DOMSTOLENS DOM
11. juni 1985 *

I sag 288/83

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Richard Wainwright og Julian Currall, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Irland, ved Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, som befuldmægtiget, under skriftvekslingen, og under den mundtlige forhandling ved barrister J. O'Reilly, og med valgt adresse i Luxembourg på den irske ambassade,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten ved at kræve licens for import af kartofler med oprindelse i tredjeland, som er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og C. Kakouris, dommerne P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: P. Heim

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. marts 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Engelsk.

DOM

(»Sagsfremstillingen« udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 23. december 1983, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om at det statueres, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 ved at kræve licens for import af kartofler med oprindelse i tredjeland, som er i fri omsætning i en anden medlemsstat, og ved at forbyde import af sådanne kartofler uden licens.

Tvistens forhistorie

2 Den 5. marts 1981 udstedte Irland en bekendgørelse vedrørende import af kartofler — Potatoes (Regulation of Import) Order 1981 — hvorved der blev indført et forbud mod import af kartofler, som er »produceret i et andet land eller område end Det europæiske økonomiske Fællesskabs medlemsstater«, medmindre importen sker i henhold til en af landbrugsministeren udstedt licens.

3 Det fremgår af sagen, at Irlands egen produktion af kartofler traditionelt er tilstrækkelig til at dække behovet på det irske marked, og at der ikke indtil Fællesskabets ordning for plantesundhedskontrol trådte i kraft den 1. maj 1980, var blevet importeret kartofler, på grund af de dagældende fytosanitære krav. I den umiddelbart efterfølgende periode blev der imidlertid indført betydelige mængder kartofler fra Fællesskabet, som i væsentlig grad påvirkede det irske marked, hvoraf en stor del var nye kartofler med oprindelse i Cypern, som var blevet indført til Det forenede Kongerige i henhold til et toldkontingent med nedsatte toldsatser, der var indrømmet Cypern i henhold til en række aftaler mellem Fællesskabet og Cypern. Det var for at overvinde disse vanskeligheder, at de irske myndigheder, efter mundtlig forhandling med Kommissionen, vedtog den omtvistede bekendtgørelse den 5. marts 1981, hvoraf der efterfølgende tilsendtes Kommissionen en kopi.

4 På foranledning af en i april 1982 modtaget klage fra en irsk handlende, som havde fået afslag på en ansøgning om importlicens for et parti kartofler med oprin-

delse i Cypern, der var bragt i fri omsætning i Det forenede Kongerige, rettede Kommissionen den 2. juni 1982 en skrivelse til den irske regering, hvori den henledte dens opmærksomhed på, at den omhandlede bekendtgørelse var i strid med fællesskabsretten, idet den havde til følge at begrænse import til Irland af kartofler, som var i fri omsætning inden for Fællesskabet.

5 Den 13. oktober 1982 tilsendte Kommissionen Irland en åbningsskrivelse i henhold til traktatens artikel 169. I svaret herpå af 22. februar 1983 gav den irske regering en begrundelse for den trufne foranstaltning. Kommissionen accepterede imidlertid ikke denne begrundelse, men fremsatte den 1. august 1983 en begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 169. Heri meddelte Kommissionen, at den ikke gjorde indsigelse mod den irske foranstaltning, for så vidt angår direkte indførsler fra tredjelande, men at den anså foranstaltningen for uforenelig med fællesskabsretten, for så vidt den fandt anvendelse på produkter, der havde oprindelse i tredjelande, men var bragt i fri omsætning i en medlemsstat. I udtalelsen fastslog Kommissionen endvidere, at den irske regering i henhold til EØF-traktatens artikel 115 kunne ansøge Kommissionen om bemyndigelse til at undtage kartofler med oprindelse i tredjeland fra fællesskabsbehandling, og at Kommissionen på dette grundlag ville kunne vurdere, om betingelserne for at meddele en sådan bemyndigelse var opfyldt.

6 I sit svar af 25. oktober 1983 på nævnte udtalelse ansøgte Irland, efter endnu en gang at have givet en begrundelse for den trufne foranstaltning, om, at Kommissionen med tilbagevirkende kraft i medfør af artikel 115 meddelte en bemyndigelse til at træffe de påtalte foranstaltninger. Kommissionen efterkom imidlertid ikke denne ansøgning, men anlagde nærværende sag, ved stævning indgivet den 23. december 1983.

Parternes argumenter

7 På grundlag af dokumenterne vedrørende den forudgående administrative procedure og indlæggene i sagen ved Domstolen kan parternes argumenter sammenfattes som nedenfor angivet.

8 Ifølge Kommissionen er Potatoes Order af 1981 i strid med EØF-traktatens artikler 9, 10 og 30, idet den alene fritager de kartofler, der har oprindelse i andre medlemsstater, fra kravet om importlicens, og dermed begrænser importen af kartofler fra tredjelande, som er bragt i fri omsætning i de øvrige medlemsstater i

overensstemmelse med Fællesskabets told- og handelsforskrifter. Kommissionen henviser i den forbindelse til Domstolens dom af 15. december 1976 (Donckerwolcke, 41/76, Sml. s. 1921), hvori Domstolen definerede rækkevidden af begrebet fri omsætning.

9 Kommissionen understreger, at kravet i den irske bekendtgørelse ikke blot har rent formel karakter, men at den udtrykkeligt forbyder import af kartofler uden licens, fastsætter strenge sanktioner for overtrædelse heraf og gælder uden undtagelse for alle kartofler, uanset oprindelse.

10 Irland har til støtte for den anfægtede foranstaltning anført følgende:

a) Kommissionen, der var blevet underrettet om den påtænkte foranstaltning, havde givet sit »uformelle« samtykke hertil under en mundtlig drøftelse og havde ikke rejst indsigelse, efter at den omtvistede bekendtgørelse var blevet bragt til Kommissionens kundskab den 15. april 1981;

b) Kommissionen har ikke godtgjort, at bekendtgørelsen blev anvendt på kartofler, som lovligt befandt sig i fri omsætning i en medlemsstat. Der var i virkeligheden tale om direkte indførsler fra et tredjeland via en anden medlemsstat;

c) hvad angår sagens realitet har Irland henvist til den usikkerhed, som dommen i sagen Donckerwolcke er omgærdet med, for så vidt angår rækkevidden af bestemmelserne om fri bevægelighed for varer med oprindelse i tredjeland. Da der i den foreliggende sag er tale om et landbrugsprodukt, må de særlige bestemmelser i traktatens artikler 39-46 gælde frem for de almindelige bestemmelser om frie varebevægelser, hvorfor de generelle principper om fri omsætning ikke finder anvendelse;

d) Irland fremhæver navnlig den begrænsning, der er forbundet med toldkontingentet for varer til nedsat told, som blev indrømmet Cypern til import af nye kartofler. Dette kontingent var udelukkende bestemt til import af kartofler til Det forenede Kongerige. Kommissionen havde imidlertid undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre, at de kartofler, der blev importeret i henhold til nævnte kontingent, blev videreeksporteret til Irland. Den ansøgning om udstedelse af sådanne foranstaltninger i henhold til artikel 115, der blev indgivet, efter at Kommissionen havde fremsat sin begrundede udtalelse, var forblevet ubesvaret. Irland kan derfor ikke kritiseres for ensidigt at have truffet de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af sine markeder;

e) endelig gør Irland gældende, at den trufne foranstaltning har hjemmel i artikel 36, hvorefter medlemsstaterne kan indføre importrestriktioner, som er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige orden. Importen af kartofler til Irland havde så katastrofale følger for afsætningen af den irske produktion, at beskyttelsen af det nationale marked var blevet et problem, der berørte den offentlige orden, så meget desto mere som følgerne af denne situation kunne fortsætte i det uendelige.

11 Kommissionen bestrider nogensinde at have givet sit samtykke til den irske foranstaltning, ej heller uformelt. Forudgående drøftelser er ikke ensbetydende med et samtykke. Desuden var Kommissionen ikke forpligtet til at afgive et øjeblikkeligt svar på meddelelsen om udstedelsen af den anfægtede foranstaltning. Endvidere understreger Kommissionen, at den anlagte sag vedrører det principielle indhold i Potatoes Order af 1981, og at den ikke vedrører bestemte indførsler. Det påhviler derfor ikke Kommissionen at føre noget bevis med hensyn til sådanne indførsler.

12 Hvad angår forbindelsen mellem på den ene side bestemmelserne i traktatens artikler 9 og 10 om varer, der er bragt i fri omsætning, og på den anden side bestemmelserne i artiklerne 39 ff. vedrørende den fælles landbrugspolitik, henleder Kommissionen opmærksomheden på, at kartofler ikke er undergivet nogen fælles markedsordning og derfor er omfattet af traktatens almindelige bestemmelser vedrørende toldunionen og de frie varebevægelser. Den henviser til Domstolens faste praksis på området, navnlig dommene af 16. marts 1977 (Kommissionen mod Den franske Republik, 68/76, Sml. s. 515, »kartofler«), af 29. marts 1979 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, 231/78, Sml. s. 1447, »kartofler«) og af 25. september 1979 (Kommissionen mod Den franske Republik, 232/78, Sml. s. 2727, »fårekød«).

13 Hvad særlig angår importen af kartofler med oprindelse i Cypern, henviser Kommissionen til de fællesskabskontingenter, der blev indgået af Fællesskabet, og som blev fordelt i medfør af Rådets forordninger (forordning nr. 3746/81 af 21.12.1981 om fastsættelse af den ordning, der skal gælde for samhandelen med Cypern, EFT L 374, s. 4; forordning nr. 671/82 af 22.3.1982 om åbning, fordeling og forvaltning af et fællesskabstoldkontingent for nye kartofler med oprindelse i Cypern, EFT L 79, s. 3; forordning nr. 1226/83 af 16.5.1983, som ligeledes vedrørte et sådant kontingent, EFT L 131, s. 3).

14 Vedrørende traktatens artikel 115 anfører Kommissionen, at Irland ikke på noget tidspunkt har forelagt en begrundet ansøgning for Kommissionen, som gjorde det muligt for dennne at undersøge, om betingelserne efter artikel 115 var opfyldt, under skyldig hensyntagen til Kommissionens beslutning 80/47 af 20. december 1979 om de tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne kan bemyndiges til at træffe over for indførsel af visse varer, der har oprindelse i tredjelande og er overgået til fri omsætning i en anden medlemsstat (EFT L 16, s. 14). Under alle omstændigheder er det efter Kommissionens opfattelse udelukket at fravige artikel 115 med tilbagevirkende kraft.

15 Endelig anfører Kommissionen, at undtagelsen i traktatens artikel 36 om hensynet til beskyttelse af den offentlige orden ikke under nogen omstændigheder kan påberåbes med henblik på beskyttelse af medlemsstatens egne økonomiske interesser.

Realiteten

16 Under hensyn til sagens omstændigheder er der grund til først at fastlægge tvistens genstand og rækkevidde.

17 Det fremgår af åbningsskrivelsen og af den begrundede udtalelse, at Kommissionen — med forbehold af de betingelser, der er indeholdt i de af Fællesskabet indgåede handelsaftaler — ikke har rejst indsigelse mod Potatoes Order af 1981, for så vidt denne finder anvendelse på indførsler direkte fra tredjeland. Da Kommissionen ikke har givet nogen begrundelse for sin opfattelse på dette punkt, som ikke har været gjort til genstand for en kontradiktorisk behandling, skal Domstolen ikke tage stilling hertil.

18 Irlands argumenter om, at udstedelsen af den omtvistede bekendtgørelse var foranlediget af de indførsler af nye kartofler, som var importeret til Det forenede Kongerige i henhold til et toldkontingent, som var indrømmet Cypern, må betragtes i deres rette perspektiv. Ganske vist blev den anfægtede foranstaltning oprindeligt udstedt på grund af disse indførsler, men bekendtgørelsen har dog en varig og generel karakter, idet den skal finde anvendelse på alle kartofler, uanset oprindelse, bortset fra kartofler med oprindelse i medlemsstaterne, på alle årets tidspunkter, dvs. uanset om det er nye kartofler eller andre typer af kartofler.

19 Af det anførte følger, at vurderingen af den omtvistede bekendtgørelse i forhold til fællesskabsrettens krav skal foretages på grundlag af dens principielle indhold, men kun for så vidt angår kartofler, der har oprindelse i tredjeland, og som er bragt i

fri omsætning inden for Fællesskabet, således at Domstolen ikke tager stilling til spørgsmålet om direkte indførsler. Det er på denne baggrund, den irske regerings anbringender skal undersøges.

20 Ifølge traktatens artikel 30 er »kvantitative indførselsrestriktioner« — dvs. ethvert indførselsforbud og alle andre restriktive foranstaltninger i form af importlicenser eller lignende betingelser — forbudt mellem medlemsstaterne, bortset fra de undtagelser, der er indeholdt i selve traktaten.

21 Til støtte for det i den irske bekendtgørelse indeholdte krav om, at der skal indhentes licens til indførsel af kartofler, som er produceret i et andet land eller område end medlemsstaternes, har Irland anført en række argumenter, som er gengivet ovenfor.

22 Irlands argument om forudgående drøftelser med Kommissionen, og om Kommissionens passivitet i perioden umiddelbart efter meddelelse om bekendtgørelsen, kan ikke lægges til grund. Selv om Irland kan have fået det indtryk, at bekendtgørelsen ikke gav anledning til indsigelser, kan Kommissionen under ingen omstændigheder give en stat beføjelse til at opretholde bestemmelser, som objektivt er i strid med fællesskabsretten, også selv om Kommissionen udtrykkeligt eller stiltiende har samtykket i, at medlemsstaten ensidigt udsteder en sådan foranstaltning.

23 Hvad angår argumentet om, at rækkevidden af traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for varer, som er importeret fra tredjeland, er omgærdet med usikkerhed, bemærkes for det første, at det er fast retspraksis siden dommen af 10. december 1974 (Charmasson, 48/74 Sml. s. 1383) — en praksis der senere er stadfæstet ved de ovenfor nævnte domme af 16. marts 1977, 29. marts 1979 og 25. september 1979 — at de landbrugsproduter, for hvilke der ikke er oprettet nogen fælles markedsordninger, er undergivet de almindelige bestemmelser vedrørende det fælles marked for så vidt angår import, eksport og bevægelighed inden for Fællesskabet. En medlemsstat kan derfor ikke for et produkt, der er omfattet af en fælles markedsordning, påberåbe sig de særlige bestemmelser i tratatens artikler 39 ff., som fastlægger grundlaget for den fælles landbrugspolitik med henblik på at indføre eller opretholde bestemmelser, der fraviger principperne for det fælles marked.

24 I overensstemmelse med disse principper, som er fastlagt ved traktatens artikler 9, 10 og 30, gælder de foranstaltinger, som er fastsat med henblik på liberaliseringen af samhandelen inden for Fællesskabet — således som Domstolen udtalte det i dommen af 15. december 1976 (den førnævnte dom i sagen Donckerwolcke) — ens for varer med oprindelse i medlemsstaterne og for varer hidrørende fra tredjeland, som »frit kan omsættes« inden for Fællesskabet. Er de sidstnævnte varer blevet forskriftsmæssigt indført til Fællesskabet i overensstemmelse med de gældende told- og handelsforskrifter er de, som Domstolen fastslog i nævnte dom (jfr. præmis 17) »endeligt og fuldstændigt ligestille/t/ med varer med oprindelse i medlemsstaterne«.

25 Dette gælder også for varer, som er indført til Fællesskabet i henhold til et fællesskabskontingent, endog selv om kontingentet er særlig bestemt til markedet i én af medlemsstaterne, det være sig i medfør af bestemmelserne i en konvention eller som følge af en senere fordeling heraf. Er varerne i henhold til et sådant kontingent blevet forskriftmæssigt indført til bestemmelsesmedlemsstaten, ligestilles de med varer, som er bragt i fri omsætning her, og skal følgelig kunne importeres til enhver af de øvrige medlemsstater uden nogen hindringer, medmindre én af Fællesskabets kompetente institutioner udtrykkeligt har truffet modstående bestemmelser herom.

26 Hvad angår spørgsmålet, om traktatens artikel 115 kan anvendes på en situation som den foreliggende, har Kommissionen gjort gældende, at den ikke har kunnet tage dette spørgsmål op til behandling, da Irland ikke havde indgivet nogen rettidig ansøgning herom. Irlands argument om, at den trufne foranstaltning i virkeligheden udgør en af Kommissionen bemyndiget fravigelse i henhold til artikel 115, må derfor forkastes, så meget mere som en medlemsstat ikke kan handle ensidigt i denne henseende.

27 Af det anførte følger, at Irland ikke havde beføjelse til at træffe en ensidig beskyttelsesforanstaltning, der var udformet på en sådan måde, at den gjorde det muligt at begrænse import af kartofler med oprindelse i tredjeland, som var bragt i fri omsætning inden for Fællesskabet. Det er i den forbindelse uden betydning, at den omhandlede foranstaltning vedrører varer henhørende under den almindelige ordning, som er fastlagt ved de gældende told- og handelsforskrifter, eller varer henhørende under en særlig ordning, oprettet ved konvention med tredjeland, således som det er tilfældet med det toldkontingent, som er indrømmet republikken Cypern. Den irske foranstaltning udgør derfor i det anførte omfang en kvantitativ restriktion, som er forbudt ved traktatens artikel 30.

28 Endelig kan Irland ikke til støtte for den omtvistede foranstaltning påberåbe sig undtagelsen i traktatens artikel 36 vedrørende hensynet til den offentlige orden. Ifølge Domstolens faste praksis indeholder denne bestemmelse ikke hjemmel for en medlemsstat til at beskytte sine økonomiske interesser (jfr. herom dom af 19.12.1961, Kommissionen mod Den italienske Republik, 7/61, Sml. 1954-1964, s. 271, og senest dommen af 7.2.1984, Duphar, 238/82, Sml. s. 523, præmis 23).

29 Det følger af det anførte, at der findes godtgjort at være begået et traktatbrud, hvorfor det må fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 ved at kræve licens for import af kartofler med oprindelse i tredjeland, som befinder sig i fri omsætning i en medlemsstat, og ved at forbyde import af sådanne kartofler uden licens.

Sagens omkostninger

30 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da Irland har tabt sagen, bør det tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 ved at kræve licens for import af kartofler med oprindelse i tredjeland, som befinder sig i fri omsætning i en medlemsstat, og ved at forbyde import af sådanne kartofler uden licens.**

2) Irland betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident