2. En retsakt mister ikke sin forordningskarakter, fordi det er muligt at afgøre, hvor mange eller endog hvilke retssubjekter, akten på et givet tidspunkt skal gælde for, når det dog er utvivlsomt, at den finder anvendelse på grundlag af en ved retsakten fastlagt objektiv retlig eller faktisk situation, der hænger sammen med aktens formål.

I sag 231/82

SPIJKER KWASTEN BV, med hjemsted i Beverwijk, Nederlandene, ved advokat A. F. de Savornin Lohman, Bruxelles, og advokat I. G. F. Cath, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Lambert H. Dupong, 14 a, rue des Bains,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Peter Gilsdorf, som befuldmægtiget, bistået af Pieter Jan Kuyper, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand — på sagens nuværende trin — om afvisning af en sag anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 7. juli 1982, hvorved Kommissionen bemyndigede kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene til fra fællesskabsbehandling at undtage børster, pos. ex. 96.01 i den fælles toldtarif, som har oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik og som frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater (EFT C 171, s. 12),

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Sagsøgeren, anpartsselskabet Spijker Kwasten BV, Beverwijk (Nederlandene), indfører børster, pensler og lignende varer som angivet i pos. ex. 96.01 i den fælles toldtarif, navnlig fra Den kinesiske Folkerepublik. Selskabet er den eneste importvirksomhed i Benelux-landene, som regelmæssigt importerer børster med oprindelse i Kina. Den 18. juni 1982 ansøgte Spijker Kwasten BV den nederlandske myndigheder om importdokument til indførsel af et parti børster med oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik, og som skulle indføres fra Forbundsrepublikken Tyskland.

Ved skrivelse af 29. juni 1982 svarede den kompetente nederlandske myndighed, at ansøgningen ikke kunne behandles med det samme, idet Kommissionen i forbindelse med den pågældende import behandlede en anmodning om bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i henhold til traktatens artikel 115, og at »såfremt anmodningen blev imødekommet, ville indførslen af ovennævnte produkter blive undtaget fra fællesskabsbehandling«.

2. Indførslerne af de pågældende varer fra Den kinesiske Folkerepublik var på det pågældende tidspunkt bl.a. reguleret af følgende bestemmelser:

Dels bestemmer artikel 1 i Rådets forordninger nr. 2532/78 af 16. oktober 1978 og nr. 1766/82 af 30. juni 1982 om den fælles ordning for indførsel fra Den kinesiske Folkerepublik (EFT L 306, s. 1, og EFT L 195, s. 21), at indførsel i Fællesskabet, bl. a. af varer henhørende under underpositionerne 96.01 A (koste, børster og lignende) og 96.01 B II (maskindele) i den fælles toldtarif ikke er undergivet kvantitative restriktioner, medmindre andet bestemmes. Til gengæld omfattes de øvrige varer henhørende under pos. 96.01, herunder underpositionerne B I (tandbørster) og B III (andre varer), ikke af nævnte bestemmelse.

Desuden bestemmer artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3286/80 af 4. december 1980 om importordningerne over for statshandelslandene (EFT L 353, s. 1), at overgang til fri omsætning af visse varer henhørende under underposition 96.01 B I eller 96.01 B III, som har oprindelse i statshandelslande, kan undergives kvantitative restriktioner i visse medlemsstater, herunder Beneluxlandene.

3. Den 7. juli 1982 udstedte Kommissionen den anfægtede beslutning (EFT

C 171, s. 12) i medfør af traktatens artikel 115 og i henhold til artikel 3 i dens beslutning 80/47 af 20. december 1979 om de tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne kan bemyndiges til at træffe over for visse varer, der har oprindelse i tredjelande og er overgået til fri omsætning i en anden medlemsstat (EFT L 16, s. 14). I beslutningen af 7. juli 1982 bemyndigede Kommissionen kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene til fra fællesskabsbehandling til den 31. december 1982 at undtage børster, pos. ex. 96.01 i den fælles toldtarif, som har oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik og frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater, og for hvilke der var indgivet ansøgning om importdokumenter efter den 25. juni 1982.

Den omtvistede beslutning vedrører således ikke ansøgningen om det importdokument, der er tale om i den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af sagen, at de kompetente nederlandske myndigheder har udstedt det ansøgte importdokument til sagsøgeren. Sagsøgeren er imidlertid af den opfattelse, at beslutningen er til skade i det omfang, den påvirker fremtidige indførsler.

4. Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 8. september 1982, har sagsøgeren i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt nærværende sag med påstand om, at Kommissionens ovennævnte beslutning annulleres.

Kommissionen har påstået sagen afvist i medfør af procesreglementets artikel 91.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 23. februar 1983 besluttet at henvise nærværende sag til tredje afdeling, jfr. procesreglementets artikel 95, og at indlede den mundtlige forhandling vedrørende afvisningspåstanden uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— afvisning;

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at afvisningspåstanden ikke tages til følge.

III — Parternes anbringender og argumenter vedrørende formalitetsspørgsmålet

1. *Kommissionen* har gjort gældende, at den omtvistede beslutning er rettet til Benelux-landene. Herefter kan sagen i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2, kun antages til realitetsbehandling, såfremt beslutningen berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

Kommissionen har for det første anført, at beslutningen ikke berører Spijker Kwasten umiddelbart, idet den kun indeholder en bemyndigelse til Benelux-landene, som disse frit kan vælge at gøre brug af. I lyset heraf har Kommissionen understreget, at nærværende sag adskiller sig fra Bock-sagen (sag 62/70, dom af 23. november 1971, Sml. 1971, s. 239) i den forstand, at den bemyndigelse, der er givet i den foreliggende sag, ikke vedrører sagsøgerens ansøgning. Heraf følger for det første med hensyn til nærværende ansøgning om importdokument, at beslutningen ikke rammer

sagsøgeren, og med hensyn til eventuelle fremtidige ansøgninger for det andet, at beslutningen har karakter af en simpel bemyndigelse.

Dernæst har Kommissionen anført, at sagsøgeren ikke berøres individuelt. I dommen af 15. juli 1963 (Plaumann, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411) fastslog Domstolen, at andre personer end en beslutnings adressater kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt, »hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«. I den foreliggende sag berøres Spijker Kwasten af den omtvistede beslutning på samme måde som alle andre, der importerer børster og pensler fra Kina i den periode, hvor beslutningen er gældende.

Ifølge Kommissionen bliver resultatet ikke anderledes af, at Spijker Kwasten er den eneste importhandelsvirksomhed i Benelux-landene, som regelmæssigt indfører børster fra Den kinesiske Folkerepublik til Nederlandene. I den forbindelse har Kommissionen navnlig gjort gældende, at den anfægtede beslutning er af generel økonomisk betydning, idet den skal beskytte en økonomisk sektor i Benelux-landene imod konkurrence på grund af indførsler fra Den kinesiske Folkerepublik. Desuden kan hvem som helst udøve virksomhed som importør af børster og pensler. Endelig er det ikke tilstrækkeligt til, at sagsøgeren berøres umiddelbart og individuelt, at den omtvistede beslutning kun påvirker konkurrenceforholdene på det nederlandske marked.

2. *Selskabet Spijker Kwasten BV* har for det første anført, at formålet med traktatens artikel 173 er, at der i hvert enkelt konkret tilfælde af en ulovlig retsakt fra Kommissionens side sikres en effektiv retsbeskyttelse af de interesser, retsakten påvirker. Bestemmelsen kan følgelig ikke fortolkes indskrænkende.

Spijker Kwasten har dernæst afvist Kommissionens synspunkt, hvorefter selskabet ikke berøres umiddelbart og individuelt.

Selskabet har i den forbindelse for det første gjort gældende, at beslutningen berører det individuelt. Dels kan Nederlandenes anmodning om bemyndigelse ses på baggrund af en indførsel foretaget af Spijker Kwasten, dels påvirker beslutningen udelukkende sagsøgerens stilling, idet sagsøgeren er den eneste importhandelsvirksomhed i Benelux-landene, som regelmæssigt indfører børster fra Den kinesiske Folkerepublik til Nederlandene.

Sagsøgeren har bemærket, at dommen af 2. juli 1964 (Glucoseries Réunies, sag 1/64, Sml. 1954-1964, s. 811) ikke er relevant i den foreliggende sag. I dommen afviste Domstolen ganske vist at antage et annullationssøgsmål vedrørende en beslutning om bemyndigelse til at opkræve en udligningsafgift ved import fra realitetsbehandling, men i modsætning til nærværende sag fremgår det imidlertid af dommens præmisser, at den pågældende beslutning skulle have betydning for indførsler fra hele Fællesskabet og ikke udelukkende vedrørte indførsler fra en enkelt medlemsstat.

Derimod fremgår det ifølge sagsøgeren af dommene af 1. juli 1965 (Toepfer, de forenede sager 106 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67) og af 23. november 1971 (Bock, sag 62/70, Sml. 1971, s. 239), at et søgsmål rettet mod en bemyn-

digelse til at indføre beskyttelsesforanstaltninger i det mindste opfylder betingelsen om, at sagsøgeren berøres individuelt, såfremt Kommissionen kunne vide, at retsstillingen for visse personer, som er en del af en gruppe, der er defineret på generel og abstrakt måde, i særlig grad berøres. Sagsøgeren erkender, at de nederlandske myndigheder faktisk har udstedt en importlicens for det pågældende parti børster, men har gjort gældende, at beslutningen udtrykkeligt er rettet mod sagsøgeren.

For så vidt angår betingelsen om, at sagsøgeren skal være berørt umiddelbart, har Spijker Kwasten anført, at Domstolens praksis ud fra et rent formelt synspunkt har forandret sig i retning af, at der i højere grad tages hensyn til beslutningens materielle betydning for den retsundergivnes retsstilling. På baggrund heraf berøres den retsundergivne i materiel henseende umiddelbart, så snart en fællesskabsretsakt — selv om der desuden kræves en national gennemførelsesforanstaltning — udstedes under sådanne omstændigheder, at man næsten med bestemthed kan forudse, at foranstaltningen vil påvirke en bestemt borgers interesser og retsstilling.

I den foreliggende sag må dette synspunkt tillægges så meget desto mere vægt, som Spijker Kwasten ikke nyder en tilstrækkelig retsbeskyttelse inden for rammerne af en national sag. Sagsøgeren har i den forbindelse understreget, at nærværende sag rejser to spørgsmål, nemlig dels om den nationale handelspolitik i realiteten er truet, dels, om mindre omfattende beskyttelsesforanstaltninger ville være tilstrækkelige. En national ret, ved hvilken der er anlagt et søgsmål mod beslutningen om afvisning af at udstede et importdokument, kan imidlertid ikke anmode Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende et sådant spørgsmål.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. maj 1983.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juni 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 8. september 1982, har selskabet Spijker Kwasten BV, Beverwijk, i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissiones beslutning af 7. juli 1982 (EFT C 171, s. 12). Ved nævnte beslutning, som blev truffet i henhold til traktatens artikel 115, bemyndigede Kommissionen kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene til i perioden til den 31. december 1982 fra fællesskabsbehandling at undtage børster, pos. ex. 96.01 i den fælles toldtarif, som har oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik, og som frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater, og for hvilke der er ansøgt om importdokumenter efter den 25. juni 1982.

2 Sagsøgeren, et nederlandsk selskab, der importerer børster, pensler og lignende varer som angivet i pos. ex. 96.01 i den fælles toldtarif, ansøgte den 18. juni 1982 de nederlanske myndigheder om importdokument for et parti børster med oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik, som skulle indføres fra Forbundsrepublikken Tyskland. De nederlandske myndigheder udsatte midlertidigt behandlingen af ansøgningen i afventning af den anfægtede beslutning fra Kommissionen. Senere udstedte de imidlertid importdokumentet, da det viste sig, at beslutningen ikke vedrørte indførsler, for hvilke der var ansøgt om importdokument før den 25. juni 1982.

3 Sagsøgeren er af den opfattelse, at den omtvistede beslutning var til skade for sagsøgeren, idet den påvirkede fremtidige indførsler, og har derfor anlagt nærværende sag.

4 Da Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1, har påstået sagen afvist, har Domstolen besluttet at træffe afgørelse vedrørende sagens formalitet uden at indlede behandlingen af realiteten.

5 Kommissionen har til støtte for sin indsigelse gjort gældende, at den anfægtede beslutning kun er rettet til Benelux-landene, og at beslutningen hverken berører sagsøgeren umiddelbart eller individuelt i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning.

6 Til støtte for, at sagen kan antages til realitetsbehandling, har det sagsøgende selskab heroverfor gjort gældende, at beslutningen rammer sagsøgerens retsstilling umiddelbart og individuelt, idet sagsøgeren er den eneste importhandelsvirksomhed i Benelux-landene, som regelmæssigt indfører børster med oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik til Nederlandene, og at den omtvistede beslutning er blevet truffet i forbindelse med den indførsel, der er baggrunden for nærværende tvist.

7 Ifølge traktatens artikel 173, stk. 2, kan et annullationssøgsmål, der vedrører en beslutning, og som er anlagt af en person, der ikke er beslutningens adressat, kun antages til påkendelse, såfremt beslutningen berører sagsøgeren

umiddelbart og individuelt. I denne er Spijker Kwasten BV ikke blandt den omtvistede beslutnings adressater, og det bør derfor undersøges, om beslutningen berører selskabet umiddelbart og individuelt.

8 Det bemærkes, at Domstolen allerede i dommen af 15. juli 1963 (Plaumann, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411) udtalte, at andre personer end en beslutnings adressater kun berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten.

9 Dette er ikke tilfældet i denne sag, idet den omtvistede beslutning alene berører sagsøgeren i dennes objektive egenskab af importør af de nævnte produkter, og i samme omfang som enhver anden erhvervsdrivende, der — aktuelt eller potentielt — befinder sig i en tilsvarende situation. Beslutningen har til formål at bemyndige Benelux-landene til i en bestemt periode fra fællesskabsbehandling at undtage børster, som har oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik og frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater. I forhold til importørerne af sådanne produkter er beslutningen således en almengyldig foranstaltning, som finder anvendelse på objektivt afgrænsede situationer og medfører retsvirkninger for grupper af personer, der kan forudses generelt og abstrakt. Sagsøgeren berøres følgelig ikke individuelt af den omtvistede beslutning.

10 Dette resultat ændres ikke på grund af det af sagsøgeren anførte, og som Kommissionen ikke har bestridt, nemlig at sagsøgeren er den eneste importhandelsvirksomhed i Benelux-landene, som regelmæssigt indfører børster med oprindelse i Den kinesiske Folkerepublik til Nederlandene, og at det er som følge af en af sagsøgerens indførsler, at den omtvistede beslutning er blevet truffet. Som Domstolen udtalte i dommen af 6. oktober 1982 (Alusuisse, sag 307/81, Sml. 1982, s. 3463), mister en retsakt ikke sin forordningskarakter, fordi det er muligt at afgøre, hvor mange eller endog hvilke retssubjekter, akten på et givet tidspunkt skal gælde for, når det dog er utvivlsomt, at den finder anvendelse på grundlag af en ved retsakten fastlagt objektiv retlig eller faktisk situation, der hænger sammen med aktens formål.

11 Herefter kan sagsøgeren ikke anfægte den omtvistede beslutning i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2. Denne løsning stemmer i øvrigt overens med det ved fællesskabsretten indførte søgsmålssystem, idet de berørte importører ved de nationale domstole kan anfægte, at de nationale myndigheder i medfør af fællesskabsretten afviser at udstede importdokument.

12 Af alle ovennævnte grunde vil sagen derfor være at afvise.

Sagens omkostninger

13 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

1. **Sagen afvises.**

2. **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Everling Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

U. Everling
Formand for tredje afdeling