KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT
DEN 1. FEBRUAR 1984 [1]

# Ilford SpA
# mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 1/84 R

Sammendrag

1. *Særlige rettergangsformer — udsættelse af en retsakts gennemførelse — foreløbige forholdsregler — realitetsbehandling af begæringen — betingelser — retsakt, der berører sagsøgeren individuelt*
   *(EØF-traktaten, art. 185 og 186)*

2. *Institutionernes retsakter — tidsmæssig anvendelse — tilbagevirkende gyldighed — betingelser — særskilt begrundelse*

I sag 1/84 R

ILFORD SPA, med hjemsted i Origgio (Italien), ved advokat Angelo Pesce, Milano, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles, ved Eugenio de March, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en i henhold til EØF-traktatens artikel 185 fremsat begæring om foreløbige forholdsregler eller om udsættelse af gennemførelsen af Kommis-

1 — Processprog: Italiensk.

sionens beslutning af 20. oktober 1983, hvorefter Den italienske Republik bemyndiges til fra fællesskabsbehandling at undtage film til farvebilleder med oprindelse i Japan,

har

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER DOMSTOL

afsagt følgende

# KENDELSE

## I — Faktiske omstændigheder

Ved beslutning af 19. juli 1983 (EFT L 218, s. 14) bemyndigede Kommissionen Den italienske Republik til at indføre tilsyn inden for Fællesskabet med indførsel af lysfølsomme film i ruller, ikke eksponerede: farvefilm med oprindelse i tredjelande til fri omsætning i Fællesskabet. Beslutningen blev vedtaget efter anmodning fra Den italienske Republik, der til støtte herfor meddelte Kommissionen en række oplysninger vedrørende de økonomiske vanskeligheder, der kunne opstå, såfremt den eneste italienske producent mistede sin andel af markedet for de pågældende produkter og som ifølge heraf ikke længere var i stand til at fortsætte sin produktion og sikre fortsat beskæftigelse i Italien.

Med støtte i de oplysninger, der var indsamlet på grundlag af denne beslutning fremsatte Den italienske Republik den 10. oktober 1983 anmodning om, at den i medfør af EØF-traktatens artikel 115 bemyndigedes til fra fællesskabsbehandling af undtage film som nævnt, der havde oprindelse i Japan og frit kunne omsættes i de øvrige medlemsstater, indtil den 30. september 1984. Den italienske Republik anmodede om, at foranstaltningen ligeledes blev gjort anvendelig på de da foreliggende ansøgninger om importdokumenter.

Med beslutning af 20. oktober 1983 rettet til Den italienske Republik, bemyndigede Kommissionen medlemsstaten til fra den 5. oktober 1983 til den 31. marts 1984 fra fællesskabsbehandling at undtage lysfølsomme film i ruller, ikke eksponerede: farvefilm (pos. 37.02 ex A II, ex B IV i den fælles toldtarif, Nimexe 37.02/31, 35, 41, 43, 92), som har oprindelse i Japan og frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater, og for hvilke ansøgninger om importdokument var blevet indgivet efter den 4. oktober 1983.

Det bestemmes imidlertid, at bemyndigelsen ikke omfatter en mængde på 100 000 enheder, der skal fordeles mellem ansøgere af importdokumenter, hvis ansøgninger på beslutningens dato var under behørig behandling. Beslutningen blev gjort til genstand for en meddelelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 22. oktober 1983 (EFT C 285, s. 6).

Med stævning indgået til Domstolens justitskontor den 3. januar 1984 har det italienske selskab Ilford SpA anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 20. oktober 1983. I et særskilt dokument indgået til Domstolens justitskontor samme dag har sagsøgeren i henhold til EØF-traktatens artikel 85 og procesreglementets artikel 83 fremsat begæring om, at gennemførelsen af den omtvistede beslutning udsættes.

Selskabet Ilford indgår i Ilford-gruppen, hvis moderselskab er Ilford Limited (United Kingdom), der selv indgår i Ciba-Geigy-gruppen. Ilford-gruppen fremstiller sort-hvide film og supplerer udvalget af de varer, det tilbyder sine kunder, med farvefilm indført fra Japan i henhold til en overenskomst afsluttet med Konishiroku Photo Ind. Co. Ltd i 1982.

## II — Skriftlige indlæg

I begæringen om foreløbige forholdsregler har sagsøgeren nedlagt påstand om, at gennemførelsen af beslutningen af 20. oktober 1983 udsættes. Til støtte for nævnte påstand har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at den med hovedsagen anfægtede beslutning hverken i retlig eller i faktisk henseende er berettiget. Indførslen af japanske film til farvebilleder kan ikke afstedkomme de i artikel 115 omhandlede vanskeligheder, fordi indførslen heraf opvejes af udførslen til Japan af sort-hvide film og hjælpeprodukter med oprindelse i Italien. Nogen omlægning i samhandelen som omhandlet i artikel 115 foreligger efter sagsøgerens opfattelse heller ikke, fordi de omtvistede film var overgået til fri omsætning i Storbritannien, og fordi Italien ikke på det tidspunkt, da Kommissionen vedtog den anfægtede beslutning, havde iværksat beskyttelses- eller reguleringsforanstaltninger for den direkte indførsel fra Japan af film af den omhandlede art til Italien.

Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at den med hovedsagen anfægtede foranstaltning påfører sagsøgeren et alvorligt tab, der kan foranledige til at nedsætte beskæftigelsen for de af selskabets ansatte, der er beskæftiget med farvefilm, hvilket gør de påståede forholdsregler nødvendige og uopsættelige. Forholdsreglerne er navnlig uopsættelige, fordi den anfægtede beslutning vil have sin fulde skadelige virkning, så snart lagrene af de varer, der rammes af indførselsforbudet, er opbrugt. Sagsøgeren har oplyst at have tilstrækkelige lagre til at dække behovet i et tidsrum på 60-70 dage.

I sit indlæg vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler har sagsøgte, Kommissionen, nedlagt påstand om, at begæringen ikke tages til følge og om, at sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Til støtte herfor har Kommissionen i første række gjort gældende, at der består alvorlig tvivl om sagsøgerens søgsmålskompetence i hovedsagen, hvormed en beslutning rettet til Den italienske Republik søges annulleret. Sagsø-

geren har ikke godtgjort at være berørt individuelt af den anfægtede beslutning, jfr. betingelserne i EØF-traktatens artikel 173. Den manglende søgsmålskompetence må i sig selv være tilstrækkelig til, at Domstolen afviser at udsætte den anfægtede beslutnings gennemførelse.

Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at sagsøgeren højst under hovedsagen kan påstå bemyndigelsen til Den italienske Republik annulleret, for så vidt angår ansøgninger om importdokumenter, sagsøgeren har indgivet mellem den 5. og den 20. oktober 1983, den dag den anfægtede beslutning trådte i kraft. Under disse omstændigheder vil en udsat gennemførelse få samme resultat som en endelig annullation og vil således få retsvirkninger, der ikke kan fremkaldes af Domstolen i en sag om foreløbige forholdsregler. Den af sagsøgeren ønskede forholdsregel adskiller sig ikke tilstrækkeligt fra hovedsagens genstand og er ej heller af foreløbig karakter.

Kommissionen har bestridt sagsøgerens anbringende om, at der på det tidspunkt, da den anfægtede beslutning blev vedtaget, ikke gjaldt beskyttelsesforanstaltninger for direkte indførsler til Italien af film til farvebilleder af den omhandlede art; efter Kommissionens opfattelse medførte udløbet den 30. september 1983 af den hidtidige kontingentordning for direkte indførsler fra Japan, at der herefter bestod et fuldstændigt indførselsforbud.

Under hensyn til det anførte er Kommissionen af den opfattelse, at sagsøgerens begæring ikke umiddelbart forekommer tilstrækkelig berettiget af faktiske og retlige grunde. Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at den begærede forholdsregel er uopsættelig for at hindre en sikker skade, idet det af sagsøgeren anførte ikke angår risikoen for et eventuelt tab.

III — Mundtlig forhandling

Efter behørig indkaldelse har parterne fremsat mundtlige indlæg i et retsmøde den 26. januar 1984.

## Grunde

1 Sagsøgeren i hovedsagen, der har fremsat begæring om foreløbige forholdsregler, er en i Italien hjemmehørende producent af film til sort-hvide billeder. Sagsøgeren oplyser, at Ilford-gruppen, som sagsøgeren er en del af, medio 1982 indgik aftale med en japansk producent med henblik på i Fællesskabet og navnlig i Italien at forhandle film til farvebilleder, som gruppen ikke selv fremstillede. Sagsøgeren i hovedsagen indførte således til Italien fra de øvrige medlemsstater, hvor disse var i fri omsætning, de produkter, der omfattes af

den anfægtede beslutning. Denne mulighed blev med beslutningen bragt til ophør fra den 5. oktober 1983, medens den italienske regering i øvrigt fra den 30. september s.å. forbød enhver direkte indførsel af selvsamme produkter.

2 I hovedsagen, hvormed sagsøgeren anfægter nævnte beslutning, gør sagsøgeren i det væsentligste gældende, dels at beslutningen er i strid med traktatens artikel 115, da de retlige og faktiske betingelser for de i bestemmelser hjemlede beskyttelsesforanstaltninger konkret ikke er opfyldt, dels at beslutningen har tilbagevirkende gyldighed fra den 5. oktober, uden at der er anført eller kan anføres noget til støtte for berettigelsen heraf.

3 Til støtte for begæringen om udsættelse eller foreløbige forholdsregler har sagsøgeren gjort gældende, at i betragtning af den anfægtede beslutnings retlige mangler er en udsættelse eller andre foreløbige forholdsregler, Domstolen måtte finde hensigtsmæssige, indtil afgørelse i hovedsagen foreligger, nødvendig og uopsættelig, idet der ellers opstår fare for den fortsatte drift af sagsøgerens virksomhed. Sagsøgeren anfører i den forbindelse, at den anfægtede beslutning vil bevirke et fuldstændigt ophør i leverancerne af produkter til farvebilleder (som sagsøgeren forhandler under eget navn), og at sagsøgerens lager af de pågældende produkter kun dækker behovet i 60-70 dage.

4 Kommissionen har nedlagt påstand om, at begæringen om udsættelse eller enhver anden foreløbig forholdsregel ikke tages til følge, da begæringen efter Kommissionens opfattelse hverken kan antages til realitetsbehandling eller er begrundet i realiteten.

## Formaliteten

5 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren, for så vidt angår begæringen om foreløbige forholdsregler, ligesom for så vidt angår hovedsagen, savner søgsmålskompetence, da sagsøgeren hverken umiddelbart eller individuelt berøres af den anfægtede retsakt, hvis eneste adressat er Den italienske Republik. Sagsøgte henviser til, at ifølge Domstolens praksis er den blotte egenskab af importør af de berørte produkter ikke tilstrækkelig til at individualisere sagsøgeren som krævet i traktatens artikel 173.

6 Under den mundtlige forhandling er det fremgået, at sagsøgeren afventede svar på ansøgninger om importdokumenter, indgivet forskriftsmæssigt den 13. oktober 1983, dvs. før tidspunktet for den anfægtede beslutnings vedtagelse (20. 10. 1983), men efter det tidspunkt (5. 10. 1983), fra hvilket beslutningen finder anvendelse. Denne omstændighed er som fastslået i Domstolens dom af 23. november 1971 (sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239) tilstrækkelig til at bestemme og individualisere de importører, der befinder sig i en sådan situation, på tilsvarende måde som en adressat.

7 Uden at foregribe den afgørelse, det tilkommer Domstolen at træffe om søgsmålsbetingelserne i hovedsagen, er det anførte tilstrækkeligt til, at begæringen om udsættelse eller foreløbige forholdsregler tages under påkendelse i realiteten.

## Realiteten

8 Det er ubestridt, at i hvert fald indtil den 30. september 1983 — og ifølge Kommissionen tillige efter denne dato — var den direkte indførsel til Italien fra Japan af de pågældende produkter undergivet begrænsninger. Sidst havde en ministeriel bekendtgørelse af 7. januar 1983 (GURI nr. 13 af 14. 1. 1983, s. 334) for tidsrummet fra den 1. oktober 1982 til 30. september 1983 åbnet et kontingent for disse produkter på op til USD 265 000. Bekendtgørelsen, hvis gyldighed udløb den 30. september 1983, blev ikke fornyet eller erstattet for tiden efter denne dato.

9 Derimod kunne de selvsamme produkter indtil den 5. oktober 1983 frit indføres til Italien, når de forud var overgået til fri omsætning i en anden medlemsstat. Den anfægtede beslutning bragte denne mulighed til ophør efter Den italienske Republiks anmodning, efter at republikken forud med Kommissionens tidligere beslutning 83/374 af 19. oktober 1983 (EFT L 218 af 9. 8. 1983, s. 14) havde opnået bemyndigelse til at undergive de pågældende produkter et såkaldt »tilsyn inden for Fællesskabet«.

10 Ifølge traktatens artikel 115 kan Kommissionen bemyndige medlemsstaterne til at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger på de vilkår og i den nærmere udforming, som den fastsætter, enten med henblik på at sikre at gennemførelsen af de handelspolitiske foranstaltninger, en medlemsstat har truffet i overeensstemmelse med traktaten, ikke hindres af omlægninger i

samhandelen, eller i tilfælde af at forskelle mellem disse foranstaltninger medfører økonomiske vanskeligheder i en eller flere medlemsstater.

11 På sagens nuværende trin ses Kommissionen ikke, hverken i begrundelsen til den anfægtede beslutning eller i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler, på tilfredsstillende måde at have godtgjort, at betingelserne for at iværksætte de i artikel 115 hjemlede beskyttelsesforanstaltninger, herunder navnlig en national italiensk handelspolitisk foranstaltning truffet i overensstemmelse med traktaten, er opfyldt i nærværende tilfælde.

12 Ifølge sagsøgeren er de begrænsninger, der i medfør af førnævnte ministerielle bekendtgørelse af 7. januar 1983 gjaldt for de direkte indførsler til Italien af de pågældende varer med oprindelse i Japan indtil den 30. september 1983, ophørt sidstnævnte dato, idet bekendtgørelsens gyldighed ikke blev forlænget. Efter sagsøgerens opfattelse fandtes der efter dette tidspunkt ikke længere nogen national foranstaltning, der begrænsede den direkte indførsel. Synspunktet støttes af den omstændighed, at Rådet år for år gav medlemsstaterne bemyndigelse til at forlænge visse handelsaftaler og -protokoller, som de tidligere havde indgået med tredjelande. Navnlig var der med Rådets afgørelse 82/591/EØF af 12. august 1982 (EFT L 244 af 19. 8. 1982, s. 24) givet bemyndigelse til videreførelse i tiden fra 19. august 1982 til 30. september 1983 af de mellem Italien og Japan i 1969 forhandlede »agreed minutes«. Det er bemærkelsesværdigt, dels at udløbsdatoen for den ministerielle bekendtgørelse af 7. januar 1983 falder nøje sammen med udløbsdatoen for den bemyndigede videreførelse, dels at der trods den med Rådets beslutning 83/401/EØf af 9. august 1983 (EFT L 233 af 24. 8. 1983) tilladte nye forlængelse af nævnte »agreed minutes«, ikke siden er fremkommet nogen ny ministeriel bekendtgørelse.

13 Herimod har Kommissionen anført, at forbudet mod direkte indførsel er hjemlet i en mere generel national foranstaltning, nemlig ministeriel bekendtgørelse af 6. maj 1976 (GURI ordinært tillæg af 16. 6. 1976 nr. 157), der forbyder enhver direkte indførsel, medmindre der foreligger ministeriel tilladelse, således at forbudet mod direkte indførsel af de pågældende produkter efter den 30. september 1983 i mangel af en ministeriel bekendtgørelse, der åbnede et kontingent, var fuldstændigt.

14 Det findes at flere grunde betænkeligt at tiltræde denne opfattelse. I betragtningerne til den ministerielle bekendtgørelse af 7. januar 1983 er der ingen holdepunkter for, at den er et led i den med bekendtgørelsen af 6. maj 1976 etablerede ordning, idet 1983-bekendtgørelsen henviser til flere bestemmelser uden at nævne bekendtgørelsen af 6. maj 1976. Endvidere tager Kommissionen selv i betragtningerne til den i hovedsagen anfægtede beslutning udgangspunkt i, at der findes et af de italienske myndigheder fastsat kontingent, uden at nogen anden national foranstaltning nævnes.

15 Af det anførte følger, at det på sagens nuværende trin ikke er muligt med tilstrækkelig sikkerhed at afgøre, om der findes en national foranstaltning af den i traktatens artikel 115 krævede art.

16 Det må hertil bemærkes, at selv om det med Kommissionen antages, at bekendtgørelsen af 6. maj 1976 udgør en national foranstaltning som omhandlet i traktatens artikel 115, er det tvivlsomt, om der kan være tale om en foranstaltning truffet på en med traktaten forenelig måde.

17 Kommissionen erkender således, at det indførselsforbud, som bekendtgørelsen af 6. maj 1976 efter dens opfattelse gennemfører, kun kan være i overensstemmelse med traktaten, såfremt bekendtgørelsen materielt selv er i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 288/82 af 5. februar 1982 om den fælles importordning (EFT L 35 af 9. 2. 1982, s. 2).

18 Artikel 20 i den nævnte forordning kræver imidlertid udtrykkeligt, at enhver medlemsstat, der påtænker at ændre en kvantitativ restriktion, skal underrette samtlige øvrige medlemsstater tillige med Kommissionen herom. Kommissionen har ikke fremlagt oplysninger til støtte for, at ændringen af kontingentordningen, fastsat navnlig for tiden fra den 1. oktober 1982 til den 30. september 1983, til et fuldstændigt forbud mod den direkte indførsel til Italien fra sidstnævnte dato, har været genstand for sådanne konsultationer. Det følger heraf, at det heller ikke på grundlag af forordning nr. 288/82 er muligt at fastslå, at der efter den 30. september 1983 fandtes en i overensstemmelse med traktaten truffet national foranstaltning, hvilket er en forudsætning for at anvende traktatens artikel 115.

19 Det må endelig bemærkes, at den i hovedsagen anfægtede beslutning ikke indeholder oplysninger om sin tilbagevirkende gyldighed til den 5. oktober 1983. Selv om en tilbagevirkende gyldighed for Fællesskabets beslutning efter Domstolens retspraksis ikke nødvendigvis er udelukket, skal beslutninger, der har en sådan virkning, dog i deres betragtninger begrunde, hvorfor den ønskede tilbagevirkende gyldighed er fundet berettiget. Den pågældende beslutning udtaler sig ikke herom.

20 Af det anførte følger, at spørgsmålet om, den i hovedsagen anfægtede beslutning er i overensstemmelse med traktatens artikel 115, giver anledning til alvorlige problemer, således at den første betingelse for at udsætte dens gennemførelse eller fastsætte foreløbige forholdsregler i hvert fald er opfyldt.

21 For så vidt angår anbringendet om, at det er nødvendigt og uopsætteligt at udsætte nævnte beslutnings gennemførelse for at undgå at sagsøgeren påføres en væsentlig og uoprettelig skade, må det, efter det af sagsøgeren oplyste, der ikke er bestridt af Kommissionen, antages, at et fuldstændigt ophør af leverancerne til en virksomhed, hvis lagre rækker til et tidsrum på ca. 60—70 dage, kan stille en sådan virksomhed i en overordentlig vanskelig situation. Dette gælder så meget desto mere, som den aftale, sagsøgeren har indgået med den japanske leverandør af film til farvebilleder, ifølge sagsøgerens ubestridte oplysninger giver virksomhederne i Ilford-gruppen, som sagsøgeren indgår i, mulighed for som modydelse at afsætte gruppens egne film til sorthvide billeder i Japan.

22 Det må imidlertid tages i betragtning, at leveringsaftalen med den japanske leverandør er indgået for forholdsvis kort tid siden med fuldt kendskab til de kvantitative restriktioner, som de pågældende produkters direkte indførsel til Italien var genstand for. Under disse omstændigheder måtte muligheden af, at Kommissionen ville anvende artikel 115 for at ramme omlægningen i samhandelen indgå i virksomhedens risikoovervejelser. Dette var især tilfældet, efter at Kommissionen med beslutning af 19. juli 1983 havde givet bemyndigelse til at indføre tilsyn med de pågældende produkter.

23 Under hensyn til samtlige de anførte omstændigheder vil gennemførelsen af den anfægtede beslutning være at udsætte som nedenfor bestemt.

Af disse grunde

bestemmer

PRÆSIDENTEN

før endelig afgørelse træffes:

1. Gennemførelsen af Kommissionens beslutning af 20. oktober 1983, der bemyndiger Den italienske Republik til fra fællesskabsbehandling at undtage lysfølsomme film i ruller, ikke eksponerede: farvefilm (pos. 37.02 ex A II, ex B IV i den fælles toldtarif), som har oprindelse i Japan og frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater (EFT C 285 af 22. 10. 1983, s. 6), udsættes, hvorved den ikke anvendes på ansøgninger om importdokumenter indgivet af Ilford mellem den 5. og den 20. oktober 1983, i det omfang dette er nødvendigt for at sikre normale leverancer til sagsøgeren i hovedsagen i tiden fra den 5. oktober 1983 til den 31. marts 1984. Behovene skal bedømmes under hensyn til Ilford's lagre af de pågældende produkter pr. 5. oktober 1983 og til Ilford's salgstal for disse produkter i de forudgående 12 måneder. Før den 29. februar 1984 træffer Kommissionen og Ilford aftale om antallet af enheder, der således kan indføres til fri omsætning. Indgås ingen aftale, meddeler de den 1. marts 1984 Domstolens præsident deres respektive forslag med angivelse af uoverensstemmelsens genstand.

2. Afgørelsen af spørgsmålet om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 1. februar 1984.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident