3. Fællesskabets institutioner har et vidt skøn med hensyn til valget af de midler, der er nødvendige for at virkeliggøre deres handelspolitik, hvorfor de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af disse institutioner inden for rammerne af deres frie skøn.

I sag 52/81

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WERNER FAUST, Hamburg, ved advokaterne H. W. Samuel, G. Horeis, D. Mankowski, K.-D. Quack og J. D. Hisam, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat E. Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved M. Hilf, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående et krav om erstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

1 — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Werner Faust I/S (herefter kaldet Faust) driver virksomhed som cif-handelsagentur i Forbundsrepublikken Tyskland. En ikke uvæsentlig del af dets virksomhed består i import for fremmed regning af svampekonserves fra Taiwan.

Svampekonserves er omfattet af den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, jfr. Rådets forordning (EØF) nr. 865/68 af 28. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 217). Denne forordning bemyndigede Kommissionen til bl.a. at indføre beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af, at indførslen af varer fra tredjelande truer med at forstyrre det fælles marked.

Sådanne foranstaltninger blev indført for første gang i 1974 ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2107/74 af 8. august 1974 (EFT L 218, s. 54). Al indførsel af svampekonserves fra tredjelande blev betinget af importlicens. Licensen blev udstedt til den enkelte ansøger for en mængde, som var beregnet i forhold til den varemængde, som den pågældende havde indført i den tilsvarende måned året før, eller i forhold til den i gennemsnit importerede mængde i de tre foregående år. I forordningens artikel 1, stk. 4, blev der gjort en udtrykkelig undtagelse fra referencesystemet, for så vidt angik import fra tredjelande, som erklærede sig rede til at yde visse garantier, især om at ville overholde en vis mindstepris og undgå enhver omlægning af samhandelen.

Da Kommissionen ved udgangen af året 1976 skønnede, at trykket på importmarkedet var lettet, ophævede den ved forordning (EØF) nr. 3096/76 af 17. december 1976 (EFT L 348, s. 26) de tidligere vedtagne beskyttelsesforanstaltninger.

Den 14. marts 1977 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 516/77, hvor man kodificerede og supplerede de grundlæggende bestemmelser vedrørende den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1). Denne forordning bemyndiger bl.a. Kommissionen til at træffe de nødvendige forholdsregler i tilfælde af alvorlige markedsforstyrrelser (artikel 14, stk. 2). De nærmere regler herfor fastsattes ved Rådets forordning (EØF) nr. 521/77 af 14. marts 1977 (EFT L 73, s. 28), hvis artikel 2 indeholder hjemmel til beskyttelsesforanstaltninger over for import fra tredjelande og navnlig bestemmer, at disse foranstaltninger kan »begrænses til visse afsendelses- eller oprindelseslande, bestemmelsessteder, kvaliteter eller præsentationer«. I forordningens artikel 3 bestemmes, at forpligtelser, som følger af aftaler, der binder Fællesskabet på internationalt plan, skal respekteres.

På grundlag af forordning nr. 516/77 vedtog Kommissionen den 25. maj 1978 ved forordning (EØF) nr. 1102/78 (EFT 139, s. 26) nye beskyttelsesforanstaltninger, som bestod i, at udstedelsen af importlicenser for svampe med øjeblikkelig virkning blev suspenderet. Ifølge denne forordnings artikel 2, stk. 1, gjaldt importforbudet ikke »for svampekonserves med oprindelse i tredjelande, som af Kommissionen godkendes som værende i stand til at sikre, at deres udførsel til Fællesskabet ikke overstiger en vis mængde, som kan godkendes af Kommissionen«. Artikel 3 bestemte nærmere, at artikel 2 fandt anvendelse på Den kinesiske Folkerepublik.

Ved forordning (EØF) nr. 1213/78 af 5. juni 1978 (EFT L 150, s. 5) fritog Kommissionen også Taiwan for beskyttelsesforanstaltningerne. Denne forordning blev imidlertid næsten umiddelbart derefter ophævet ved Kommissionens forordning nr. 1449/78 af 28. juni 1978 (EFT L 173, s. 25). Kommissionen har anført, at den var nødsaget til på ny at udvide beskyttelsesforanstaltningerne til at gælde for Taiwan på grund af en væsentlig og uventet stigning i ansøgningerne om importlicens for svampekonserves fra dette land.

I 1979 blev der udelukkende udstedt importlicenser for Den kinesiske Folkerepublik, som havde forpligtet sig til at begrænse sin udførsel til det fælles marked til 20 000 tons, samt ved årets slutning til Sydkorea, som havde accepteret at begrænse sin udførsel til Fællesskabet til 1 500 tons. Taiwan, som ikke havde accepteret en kvote på 1 000 tons, fik ikke tilladelse til at indføre mere på det fælles marked end 400 tons, som allerede befandt sig på tyske toldlagre.

Også i 1980 blev beskyttelsesforanstaltningerne opretholdt uændret over for alle tredjelande, med undtagelse af Den kinesiske Folkerepublik og Sydkorea, indtil 4. marts 1980. Ved forordning (EØF) nr. 547/80 af samme dato (EFT L 60, s. 16) ophævede Kommissionen beskyttelsesforanstaltningerne og tillod, at der for de lande, som i 1977 og i 1978 havde eksporteret små mængder til Fællesskabet, udstedtes importlicenser for op til 10 % af den totale indførsel i 1977 og 1978. Denne ordning fandt imidlertid ikke anvendelse på Taiwan. Efter at Taiwan senere accepterede at begrænse sine leverancer af svampekonserves til Fællesskabet til 1 000 tons i 1980, blev der omsider udstedt importlicenser for produkter fra dette land op til denne mængde.

Ved de seneste fællesskabsbestemmelser er indførslen af svampekonserves fra Taiwan således blevet nedskåret fra 14 727,2 tons i 1978 til en ubetydelig mængde (55,3 tons) i 1979 og til 1 000 tons i 1980.

Faust, som i 1978 havde importeret 396 128 kartoner svampe fra Taiwan og herved indtjent en provision på 117 593 DM, indførte i 1979 ikke én karton; antallet af kartoner indført i 1980 er ikke oplyst, men det kan antages, at situationen var den samme i dette år.

Firmaet hævder at have lidt et betydeligt tab (specificeret i påstanden), og at det ikke var i stand til at formindske dette tab ved at deltage i den nyetablerede samhandel med Den kinesiske Folkerepublik, eftersom denne udelukkende handler gennem to — tre storimportører og i øvrigt af politiske grunde afviser forretningsforbindelse med firmaer, som

samtidig handler med produkter fra Taiwan.

Faust mener, at de tab, som firmaet har lidt i 1979 og 1980, er følgen af Fællesskabets regulering af svampeimporten, som indeholdes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3096/76 af 17. december 1976, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/78 af 25. maj 1978 og i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1449/78 af 28. juni 1978.

Da disse forordninger efter firmaets opfattelse var retsstridige, mente det at have grundlag for at anlægge en erstatningssag mod Fællesskabet, jfr. artikel 215, stk. 2, i EØF-traktaten, hvilket skete ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 10. marts 1981.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmødet Faust om at fremlægge visse telexmeddelelser, som firmaet har nævnt i replikken.

Ved kendelse af 26. oktober 1981 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til første afdeling.

II — Parternes påstande

Faust har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte dømmes til at betale sagsøgeren 114 930 USD med renter 4 % fra stævningens forkyndelse.

— Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

For så vidt angår opgørelsen af det tab, som kræves erstattet, har *Faust* anført, at dersom importen havde udviklet sig normalt, og i særdeleshed hvis referencesystemet var blevet opretholdt, havde firmaet kunnet gå ud fra, at dets andel af indførslen af svampekonserves fra Taiwan ville nå op på 19,12 %. Det ville for hvert af årene 1979 og 1980 have svaret til 292 380 kartoner = 2 600 tons, hvorved firmaet hvert år ville have indtjent en provision på 57 465 USD, eller i alt 114 930 USD.

Herefter har Faust redegjort for grundene til, at firmaet anser den nye ordning for udstedelse af importlicenser for retsstridig. Firmaet har nærmere anført, at Kommissionen ved forordning nr. 3096/76 opgav det gamle referencesystem, som indtil da var blevet anvendt undtagelsesfrit, og som var hjemlet ved artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2107/74. Opgivelsen af referencesystemet strider mod lighedsgrundsætningen og mod forbudet mod forskelsbehandling som retsprincipper i fællesskabsretten. Da forbudet mod forskelsbehandling bygger på det almindelige lighedsprincip, finder det i fuld udstrækning anvendelse på de forskellige industri- eller handelssektorer, og således også på sagsøgeren i dennes egenskab af importagentur.

Ifølge Faust forelå der ingen forhold, som objektivt set begrundede, at man opgav det ovennævnte referencesystem, som byggede på princippet om ligebe-

handling. Efter at en væsentlig del af den samlede svampeindførsel var tilfaldet Den kinesiske Folkerepublik igennem årene 1974, 1975 og 1976, fandtes der også for fremtiden et tilstrækkeligt grundlag for at lade alle de traditionelle eksportørlande få del i de eksisterende indførsler til Det europæiske økonomiske Fællesskab på en rimelig og ligelig måde. Men i stedet for at gennemføre en forholdsmæssig nedskæring af indførslerne fra de forskellige tredjelande udelukkede Kommissionen fuldstændigt Taiwan fra at få udstedt eksportlicenser. Den væsentligste bevæggrund til denne nye ordning, som begunstigede indførsler fra Den kinesiske Folkerepublik, var ønsket om mere omfattende handelsforbindelser med dette land. Faust finder imidlertid, at et sådant motiv ikke kan begrunde en ordning, som er uforenelig med trinhøjere regler inden for fællesskabsretten som f.eks. forbudet mod forskelsbehandling. Firmaet har tilføjet, at forordning nr. 3096/76's ugyldighed nødvendigvis medfører, at alle efterfølgende foranstaltninger, som henviser til denne forordning, også bliver ugyldige.

Faust har dernæst anført, at forordning nr. 1213/78 af 5. juni 1978, hvorved Kommissionen fastslog, at også Taiwan var i stand til at garantere, at landets eksport til Fællesskabet ikke oversteg de af Kommissionen godkendte mængder, blev ophævet ganske kort tid efter ved forordning nr. 1449/78 af 28. juni 1978. Den korte tid, som gik mellem disse to forordninger, viser i sig selv, at Kommissionen ikke handlede på grundlag af en dybere undersøgelse af forholdene, men at rent politiske overvejelser lå bag den beslutning, som på ny hindrede enhver indførsel fra Taiwan.

Faust har endvidere anført, at Den kinesiske Folkerepublik i 1979 var den eneste leverandør af svampekonserves, og at der i 1980 ud af den samlede mængde svampe på 29 000 tons, som blev tilladt indført i Fællesskabet, alene blev tildelt Taiwan 1 000 tons, dvs. ca. 3 % af den samlede mængde, medens udførslerne fra Taiwan i 1975-1978 havde nået et gennemsnit på næsten 13 000 tons om året. Under disse omstændigheder var de til Taiwan tildelte mængder i 1979 og 1980 helt klart udtryk for en forskelsbehandling af de erhvervsdrivende i Fællesskabet, som beskæftiger sig med afsætning af svampekonserves fra Taiwan.

Faust erkender ganske vist, at fællesskabsretten ikke nødvendigvis beskytter enhver handelsforbindelse, enhver »know-how« eller i almindelighed enhver kundekreds i en virksomhed, men firmaet mener ikke desto mindre, at den for en veletableret virksomhed beskytter de aktiver, som igennem en årrække er blevet grundlæggende konsolideret. Til disse aktiver bør ligeledes henregnes veletablerede forretningsforbindelser af gammel dato, såsom Faust's forbindelse med Taiwan.

Faust mener endelig, at Kommissionen ligeledes har krænket proportionalitetsprincippet, da det står fast, at den kunne have forebygget markedsforstyrrelserne ved slet og ret at anvende de kvantitative restriktioner, som var beregnet på grundlag af referencesystemet efter forordning nr. 2107/74, samt krænket firmaets berettigede forventning derved, at den ubegrundede ophævelse af referencesystemet var fuldstændig uforudseelig for sagsøgeren.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at den — således som det klart fremgår af udviklingen i fællesskabsretten mellem 1974 og 1980 — ved hjælp af de beføjelser, som Rådet har delegeret til den, har prøvet på at imødegå de problemer, som markedstrykket fra de hele tiden skiftende importmængder fremkaldte, samt at fjerne de forstyrrelser, som forårsagedes af dette forhold. Hvis følgen har været en omlægning af handelsstrømmene til fordel for Den kinesiske Folkerepublik, skyldes dette dels, at denne på et tidligt stadium accepterede en frivillig begrænsning, dels at der er taget hensyn til nyorienteringen af Rådets handelspolitik over for Den kinesiske Folkerepublik.

Ifølge Kommissionen er sagsøgerens anbringende ubegrundet, da der ikke foreligger krænkelse af en nogen trinhøjere retsregel. De retsregler, som vil kunne tages i betragtning i den foreliggende sag, er folkeretlige principper samt visse almindelige principper i fællesskabsretten.

Med hensyn til de folkeretlige grundsætninger kan Kommissionen ikke se, hvilken retsregel som kan være blevet krænket, idet der ikke eksisterede traktatlige forbindelser mellem Fællesskabet og Taiwan; Taiwan er ikke medlem af GATT og kan derfor ikke påberåbe sig nogen af bestemmelserne i denne aftale; folkeretten indeholder endelig intet almindeligt forbud mod forskelsbehandling i de retsforhold, den regulerer. Det skal desuden tilføjes, at intet af disse folkeretlige principper kan tillægge private rettigheder, som disse kan påberåbe sig over for nationale dommere eller over for fællesskabsinstanserne.

De af Kommissionen vedtagne beskyttelsesforanstaltninger krænkede heller ikke trinhøjere regler i fællesskabsretten. Rådsforordningerne, som udgør det juridiske grundlag for disse foranstaltninger, giver udtrykkelig tilladelse til en selektiv anvendelse af disse, forudsat at Fællesskabets internationale forpligtelser overholdes. Desuden indeholder EØF-traktaten ingen »almindelig grundsætning, som forpligter Fællesskabet til i sine forbindelser med omverdenen i enhver henseende at stille tredjelande lige«.

Det anføres i den næstsidste betragtning i ovennævnte grundforordning nr. 516/77, at »den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager [skal] på passende måde tage hensyn både til de i traktatens artikel 39 og de i artikel 110 fastsatte mål«. Nødvendigheden af at tage hensyn til handelspolitikken, som nævnes i artikel 110, bekræftes i øvrigt forudsætningsvis i artikel 39, stk. 2, ifølge hvilken »landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed« således at landbrugspolitikken ikke kan anskues uafhængigt af handelspolitikken over for tredjelande. Sagsøgeren har givet ret i, at det bedste referencesystem er det, som i mindst muligt omfang forvrider konkurrencen, men det må ikke glemmes, at traktaten overlader institutionerne det spillerum, som er nødvendigt for, at de kan tilpasse beslutningerne inden for landbrugspolitikken til de generelle politiske forhold og udviklingstendenser. Når der tilkommer fællesskabsinstitutionerne en vid skønsbeføjelse i forbindelse med de politisk-økonomiske beslutninger, som de skal træffe, bør de så meget desto mere have sådanne beføjelser vedrørende handelen med tredjelande, idet udformningen heraf ikke ensidigt afhænger af Fællesskabets ønsker.

Kommissionens vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger, som ikke alene vedrører Taiwan, har ikke krænket et fælleskabsretligt forbud mod forskelsbehandling, som er begrundet i lighedsprincippet, så lidt som princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller proportionalitetsprincippet.

En retsstridig forskelsbehandling af sagsøgeren, som har påvirket firmaets handlefrihed i dets handelstransaktioner med tredjelande, kan ikke statueres i den foreliggende sag. De vanskeligheder, som sagsøgeren har været udsat for, følger ikke af en vilkårlig forholdsregel truffet af Kommissionen, men er en uundgåelig følge af, blandt andre faktorer, Rådets nyorientering af Fællesskabets handelspolitik over for Den kinesiske Folkerepublik og Taiwan.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er heller ikke blevet krænket. De omstridte beskyttelsesforanstaltninger greb ikke ind i opfyldelsen af allerede indgåede kontrakter, og de var i overensstemmelse med en holdning hos Kommissionen, som burde have gjort det klart for sagsøgeren, hvad der var Fællesskabets fremtidige handelspolitik over for tredjelande. Sagsøgeren burde som forsigtig og kyndig importagent ikke have været uvidende om en udvikling i fællesskabspolitikken, som igennem nogen tid havde aftegnet sig tydeligt. Enhver erhvervsdrivende, som deltager i handelen med tredjelande, bør til stadighed være forberedt på pludselige indvirkninger af de af Fællesskabet trufne beslutninger vedrørende handelspolitikken. De næringsdrivende kan ikke som et princip forlade sig på, at de afsætningsmuligheder, som deres deltagelse i handelen med tredjelande giver, vedbliver at bestå. Fællesskabsinstitutionerne har ikke på embeds vegne nogen forpligtelse til at garantere en sådan opretholdelse.

Af samme årsager kan Kommissionen heller ikke se, hvorledes det skulle være muligt at statuere krænkelse af proportionalitetsprincippet. Enhver ændring af Fællesskabets handelspolitik over for tredjelande har uundgåeligt følgevirkninger for forretningsudsigterne for de erhvervsdrivende i den berørte branche.

Sammenfattende finder Kommissionen, at dens adfærd ikke var retsstridig, og at det derfor er irrelevant at undersøge, om en sådan adfærd kunne udgøre en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en regel i fællesskabsretten. Hvad man end vil mene herom, bør det imidlertid på et område, som til dels bestemmes af forbindelserne til omverdenen og lejlighedsvis også af handelen med tredjelande endnu sjældnere end på alle andre områder kunne statueres, at en sådan krænkelse har fundet sted, henset til fællesskabsinstitutionernes særligt vide spillerum.

Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har været udsat for en skade i juridisk forstand, har Kommissionen anført

— at ikke ethvert indgreb i bestående forretningsforbindelser mellem en forretningsdrivende og et tredjeland nødvendigvis giver grundlag for et retlig krav på erstatning for den lidte skade;

— selv om man ville godtage, at der er pligt til at tage hensyn til importører i forbindelse med vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger, så er virkningen heraf under alle omstændigheder begrænset, når det drejer sig om personer som importagenter, der udelukkende deltager i den pågældende handel som mellemmænd;

— at omfanget af den lidte skade ikke kan beregnes under henvisning til den provision, som sagsøgeren har oppebåret tidligere, i betragtning af de særlige usikkerhedsmomenter og andre særlige forhold, som kendetegner handelen med tredjelande.

Faust har i *replikken* anfægtet nøjagtigheden af de forhold, hvortil Kommissionen har henvist for at godtgøre forsvarligheden af de omstridte forordninger.

Firmaet har først anført, at den gennemsnitlige salgspris for alle partier svampekonserves indført til Forbundsrepublikken Tyskland i 1978 (hertil destineres 95 % af indførslen af denne vare i Fællesskabet) lå 14,4 % over fællesskabsproducenternes salgspris.

Firmaet bemærker dernæst, at Kommissionen ikke kan hævde, at Taiwan ikke var villig til at garantere en begrænsning i sin eksport til Fællesskabet. I virkeligheden har Kommissionen ikke på noget tidspunkt givet Taiwan en mulighed for at nå til en aftale om frivillig eksportbegrænsning på et blot nogenlunde acceptabelt grundlag.

For så vidt angår det argument, at det var ansøgningerne om importlicenser, som bevirkede, at Kommissionen den 28. juni 1978 satte de tidligere beskyttelsesforanstaltninger over for Taiwan i kraft igen, har Faust understreget, at under den i 1978 gældende ordning for licensudstedelse var der ingen sikkerhed for, at de mængder, der fremgik af de udstedte licenser vedrørende et givet tredjeland, rent faktisk blev indført fra dette land, idet købslandet efterfølgende kunne blive ændret.

Firmaet har endelig henvist til, at Kommissionen greb til anvendelse af beskyttelsesbestemmelser i maj 1978 efter at have lovet Sydkorea importlicenser for mængder, som lå 350 % over indførsel fra dette land i de tre foregående år og efter at have tilladt Den kinesiske Folkerepublik at levere en mængde, som var 20 % højere end i 1977. Men indførslen fra Taiwan udgjorde kun en lille del (højst omkring 13 %) af de samlede indførsler i 1978.

På grundlag af disse betragtninger har Faust hævdet, at målet med Kommissionens politik tydeligvis ikke var at afskaffe forstyrrelse af markedet, men derimod at opnå, at Den kinesiske Folkerepublik blev så godt som eneleverandør af svampekonserves på det fælles marked. Dette forhold trådte klart frem i lyset af den meget imødekommende behandling, som Kommissionen gav Den kinesiske Folkerepublik i 1979. Uanset at aftalen om frivillig eksportbegrænsning mellem Fællesskabet og Kina gjaldt for en mængde på op til 20 000 tons, tillod Kommissionen i løbet af året 1979 indførsel af kinesiske svampe til Fællesskabet på i alt ca. 29 600 tons.

Ifølge Faust har Kommissionen, efter at den først havde skaffet sig markedspolitiske virkemidler i form af et referencesystem kombineret med eksportbegrænsningsaftaler, bevidst anvendt disse markedspolitiske virkemidler i strid med deres formål, idet den under foregivende af at træffe foranstaltninger vedrørende markedsordningen har forfulgt politiske formål vedrørende handelen med tredjelande. Af dens adfærd fremgår klart, at den ikke har anvendt sin skønsbeføjelse på en måde, som er hævet over kritik. Ud fra dette synspunkt er de af den trufne foranstaltninger, angiveligt for at fjerne påståede markedsforstyrrelser, derfor retsstridige.

Kommissionen søger i *duplikken* at godtgøre, at beskyttelsesforanstaltningerne af 25. maj 1978, i modstrid med hvad sagsøgeren anfører, blev truffet på grundlag af en korrekt vurdering af de

oplysninger, som forelå for den kompetente tjenestegren.

De enkelte forhold, som skal tages i betragtning med henblik på at vurdere nødvendigheden af beskyttelsesforanstaltninger, er:

— mængden af stedfundne eller forventede indførsler,

— lagerbeholdningen på Fællesskabets marked,

— udviklingen i markedspriserne for varer af fællesskabsoprindelse,

— prisen på varer fra tredjelande.

For så vidt angår de indførte mængder havde Kommissionen på grundlag af de pr. 23. maj 1978 indgivne ansøgninger om importlicenser forventet, at indførslen af svampe fra tredjelande ved udgangen af juli måned ville nå 40 941 tons, dvs. en væsentlig større mængde end for hele det foregående år. Den officielle statistik indsamlet efter afslutningen af året 1978, som giver et tal på 45 951, har godtgjort, at Kommissionens skøn var korrekt. Det er i øvrigt uden for enhver tvivl, at også dette tal var blevet væsentligt større, dersom der ikke var vedtaget beskyttelsesforanstaltninger.

Denne konstatering ændres ikke på nogen måde ved den kendsgerning, at der i løbet af året 1978 viste sig nogle — i forhold til de samlede indførsler ubetydelige — forskelle mellem tallene for udstedte importlicenser og tallene for reelt indførte mængder.

For så vidt angår lagersituationen har Kommissionen bemærket, at der er enighed om dette punkt mellem den og sagsøgeren.

Anderledes forholder det sig med hensyn til udviklingen af markedspriserne for produkter af fællesskabsoprindelse.

I anden betragtning i forordning nr. 1102/78 vedrørende iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger har Kommissionen således anført, at »tilbudspriserne for en betydelig del af produkterne fra tredjelande ligger 20-30 % under fællesskabsindustriens kostpris for svampekonserves«.

Den officielle statistik fra det tyske forbundsstatistikkontor, fremlagt af sagsøgeren, viser derimod for 1978 en gennemsnitlig salgspris på 3,916 DM pr. kg for samtlige indførte mængder i Tyskland fra tredjelande og en gennemsnitlig salgspris på 3,423 DM pr. kg for partier fra andre medlemsstater.

Til disse tal har Kommissionen bemærket:

— at de for 1978 konstaterede priser skyldes det massive og vedvarende tryk, som varer produceret i Fællesskaberne har været udsat for fra 1977 som følge af væksten i indførslen fra tredjelande,

— at kostprisen for franske svampe, beregnet af Kommissionen på grundlag af de dengang foreliggende oplysninger, var omkring 1,90 til 2,- DM pr. halvkilo for varer af 1. sortering, mens tilbudsprisen på svampe fra ikke-medlemslande var fra 1,40 til 1,60 DM pr. halvkilo for varer af 1. sortering på dåse,

— at årsstatistikken medtager alle varer gennem hele året, hvorimod Kommissionen alene byggede på priserne for et væsentligt udsnit af

produkter på et bestemt tidspunkt (slutningen af maj 1978),

— at årsstatistikken inkluderer toldafgifter (23 %), mens Kommissionen byggede på tilbudspriser fra tredjelande uden told,

— at salgsprisen somme tider kan ligge under kostprisen, især i tilfælde som det foreliggende, hvor Fællesskabets producenter må imødegå tilbud om store mængder billige svampe fra tredjelande.

Endelig har Kommissionen anfægtet de to subsidiære argumenter, som sagsøgeren har fremført.

For så vidt angår det argument, at de pågældende markedsoplysninger ikke var pålidelige på grund af den ordning vedrørende udstedelse af licenser, som gjaldt i 1978, har Kommissionen anført, at det afgørende synspunkt er, at uanset om usikkerheden vedrørende omfanget af indførslerne kunne fjernes helt til fordel for sagsøgeren, ville dette ikke ændre de faktiske forhold så væsentligt, at man kunne bebrejde Kommissionen, at den havde taget en beslutning, som savnede grundlag i markedssituationen.

For så vidt angår argumentet vedrørende den forskelsbehandling, som på den ene side Den kinesiske Folkerepublik og på den anden side Taiwan har været genstand for, har Kommissionen anført, at den under forhandlingerne vedrørende den frivillige eksportbegrænsning ikke på nogen måde var pligtig at tilbyde ethvert tredjeland en kvote beregnet i forhold til de indførsler, som havde fundet sted fra vedkommende land i de foregående år. Derimod var den pligtig at respektere de internationale forpligtelser, som er indgået af Rådet. I denne sammenhæng har den anført handelsaftalen af 3. april 1978 mellem Fællesskabet og Den kinesiske Folkerepublik, i henhold til hvilken de kontraherende parter forpligter sig til at stræbe efter at »fremme en harmonisk udvikling af deres samhandel«.

Kommissionen har anerkendt, at indførslen fra Den kinesiske Folkerepublik i 1979 var 7 000 tons større end det loft på 22 500 tons, som var fastsat. Dette beror imidlertid udelukkende på, at der i det øjeblik, hvor de nye beskyttelsesforanstaltninger blev vedtaget, den 20. juli 1979, var tale om, at 7 000 tons ud over de forudsatte mængder allerede havde forladt Den kinesiske Folkerepublik som varer under søtransport, og det var herefter nødvendigt at tage dem med.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 14. januar 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af Faust ved advokat D. Mankowski og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved M. Hilf, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

Parterne har bl.a. givet udtryk for forskellige opfattelser vedrørende spørgsmålet, om der har fundet forhandlinger sted mellem Fællesskabet og Taiwan i 1978 vedrørende en aftale om frivillig eksportbegrænsning.

Kommissionen har desuden stillet sig tvivlende over for sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som det ikke er sikkert, at Faust ikke først kan henvende sig til en national retsinstans.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. maj 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 10. marts 1981, har Werner Faust I/S (herefter kaldet Faust), Hamburg, anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, med påstand om, at Det europæiske økonomiske Fællesskab erstatter den skade, som firmaet hævder at have lidt som følge af visse forordninger fra Kommissionen vedrørende dels indførelse, dels ophævelse af beskyttelsesforanstaltninger rettet mod indførsel på Fællesskabets område af svampekonserves fra tredjelande.

2 Faust er et i Forbundsrepublikken Tyskland hjemmehørende foretagende, som for nogle år siden i betydeligt omfang importerede svampekonserves fra Taiwan for fremmed regning.

3 Indførslen i Fællesskabet af svampekonserves fra tredjelande blev for første gang undergivet beskyttelsesforanstaltninger fra og med 26. august 1974 ved Kommissionens forordning nr. 2107/74 af 8. august 1974 (EFT L 218, s. 54), som gjorde al indførsel betinget af fremlæggelse af en importlicens, som blev udstedt til enhver ansøger for en mængde, som beregnedes på grundlag af de i en tidligere periode indførte mængder. Taiwan, som i 1973 havde afskibet 25 544,6 tons svampekonserves til Fællesskabet, kunne efter systemet med referencemængder stadig eksportere 15 808,5 tons i 1974, 18 174 tons i 1975 og 7 830,8 tons i 1976.

4 Beskyttelsesforanstaltningerne blev ophævet den 1. januar 1977 ved Kommissionens forordning nr. 3096/76 af 17. december 1976 (EFT L 348, s. 26). Efter ophævelsen var Taiwan i 1977 i stand til at eksportere 10 353,9 tons svampekonserves til Fællesskabet.

5 I medfør af den bemyndigelse, som Kommissionen havde fået ved Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 vedrørende den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1) udstedte Kommissionen forordning nr. 1102/78 (EFT L 139, s. 26), der indebar nye beskyttelsesforanstaltninger, som bestod i, at udstedelse af importlicenser for svampekonserves med øjeblikkelig virkning blev suspen-

deret. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1102/78 foreskrev, at importforbudet ikke gjaldt »for svampekonserves med oprindelse i tredjelande, som af Kommissionen godkendes som værende i stand til at sikre, at deres udførsel til Fællesskabet ikke overstiger en vis mængde, som kan godkendes af Kommissionen«. I forordning nr. 1213/78 af 5. juni 1978 (EFT L 150, s. 5) anerkendte Kommissionen, at Taiwan opfyldte den førnævnte betingelse, men den ophævede næsten øjeblikkeligt denne forordning ved forordning nr. 1449/78 af 28. juni 1978 (EFT L 173, s. 25). I løbet af året 1978 var Taiwan i stand til at eksportere 14 727,2 tons svampekonserves til Fællesskabet.

6 Da der ikke forelå nogen aftale om frivillig eksportbegrænsning mellem Kommissionen og Taiwan, blev indførslen af svampe fra dette land i 1979 særdeles begrænset (55,3 ton), idet beskyttelsesforanstaltningerne fortsat var gældende for tredjelande, som ikke var rede til frivilligt at begrænse deres udførsel til Fællesskabet. Efter at Taiwan havde konstateret, at Kommissionen i 1980 kun havde til hensigt at tillade landet at eksportere 1 000 ton svampekonserves til Fællesskabet, accepterede det at begrænse sin udførsel til Fællesskabet til denne mængde.

7 Faust har anført, at dersom udviklingen i samhandelen var fortsat normalt, især hvis systemet med referencemængder var blevet opretholdt, havde firmaet kunnet gå ud fra, at dets markedsandel ville nå 19,12 % af indførslen af svampekonserves fra Taiwan, hvorfor den drastiske nedgang i disse indførsler følgelig har medført et tab i årene 1979 og 1980 af forventet provision til et samlet beløb af 114 930 USD. Firmaet har gjort gældende, at dette tab er påført det ved Kommissionens ovennævnte forordninger nr. 3096/76, 1102/78 og 1449/78, at disse forordninger er retsstridige i henhold til fællesskabsretten, og at Fællesskabet følgelig har pådraget sig ansvar i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2.

8 Faust har først bestridt gyldigheden af forordning nr. 3096/76 under henvisning til, at opgivelsen af systemet med referencemængder strider mod lighedsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling, som efter firmaets mening også finder anvendelse i Fællesskabets forbindelser udadtil og derfor forpligter dette til i enhver henseende at behandle tredjelande lige. Efter Faust's opfattelse indebærer ugyldigheden af forordning nr. 3096/76, at efterfølgende forordninger, som bygger på den, er ugyldige.

9 Kommissionen har hertil med føje svaret, at de regler, som den udstedte, ikke strider mod trinhøjere regler i fællesskabsretten. De rådsforordninger, i medfør af hvilke disse foranstaltninger er truffet, giver da også udtrykkeligt tilladelse til en selektiv anvendelse til fordel for eller til skade for det enkelte tredjeland, og overlader således en vid skønsbeføjelse til Kommissionen. Det skal endvidere understreges, at Faust ikke har frembragt noget som helst bevis for, at Kommissionen ved udstedelsen af forordning nr. 3096/76 vedrørende ophævelsen af de beskyttelsesforanstaltninger, som var indført ved forordning nr. 2107/74, åbenbart og groft har overskredet grænserne for det den tilkommende skøn med hensyn til vurderingen af de økonomiske omstændigheder.

10 Faust har dernæst anfægtet gyldigheden af forordning nr. 1102/78, som indførte beskyttelsesforanstaltninger fra den 25. maj 1978, og forordning nr. 1449/78, som genindførte disse foranstaltninger over for Taiwan kun tre uger efter, at Kommissionen ved forordning nr. 1213/78 havde anerkendt, at Taiwan kunne fritages herfor i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1102/78.

11 For så vidt angår forordning nr. 1449/78 skal det indledningsvis bemærkes, at virkningerne af denne forordning var begrænset til 1978, eftersom den ophæver forordning nr. 1213/78, som var vedtaget på grundlag af en af Taiwan påtaget forpligtelse til ikke at sælge mere i 1978, og som følgelig alene vedrører året 1978. Da det står fast, at Faust alene påstår erstatning for tab, som firmaet hævder at have haft i 1979 og 1980, er det overflødigt at tage stilling til gyldigheden af denne forordning.

12 Under disse omstændigheder står det alene tilbage at gennemgå forordning nr. 1102/78, hvis gyldighed Faust har anfægtet, i første række under henvisning til, at de oplysninger, som forelå for Kommissionen ved slutningen af maj måned 1978, ikke gav tilstrækkeligt grundlag for at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

13 Over for de af Kommissionen påberåbte grunde i betragtningerne til denne forordning har Faust især gjort gældende:

— ansøgningerne om importlicenser, som pr. 23. maj 1978 omfattede en mængde på 40 914 tons, kunne ikke give sikre oplysninger om den mængde, som virkeligt ville blive indført, og Kommissionen kunne således ikke på grundlag af disse ansøgninger drage den slutning, at indførslen i 1978 ville ligge væsentligt over 1977, som havde været på 32 900 tons,

— tilbudspriserne på svampekonserves fra tredjelande lå ikke under kostpriserne hos Fællesskabets producenter,

— lagerbeholdningen af svampekonserves fremstillet i Fællesskabet var ikke i 1978 væsentligt over beholdningerne i 1977.

14 Hvad angår det første argument bemærkes, at selv om ansøgningerne om importlicenser ikke gjorde det muligt præcist at forudsige, hvilke mængder der reelt ville blive indført, idet nogle licenser efterfølgende kunne forblive ubenyttede, angav de ikke desto mindre en så klar tendens til forøgelse af indførslen, at markedet kunne forstyrres.

15 Hvad angår prisniveauet bør der tages hensyn til, at Kommissionen har sammenlignet tilbudspriserne frit leveret ved grænsen for produkter fra tredjelande med de franske kostpriser (idet Frankrig er den største fællesskabsproducent af svampekonserves), hvorimod Faust har sammenlignet salgspriserne (inklusive afgifter) for produkter fra tredjelande med salgspriserne for fællesskabsprodukter. Den af Kommissionen anvendte fremgangsmåde forekommer fuldt forsvarlig, bl.a. fordi den sammenligning af salgspriserne, som Faust har foretaget, ikke tager hensyn til det fald, som salgspriserne for produkter af fællesskabsoprindelse nødvendigvis blev ramt af efter et massivt og vedvarende pres fra billigere indførte produkter. En ret lav pris på et produkt af fællesskabsoprindelse kan nemlig være udtryk for at der foreligger en markedsforstyrrelse og ikke, at der ikke foreligger forstyrrelser. Det bør desuden bemærkes, at de statistiske oplysninger, som påberåbes af Faust, vedrører et helt år, medens Kommissionen var nødsaget til at tage markedssituationen i betragtning på den dato, hvor den planlagde at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger, og at salgspriserne for produkter fra tredjelande på denne dato lå under salgspriserne for fællesskabsprodukter.

16 For så vidt angår lagrene er Kommissionens oplysning om, at beholdningerne af svampekonserves fremstillet i Fællesskabet ved slutningen af maj måned 1978 lå 40-50 % over niveauet i 1977, ikke blevet bestridt af Faust på en overbevisende måde, hvorfor den må antages at være korrekt.

17 Det følger af det anførte, at der ikke er fundet forhold, der taler for, at de oplysninger, der forelå for Kommissionen i maj 1978, ikke kunne begrunde beskyttelsesforanstaltninger.

18 Faust har imidlertid hævdet, at selv om de ved forordning nr. 1102/78 vedtagne beskyttelsesforanstaltninger var begrundede, er forordningen ikke desto mindre ugyldig på grund af magtfordrejning såvel som på grund af krænkelse af proportionalitetsprincippet, tilsidessættelse af forbudet mod forskelsbehandling og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

19 Faust har nærmere anført, at Kommissionen i første række har begået magtfordrejning, fordi den har udformet og anvendt beskyttelsesforanstaltninger ikke blot for at undgå markedsforstyrrelser, men tillige for at begunstige udviklingen i samhandelen med visse tredjelande, især Den kinesiske Folkerepublik, eftertrykkeligt, idet Fællesskabet havde indgået en handelsaftale den 3. april 1978 med dette land. Men i henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, skal en fælles markedsordning »begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål«, blandt hvilke der ikke findes mål vedrørende den ydre handelspolitik.

20 Sagsøgerens synspunkt modsiges imidlertid af traktatens artikel 39 stk. 2, litra c), der bestemmer, at »landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed«, af næstsidste betragtning i Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, ifølge hvilken »den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager på passende måde skal tage hensyn både til de i traktatens artikel 39 og de i artikel 110 fastsatte mål« og af artikel 3 i Rådets forordning nr. 521/77 af 14. marts 1977, om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 28), og

ifølge hvilken beskyttelsesforanstaltningerne skal anvendes »under iagttagelse af de forpligtelser, som følger af aftaler, der binder Fællesskabet på internationalt plan«.

21 For så vidt angår krænkelse af proportionalitetsprincippet har Faust gjort gældende, at Kommissionen kunne have nået det tilstræbte mål, at undgå markedsforstyrrelser, ved ganske enkelt at anvende kvantitative restriktioner i forbindelse med opretholdelse af referencesystemet i fuldt omfang, og at der ikke var nogen grund til at opgive dette system og helt generelt og vilkårligt at udelukke handelsforbindelser, som var under opbygning, fra importkvoter.

22 Det bør herved bemærkes, at Kommissionen ikke under nogen omstændigheder kunne »opretholde« referencesystemet, idet forordning nr. 3096/76 fra 1. januar havde ophævet de beskyttelsesforanstaltninger, som dette system fandt anvendelse sammen med. Sagsøgerens klagepunkt bør derfor forstås således, at Kommissionen burde have forfulgt sine mål ved mere afbalancerede midler, f.eks. ved at knytte de i 1978 vedtagne nye beskyttelsesforanstaltninger sammen med et referencesystem, der byggede på de indførsler, som i de foregående år havde fundet sted fra hvert af de tredjelande, som kom i betragtning.

23 Henset til at Kommissionen ved de anfægtede foranstaltninger har prøvet at opfylde to lige legitime mål, nemlig markedsstabilisering og gennemførelse af Fællesskabets handelspolitik udadtil, er det ikke muligt at anse disse foranstaltninger for uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål. Det er i virkeligheden uundgåeligt, at en ændring i Fællesskabets politik vedrørende handelen med tredjelande indvirker på erhvervsudsigterne for de erhvervsdrivende inden for den berørte erhvervsgren.

24 Med hensyn til den anførte forskelsbehandling bemærkes, at der ikke er rejst spørgsmål om lovligheden af systemet med frivillige eksportsbegrænsninger efter forordning nr. 1102//78. Faust anfægter i virkeligheden den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt dette system, især at Kommissionen ud fra eksportbegrænsningen vilkårligt har fastsat den til det enkelte tredjeland tildelte importkvote uden nogen hensyntagen til de indførsler, som havde fundet sted fra landet i de foregående år. Bedømmelsen af forordning nr. 1102/78's gyldighed i forhold til forbudet mod forskelsbehandling afhænger

således af den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt denne forordning i årene 1978, 1979 og 1980. For nærværende sags vedkommende er en sådan bedømmelse imidlertid kun nødvendig for årene 1979 og 1980, eftersom Faust i sagen ikke har inddraget noget tab, som firmaet måtte have lidt i 1978.

25 Selv om det er åbenbart, at Kommissionen har behandlet Taiwan mindre gunstigt end visse andre tredjelande, skal det bemærkes, at der ikke i traktaten findes noget almindeligt princip, som pålægger Fællesskabet i dets forbindelser udadtil i enhver henseende at behandle forskellige tredjelande ens. Uden at det derfor er nødvendigt at undersøge, på hvilket grundlag Faust skulle kunne påberåbe sig forbudet mod forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter eller forbrugere, jfr. traktatens artikel 40, skal det dog bemærkes, at når en forskellig behandling af tredjelande ikke strider mod fællesskabsretten, kan det heller ikke anses for stridende mod denne retsorden, at Fællesskabets erhvervsdrivende behandles indbyrdes forskelligt, for så vidt der ikke er tale om andet end en automatisk følge af forskelsbehandlingen af de tredjelande, som disse erhvervsdrivende har forretningsforbindelser med.

26 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at det næsten fuldstændige forbud mod indførsel fra Taiwan strider mod princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, som i den foreliggende sag efter sagsøgerens opfattelse indebærer, at de traditionelle handelsforbindelser opretholdes.

27 Heller ikke dette anbringende kan lægges til grund. Fællesskabets institutioner har et vidt skøn med hensyn til valget af de midler, der er nødvendige for at virkeliggøre deres politik, hvorfor de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af disse institutioner inden for rammerne af deres frie skøn. I den foreliggende sag kan det endnu mindre anerkendes, at princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning skulle være krænket, idet handelsaftalen indgået den 3. april 1978 mellem Fællesskabet og Den kinesiske Folkerepublik, offentliggjort i Tidende af 11. maj 1978 (EFT L 123, s. 2) måtte gøre de erhvervsdrivende opmærksom på en umiddelbart forestående nyorientering i Fællesskabets

handelspolitik, og idet ingen kyndig erhvervsdrivende kunne påregne, at Fællesskabet, netop når det ikke er undergivet nogen forpligtelse til at behandle tredjelande lige, fuldt ud ville respektere de handelsforbindelser, som bestod i det øjeblik, beskyttelsesforanstaltningerne blev vedtaget.

28 Det følger af det anførte, at sagsøgeren ikke har været i stand til at godtgøre, at de forordninger, som ifølge firmaet har forårsaget det tab, som kræves erstattet, er retsstridige. Sagsøgte skal derfor frifindes.

Sagens omkostninger

29 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger; da sagsøgeren har tabt sagen, bør firmaet dømmes til at afholde omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgeren bærer sagens omkostninger.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

A. O'Keeffe
Formand for første afdeling