriktioner for druer til spisebrug med oprindelse i Spanien.**

3. Enhver administrativ eller strafferetlig foranstaltning, som overskrider rammerne for, hvad der er strengt nødvendigt for den importerende medlemsstat med henblik på at opnå nogenlunde fuldstændige og nøjagtige oplysninger om varebevægelser, som er omfattet af særlige handelspolitiske foranstaltninger, må anses som en ifølge traktaten forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion; kravet om importlicens ved indførsel i en medlemsstat af varer, som er i fri omsætning i en anden medlemsstat, er uforeneligt med traktatens bestemmelser, når disse varer ikke er genstand for en af Kommissionen i medfør af artikel 115, stk. 1, andet punktum behørigt godkendt undtagelse.

4. Bestemmelserne om kontrol med varernes kvalitet kan ikke i sig selv gegrunde et krav om fremlæggelse af dokumenter vedrørende varernes oprindelse, dog med det forbehold, at den kontrollerende myndighed ved en kontrol kan kræve beviser for, at de obligatoriske oplysninger er korrekte.

5. Artikel 8 i forordning nr. 158/66 pålægger medlemsstaterne at sanktionere enhver overtrædelse uden at sondre under hensyn til varens oprindelse; nationale foranstaltninger, som indeholder sådanne sondringer, kan i givet fald anses som diskriminerende og derfor uforenelige med traktaten, navnlig dens artikel 30.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentlig retsmøde i Luxembourg den 30. november 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident