marked, som kan bringe virkeliggørelse af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare, og den har hjemmel i fællesskabsretlige bestemmelser.

4. Da Fællesskabets institutioner har en vis skønsmargen, for så vidt angår valget af de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre handelspolitikken, kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelsen af en bestående situation, som institutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn.

I sag 245/81

angående en anmodning, som Hessischer Verwaltungsgerichtshof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

EDEKA ZENTRALE AG, Hamburg,

mod

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, ved direktoratet for ernæring og forstvæsen, Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1102/78 af 25. maj 1978 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af svampekonserves (EFT L 139, s. 26),

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart og U. Everling,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: H. A. Rühl, ekspeditionssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Artikel 10 i Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1) bestemmer at indførsel til Fællesskabet af bestemte produkter, bl.a. champignonkonserves, er betinget af fremlæggelse af en importlicens. Forordningens artikel 14 bestemmer:

»1. Såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de ... omhandlede produkter på grund af indførsel eller udførsel rammes af eller trues af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe målene i traktatens artikel 39 i fare, kan der træffes passende forholdsregler for samhandelen med tredjelande, indtil forstyrrelsen eller faren for forstyrrelse er forsvundet.

Rådet vedtager på forslag af Kommissionen og med kvalificeret flertal gennemførelsesbestemmelser til dette stykke og fastlægger, i hvilke tilfælde og inden for hvilke grænser medlemsstaterne kan træffe beskyttelsesforanstaltninger.

2. Såfremt den i stk. 1 omhandlede situation opstår, vedtager Kommissionen på anmodning af en medlemsstat eller på eget initiativ de nødvendige foranstaltninger, der meddeles medlemsstaterne, og som finder øjeblikkelig anvendelse.

...«

De i denne artikels stykke 1 nævnte gennemførelsesbestemmelser blev udstedt ved Rådets forordning nr. 521/77 af 14. marts 1977 (EFT L 73, s. 28). Deri fastsættes kriterierne for, hvornår der foreligger en forstyrrelse, og de mulige beskyttelsesforanstaltninger opregnes. Sådanne kan for produkter, der er underlagt importlicensordningen, bestå i stop for udstedelse af licenser eller afvisning af foreliggende ansøgninger om udstedelse af licenser (artikel 2, stk. 2, litra a)). Beskyttelsesforanstaltninger, der kun må træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendigt, kan begrænses til indførsler med oprindelse i bestemte lande eller til udførsler fra bestemte lande (artikel 2, stk. 2). Artikel 3 bestemmer udtrykkeligt, at forordningen anvendes under iagttagelse af de forpligtelser, som følger af aftaler, der binder Fællesskabet på internationalt plan.

I henhold til artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning nr. 516/77 udstedte Kommissionen den 25. maj 1978 forordning nr. 1102/78 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af

svampekonserves (EFT L 139, s. 26). Denne forordnings artikel 1 suspenderer fra 26. maj 1978 udstedelsen af importlicenser for svampekonserves. Ifølge artikel 2, stk. 1, gælder indførselsstoppet dog 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 bestemmer, at artikel 2 finder anvendelse for Den kinesiske Folkerepublik.

I betragtningerne til forordning nr. 1102/78 anføres det, at den mængde svampekonserves, som er blevet indført eller vil blive indført indtil udgangen af juli 1978 på grundlag af importlicenser, som er udstedt, eller som der er søgt om, allerede langt overstiger den mængde, der blev indført i 1977, at udviklingen i indførslerne fra tredjelande, hvis produkter for en betydelig del tilbydes til priser under fællesskabsindustriens kostpris for svampekonserves, kan medføre, at produktions- og afsætningsvanskelighederne for fællesskabsproducenterne forstærkes, og at Fællesskabets marked derfor forstyrres alvorligt som følge af indførslerne, henholdsvis trues af alvorlige forstyrrelser, der vil kunne bringe målene i traktatens artikel 39 i fare. Med hensyn til undtagelsesbestemmelsen til fordel for Den kinesiske Folkerepublik anføres det, at denne er i stand til at sikre, at dens udførsler til Fællesskabet ikke overstiger en mængde, som kan godkendes af Kommissionen.

2. Sagsøgeren i hovedsagen, Edeka Zentrale AG, importerer bl.a. champignonkonserves fra Taiwan og Sydkorea. Firmaet ansøgte den 25. september 1979 direktoratet for ernæring og forstvæsen om udstedelse af importlicenser for to partier champignons fra Taiwan og Sydkorea. Direktoratet for ernæring og forstvæsen afslog ansøgningen med den begrundelse, at udstedelse af importlicenser for svampekonserves fra Taiwan og Korea var suspenderet ved Kommissionens forordning nr. 1102/78.

Efter resultatløs administrativ klage anlagde Edeka Zentrale AG sag ved den kompetente forvaltningsdomstol. Firmaet gjorde gældende, at det ved den pågældende forordning indførte importstop var i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, samt med princippet om fri udenrigshandel, proportionalitetsprincippet og princippet om lige konkurrencevilkår.

Hessisches Verwaltungsgericht, der behandlede sagen som appelinstans, fandt, at sagens afgørelse afhænger af, om forordning nr. 1102/78 er gyldig. Den har derfor udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Var Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/78 af 25. maj 1978 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af svampekonserves (EFT L 139 af 26. 5. 1978, s. 26) gyldig, eller var den i strid med forbudet mod forskelsbehandling, fordi bestemte importører herved — efter sagsøgerens opfattelse — i praksis generelt blev udelukket fra indførsel fra tredjelande?«

Det fremgår af forelæggelseskendelsens grunde, at den forelæggende ret fremfor alt anser det for nødvendigt at få afklaret, om de ved den pågældende forordning trufne beskyttelsesforanstaltninger i fuldt omfang var egnede til og nødvendige for at imødegå forstyrrel-

serne på markedet, eller om de var i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, fordi der derved blev indført et generelt importstop for svampekonserves, uden at der blev taget hensyn til de enkelte importørers traditionelle handelsforbindelser.

3. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 9. september 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har Edeka Zentrale AG ved advokat Dietrich Ehle, Köln, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Meinhard Hilf, Kommissionens juridiske tjeneste, afgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 3. februar 1982 besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse og at henvise sagen til tredje afdeling i medfør af procesreglementets artikel 95. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har på Domstolens opfordring givet en supplerende redegørelse for forløbet af dens forhandlinger med de pågældende tredjelande om frivillig begrænsning af disse landes eksport til Fællesskabet.

II — Skriftlige indlæg

1. *Edeka Zentrale AG* har anført, at forordning nr. 1102/78 er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, som indeholder en særlig klar udformning af princippet om ligebehandling på markedsordningsrettens område.

I det omfang forordningen suspenderer udstedelse af importlicenser for svampekonserves med oprindelse i alle tredjelande bortset fra Den kinesiske Folkerepublik, er den desuden i strid med påbudet i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter den fælles ordning af markederne skal begrænses til at forfølge de i EØF-traktatens artikel 39 anførte mål. Dette påbud indebærer, at Kommissionen inden for rammerne af sin forordningspraksis ikke kan træffes foranstaltninger, som udelukkende henhører under udenrigshandelens område.

Den forbudte forskelsbehandling består i, at Edeka stilles mindre fordelagtigt end andre importører, som i den pågældende periode opretholdt handelsforbindelser med Den kinesiske Folkerepublik og i henhold til forordningen var i stand til at importere champignonkonserves direkte. Derimod har Edeka måttet købe ind på anden hånd hos andre importører — der foretager direkte import — til en fordyret importmargen, hvilket har medført en uligevægt i konkurrencevilkårene. Forskelsbehandlingen af de i Fællesskabet hjemmehørende erhvervsdrivende følger således indirekte af forskelsbehandlingen af de tredjelande, der er leverandørlande.

Domstolen har i dommen af 2. juli 1974 (Holtz & Willemsen, sag 153/73, Sml., s. 675) fastslået, at den fælles markedsordnings forskellige elementer, såsom beskyttelsesforanstaltninger m.m., kun kan differentieres på grundlag af objektive kriterier, der sikrer de involverede en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper.

I lyset af denne praksis kan den ved den pågældende forordning indførte forskel-

lige behandling ikke anses for objektivt berettiget. Forordningen differentierer ikke efter objektive synspunkter, idet den kun har undtaget Den kinesiske Folkerepublik, men ikke Sydkorea og Taiwan fra suspensionen af udstedelse af licenser. Edeka har i denne sammenhæng bestridt, at Den kinesiske Folkerepublik har afgivet tilsagn om frivillig begrænsning for en bestemt mængde for 1979, og har endvidere gjort gældende, at Korea og Taiwan ikke på samme måde af Kommissionen er blevet opfordret til at afgive tilsagn om frivillig begrænsning.

Sydkorea og Taiwan måtte under ingen omstændigheder udelukkes fuldstændigt fra levering af champignonkonserves uden hensyntagen til de bestående handels- og leveranceforbindelser med de i Fællesskabet hjemmehørende virksomheder. Det ville snarere have været korrekt, selvstændigt at tildele disse lande en mængde svarende til deres hidtidige leverancer. Dette følger såvel af principperne om fri udenrigshandel og proportionalitetsprincippet som af princippet om, at traditionelle handelsforbindelser opretholdes. Sidstnævnte er bl.a. kommet til udtryk i artikel 12, stk. 2, i Rådets forordning nr. 926/79 af 8. maj 1979 om den fælles importordning (EFT L 131, s. 15) og i GATT's artikel XIII, nr. 2.

Subsidiært har Edeka gjort gældende, at Kommissionen ifølge princippet om den lige og kontinuerlige adgang til kontingenter først skulle have draget omsorg for, at de importører, der importerede fra Taiwan og Sydkorea, kunne få del i de endnu bestående tredjelandsindførsler fra Den kinesiske Folkerepublik. Princippet om ligebehandling af alle erhvervsdrivende ved tildeling af et fællesskabstoldkontingent er blevet anerkendt af Domstolen i dommene af 12. december 1973 (Grosoli, sag 131/73, Sml., s. 1555), 23. januar 1980 (Grosoli, sag 35/79, Sml., s. 177) og 13. marts 1980 (Van Walsum, sag 124/79, Sml., s. 813).

2. *Kommissionen* har anført, at de ved forordning nr. 1102/78 trufne beskyttelsesforanstaltninger indgår i en række retsakter fra Rådet og Kommissionen, som siden 1974 har tilstræbt, når der forekommer alvorlige forstyrrelser på markedet for champignonkonserves, at sikre ordnede forhold på Fællesskabets marked inden for rammerne af de eksisterende grundforordninger om markedsordningen. Den har udførligt redegjort for de af Rådet og Kommissionen mellem 1978 og 1981 udstedte bestemmelser og disses begrundelser.

Vedrørende anbringendet om forskelsbehandling har Kommissionen anført, at en sådan ifølge Domstolens praksis kun foreligger, hvis ensartede forhold behandles forskelligt uden saglig grund. Dette er ikke tilfældet her, da den ulige fordeling af leverandørkontingenterne på de enkelte traditionelle leverandørlande ikke beror på en vilkårlig bedømmelse, men følger Fællesskabets udenrigspolitiske kurs, som er fastlagt af Rådet, og som tager hensyn til de enkelte leverandørlandes beredvillighed til at begrænse deres eksport til Fællesskabets marked.

Ifølge Kommissionen fremgår det af EØF-traktatens artikel 39, stk. 2, litra c), at Kommissionen ved udstedelse af beskyttelsesforanstaltninger skal tage hensyn til handelspolitikken som helhed. Ifølge betragtningerne til Rådets grundforordning nr. 516/77 skal den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager tillige tage hensyn til de i EØF-traktatens

artikel 39 og artikel 110 fastsatte mål. Endelig bestemmer artikel 3 i Rådets forordning nr. 521/77, som er bindende for Kommissionen, udtrykkeligt, at forpligtelser, som følger af aftaler, der binder Fællesskabet på internationalt plan, skal overholdes. Det fremgår klart af de nævnte bestemmelser, at fællesskabsretten på udenrigshandelens område og navnlig på området for beskyttelsesforanstaltninger — hvor fællesskabsorganerne har et videre skøn — ikke kun lader markedsordningssynspunkter gælde som rettesnor, men også tillægger almindelige handelspolitiske overvejelser den nødvendige betydning.

Ved i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1102/78 at have godkendt et tilsagn fra Den kinesiske Folkerepublik om frivillig begrænsning vedrørende en bestemt årlig mængde har Kommissionen ikke vilkårligt overskredet sit handelspolitiske skøn, men handlet i overensstemmelse med den handelsaftale, som Fællesskabet har indgået med Den kinesiske Folkerepublik den 3. april 1978, hvorefter begge parter har pligt til efter evne at fremme den harmoniske udvidelse af samhandelen. Tilsvarende forbindelser og forpligtelser, som følger af aftaler, findes ikke i forhold til Taiwan og Sydkorea.

Inden for rammerne af Fællesskabets spillerum for udformningen af handelspolitikken må eventuelle forskydninger i de traditionelle handelsforbindelser accepteres som betinget af de faktiske forhold. Enkelte importører kan i denne henseende ikke påberåbe sig forbudet mod forskelsbehandling eller et uantasteligt krav på eksisterende handelsforbindelsers fortsatte beståen.

Kommissionen har på grundlag af disse betragtninger draget den konklusion, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1102/78.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 29. april 1982 har firmaet Edeka Zentrale AG ved advokat Dietrich Ehle, Køln, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Meinhard Hilf, den juridiske tjeneste, afgivet mundtlige indlæg og besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål.

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

Præmisser

1 Ved kendelse af 17. august 1981, indgået til Domstolen den 9. september 1981, har Hessischer Verwaltungsgerichtshof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1102/78 af 25. maj 1978 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af svampekonserves (EFT L 139, s. 26).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en forvaltningssag mellem firmaet Edeka Zentrale AG, Hamburg, og Forbundsrepublikken Tyskland ved direktoratet for ernæring og forstvæsen. Edeka, som indfører svampekonserves med oprindelse i Taiwan og Sydkorea, ansøgte den 25. september 1979 direktoratet om importlicenser for to partier champignoner fra Taiwan og Sydkorea. Ansøgningerne blev afslået med den begrundelse, at udstedelse af importlicenser for svampekonserves med oprindelse i Taiwan og Sydkorea var suspenderet ifølge Kommissionens forordning nr. 1102/78.

3 Forordningen, der blev udstedt efter en handelsaftale, der blev indgået den 3. april 1978 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Den kinesiske Folkerepublik (EFT L 123, 1978, s. 2), bestemmer i artikel 1, at udstedelsen af importlicenser for svampekonserves suspenderes fra den 26. maj 1978. Ifølge artikel 2, stk. 1, anvendes bestemmelserne dog ikke på produkter 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 bestemmer, at artikel 2 finder anvendelse på Den kinesiske Folkerepublik.

4 Denne fritagelse blev udvidet til at omfatte produkter med oprindelse i Taiwan ved Kommissionens forordning nr. 1213/78 af 5. juni 1978 om undladelse af at anvende beskyttelsesforanstaltningerne over for indførsel af svampekonserves (EFT L 150, s. 5), men denne retsakt blev ophævet ved Kommissionens forordning nr. 1449/78 af 28. juni 1978 (EFT L 173, s. 25).

5 Forordning nr. 1102/78 er udstedt i medfør af Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1). Forordningens artikel 14 bemyndiger Kommissionen til at træffe de nødvendige foranstaltninger, såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de produkter, der omfattes af den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager på grund af indførsel eller udførsel rammes af eller trues af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe målene i traktatens artikel 39 i

fare. Sådanne foranstaltninger kan kun træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendigt, således som det fremhæves i artikel 2, stk. 2, 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).

6 Da Edeka Zentrale AG mente, at forordning nr. 1102/78 tilsidesatte fællesskabsretlige principper, bl.a. forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og som følge deraf er ugyldig, anlagde firmaet sag ved den kompetente forvaltningsdomstol med påstand om, at direktoratet for ernæring og forstvæsen tilpligtes at udstede de ansøgte importlicenser.

7 For at kunne tage stilling til ovennævnte anbringende, har Hessischer Verwaltungsgerichtshof, der behandler sagen som appelinstans, forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Var Kommissionens forordning (EØF) nr. 1102/78 af 25. maj 1978 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af svampekonserves (EFT L 139 af 26. 5. 1978, s. 26) gyldig, eller var den i strid med forbudet mod forskelsbehandling, fordi bestemte importører herved — efter sagsøgerens opfattelse — i praksis generelt blev udelukket fra indførsel fra tredjelande?«

8 Det fremgår af sagens akter, at sagsøgeren i hovedsagen ikke bestrider, at det for årene 1978 og 1979 var nødvendigt at fastsætte og opretholde beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå risikoen for alvorlige forstyrrelser på markedet, som kan bringe målene i traktatens artikel 39 i fare. Selv om sagsøgeren endvidere under skriftvekslingen har gjort gældende, at Kommissionen ikke var beføjet til at tage handelspolitiske hensyn ved fastsættelsen af landbrugspolitiske foranstaltninger, har sagsøgeren under retsmødet ikke fastholdt dette argument.

9 Sagsøgeren i hovedsagen har dog gjort gældende, at importørerne ifølge forordning nr. 1102/78 udsættes for forskelsbehandling i strid med forbudet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, ligesom forordningen tilsidesætter

proportionalitetsprincippet og princippet om den berettigede forventning. På grund af den bratte ændring af den tidligere gennemførte politik blev Edeka nemlig forhindret i at importere svampekonserves med oprindelse i Taiwan og Sydkorea, hvorved firmaet blev ringere stillet end konkurrenterne, som importerede svampekonserves fra Den kinesiske Folkerepublik.

10 Det skal derfor undersøges, om Kommissionens politik i forbindelse med import af de omhandlede produkter er i overensstemmelse med de nævnte principper.

Forbudet mod forskelsbehandling

11 Som fastslået af Domstolen i dommene af 19. oktober 1977 (Ruckdeschel, forenede sager 117/76 og 16/77, Sml. 1977, s. 1753; Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson, forenede sager 124/76 og 20/77, Sml. 1977, s. 1795) er forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, blot et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten. Efter dette princip må ensartede forhold ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet.

12 Da den påståede forskelsbehandling mellem importørerne skyldes den forskelsbehandling, som forordning nr. 1102/78 skaber mellem de pågældende eksportlande, og som beror på, at kun Den kinesiske Folkerepublik — i modsætning til Taiwan og Sydkorea — har accepteret at begrænse sin eksport til Fællesskabet, er indsigelserne mod den omtvistede forordning i virkeligheden rettet mod den politik, Kommissionen har ført under forhandlingerne med disse lande med henblik på at opnå en aftale om frivillig begrænsning.

13 Det må derfor undersøges, om den førte politik kan betegnes som vilkårlig, bl.a. ved at de importmængder, som Kommissionen foreslog de pågældende tredjelande som grundlag for en aftale om frivillig begrænsning, ikke svarede til Fællesskabets behov.

14 For så vidt angår for det første 1978, fremgår det af Kommissionens oplysninger, at såvel de mængder svampekonserves, som hvert af de tre lande fik tildelt, som de mængder de faktisk eksporterede til Fællesskabet, blev fastlagt på grundlag af årsgennemsnittet af den mængde, som blev eksporteret i de foregående år, uden at nogen af landene blev særlig begunstiget. Som følge heraf kan forordning nr. 1102/78, for så vidt angår 1978, ikke have skadet sagsøgeren i hovedsagen.

15 Denne vurdering kan heller ikke drages i tvivl af det forhold, at den anfægtede forordning kun vedrører import fra Taiwan og Sydkorea, men derimod ikke fra Den kinesiske Folkerepublik. At forordningen kun indeholdt en undtagelse for Den kinesiske Folkerepublik beroede nemlig på, at dette land faktisk frivilligt havde begrænset sin eksport til Fællesskabet på grundlag af de tilbudte mængder.

16 For så vidt angår Taiwan, kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den ved udstedelsen af forordningen den 25. maj 1978 ikke tog hensyn til en telexmeddelelse af 23. maj 1978 fra de taiwanske myndigheder, hvori de erklærede sig villige til at begrænse eksporten til et kvantum, der nogenlunde svarede til det foreslåede. Da foranstaltningerne måtte træffes hurtigst muligt, var Kommissionen beføjet til at gennemføre den indledte procedure og til senere inden for en rimelig frist at foretage den nødvendige kontrol, førend den ved forordning nr. 1213/78 af 5. juli 1978 også undtog Taiwan fra beskyttelsesforanstaltningerne. Efter at have erfaret, at Taiwan allerede havde solgt og fortsat solgte svampekonserves udover de aftalte mængder, var Kommissionen beføjet til ved forordning nr. 1449/78 at bringe nævnte undtagelse til ophør.

17 For så vidt derimod angår 1979, fremgår det af en sammenligning af de mængder, de pågældende tre lande henholdsvis fik tildelt og udførte til Fællesskabet, at Den kinesiske Folkerepublik blev favoriseret på bekostning af Taiwan og Sydkorea, hvilket kan have skadet sagsøgeren i hovedsagen.

18 Det følger imidlertid af Kommissionens forklaring, at den opretholdt forordning nr. 1102/78 uændret for 1979, dvs. at kun Den kinesiske Folkerepublik, men ikke Taiwan og Sydkorea blev undtaget fra forordningens anvendelsesområde, fordi alene Den kinesiske Folkerepublik oprindelig havde godkendt en aftale om frivillig begrænsning, hvorimod Sydkorea først i september 1979 gik ind på at begrænse sin eksport til Fællesskabet, men i virkeligheden ikke udnyttede det tildelte kontingent, og at forhandlingerne med Taiwan først i februar 1980 førte til en aftale om frivillig begrænsning. Kommissionen forhøjede det oprindeligt fastsatte kontingent for Den kinesiske Folkerepublik henholdsvis i juli og i august 1979 under hensyntagen til udviklingen af forhandlingerne med de tre lande og efter at have konstateret, at Fællesskabet kunne aftage yderligere kvanta.

19 Det er ubestridt, at Fællesskabets institutioner på det handelspolitiske område besidder et vist skøn, og at traktaten som fastslået af Domstolen i dom af 22. januar 1976 (Balkan-Import-Export, sag 55/75, Sml. 1976, s. 19), ikke indeholder noget almindeligt princip, som kan påberåbes af de erhvervsdrivende, og hvorefter Fællesskabet i forholdet udadtil i enhver henseende skal indrømme tredjelande ligebehandling. Det kan derfor ikke hævdes, at den af Kommissionen indførte ordning har medført en omlægning af importen fra Taiwan og Sydkorea til Den kinesiske Folkerepublik.

20 Som følge heraf og i betragtning af de nævnte omstændigheder opfylder forordning nr. 1102/78 for såvel 1978 som 1979 kravene på Fællesskabets marked, og den forskelsbehandling mellem de pågældende eksportørlande — og som følge heraf mellem de erhvervsdrivende, der importerer fra disse lande — som forordningen indebærer, må derfor anses for objektivt begrundet. Det anbringende, der støttes på en tilsidesættelse af traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, kan derfor ikke tages til følge.

Proportionalitetsprincippet

21 Sagsøgeren i hovedsagen har ligeledes anført, at selv om den forskelsbehandling, som følger af den omtvistede forordning, anses for begrundet, tilsidesætter forordningen proportionalitetsprincippet, som er en af grundsætnin-

gerne i fællesskabsretten, idet forordningen indebærer et næsten totalt forbud mod import fra Taiwan og Sydkorea, hvis følger i urimeligt omfang rammer importørerne.

22 Som fastslået af Domstolen i dom af 5. maj 1981 (Dürbeck, sag 112/80, Sml. 1981, s. 1095), kan Kommissionens forsøg på — inden der vedtages tvangsforanstaltninger — at opnå aftaler med eksportørlandene om en frivillig begrænsning af deres eksport til Fællesskabet ikke anses for stridende mod fællesskabsretten, idet forsøget er et udtryk for Fællesskabets bestræbelser på kun som en sidste udvej at vedtage tvangsforanstaltninger. I denne sag er forsøget så meget mere berettiget, som Rådets grundforordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 samt Rådets gennemførelsesforordning nr. 521 af samme dato præciserer, at beskyttelsesforanstaltningerne skal begrænses til det ubetinget nødvendige.

23 Det følger heraf, at Kommissionen ved fastsættelsen af beskyttelsesforanstaltningerne kan tage hensyn til et tredjelands beredvillighed til at acceptere en frivillig begrænsning af dets eksport til Fællesskabet. Det kan altså ikke hævdes, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn ved næsten fuldstændigt at forbyde import fra Taiwan og Sydkorea, som ikke gik ind på en frivillig begrænsning, til fordel for import fra Den kinesiske Folkerepublik, der derimod indgik en aftale om frivillig begrænsning, selv om forbudet kan indebære en omlægning af importen fra Taiwan og Sydkorea til Den kinesiske Folkerepublik.

24 I denne forbindelse har sagsøgeren i hovedsagen henvist til traktatens artikel 110, som efter hans opfattelse ligeledes er til hinder for et totalt forbud mod import fra Taiwan og Sydkorea. Det er imidlertid her tilstrækkeligt at henvise til Domstolens dom af 5. maj 1981 i den tidligere nævnte Dürbeck-sag, hvorefter traktatens artikel 110 ikke kan fortolkes som indeholdende et forbud — hvis overtrædelse indebærer et traktatbrud — for Fællesskabet mod at træffe foranstaltninger, der kan påvirke samhandelen mellem tredjelande, og navnlig ikke — som i det foreliggende tilfælde — når indførelsen af en sådan foranstaltning er påkrævet på grund af eksistensen af en risiko for alvorlig forstyrrelse for Fællesskabets marked, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare, og den har hjemmel i fællesskabsretlige bestemmelser.

25 Følgelig kan anbringendet, der støttes på en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, heller ikke tages til følge.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

26 Sagsøgeren i hovedsagen har endelig gjort gældende, at det næsten totale forbud mod import fra Taiwan og Sydkorea var i strid med princippet om den berettigede forventning, hvilket princip i den foreliggende sag krævede, at de traditionelle handelsforbindelser blev opretholdt. Dette krav er fastslået i artikel 12, stk. 2, i Rådets forordning nr. 926/79 af 8. maj 1979 om den fælles importordning (EFT L 131, 1979, s. 15) og artikel XIII nr. 2, i GATT.

27 Heller ikke dette anbringende kan tages til følge. Da Fællesskabets institutioner har en vis skønsmargen, for så vidt angår valget af de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre deres politik, kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelsen af en bestående situation, som institutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn. I den foreliggende sag kan det så meget mindre hævdes, at princippet om den berettigede forventning er tilsidesat, som handelsaftalen indgået den 3. april 1978 mellem Fællesskabet og Den kinesiske Folkerepublik og offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 11. maj 1978 (EFT L 123, s. 2) gjorde det klart for de erhvervsdrivende, at der kunne forventes en umiddelbart forestående ændring af Fællesskabets handelspolitik.

28 Af alle disse grunde bør det af Hessischer Verwaltungsgerichtshof forelagte spørgsmål besvares således, at gennemgangen af det stillede spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Komissionens forordning nr. 1102/78 af 25. maj 1978.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Hessischer Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 17. august 1981, for ret:

Gennemgangen af det stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1102/78 af 25. maj 1978.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. Juli 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

A. Touffait
Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 27. MAJ 1982 [1]

Høje Domstol.

Denne sag vedrører en anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af Hessischer Verwaltungsgerichtshof. Sagen ved Hessischer Verwaltungsgerichtshof blev anlagt af en tysk virksomhed, som jeg vil kalde »Edeka«. Edeka er en stor tysk detailvirksomhed inden for fødevarebranchen, der foruden anden handelsvirksomhed også importerer svampekonserves fra Taiwan og Sydkorea. Baggrunden for sagen for

1 — Oversat fra engelsk.