2. Bekendtgørelserne om periodiske licitationer om salg af frosset oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, er retsakter med generelt indhold, som på forhånd og objektivt fastsætter rettigheder og pligter for de forretningsdrivende, der ønsker at deltage i de licitationer, som bekendtgørelserne giver meddelelse om.
3. EØF-traktatens artikel 184 er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag, med henblik på at opnå annullation af en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt, er berettiget til at anfægte gyldigheden af tidligere retsakter fra institutionerne, som er hjemmel for den anfægtede beslutning, også selv om parten ikke var beføjet til i medfør af traktatens artikel 173 at anlægge direkte søgsmål mod de nævnte retsakter, hvis retsvirkninger parten således er omfattet af, uden at have været i stand til at anlægge sag om ophævelse af dem. Den nævnte artikels anvendelsesområde må følgelig dække de retsakter fra institutionerne, som, uanset de ikke har form af en forordning, alligevel har tilsvarende retsvirkninger, og som derfor ikke kan anfægtes af andre retssubjekter end institutionerne og medlemsstaterne inden for rammerne af artikel 173.

   Inden for rammerne af den »koblingsordning«, der er indført ved artikel 14, stk. 3, litra b), i Rådets basisforordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77, skal retten til fuldstændig suspension af importafgiften på frosset oksekød importeret fra tredjelande forbeholdes den kreds af berettigede, der er udpeget ved den nævnte forordning, nemlig forarbejdningsindustrien. Følgelig er Kommissionens forordning nr. 2901/77 i modstrid med formålet med den nye artikel 14 i basisforordningen, idet førstnævnte forordning gør fysiske eller juridiske personer uden for den industrisektor, som skulle være forbeholdt fordelen ved fuldstændig suspension af importafgiften, berettiget efter den særlige importordning.
5. Selv om det er korrekt, at anonymiteten er en sikkerhedsforanstaltning, der både i national ret og fællesskabsret anvendes ved visse typer licitationer, særlig hvor der skal foretages et skøn over de individuelle bud, findes en sådan sikkerhedsforanstaltning at være overflødig i licitationer over salg af frosset oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, hvis udfald afhænger af en pris, som fastsættes af Kommissionen på grundlag af bedømmelse af samtlige afgivne bud under hensyn til kravene om en retfærdig fordeling af den samlede mængde mellem virksomhederne i de forskellige regioner i Fællesskabet. Dette må gælde så meget mere, for så vidt som det er uomgængeligt nødvendigt at kende navnene på de bydende, for at undgå, at den samme afgiver to eller flere bud.

I sag 92/78

SIMMENTHAL, S.P.A., med hjemsted i Aprilia (Italien), repræsenteret af advokaterne Emilio Cappelli og Paolo De Caterini, Rom, og med valgt

adresse i Luxembourg på advokat Charles Turk's kontor, 4, rue Nicolas Welter,

sagsøgerne,

støttet af

DEN ITALIENSKE REPUBLIKS REGERING, repræsenteret af ambassadør Adolfo Maresca som befuldmægtiget, bistået af Ivo Maria Braguglia, vice-avvocato delle Stato, og med valgt adresse på Italiens ambassade i Luxembourg,

intervenient,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Kalbe som befuldmægtiget, bistået af Guido Berardis, medlem af den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående ophævelse af Kommissionens beslutning 78/258 af 15. februar 1978 om fastsættelse af mindstesalgspriser for frosset oksekød, der er udbudt til salg af interventionsorganerne i henhold til forordning (EØF) nr. 2900/77, og fastlæggelse af, hvilke mængder frosset oksekød til forarbejdning der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978 (EFT L 69, s. 36),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, samt parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — Sagsfremstilling

Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 (I), s. 179) bestemmer i artikel 13, stk. 1, at der opkræves importafgift ved import til Fællesskabet af spiseligt kød af hornkvæg, frosset, henhørende under den fælles toldtarifs position 02.01 A II a), nr. 2.

Imidlertid underlagde forordningens artikel 14, stk. 1, frosset kød bestemt til forarbejdning (for fjerdinger og udbenede eller ikke-udbenede dele) en speciel indførselsordning bestående i en hel eller delvis suspension af importafgiften. Fuldstændig suspension af importafgiften var i artikel 14, stk. 3, litra a), hjemlet for kød bestemt til fremstilling af konserves, som henhører under den fælles toldtarifs position 16.02 B III b), 1, og som ikke indeholder andre karakteristiske bestanddele end oksekød og sky.

Den 14. februar 1977 udstedte Rådet forordning nr. 425/77 om ændring af forordning nr. 805/68 (EFT L 61, s. 1).

I betragtning dels af, at markedssituationen for oksekød, der gennem flere år havde været præget af knaphed i forbindelse med prisstigninger, siden ændrede sig til en situation med faldende markedspriser, hvilket forværredes ved massiv import, samt dels af, at det var nødvendigt at tilpasse importordningen for at undgå, at lignende situationer kunne gentage sig, anså Rådet det for nødvendigt at tilpasse visse særordninger for at tage hensyn til udbud og efterspørgsel i Fællesskabet; dette skulle ske i forbindelse med årlige skønsmæssige opgørelser. Rådet ændrede derfor navnlig artikel 14 i forordning nr. 805/68 således, at frosset kød bestemt til forarbejdning, der kunne importeres under total suspension af importafgiften, herefter kun var omfattet af fritagelsen på nye betingelser:

a) Inden den 1. december hvert år fastlægger Rådet på forslag af Kommissionen en skønsmæssig opgørelse over kød, der kan indføres med suspension af importafgiften. I opgørelsen tages der hensyn dels til, hvilke mængder der i Fællesskabet forventes at være til rådighed af kød af en sådan kvalitet og udbudsform, at det er egnet til anvendelse i industrien, dels til industriens behov (artikel 14, stk. 2, i ny affattelse).

b) Kommissionen fastsætter hvert kvartal de mængder, der kan indføres med fuldstændig suspension af importafgiften, samt gennemførelsesbestemmelser, navnlig bestemmelserne vedrørende tilsynet med det indførte køds anvendelse (artikel 14, stk. 4, i ny affattelse).

c) Indførsel med fuldstændig suspension af importafgiften er betinget af fremlæggelse af en importlicens, som udstedes inden for de mængder, der er fastsat for hvert kvartal; indførselen kan i fornødent omfang betinges af, at der fremlægges en købekontrakt for frosset kød, som et interventionsorgan ligger inde med (artikel 14, 3, i ny affattelse).

Gennemførelsesbestemmelserne i henhold til Rådets forordning nr. 425/77 blev udstedt af Kommissionen ved forordning nr. 858/77 af 18. marts 1977 om ordningerne med import og eksportlicenser for oksekød (EFT L 75, s. 5); senere blev også forordning nr. 585/77 ændret og suppleret ved Kommissionens forordning nr. 1384/77 af 27. juni 1977 (EFT L 157, s. 16) og nr. 2901/77 af 22. december 1977 (EFT L 338, s. 9).

For at blive omfattet af den fuldstændige suspension af importafgiften krævedes det ifølge disse betingelser, at den licensansøgning eller de licensansøgninger, der er indgivet af én og samme person, skal omfatte en samlet mængde svarende til mindst 5 tons ikke-udbenet kød og højst 10 % af den mængde, der er fastsat af Kommissionen i henhold til den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68 for det kvartal, hvori licensansøgningen eller licensansøgningerne er indgivet (artikel 3 i forordning nr. 1384/77).

For øvrigt kan ansøgningerne kun tages i betragtning, såfremt de hidrører fra fysisk eller juridisk person, som i mindst 12 måneder har udøvet erhvervsvirksomhed inden for husdyrbrugs- og kødsektoren, og som er officielt registreret i en medlemsstat (artikel 1 i forordning nr. 2901/77).

Den 22. december 1977 udstedte Kommissionen endvidere forordning nr. 2900/77 om gennemførelsesbestemmelser for salg af oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset oksekød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften (EFT L 338, s. 6).

I henhold til den nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, er indførsel med fuld suspension af importafgiften betinget af, at der fremlægges en kontrakt om køb af frosset oksekød fra et interventionsorgan, indgået i overensstemmelse med forordningen. Stykke 2 i artikel 1 bestemmer, at salget finder sted ved licitation i overensstemmelse med artiklerne 6-14 i Kommissionens forordning nr. 16/69 af 4. februar 1969 om de nærmere regler for afsætningen af det af interventionsorganerne købte frosne oksekød (EFT 1969 (I), s. 28); forordningen bestemmer navnlig, *at* mindstesalgspriserne fastsættes af Kommissionen inden for rammerne af en licitation, *at* budet ikke antages, såfremt den budte pris er lavere end mindstesalgsprisen, og *at* de, der byder den højeste pris, anses for licitationsdeltagere, idet dog interventionsorganet enten fordeler den disponible mængde efter aftale med de pågældende bydende eller foretager en tildeling ved lodtrækning. Stykke 2 i artikel 1 i forordning nr. 2900/77 henviser til forordning nr. 216/69 »med forbehold af særlige og afvigende bestemmelser i nærværende forordning«.

I henhold til artikel 2 i forordning nr. 2900/77 afholder interventionsorganerne særlige kvartalsvise licitationer »inden for

rammerne af ordningen med licitationer«; en generel licitationsbekendtgørelse offentliggøres senest den dato, hvor den første af de særlige licitationer afholdes.

Efter forordningens artikel 3 kan bud kun indgives for de ti første dage i hvert kvartal. Den første gang kan de dog kun indgives i perioden fra den 20. til den 30. januar 1978. For at kunne tages i betragtning skal budet omfatte en samlet mængde på mindst 5 tons og højst 100 tons udtrykt i kød med ben.

Med hjemmel navnlig i forordningerne nr. 216/69, 2900/77 og 2901/77 offentliggjorde Kommissionen den 30. januar 1978 (EFT C 11, s. 16), en »almindelig bekendtgørelse om periodiske licitationer om frosset okskød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset okskød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften«.

I forbindelse med den nævnte almindelige licitationsbekendtgørelse offentliggjorde Kommissionen en række særlige licitationer, herunder licitationsbekendtgørelse nr. It P 1 — forordning (EØF) nr. 2900/77 over salg af frosset, ikke udbenet oksekød, som det italienske interventionsorgan ligger inde med (EFT C 11, s. 34).

Ifølge den særlige licitationsbekendtgørelse kunne det italienske interventionsorgan sælge ca. 4 000 tons frosset ikke-udbenet oksekød i overensstemmelse med reglerne i den almindelige licitationsbekendtgørelse. Bekendtgørelse nr. It P 1 bestemte, at kun bud, der var AIMA (Azienda de Stato per gli interventi nel mercato agricolo; det italienske interventionsorgan på landbrugsmarkedet) i hænde senest den 30. januar 1978, tages i betragtning.

Den 20. januar 1978 indgav aktieselskabet Simmenthal, der har hjemsted i Aprilia, til AIMA et bud på køb af 100 tons frosset, ikke-udbenet oksekød til en pris af 1 124 000 LIT pr. ton.

Den 15. februar 1978 vedtog Kommissionen beslutning 78/258 om fastsættelse af mindstesalgspriser for frosset oksekød, der er udbudt til salg af interventionsorganerne i henhold til forordning nr. 2900/77, og fastlæggelse af, hvilke mængder frosset oksekød til forarbejdning der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978 (EFT L 69, s. 36).

Beslutningen fastsætter i artikel 1, stk. 1, i forbindelse med bilaget de mindstesalgspriser for det af interventionsorganerne oplagrede frosne oksekød, der skal tages i betragtning i forbindelse med licitationen i henhold til forodning nr. 2400/77, for hvilken fristen for indlevering af bud udløb den 30. januar 1978.

For tidsrummet 1. januar-31. marts 1978 fastsætter beslutningens artikel 2 de maksimumsmængder af kød bestemt til fremstilling af konserves, som kan indføres med fuldstændig suspension af importafgiften, til 5 027 tons.

Den 23. februar 1978 gav AIMA Simmenthal afslag på deres bud af 20. januar, da budet ikke var højt nok ifølge licitationsbestemmelserne.

II — Skriftveksling

I medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, har selskabet Simmenthal den 13. april 1978 anlagt sag om annullation af Kommissionens beslutning 78/258 af 15. februar 1978, licitationsbekendtgørelse nr. It P 1, den almindelige bekendtgø-

relse om periodiske licitationer af 13. januar 1978, Kommissionens forordning nr. 585/77 af 18. marts 1977, samt Kommissionens forordninger nr. 2900/77 og 2901/77 af 22. december 1977.

Samme dag, den 13. april 1978 nedlagde selskabet Simmenthal i henhold til EØF-traktatens artikler 185 og 186 samt procesreglementets artikel 83, stk. 1, påstand om, at virkningerne af beslutning 78/258 blev udsat, samt om, at Kommissionen tilpligtedes foreløbigt at pålægge de nationale myndigheder at udsætte udstedelsen af importlicenser, der svarer til de købekontrakter, som licitationsdeltagerne havde indgået med interventionsorganerne. Med samme påstand krævede selskabet, at anvendelsen af den særlige indførselsordning for frosset oksekød, bestemt til forarbejdningsindustrien, udsattes indtil afsigelsen af endelig dom.

Ved kendelse af 22. maj 1978 afslog Domstolens præsident begæringen og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne.

Ved stævning af 20. juli 1978 har Den italienske Republiks regering under henvisning dels til artikel 37, stk. 1, i statutten for EØF-Domstolen, dels til procesreglementets artikel 93 indgivet begæring om intervention i nærværende sag til støtte for selskabet Simmenthal's påstande. Ved kendelse af 17. august 1978 har Domstolen imødekommet begæringen.

Skriftvekslingen i hovedsagen er foregået forskriftsmæssigt.

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 imidlertid opfordret selskabet Simmenthal og Kommissionen til, inden indledningen af den mundtlige forhandling, skriftligt at besvare visse spørgsmål. Opfordringen er blevet imødekommet inden for de foreskrevne frister.

III — Parternes påstande

Under begæringen om foreløbige forholdsregler har *sagsøgerne* ændret deres påstande således, at der nu nedlægges følgende påstand:

— det statueres, at søgsmålet kan påkendes i realiteten;

— det statueres i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og 174, at Kommissionens beslutning 78/258 af 15. februar 1978 er ugyldig og uden retsvirkninger, hvorfor det i henhold til EØF-traktatens artikel 184 statueres, at følgende retsakter ikke kan anvendes: licitationsbekendtgørelse nr. It P 1 af 13. januar 1978, den almindelige bekendtgørelse om periodiske licitationer af samme dato, forodning nr. 585/77, forordning nr. 2900/77 og forordning nr. 2901/77;

— Kommissionen idømmes sagsomkostningerne.

Den italienske Republiks regering har nedlagt påstand om, at der gives sagsøgerne medhold i deres påstande.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— sagen afvises, eller det statueres, at den ikke har fornødent grundlag;

— sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.

IV — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender under skriftvekslingen

A — Vedrørende formaliteten

Kommissionen har erklæret, at den ikke har strengt processuelle indsigelser at fremføre mod sagens behandling: søgs-

målsfristen er overholdt, og selv om beslutning 78/258 er adresseret til medlemsstaterne og regulerer et ubestemt antal faktiske forhold, berører den sagsøgerne umiddelbart og individuelt.

Søgsmålet må derimod afvises, fordi sagsøgerne ikke har søgsmålsinteresse.

Hvad enten budene fra første kvartal af 1978 blev accepteret eller afslået, har de definitivt udtømt deres retsvirkninger. De accepterede bud skabte for de pågældende erhvervsdrivende rettigheder, der ikke kan annulleres med tilbagevirkende kraft. En annullation af den anfægtede beslutning kan overhovedet ikke få den ønskede virkning: kontrakterne er blevet indgået, licenserne udstedt og importen foretaget, hvorefter de afslåede bud bortfaldt. Beslutningen har udtømt samtlige retsvirkninger, og en eventuel annullation kan ikke give sagsøgerne nogen fordele.

Den anfægtede beslutning er ikke en typisk individuel beslutning, der pålægger eller forbyder en bestemt person at foretage eller undlade en handling; dens væsentligste funktion er på grundlag af objektive forhold at konstatere resultaterne af en velafgrænset licitationsprocedure, der førte til udelukkelse af sagsøgerne. En annullation af en sådan beslutning medfører med sikkerhed ikke, at sagsøgerne opnår det af dem ønskede resultat, ej heller, at der fratages tredjemænd det, som de opnåede ved at deltage i licitationen under de samme betingelser.

Sagsøgerne kan ikke påberåbe sig at ville forsvare forarbejdningsindustriens fælles interesse: et søgsmål om annullation af en beslutning skal baseres på en personlig søgsmålsinteresse med henblik på at opnå en retsafgørelse, der har konkrete og umiddelbare virkninger inden for sagsøgernes retlige sfære.

For så vidt som formålet med sagsanlægget er at få statueret, at de forordninger, der er gundlaget for den anfægtede beslutning, ikke kan anvendes, og at det i konsekvens heraf anerkendes, at de er ugyldige og må ændres, tilsigter sagsøgerne, at Fællesskabet tvinges til at ændre det system med særlige betingelser for import, der er indført ved de pågældende forordninger, hvilket da enten skal ske med henvisning til overholdelsen af et almindeligt legalitetsprincip eller rent faktisk for at imødekomme deres egne opfattelser. Dette krav er klart et udtryk for en usaglig anvendelse af processuelle regler, hvilket åbenbart strider mod den af traktaten fastsatte søgsmålsordning.

Efter anlæggelse af en sag i henhold til artikel 173, hvorunder sagsøgerne tydeligvis påstår annullation af en retsakt, hvis hypotetiske virkning viser, at sagsøgerne totalt mangler søgsmålsinteresse, søger de via en ukorrekt brug af bestemmelserne i artikel 184 at anfægte de forordninger, der ligger til grund for den formelt anfægtede retsakt, og herved omgår de søgsmålsbetingelserne efter artikel 173.

Den virkelige mening med artikel 184 er at gøre det muligt, at man under en sag for Domstolen yderligere med henblik på afgørelsen i realiteten kan søge at påberåbe sig, at en forordning ikke kan finde anvendelse. Et søgsmål, der i medfør af artikel 173 er anlagt mod en bestemt retsakt, og som må afvises på grund af sagsøgerens manglende søgsmålsinteresse, kan ikke »genopstå« i medfør af artikel 184, ændre formål og anlægges direkte mod de generelle retsakter, der er gundlag for den konkrete retsakt.

For private står den præjudicielle fremgangsmåde efter artikel 177 til rådighed;

den er ikke underlagt nogen frist og kan medføre de af sagsøgeren ønskede retsvirkninger. Hvis der under en sådan fremgangsmåde statueres ugyldighed, har det meget vigtigere virkninger set ud fra den hypotetiske nødvendighed af at ændre den som ulovlig erklærede retsakt.

Søgsmål efter artikel 173 skal beskytte privates rettigheder og ikke skabe et instrument, der kan anvendes til at pålægge Fællesskabets institutioner at vælge en bestemt økonomisk politik, der udelukkende er dikteret af denne eller hin privates særinteresser.

Sagsøgerne har anført, at det af Domstolens faste retspraksis fremgår, at sagsøgeren under en sag om annullation af en individuel beslutning kan inddrage de generelle beslutninger, som den anfægtede beslutning skal udføre, således at det undgås, at en ulovlig generel beslutning finder anvendelse på ham. Denne indsigelse om ulovlighed er en almindelig processuel retsgrundsætning i fællesskabsretten. Den eneste betingelse for at gøre indsigelsen gældende er, at den anfægtede beslutning umiddelbart gennemfører den generelle retsakt; i nærværende sag kan det imidlertid ikke betvivles, at den anfægtede beslutning umiddelbart gennemfører de generelle retsakter, som sagsøgerne har påstået er uanvendelige.

Hvad angår påstanden om sagsøgernes manglende søgsmålsinteresse, må det erindres, at de slet ikke kræver nogen ret til at importere kød med fritagelse af importafgiften og ikke ønsker nogen anden fordel; de mener, *at* Kommissionens gennemførelse af den særlige ordning for import af frosset kød bestemt til forarbejdningsindustrien er ulovlig ud fra adskillige synspunkter, *at* ulovligheden har skadet dem alvorligt, og *at* Domstolen følgelig bør lægge dette til grund og annullere den beslutning, som er behæftet med de nævnte mangler.

I praksis vil Kommissionens opfattelse føre til, at alle eller næsten alle generelle retsakter fra Fællesskabets institutioner beskyttes mod enhver risiko for, at private kan anfægte dem.

Der kan ikke herske tvivl om, at sagsøgerne inden for rammerne af den særlige ordning for import af frosset oksekød bestemt til forarbejdning har en individuel retsposition eller en retligt beskyttet interesse, ikke i at importere bestemte mængder af det pågældende kød, men i at deltage med de øvrige konkurrenter i de specielle fremgangsmåder for udstedelse af de efter ordningen gældende importtilladelser på reelt lige, herunder administrative vilkår. Selv om sagsøgerne ikke kan opnå nogen fordel med tilbagevirkning af en eventuel annullation af den anfægtede retsakt, gælder det dog ikke desto mindre, at Kommissionen i en retsorden, der bygger på retsstatsprincipper, har pligt til at foretage de nødvendige ændringer i de retsakter, som Domstolen har statueret er ulovlige. Artikel 14 i forordning nr. 805/68 i affattelsen efter forordning nr. 425/77 giver Kommissionen kompetence men også pligt til ved forskrifter at regulere og forvalte den særlige importordning efter de kriterier, der opstilles i forordning nr. 805/68, under overholdelse af traktaten, Rådets basisforordninger og de almindelige principper, der ligger til grund for Fællesskabets retsorden.

Helbredelsen af de mangler, der muligvis befindes at foreligge i henhold til en dom fra Domstolen, genopretter den skade i

den individuelle retsstilling, der for sagsøgernes vedkommende hidrører fra, at de deltog i proceduren med tildeling af importtilladelsen, dog med forbehold af spørgsmålet om eventuel erstatning for den faktisk lidte skade.

B — Vedrørende realiteten

Sagsøgerne har anført flere anbringender mod Kommissionens beslutning 78/258, og de vedrører dels, specielt og direkte, selve den anfægtede beslutning, dels de generelle retsakter, der er dens grundlag.

a) Beslutningen er behæftet med en væsentlig formmangel, nærmere bestemt totalt manglende begrundelse.

Den indeholder intet som helst, der kan gøre de pågældende og Domstolen bekendt med de grunde, som Kommissionen lagde vægt på ved sit valg, og som vedrører fastsættelsen af mindstesalgspriserne for det kød, som interventionsorganerne ligger inde med, og fastsættelsen af de mængder, der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978.

På prisområdet skal to målsætninger forenes. Rådets forordning nr. 98/69 af 16. januar 1969 (EFT 1969 (I), s. 12) og Kommissionens forordning nr. 216/69 tog sigte på afsætningen af de lagre af frosset oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, til den højeste mulige pris med henblik på mest muligt at reducere de byrder, som fra interventions- og oplagringsoperationerne tynger fællesskabsbudgettet. Den særlige importordning skal muliggøre en forsyning til forarbejdningsindustrien med kød fra tredjelande, hvilket skal ske på gunstige vilkår i forhold til det inden for fællesmarkedet herskende prisniveua. Der kan ikke være tale om at ofre dette andet formål, der i medfør af den såkaldte »koblingsoperation« er snævert knyttet til det første.

At fastsætte både minimumspriser og fastlægge de mængder, der kvartalsvis kan importeres, er noget ganske andet en den rutineafgørelse, der blot hidrører fra automatiske konstateringer: de ovennævnte handlinger er et udslag af Kommissionens frie skøn, hvem det påhviler at udføre den omtålelige opgave at søge at forene modstridende offentlige interesser.

Med hensyn til de forskellige valg, Kommissionen traf ved den første gennemførelse af koblingssystemet, må opmærksomheden henledes på, at efter artikel 14, stk. 4, litra b), i forordning nr. 805/68 i den affattelse, den fik ved forordning nr. 425/77, skulle Kommissionen fastlægge forholdet mellem de mængder kød, der kunne importeres med fuldstændig suspension af importafgiften, og de mængder, for hvilke der forelå kontrakt om køb hos et interventionsorgan. Fastsættelsen af det nævnte forhold burde have været begrundet, navnlig med hensyn til lagrenes størrelse og nødvendigheden af hurtigt at få dem bragt ned; men forholdet var helt uventet angivet i bilaget til forordning nr. 2901/77, uden at der var henvist hertil i betragtningerne eller bestemmelserne.

Hvad angår Kommissionens kvartalvise fastsættelse af de mængder frosset kød, der kunne importeres med fuldstændig suspension af importafgiften, nøjedes den i beslutningen med, uden nogen som helst begrundelse, for første kvartal af 1978 at fastsætte dem til 5 027 tons kød bestemt til fremstilling af konserves. Når henses til, at den skønsmæssige opgø-

relse, som årligt foretages af Rådet i medfør af den (ændrede) artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 805/68, i høj grad har karakter af et skøn, burde Kommissionen først foretage sine beregninger efter en nøje analyse og vurdering af den faktiske udvikling i efterspørgsel og udbud af oksekød bestemt til forarbejdningsindustrien inden for Fællesskabet. Den omtvistede beslutning indeholder i den henseende ikke den mindste begrundelse. Når Kommissionen havde beregnet de mængder, der kunne importeres, og fuldt ud havde klarhed over betydning og omfang af de af de interesserede afgivne bud, skulle den have fastsat minimumspriserne, der ville blive forskellige efter konservestype og efter medlemsstat, til et sådant niveau, at de *ikke* skabte vanskeligheder for Fællesskabets marked for oksekød, *ikke* førte til eksorbitante tab for interventionsorganerne og *ikke* virkede hæmmende i forhold til forarbejdningsindustriens behov. Der er tale om en vanskelig beslutning; den anfægtede retsakt begrunder den overhovedet ikke.

Hvad angår situationen specielt i Italien, angiver beslutningen ikke de grunde, der fik Kommissionen til af fastsætte så høje salgspriser, at de nåede op på eller endog oversteg selv prisen for køb fra lagrene.

Da Kommissionen fastsatte de mængder, der med særlige fordele kunne importeres i første kvartal af 1978, tog Kommissionen overhovedet ikke hensyn til den faktiske situation med hensyn til, dels hvor meget frosset kød der var til rådighed, dels behovene hos de forskellige staters forarbejdningsindustri; ved fastsættelsen af mindstesalgspriserne ignorede den totalt den privilegerede offentlige interesse, der ligger til grund for hele den særlige importordning. Den begik derfor magtfordrejning i alvorlig grad og overskred klart grænserne for det skøn, den har i henhold til traktaten og forordning nr. 805/68. Under alle omstændigheder er det ubestrideligt, at der helt mangler begrundelse.

b) Forordning nr. 2900/77, navnlig artikel 4, og den almindelige bekendtgørelse om periodiske licitationer af 13. januar 1978, særlig punkt 4, krænker princippet om, at den offentlige forvaltning skal være upartisk, og den lider desuden af en begrundelsesmangel.

Reglerne i disse tekster mangler totalt foranstaltninger, der sikrer anonymiteten for de forskellige bud, der afgives til de nationale interventionsorganer, og som herefter af dem oversendes til Kommissionen. Kommissionen fastsatte dels de mængder, der kunne importeres, dels mindstesalgspriserne på grundlag af navnelister, som blev stillet til rådighed af interventionsorganerne. Denne kendsgerning strider imod de mest elementære principper om korrekt og upartisk adfærd i den offentlige forvaltning og kan medføre, at enhver afgørelse truffet under sådanne omstændigheder bliver en nullitet.

I første række burde Kommissionen under alle omstændigheder have bestræbt sig på adækvat at begrunde de forskellige gennemførelsesbeslutninger, hvilket ikke er tilfældet i nærværende sag.

c) Hverken forordning nr. 2900/77 eller den generelle licitationsbekendtgørelse giver oplysning om, hvorfor Kommissionen ville anvende den såkaldte »koblingsprocedure« på den import af okskød, der fandt sted med fuldstændig suspension af importafgiften for året 1978. Alene muligheden heraf var fastsat i artikel 14, stk. 3, litra b) i forordning nr. 805/68 som ændret ved

forordning nr. 425/77; da beslutningen om, hvorvidt man skulle anvende eller ikke anvende den nævnte procedure, helt henhører under Kommissionen skøn, var denne forpligtet til om end kortfattet at forklare, hvorfor den ønskede at benytte sig af den nævnte procedure. Det gjorde den ikke.

d) De nærmere regler til gennemførelse af den særlige importordning, som Kommissionen fastsatte i forordningerne nr. 585/77, 1384/77 og 2901/77, krænker principperne og målsætningerne i artikel 14 i Rådets basisforordning nr. 805/68.

Den omstændighed, at den mængde, der kunne importeres, uden forskel stod til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person, der drev virksomhed i husdyrbrugs- og kødsektoren blot på den betingelse, at de var officielt registreret i en medlemsstat (artiklerne 11 og 11a i forordning nr. 585/77 som ændret ved forordningerne nr. 1398/77 og 2901/77), skaber alvorlig forskelsbehandling til skade for konservesindustrien, hvis behov den særlige importordning egentlig skulle tilgodese. Den egentlige forarbejdningsindustri blev herved kastet ud i konkurrence med et praktisk taget ubestemt antal potentielt interesserede (opdrættere, grossister, speditører, ja endog detailhandlere), som intet har med konservesindustrien at gøre, og som, viste det sig, fik tildelt næsten samtlige importlicenser. Denne situation strider mod selve principperne for indførelsen af en særlig importordning, hvis formål ifølge forordning nr. 805/68 er »en tilfredsstillende forsyning af forarbejdningsindustrien«.

At knytte import med fritagelse af importafgiften sammen med køb af kød hos de nationale interventionsorganer uden at skulle angive anvendelsesformålet skaber et yderligere privilegium til de licitationsdeltagere, der ikke hører til forarbejdningsindustrien. Kommissionens ønske om at gøre det muligt for de små forarbejdningsvirksomheder at søge bistand hos importørerne kunne være tilgodeset ved andre midler.

e) Forordning nr. 2900/77, navnlig artiklerne 3 og 5, skaber forskelsbehandling selv blandt forarbejdningsvirksomhederne. Reglerne for adgang til licitationerne hviler på en standardiseret kvantitativ begrænsning af den individuelle efterspørgsel samt af en samlet begrænsning af budene på køb uden at tage hverken den fastsatte forbejdningsmåde eller industriernes kapacitet eller den tidligere handelsomsætning i betragtning; af denne grund bevirkede de, at forarbejdningsvirksomhederne med stor kapacitet og de, der kun tilføjer en mindre værdi, bliver straffet uberettigt.

f) Med de gennemførelsesbestemmelser, der gælder efter forordningerne nr. 2900/77 og 2901/77, strider koblingssystemet mod ånden og målsætningerne for den særlige importordning, er behæftet med magtfordrejning og krænker princippet om forholdet mellem mål og midler.

Den vanskelige koblings-operation blev gennemført uden skyldig hensyntagen til dens dobbelte funktion. Operationens første del, købet af fællesskabskød, kunne ikke gennemføres ved en normal nedbringelse af lagrene, der skulle have det ene formål at tømme interventionsorganernes kølehuse til højeste pris, dvs. på de for Fællesskabets budget mest favorable betingelser: forarbejdningsvirksomhederne fik herved indirekte frataget en stor del af den fordel, der er forbundet med fuld suspension af importafgiften.

Kommissionen ignorerede totalt almenhedens interesser, som er lige så væsentlige som de, der er forbundet med afsætningen af kødlagrene, grundlaget for koblings-operationens anden fase, nemlig den særlige import. Herved har Kommissionen gjort sig skyldig i magtfordrejning.

For øvrigt er koblings-systemet unødigt hårdt for de egentlige forarbejdningsvirksomheder, på hvem der, når alt kommer til alt, hviler en overordentlig stor byrde. De af Kommissionen vedtagne bestemmelser indeholder derfor en åbenbar krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler.

Den italienske Republiks regering har fremhævet, at den gentagne gange i forvaltningskomiteen for oksekød har givet udtryk for, at den var uenig med hensyn til gennemførelsesbestemmelserne for den særordning, der i Fællesskabet med virkning fra 1977 blev vedtaget for importen at frosset kød bestemt til forarbejdning. De pågældende bestemmelser har skæbnesvangre konsekvenser for hele sektoren for fødevarekonserves med oprindelse i Italien og udgør en uberettiget inflationsfaktor, der skader hele landets økonomi.

Betingelserne for gennemførelse af koblings-systemet opfylder overhovedet ikke eller kun i ringe omfang forarbejdningsindustriens behov for fra tredjelande at kunne importere råvaren på vilkår, der ikke er for byrdefulde i forhold til verdensmarkedets; derimod tager de i ekstremt omfang hensyn til det andet behov, som følger af, at det er nødvendigt at afsætte det overskudskød, interventionsorganerne ligger inde med. Resultaterne af den licitation, som sagsøgerne har anfægtet, bekræfter klart, at mindstesalgsprisen blev fastsat på et niveau, der tilintetgjorde den forarbejdningsindustrien tildelte fordel.

Grundene til dette uacceptable resultat er følgende to: dels samtlige i kødsektoren interesserede erhvervsdrivendes mulighed for at få andel i de godkendte importmængder uden forskelsbehandling, dels den manglende pligt til at anvende det hos interventionsorganet købte kød til industrielt formål.

Inden for rammerne af en særordning, hvis formål er at favorisere import til fordel for forarbejdningsindustrien, er den almindelige grundsætning om, at samtlige erhvervsdrivende skal have lige adgang, absurd; forarbejdningsindustriens særlige situation i forhold til de andre erhvervsdrivendes burde have været anerkendt.

Den omstændighed, at det kød, der blev købt hos interventionsorganerne under koblings-ordningen, ikke pligtmæssigt skulle gå til industrielt formål, tilskynder de ikke-forarbejdende erhvervsdrivende til at afgive høje bud ved licitationen; licitationens minimumspris endte på et sådant niveau, at de mål, der søgtes opnået ved den særlige importordning, blev tilsidesat.

Ved, til skade for forarbejdningsindustrien, at favorisere målsætningen: at få afsat overskuddene, tilsidesatte Kommissionen grundprincipperne for den særlige importordning og begik magtfordrejning.

Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgernes anbringender totalt savner grundlag.

a) Når henses til de forordninger, der er hjemmel for den anfægtede beslutning, må den antages at være tilstrækkeligt begrundet.

Dens funktion, der er af typisk forvaltningsmæssig karakter, består i at afslutte den væsentlige fase i licitationsproceduren; den er et led i et system, som både interventionsorganet og de erhvervsdrivende selv har fuldt kendskab til. Den har karakter at en forvaltningsakt, som er udtryk for samarbejde mellem Kommissionen og interventionsorganet inden for rammerne af forvaltningen af systemet. Når henses til beslutningens bestemmelse og de principper, der er systemets grundlag, er beslutningen overhovedet ikke tvetydig, hverken for interventionsorganet eller for de interesserede erhvervsdrivende. For den enkelte licationsdeltager er det helt klart, at hans bud ikke kommer i betragtning, enten når det ligger under minimumsprisen, eller når det ligger over denne, hvis konkurrenterne har budt højere, alt under hensyn til grænserne for den disponible mængde. Fastsættelsen af minimumspriserne og antagelsen af de bedste bud sker efter absolut objektive kriterier: den faktiske markedssituation, de indgivne bud, den disponible vares mængde og kvalitet. Disse forhold, der overhovedet ikke er afhængige af Kommissionens luner, er afgørende for fastsættelsen af minimumspriser med alle heraf følgende konsekvenser. Den anfægtede beslutning begrænser sig til at konstatere resultatet af kombinationen af disse kriterier, og den er, inden for grænserne af denne »erklærende« funktion, mere end tilstrækkeligt begrundet.

b) Med hensyn til de klagepunkter om manglende begrundelse og krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler, der er blevet fremsat vedrørende forordning nr. 2900/77, må det i første række vedrørende det første klagepunkt antages, at den formelle beslutning om at iværksætte koblings-proceduren findes i selve forordningens artikel 1.

Ved forordning nr. 2900/77 konkretiseredes en mulighed, der udtrykkeligt bestod efter forordning nr. 805/68 (som ændret ved forordning nr. 425/77). At import med fuldstændig suspension af importafgiften om nødvendigt gøres betinget af, at der fremlægges en kontrakt om køb af frosset kød hos interventionsorganet, er berettiget, fordi der skal tages hensyn til en vanskelig situation på fællesskabsmarkedet, karakteriseret af farlige overskud. Ordningens formål er ikke at sikre en ubegrænset forsyning af kød med oprindelse i tredjelande, men at tilgodese forarbejdningsindustriens behov ved, at der tages hensyn til den almindelige situation på det indre marked. I så henseende er koblingen udtryk for et tilfredsstillende kompromis: dels muliggør den afsætning af mere eller mindre betydelige mængder interventionskød, dels åbner den mulighed for, at der foretages import med fritagelse af importafgiften.

Under disse omstændigheder ligger der i den retsakt, hvorved Kommissionen beslutter koblingen, en stiltiende begrundelse. For øvrigt kan der for de interesserede erhvervsdrivende ikke bestå tvivl om Kommissionens beslutning; betydningen fremgår i øvrigt klart af dens forskellige dele.

Der er ikke blevet fremsat noget anbringende til støtte for klagepunktet om, at princippet om forholdet mellem mål og midler er blevet tilsidesat.

c) De klagepunkter, der er fremsat med hensyn til forordningerne nr. 585/77 og 2900/77 og angår krænkelse af de principper, som er grundlaget for den særlige importordning, samt klagepunkterne om forskelsbehandling mellem erhvervsdrivende, er ensbetydende med at antage, at Kommissionen, da den vedtog de anfægtede bestemmelser, fra licitationerne burde have udelukket alle grossister, dvs.

hele den kategori af erhvervsdrivende, der udgør selve handelens struktur. For langt den overvejende dels vedkommende er forarbejdningsindustrierne nødt til at operere via grossister. At fratage disse muligheden for at importere er det samme som at skade de virksomheder, der normalt benytter sig af deres tjenesteydelser.

Fællesskabsmyndighederne har altid respekteret det almindelige princip om, at der ved køb af interventionskød skal sikres lige adgang til varerne og ligebehandling af køberne. Det kød, som importeres i henhold til særordningen, er desuden underlagt en særlig pligt med hensyn til anvendelsen (artikel 11, stk. 1 og 9 i forordning nr. 585/77 som affattet ved forordning nr. 1384/77). Resultatet er, at fortjenesten fra muligheden for at foretage særlig import under alle omstændigheder tilflyder forarbejdningsindustrierne, selv om den i ubetydeligt omfang beskæres af den fortjeneste, som grossisterne beregner sig.

d) Med hensyn til de klagepunkter, dels om magtfordrejning, dels om krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler, som er blevet fremsat mod forordningerne nr. 2900/77 og 2901/77, må det i første række erindres, at pligten eller muligheden for kobling udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 805/68. og at Kommissionen ikke har gjort andet end at anvende disse bestemmelser.

Formålet med at suspendere importafgiften er ganske vist, inden for det muliges grænser, at tage hensyn til forarbejdningsindustriens behov; fordelen ved denne foranstaltning kan imidlertid som sådan gøres afhængig af betingelser eller begrænsninger, der navnlig pålægges under hensyn til fællesskabsmarkedet. Denne overvejelse foranledigede Rådet til at vedtage den grundregel, der gør koblingen mulig: den økonomiske fordel af fritagelsen for importafgiften er betinget af nødvendigheden af at afsætte de lagre, som interventionsorganerne ligger inde med.

Det er sikkert, at der ikke foreligger nogen regel, der garanterer en bestemt økonomisk fordel; den ydede fordel varierer dels efter importafgiftens størrelse, dels efter de markedsbestemte salgspriser for det interventionskød, der tilbydes i forbindelse med koblings-operationerne.

En ydet fordel er ikke nødvendigvis altid absolut eller af konstant værdi.

Det er i hvert fald dristigt at hævde, at koblings-ordningen har udløst en krise, hvis virkninger er katastrofale for forarbejdningsindustrierne.

Under alle omstændigheder er særordningen efter artikel 14 i forordning nr. 805/68 kun en af de fordele, som tilkommer Fællesskabets forarbejdningsindustrier.

e) At forordning nr. 2900/77 anfægtes med den begrundelse, at den krænker forbudet mod forskelsbehandling, er absolut overraskende.

Den særlige importordning er bestemt for Fællesskabets konservesindustri, betragtet som en enhed, og ikke tiltænkt den enkelte virksomhed. De disponible mængder er særdeles begrænsede, hvorfor det er nødvendigt at vedtage foranstaltninger, der kan sikre en så bred og ligelig fordeling som muligt, dels sikrer den samlede licitationsprocedure, at alle interesserede erhvervsdrivende får lige adgang, dels er den mængde, som den enkelte erhvervsdrivende kan gøre krav på, begrænset til 100 tons. Med hensyn til det andet punkt har erfaringen vist, at der med henblik på, at systemet

fungerer gnidningsløst, er behov for at fastsætte individuelle maksimumsgrænser. En fordeling på grundlag af forarbejdningsindustriens kapaciteter ville have medført betydelige problemer: fastlæggelsen af den nævnte kapacitet ville støde på objektive vanskeligheder, og under alle omstændigheder ville en sådan fordeling, som følge af uligevægten mellem de forskellige egne i Fællesskabet, have ført til at begunstige de industrier i visse medlemsstater, der ved deres størrelse og produktionskapacitet langt overgår de italienske industrier.

f) At Kommissionen havde kendskab til de bydendes navne og tilbud skyldtes udelukkende, at den ønskede at kontrollere, om samme virksomhed indgav flere bud i forskellige medlemsstater, hvilket udtrykkeligt er forbudt i artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 2900/77. Ligesom begrænsningen af de individuelle ansøgninger til maksimalt 100 tons var det nævnte forbud udstedt i ønsket om, at der sikredes en rimelig fordeling af de disponible midler mellem samtlige interesserede forarbejdningsindustrier.

V — Mundtlige forhandlinger

Parternes indlæg og deres svar på de af Domstolen stillede spørgsmål blev hørt i retsmødet den 22. november 1978.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. januar 1979.

Præmisser

1 Under denne sag, der den 13. april 1978 er anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, har sagsøgerne nedlagt endelig påstand om ophævelse af Kommissionens beslutning 78/258 af 15. februar 1979 om fastsættelse af mindstesalgsprisen for frosset oksekød, der er udbudt til salg af interventionsorganerne i henhold til forordning (EØF) nr. 2900/77, og fastlæggelse af, hvilke mængder frosset oksekød til forarbejdning, der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978 (EFT L 69, s. 36).

2 til støtte for denne påstand har sagsøgerne henvist til EØF-traktatens artikel 184 og herved gjort gældende, at følgende retsakter, der er hjemmel for den anfægtede beslutning, ikke kan finde anvendelse:

— Kommissionens forordning nr. 585/77 af 18. marts 1977 om ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød (EFT L 75, s. 5),

— Kommissionens forordning nr. 2900/77 af 22. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for salg af oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset oksekød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften (EFT L 338, s. 6),

— Kommissionens forordning nr. 2901/77 af 22. december 1977 om ændring af forordningerne nr. 585/77 og 597/77, især med henblik på fuld suspension af importafgiften inden for rammerne af den særlige ordning om indførsel af frosset oksekød (EFT L 338, s. 9),

— almindelig bekendtgørelse om periodiske licitationer om frosset oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med, med henblik på at tillade indførsel af frosset oksekød til forarbejdning med fuld suspension af importafgiften (EFT C 11, s. 16), samt

— licitationsbekendtgørelse nr. It P 1 — forordning (EØF) nr. 2900/77 — over salg af frosset, ikke-udbenet oksekød, som det italienske interventionsorgan ligger inde med, offentliggjort af Kommissionen den 13. januar 1978 (EFT C 11, s. 343).

Vedrørende tvistens juridiske grundlag og sagsgenstanden

3 Først skal der henvises til, at der ved artikel 14 i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 (I), s. 179) blev indført visse specielle indførselsordninger bestående i suspension af importafgiften for visse former for frosset kød bestemt til forarbejdning, nemlig.

a) en ordning med fuldstændig suspension af importafgiften for kød bestemt til fremstilling af visse former for konserves af rent oksekød, og

b) en lignende ordning til imødekommelse af andre af forarbejdningsindustriens behov, der kunne gøres betinget af, at importøren fremlagde en kontrakt om køb af en bestemt mængde frosset oksekød, som et interventionsorgan lå inde med, hvilken ordning kaldes »koblings-ordningen«;

4 denne ordning, som særlig kom konservesindustrien til gode, blev senere underlagt strengere betingelser ved Rådets forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977 (EFT L 61, s. 1);

5 i 2. betragtning til den sidstnævnte forordnings præambel henledes opmærksomheden på, at den tidligere ordning var begrundet i en mangelsituation samtidig med en prisforhøjelse, ligesom det konstateres, at denne situation derefter skiftede til et fald i markedspriserne, der yderligere blev forværret på grund af massive indførsler;

6 ifølge 5. betragtning må visse særordninger tilpasses, således at de disponible mængder og behovene i Fællesskabet tages i betragtning, når de årlige skønsmæssige opgørelser fastlægges;

7 med dette formål ændrer artikel 3 i forordning nr. 425/77 bl.a. artikel 14 i forordning nr. 805/68 således, at stykke 1, litra a), i artiklens nye affattelse bestemmer, at der stadig gælder fuldstændig suspension af importafgiften for kød bestemt til fremstilling af konserves, som ikke indeholder andre væsentlige bestanddele end oksekød og sky, idet det imidlertid forudsættes, at importen stadig kan underlægges den såkaldte »koblings-ordning«;

8 herved bestemmes i stykke 3, litra b), i den nye artikel 14, at hvad angår frosset kød bestemt til forarbejdning og defineret ved de relevante toldpositioner, »kan indførsel med fuldstændig suspension af importafgiften i fornødent omfang betinges af, at der fremlægges en købekontrakt for frosset kød, som et interventionsorgan ligger inde med«;

9 ifølge stykke 4 i den nye artikel 14 skal Kommissionen fastlægge gennemførelsesbestemmelserne i henhold til den såkaldte »forvaltningskomité-procedure«;

10 dette var grundlaget for, at Kommissionen vedtog dels forordningen om gennemførelsesbestemmelser til den ordning, der var indført ved den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68, nemlig forordning nr. 585/77, der senere

blev ændret og suppleret af forordning nr. 1384/77 af 27. juni (EFT L 157, s. 16) om den ordning med import- og eksportlicenser, der var indført ved artikel 14, stk. 3, litra a), dels forordningerne nr. 2900/77 og 2901/77 af 22. december 1977, der ud fra forskellige hensyn præciserer gennemførelsesbestemmelserne til den såkaldte »koblings-ordning«;

11 i henhold til de pågældende forordninger blev der udstedt dels den almindelige bekendtgørelse om periodiske licitationer af 13. januar 1978, dels en lang række særlige licitationsbekendtgørelser angående første kvartal af 1978, som alle — herunder bekendtgørelse It P 1 vedrørende Italien — blev offentliggjort på samme dato;

12 blandt alle disse regler har følgende bestemmelser særlig betydning for nærværende tvist:

— artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2900/77, hvorefter indførsel med fuldstændig suspension af importafgiften er »betinget af, at der fremlægges en kontrakt om køb af frosset oksekød fra et interventionsorgan«, idet salget — i henhold til samme artikels stykke 2 — finder sted »ved licitation« efter de herfor gældende almindelige regler,

— samme forordnings artikel 2, stk. 1, hvorefter der offentliggøres en generel licitationsbekendtgørelse før den første af de særlige kvartalsvise licitationer, der udbydes af interventionsorganerne,

— samme forordnings artikel 3, stk. 4, der bestemmer, at et bud for at kunne tages i betragtning skal omfatte en samlet mængde på mindst 5 tons og højst 100 tons,

— samme forordnings artikel 5, hvorefter der kan fastsættes forskellige minimumspriser for de forskellige kategorier af kød, der falder ind under ordningen med suspension af importafgiften,

— artikel 11 a i forordning nr. 585/77 — indført ved forordning nr. 2901/77 — der i stykke 1, litra a), bestemmer, at ansøgninger om licens til import af oksekød med suspension af importafgiften skal være ledsaget af den originale købekontrakt for frosset oksekød, som et interventionsorgan ligger inde med, afsluttet i overensstemmelse med forordning nr. 2900/77,

— stykke 2 i samme artikel 11 a, hvorefter licensansøgningerne kun kan tages i betragtning, såfremt ansøgeren er en fysisk eller juridisk person,

som i mindst de seneste tolv måneder har udøvet erhvervsvirksomhed inden for husdyrbrugs- og kødsektoren, og som er officielt registreret i en medlemsstat,

— den almindelige bekendtgørelse om periodiske licitationer af 13. januar 1978, der under punkt 6 »licitationstilslag« præciserer følgende:

»b) såfremt den pris, der er budt, er lavere end den minimumspris, der er fastsat af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, afvises budet« og

»d) hver af de bydende underrettes straks af interventionsorganet om resultatet af hans deltagelse i licitationen . . .«,

— endelig oplyses der i licitationsbekendtgørelse nr. It P 1 af 13. januar 1978, at det italienske interventionsorgan, AIMA, sælger ca. 4 000 tons oksekød efter reglerne i den almindelige bekendtgørelse for periodiske licitationer, og at kun bud, der er AIMA i hænde senest den 30. januar 1978, bliver taget i betragtning.

13 Den 20. januar 1978 indgav sagsøgerne til AIMA bud om køb af 100 tons frosset oksekød, hvorved de tilbød en pris på 1 124 000 LIT pr. ton (1 091,26 RE/t);

14 dette bud blev, sammen med samtlige øvrige bud afgivet i Italien, straks meddelt Kommissionen af AIMA;

15 i betragtning af alle de bud, som interventionsorganerne i de forskellige medlemssatter havde givet meddelelse om, traf Kommissionen den 15. februar 1978 beslutning 78/258, der var adresseret til medlemsstaterne, og som fastsatte de mindstesalgspriser, der skulle gælde i de forskellige medlemsstater, hvorved mindstesalgsprisen for Italien, med hensyn til den kategori, der interesserer sagsøgerne, fastsattes til et beløb 1 601 RE/t;

16 efter at beslutningen var truffet, gav AIMA ved skrivelse af 23. februar 1978 sagsøgerne meddelse om, at deres bud ikke var kommet i betragtning, da det ikke var højt nok;

17 der blev ikke rejst sag om denne meddelelse ved de italienske retter, men sagsøgerne har direkte anlagt sag mod Kommissionens beslutning 78/258;

Vedrørende formaliteten og ulovlighedsindsigelsen efter traktatens artikel 184

18 Kommissionen har erkendt, at den omtvistede beslutning, selv om den kun er adresseret til medlemsstaterne, berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt i det omfang den, ved at udelukke samtlige tilbud under minimumsprisen, også bestemte, at sagsøgernes bud, der lå herunder, skulle afslås;

19 til gengæld har Kommissionen gjort gældende, at sagen skal afvises af den grund, at sagsøgerne mangler søgsmålsinteresse;

20 en ophævelse af beslutning 78/258 kan nemlig efter Kommissionens opfattelse ikke bevirke, at sagsøgernes krav imødekommes, da kontrakterne efter licitationen er indgået, licenserne udleveret og importen foretaget, mens de ikke-antagne bud herefter er bortfaldet.

21 Da nu sagsøgerne har valgt at anlægge sag ved Domstolen for direkte at anfægte Kommissionens beslutning i stedet for ved de nationale retter at angribe det individuelle afslag, som de modtog fra det italienske interventionsorgan, vil enhver afgørelse med hensyn til formaliteten berøre spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter;

22 der må derfor ex officio foretages en undersøgelse af sagens formalitetsspørgsmål i deres helhed og ikke blot ud fra det synspunkt, som ligger til grund for Kommissionens anbringende.

23 Kommissionen traf den omtvistede beslutning, efter at den fra de nationale interventionsorganer havde fået meddelelse om de bud, som disse havde modtaget efter de licitationer, der blev udbudt ved bekendtgørelserne af 13. januar 1978;

24 sagsøgernes bud blev således vurderet af Kommissionen sammen med alle de andre bud afgivet i hele Fællesskabet, således at der kunne fastsættes en pris, som kunne sikre afsætning af en på forhånd fastlagt mængde interventionskød til den for interventionsorganerne mest fordelagtige pris;

25 selv om beslutningen efter sin form var adresseret til medlemsstaterne og via disse til interventionsorganerne, afgjorde Kommissionen ved beslutningen således direkte, hvilken skæbne, gunstig eller ugunstig, hvert enkelt af de bud skulle have, der var afgivet som følge af licitationsbekendtgørelserne af 13. januar 1978;

26 da der i virkeligheden var tale om en samlet licitation for hele Fællesskabet, besluttet alene af Kommissionen — interventionsorganerne havde kun til opgave af være mellemled for indsamlingen af tilbud og meddelelse af resultatet til deltagerne — er det uomtvisteligt, at sagsøgerne er berørt umiddelbart og individuelt af Kommissionens beslutning, og at den af dem anlagte sag derfor kan påkendes i realiteten.

27 Det må imidlertid præciseres, at sagen ved Domstolen ikke kan række videre end til den virkning, som den anfægtede beslutning har kunnet have for de adressater, der var umiddelbart og individuelt berørt af den;

28 det fremgår nemlig af de her gældende bestemmelser og af den almindelige licitationsbekendtgørelse, at det, når bortses fra tilladelse til deltagelse i og afslag på bud under licitationsproceduren, påhviler de nationale interventionsorganer efter eget skøn at løse en række bispørgsmål, der vedrører dels selve licitationsordningen, dels afslutningen og opfyldelsen af købekontrakterne;

29 overalt, hvor der kan opstå retstvister i forbindelse med interventionsorganernes udøvelse af egne beføjelser af den pågældende art, er kun de nationale retter kompetente, således som det med rette anføres i den almindelige licitationsbekendtgørelses punkt 12, som benævnes »afsluttende bestemmelser«;

30 denne kompetence tilkommer også de nationale retter i tilfælde af, at interventionsorganerne krænker fællesskabsretlige bestemmelser, idet retstvister, der kan udspringe af en sådan adfærd, ligger uden for det område, i hvilket fællesskabsinstitutionerne er ansvarlige.

31 I modsætning til det af Kommissionen anførte kan det ikke bestrides, at sagsøgerne har interesse i det af dem anlagte søgsmål;

32 selv nu, hvor den omtvistede beslutning allerede er gennemført til fordel for de andre konkurrenter efter den samme licitation, har sagsøgerne stadig interesse i, at den pågældende beslutning ophæves, dels for at opnå, at Kommissionen foretager en rimelig genoprettelse af deres situation, dels for at udvirke, at Kommissionen fremtidigt foretager ændringer, der måtte forekomme passende i licitationsordningen i det tilfælde, hvor denne måtte antages at stride mod visse retlige krav;

33 den af Kommissionen fremførte formalitetsindsigelse kan derfor ikke tages til følge.

34 Sagsøgerne har ikke alene formelt anfægtet beslutning 78/258 men har også i henhold til EØF-traktatens artikel 184 rejst kritik mod visse aspekter af »koblings-ordningen« i den form, i hvilken den i medfør af den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68 blev gennemført, dels ved Kommissionens forordninger nr. 2900/77 og 2901/77, dels ved licitationsbekendtgørelserne af 13. januar 1978.

35 Artikel 184 bestemmer følgende: »Uanset udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 173, stk. 3, kan hver part i en retstvist, der angår en af Rådets eller Kommissionens forordninger, for Domstolen påberåbe sig de i artikel 173, stk. 1 nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse«;

36 i medfør af denne bestemmelse er sagsøgerne berettiget til, med henblik på at opnå annullation af den anfægtede beslutning, under sagen at gøre gældende, at de generelle retsakter, der er beslutningens hjemmel, er ugyldige;

37 derimod kan der rejses tvivl om, hvorvidt artikel 184 kan anvendes på licitationsbekendtgørelserne af 13. januar 1978, da artiklen efter sin ordlyd kun tager sigte på anfægtelse af »forordninger«.

38 De pågældende bekendtgørelser er retsakter med generelt indhold, der på forhånd og objektivt fastsætter rettigheder og pligter for de forretningsdrivende, der ønsker at deltage i de licitationer, som bekendtgørelserne giver meddelelse om;

39 som Domstolen allerede har udtalt i sine domme af 12. og 13. juni 1958, Meroni og Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse (Sml. 1954-1964, hhv. s. 55 og 103; org.ref. Recueil s. 11 og 159) i forbindelse med EKSF-traktatens artikel 36, er EØF-traktatens artikel 184 udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag, med henblik på at opnå annullation af en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt, er berettiget til at anfægte gyldigheden af tidligere retsakter fra institutionerne, som er hjemmel for den anfægtede beslutning, også selv om parten ikke var beføjet til i medfør af traktatens artikel 173 at anlægge direkte søgsmål mod de nævnte retsakter, hvis retsvirkninger parten således er omfattet af, uden at have været i stand til at anlægge sag om ophævelse af dem;

40 den nævnte artikels anvendelsesområde må følgelig dække de retsakter fra institutionerne, som, uanset de ikke har form af en forordning, alligevel har tilsvarende retsvirkninger, og som derfor ikke kan anfægtes af andre retssubjekter end institutionerne og medlemsstaterne inden for rammerne af artikel 173;

41 denne vide fortolkning af artikel 184 følger af, at det er nødvendigt at sikre de retssubjekter, der ved stykke 2 i artikel 173 er udelukket fra at anlægge direkte søgsmål mod de generelle retsakter, en legalitetskontrol;

42 således forholder det sig med licitationsbekendtgørelserne af 13. januar 1978, som sagsøgerne ikke var i stand til at anfægte ad rettens vej, da de kun kunne berøres umiddelbart og individuelt ved den beslutning, som blev truffet, efter at de havde indgivet tilbud inden for rammerne af en bestemt licitation;

43 Domstolen finder følgelig at måtte behandle den mellemkommende indsigelse, som sagsøgerne har fremført i henhold til artikel 184, ikke blot mod de ovennævnte forordninger, men også mod licitationsbekendtgørelserne af 13. januar 1978, selv om der for de sidstnævntes vedkommende ikke er tale om retsakter med forordningskarakter i snæver betydning.

Vedrørende realiteten

44 For at godtgøre ugyldigheden af den omtvistede beslutning har sagsøgerne, støttet af Den italienske Republiks regering som intervenient, gjort en række anbringender gældende, der går ud på, dels at artikel 14 i forordning nr. 425/77 er krænket, dels at visse af de retsakter, der er sagens genstand, er behæftet med formelle mangler;

45 de materielle anbringender kan sammenfattes derhen, at Kommissionen skulle have begået magtfordrejning ved udarbejdelsen af den såkaldte »koblings-ordning«, når henses til de regler, som er fastsat i basisforordningens nye artikel 14;

46 herved har sagsøgerne navnlig gjort følgende gældende:

— Kommissionen udvidede uretmæssigt kredsen af berettigede, som efter basisforordningen skulle have været begrænset til forarbejdningsindustrien,

— der er ikke fastsat noget krav om anvendelsesformål for det kød fra interventionslagrene, som købes af den således fastsatte personkreds,

— der foreligger forskellige uregelmæssigheder i mængdemæssig henseende ved de af Kommissionen fastsatte gennemførelsesregler,

— der fastsattes forskellige priser for salget af kød fra interventionslagrene i de forskellige medlemsstater, og endelig

— hele mekanismens virkning på niveauet for den minimumspris, som blev fastsat ved beslutning 78/258;

47 sagsøgernes anbringender vedrørende formen angår dels manglende begrundelse i flere af de anfægtede retsakter, dels at der ikke var sikret anonymitet for budene inden for rammerne af den licitation, som var organiseret i henhold til de omtvistede bestemmelser;

48 hvad angår den manglende begrundelse, viser en undersøgelse af klagepunkterne, at der i realiteten er tale om en indsigelse mod selve berettigelsen af, at Kommissionen indførte »koblings-ordningen« vurderet ud fra basisforordningen, samt om en undladelse af at fremlægge de økonomiske hensyn, der

gør det berettiget, at beslutning 78/258 fastsætter den minimumspris, som medførte, at sagsøgerne blev udelukket fra licitationen;

49 disse klagepunkter vil blive gennemgået i sammenhæng med sagens realitet.

Vedrørende anbringendet om, at Kommissionen har undladt at begrunde indførelsen af den såkaldte »koblings-ordning«

50 Sagsøgerne har gjort gældende, at ingen af Kommissionens retsakter — dvs. hverken forordning nr. 2900/77, der indeholder de nærmere regler for »koblings-ordningen«, eller den almindelige licitationsbekendtgørelse af 13. januar 1978 — indeholder nogen begrundelse for indførelsen i den pågældende økonomiske sektor af den »koblings-ordning« der i henhold til basisforordningens nye artikel 14 blot er tænkt som en mulighed;

51 sagsøgerne har heraf konkluderet, at de af Kommissionen trufne bestemmelser hverken er behørigt begrundet efter traktatens artikel 190 eller materielt berettigede;

52 Kommissionen derimod har anført, at forordning nr. 2900/77 realiserede en mulighed, der udtrykkeligt var hjemlet ved den nye artikel 14, stk. 3, litra b), i forordning nr. 805/68, hvorfor begrundelsen for foranstaltningen faldt sammen med selve de grunde, der foranledigede Rådet til, under hensyn til markedssituationen på det pågældende tidspunkt, at indføre denne mulighed.

53 Da Rådet ved forordning nr. 425/77 ændrede artikel 14 i forordning nr. 805/68, fremhævede det i 2. og 5. betragtning til førstnævnte forordnings præambel den radikalt ændrede markedssituation for oksekød, der på det pågældende tidspunkt var karakteriseret af et fald i markedspriserne, som yderligere blev forværret på grund af massive indførsler, hvorfor visse særordninger skulle tilpasses ud fra de disponible mængder og behovene i Fællesskabet;

54 det var for at imødegå denne situation, at der ved forordning nr. 805/68 med den nye affattelse af artikel 14, stk. 3, litra b), blev givet mulighed for indførsel af oksekød til fremstilling af konserves af rent oksekød med fuld-

stændig suspension af importafgift betinget af, at der fremlagdes en købekontrakt for frosset kød, som et interventionsorgan lå inde med;

55 som Kommissionen med rette har forklaret, var formålet med den pågældende ordning at finde en rimelig balance mellem på den ene side forarbejdningsindustriens interesse i at importere oksekød til verdensmarkedspris og på den anden side nødvendigheden af at lette presset på markedet fra de interventionslagre, som havde hobet sig op i Fællesskabet;

56 da Kommissionen gjorde brug af sin bemyndigelse i henhold til forordning nr. 425/7 straks efter, at den nye affattelse af artikel 14 i forordning nr. 805/68 var trådt i kraft, havde den ikke pligt til på ny at begrunde »koblings-ordningen« for import med fritagelse af importafgiften for kød bestemt til fremstilling af konserves af rent oksekød, da formålet med denne gennemførelsesforanstaltning med al ønskelig klarhed er i overensstemmelse med det formål, der er opstillet i Rådets basisforordning;

57 følgelig var den ved artikel 1 i forordning nr. 2900/77 indførte »koblingsordning« tilstrækkeligt forklaret og begrundet ved, at der i 2. led i den nævnte forordnings præambel henvises til den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68;

58 anbringendet må derfor forkastes.

Vedrørende anbringendet om den uberettigede udvidelse af gruppen af berettigede

59 Sagsøgerne har gjort indsigelse mod, at Kommissionen ved forordning nr. 2901/77 — der ved artikel 1 indføjer en ny artikel 11 a i forordning nr. 585/77 — gav enhver fysisk eller juridisk person, som i mindst de seneste tolv måneder havde udøvet erhvervsvirksomhed inden for husdyrbrugs- og kødsektoren, og som var officielt registreret i en medlemsstat, ret til at deltage i importen af oksekød med suspension af importafgiften;

60 sagsøgerne anfører, at en fordelagtig importordning, ved forordning nr. 805/68 forbeholdt forarbejdningsindustrien, blev udvidet til at omfatte et ubestemt antal retssubjekter, der kun er afgrænset ved, at de på en eller anden måde har interesser inden for husdyrbrugs- og kødsektoren, uden at de på nogen måde har forbindelse med forarbejdningsindustrien;

61 som følge af, at den mængde interventionskød, der kunne inddrages under »koblings-ordningen« i medfør af artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 2900/77, blev begrænset til maksimalt 100 tons pr. køber, indebar denne salgsordning, at adskillige mellemmænd blev inddraget i importtransaktionerne med den følge, at disse fik uberettigede fortjenester uden nogen særlig modydelse;

62 det er den italienske regerings opfattelse, at den vide afgrænsning af gruppen af berettigede under den pågældende ordning bevirkede, at den tabte enhver betydning og således tilintetgjorde enhver fordel, som Rådets forordning tilsigtede at give forarbejdningsindustrien i den pågældende sektor;

63 til sit forsvar har Kommissionen gjort gældende, at intet hindrede forarbejdningsindustrien i at deltage i licitationerne og importere direkte;

64 den vide afgrænsning af gruppen af berettigede, som foretoges ved forordning nr. 2900/77, skyldes ifølge Kommissionen det hensyn, at adskillige forarbejdningsvirksomheder sædvanligvis anvender mellemhandlere i forbindelse med deres import;

65 endvidere var Kommissionen forpligtet til ved indretningen af den pågældende ordning at respektere den lige adgang til varerne og ligebehandling af samtlige potentielle købere;

66 Kommissionen har endelig anført, at artikel 11 a i forordning nr. 585/77, som affattet ved forordning nr. 2901/77, udtrykkeligt i stykke 5 pålagde importøren en pligt til selv at gennemføre eller på sit ansvar lade gennemføre den ved basisforordningen forudsete forarbejdning.

67 Det fremgår af den nye artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 805/68, at importordningen med fuldstændig suspension af importafgiften har til formål udelukkende at begunstige fremstillingen af en ganske bestemt type konserves;

68 det er ubestridt, at da den nævnte særordning blev indført ved den oprindelige artikel 14 i forordning nr. 805/68 og med nye betingelser blev opretholdt ved den ændrede affattelse af samme bestemmelse, skete det ud fra den økonomiske målsætning at opretholde forarbejdningsindustriens konkurrenceevne i forhold til konkurrenter etableret uden for Fællesskabet, der af denne grund havde fordel af priserne på verdensmarkedet;

69 selv om det er tanken med den nye affattelse af artikel 14, at også denne industrigren skal deltage i byrderne ved afsætningen af overskuddene af oksekød i Fællesskabet på den måde, at der blev indført en obligatorisk »koblings-ordning«, står det dog ikke desto mindre fast, at retten til fuldstændig suspension af importafgiften for de mængder, der importeres fra tredjelande inden for rammerne af den pågældende ordning, skal forbeholdes den kreds af berettigede, der er udpeget ved Rådets forordning;

70 det fremgår således, at forordning nr. 2901/77, der indførte den nye artikel 11 a i forordning nr. 585/77, er i modstrid med formålet med den nye artikel 14 i basisforordningen, idet førstnævnte forordning gør fysiske eller juridiske personer uden for den industrisektor, som skulle være forbeholdt fordelen ved fuldstændig suspension af importafgiften, berettiget efter den særlige importordning, jf. den nye artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 805/68;

71 Kommissionens anbringende, at den havde pligt til at behandle samtlige potentielle importører lige, kan ikke tages til følge, da den suspension af importafgiften, som hjemles ved artikel 14 i forordning nr. 805/68, netop har til formål, at der af ganske bestemte økonomiske grunde tilsikres en særlig gren af næringsmiddelindustrien en fordel;

72 ej heller kan der lægges vægt på Kommissionens anbringende om, at adskillige forarbejdningsvirksomheder bør kunne deltage i importhandelen for at dække deres behov, da den lovlige minimumsmængde for at kunne erhverve

interventionskød er 5 tons, hvorfor endog ganske små forarbejdningsvirksomheder er i stand til at få andel i den pågældende ordning, og i øvrigt ville andre retlige fremgangsmåder have været i stand til at tilgodese samtlige praktiske behov i sådanne tilfælde, uden at kredsen af berettigede efter ordningen blev udvidet uden tilstrækkelig begrundelse;

73 det må derfor antages, at Kommissionen tilsidesatte formålet med særordningen efter den nye artikel 14, stk. 1, litra a), i forordning nr. 805/68, da den gav et ubestemt antal mellemmænd adgang til ordningens fordele.

74 Sagsøgerne, støttet af den italienske regering, har herudover gjort gældende i denne sammenhæng, at virkningen af »koblings-mekanismen« er fordrejet ved, at det interventionskød, der kan købes inden for rammerne af systemet, må anvendes til et hvilket som helst formål af køberen, idet det udelukkende er det kød, der er indført uden importafgift, der skal anvendes obligatorisk i konservesindustrien;

75 det anføres videre, at mellemmænd, der ellers ikke driver nogen form for aktivitet i forarbejdningssektoren, således er i stand til at tilegne sig en væsentlig del af fordelen i forbindelse med suspension af importafgiften på det importerede kød på grund af det interventionskød, som de har til fri rådighed.

76 Det kan ikke nægtes, at det totalt manglende krav til anvendelsen af det interventionskød, der er købt inden for rammerne af koblingen, kan bevirke en fordrejning af mekanismens funktion, når kødet via en for vid afgrænsning af gruppen af berettigede kan være årsag til ukontrollable prismanipulationer fra personer, der ikke har en direkte interesse i forarbejdningsindustrien, hvad angår dels de mængder kød, der er importeret uden importafgift, og som er bestemt til forarbejdning, dels det fra lagrene frigjorte kød, der er til fri rådighed, og som muligvis ikke kan anvendes til sådant brug;

77 den nævnte frihed, der her gives køber, har under de givne vilkår kunnet bevirke, at suspensionen af importafgiften, jf. artikel 14 i forordning nr. 805/68, ikke forfulgte det formål, der var tilsigtet med Rådets forordning.

Vedrørende anbringendet om, at det af Kommissionen indførte system påvirker prisniveauet ved salg fra lagrene inden for rammerne af »koblings-ordningen«

78 Sagsøgerne har gjort gældende, at licitationsordningen på grund af de af Kommissionen fastsatte gennemførelsesregler førte til, at der blev fastsat en ekstrem høj pris for salg af kød inden for rammerne af »koblings-ordningen«, hvilket ramte de købere, der ønskede at drage fordel af importen af kød fra tredjelande med suspension af importafgiften;

79 følgelig lå den minimumspris, som Kommissionen havde fastsat i den anfægtede beslutning, ifølge sagsøgerne mærkbart over den normale pris ved salg fra lagrene, og dette forhold ophævede i betydeligt omfang fordelen ved den suspension af importafgiften, som var fastsat i Rådets forordning;

80 sagsøgerne anfører herved, at den fordel, der var tiltænkt forarbejdningsindustrien, i stedet blev fordrejet til en aktion, i medfør af hvilken interventionskød blev solgt fra lagrene til en højere pris end den, der normalt gjaldt ved sådanne salg;

81 denne argumentation støttes af den italienske regering, der anser resultaterne fra licitationen for »abnorme«, og endvidere bemærker, at et licitationssystem, der fremkalder en prisforhøjelse, er uforenelig med formålene med den særordning, der gælder for import af kød til forarbejdning med suspension af importafgiften;

82 Kommissionen har forsvaret licitationssystemet, hvorved den har gjort gældende, at der på det pågældende tidspunkt var tale om, at der måtte tages hensyn til en vanskelig situation på det fælles marked, som var karakteriseret af farlige overskud, og at formålet med »koblings-ordningen« bestod i at finde en retfærdig ligevægt mellem forarbejdningsindustriernes behov og den almindelige situation på Fællesskabets indre marked, hvorved licitationsmekanismen er det bedste middel til at finde ligevægtspunktet mellem de nævnte interesser.

83 Der er ikke grundlag for at anfægte selve dette, at der blev indført en mekanisme med licitation over en bestemt mængde kød, som skulle købes af importørerne inden for rammerne af »koblings-ordningen«, idet ordningen, takket være sammenligningen af budene fra de kvalificerede brugere, skulle sikre afsætning på et bestemt tidspunkt af interventionslagre på de bedst mulige vilkår og under hensyn til de pågældende virksomheders rentabilitet;

84 i det her omhandlede konkrete tilfælde må det imidlertid erkendes, at mekanismens normale virkning blev forstyrret af uvedkommende forhold, såsom at licitationen også omfattede konkurrenter, der havde helt andre interesser end forarbejdningsindustrien, hvilken — således som det fremgår af det ovenstående — ifølge basisforordningens artikel 14 skulle forbeholdes fordelen ved import med fritagelse af importafgiften;

85 de nævnte forhold bevirkede, at den minimumspris, som Kommissionen fastsatte på grundlag af resultatet af budene ved licitationen, kom til at ligge på et niveau, som lå klart over den normale pris for salg fra lagrene;

86 det må derfor erkendes, at sagsøgerne og den italienske regering med føje klager over, at den pågældende, usædvanligt høje pris delvis ophævede den fordel, som Rådet af ganske bestemte økonomiske grunde havde tiltænkt forarbejdningsindustrien alene;

87 den ordning, som Kommissionen vedtog for at gennemføre den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68, må derfor, også af denne grund, betragtes som stridende mod forordningens bestemmelser.

88 Sagsøgerne har i denne forbindelse endvidere gjort gældende, at den omstændighed, at Kommissionen fastsatte forskellige minimumspriser for de forskellige medlemsstater, medførte, at de erhvervsdrivende blev behandlet forskelligt, alt efter hvor deres virksomheder var beliggende.

89 Som Kommissionen med rette har forklaret, har differentieringen af de minimumspriser, som er fastsat i bilaget til den anfægtede beslutning, det formål,

at de regionale forskelle mellem de forskellige medlemsstaters markeder tilgodeses ud fra såvel økonomiske som valutariske hensyn, således at der kan ske en ligelig fordeling af de mængder kød, der blev stillet til rådighed inden for rammerne af særordningen efter artikel 14 i forordning nr. 805/68 mellem forarbejdningsindustrierne i de forskellige regioner i Fællesskabet;

90 klagepunktet må derfor forkastes.

Anbringender i forbindelse med visse mængdemæssige forhold vedrørende »koblings-ordningen«

91 Sagsøgerne har anfægtet visse mængdemæssige forhold ved »koblingsordningen«, hvilke blev stadfæstet ved de forskellige retsakter, der er grundlaget for den anfægtede beslutning;

92 ifølge sagsøgerne fastsatte Kommissionen i bilaget til forordning nr. 2901/77 vilkårligt forholdet mellem mængden af interventionskød og det kød, der kunne importeres med fritagelse af importafgiften, ligesom den samme vilkårlighed gjorde sig gældende, da man i licitationsbekendtgørelserne fastsatte det antal tons interventionskød, som blev frigjort inden for rammerne af den samme ordning;

93 desuden har de kritiseret, at det i punkt 3 i den almindelige licitationsbekendtgørelse bestemmes, at den mængde, der skal sælges, pr. byder hverken kan være under 5 tons eller over 100 tons, mens virksomhederne efter deres opfattelse burde have haft tilladelse til af afgive bud, der svarede til deres reelle forarbejdningskapacitet;

94 endelig har sagsøgerne klaget over vilkårlighed i forbindelse med fastsættelsen af de mængder, som blev frigivet ved licitationsbekendtgørelsen af 13. januar 1978.

95 Fastsættelsen af en maksimumsgrænse for den mængde interventionskød, der kunne købes af den enkelte licitationsdeltager, kan ikke kritiseres, for så vidt som den sikrer en ligelig fordeling blandt de berettigede til den fordel, som gives forarbejdningsindustrien ved artikel 14 i forordning nr. 805/68;

96 i nærværende sag forholder det sig imidlertid således, at den af Kommissionen valgte maksimumsgrænse bevirkede, dels en for stor spredning af importkontingentet, dels at de store forarbejdningsvirksomheder blev sat i en særlig ugunstig situation ved, at de kun i et ganske ringe forhold kunne få del i de importlettelser, der fulgte af »koblings-ordningen«, således som denne var indrettet af Kommissionen;

97 det følger heraf, at der principielt må gives sagsøgerne medhold i den kritik, de har rejst mod den usædvanligt lave øverste grænse for den mængde, der kunne købes af den enkelte licitationsdeltager.

98 Derimod kan der ikke gives sagsøgerne medhold for så vidt angår deres klagepunkter mod Kommissionens fastsættelse af forholdet mellem kød importeret med fritagelse af importafgift og kød fra lagrene, der fandt sted inden for rammerne af »koblings-ordningen«, hvilket også gælder for kritikken af fastsættelsen af de mængder, der blev udbudt i licitation for det pågældende kvartal, og fordelingen af disse mængder mellem de to grene af forarbejdningsindustrien, som der skelnes mellem i basisforordningen;

99 disse bestemmelser må nemlig ses som et udtryk for det frie skøn i økonomiske forhold, som Kommissionen lovligt udøver inden for rammerne af forvaltningen af markedet for oksekød, ud fra oplysningerne fra Rådets foreløbige opgørelse og de på dette grundlag kvartalsvis udarbejdede opgørelser, idet formålet herved er, at der opretholdes en rimelig ligevægt mellem hensynet til forarbejdningsindustriens behov for at importere og hensynet til nødvendigheden af at afsætte lagrene af oksekød med oprindelse i Fællesskabet;

100 sagsøgerne har ikke fremført noget forhold, der kan medføre en sikker antagelse, at Kommissionen har overskredet grænserne for det skøn, der tilkommer den på dette område.

Vedrørende offentligheden i licitationsproceduren

101 Sagsøgerne har endelig klaget over, at Kommissionen i strid med, hvad sagsøgerne anser for sædvanligt i licitationsforhold, har stillet krav om en liste med navnene på enhver, der havde afgivet bud efter åbningen af licitationen;

102 herved er der ifølge sagsøgerne sket en krænkelse af objektiviteten ved valget af licitationsdeltagere, og der er således opstået tvivl om uafhængigheden hos den myndighed, der har til opgave at udvælge de bydere, der skal gives tilslag.

103 Selv om det er korrekt, at anonymiteten er en sikkerhedsforanstaltning, der både i national ret og fællesskabsret anvendes ved visse typer licitationer, særlig hvor der skal foretages et skøn over de individuelle bud, findes en sådan sikkerhedsforanstaltning at være overflødig i en licitation som den foreliggende, hvis udfald afhænger af en pris, som fastsættes af Kommissionen på grundlag af bedømmelse af samtlige afgivne bud under hensyn til kravene om en retfærdig fordeling af den samlede mængde mellem virksomhederne i de forskellige regioner i Fællesskabet;

104 dette må gælde så meget mere, for så vidt som det er uomgængeligt nødvendigt at kende navnene på de bydende for at undgå, at den samme afgiver to eller flere bud;

105 dette klagepunkt kan derfor ikke tages til følge.

106 Det følger af de foregående præmisser under ét, at Kommissionens beslutning 78/258 — inden for de nedenfor afstukne grænser — bør annulleres, da den krænker en regel til gennemførelse af traktaten, nærmere bestemt den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68, og tillige fordi Kommissionen begik magtfordrejning, da den fastsatte visse regler til gennemførelse af den »koblings-ordning«, der er hjemlet ved den nævnte forordnings bestemmelse;

107 af retssikkerhedshensyn, navnlig af hensyn til de rettigheder, som er erhvervet af de licitationsdeltagere, som fik tilslag på grundlag af den af Kommissionen fastsatte minimumspris, må annullationen begrænses til det konkrete afslag, som sagsøgerne modtog i henhold til Kommissionen beslutning 78/258;

108 i medfør af traktatens artikel 176, stk. 1, må det derfor påhvile Kommissionen på ny at foretage en undersøgelse af sagsøgernes særlige forhold og

dem vedrørende træffe en ny beslutning via det kompetente interventionsorgan;

109 Kommissionen vil herved være forpligtet til at træffe beslutning i overensstemmelse med nærværende doms præmisser, og den skal herved navnlig tage hensyn til, at det system, som er indført ved den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68, under ingen omstændigheder må have den virkning, at der tilsikres forarbejdningsindustrien mulighed for at købe interventionskød til en lavere pris end den, som normalt var gældende ved salg fra lagrene på det pågældende tidspunkt og for de pågældende kvalitetsklasser af kød;

110 sagsøgernes bud vil følgelig være at afvise, såfremt det viser sig, at det ligger under denne pris.

Vedrørende sagsomkostningerne

111 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

112 sagsøgte har i alt væsentligt tabt sagen.

113 Ved kendelse af 22. maj 1978 har Domstolens præsident afvist sagsøgernes begæring om foreløbige forholdsregler og udsat afgørelsen vedrørende sagsomkostningerne i forbindelse hermed.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutning 78/258 af 15. februar 1978 om fastsættelse af mindstesalgspriser for frosset oksekød, der er udbudt til salg af interventionsorganerne i henhold til forordning (EØF) nr. 2900/77, og fastlæggelse af, hvilke mængder frosset oksekød til forarbejdning, der kan indføres på særlige betingelser i første kvartal af 1978, annulleres i det omfang, den angår sagsøgerne.**

2) Kommissionen idømmes sagsomkostningerne, herunder intervenienternes omkostninger, med undtagelse af omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler, som pålægges sagsøgerne.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 24. JANUAR 1979 [1]

Høje Ret.

Af hensyn til konkurrenceevnen og forarbejdningsindustriens forsyning med frosset oksekød indeholder den fælles markedsordning for oksekød (forordning nr. 805/68 — EFT 1968 (I), s. 179) en speciel indførselsordning med fuldstændig eller delvis suspension af importafgiften på indførsler fra tredjelande. Oprindelig var ordningen udformet således, at kød, der var bestemt til fremstilling af corned beef som konserves, kunne importeres uden importafgift og uden kvantitative restriktioner. For kød, der var bestemt til fremstilling af andre produkter, blev der enten slet ikke eller kun delvis opkrævet importafgift inden for rammerne af mængder, der skulle fastlægges i en skønsmæssig opgørelse; når interventionslagrene havde nået et vist omfang, kunne suspensionen gøres betinget af køb af bestemte mængder interventionskød.

I 1974 gjorde en kriseagtig markedssituation — på Fællesskabets marked dannede der sig nemlig store overskud — det påkrævet at anvende beskyttelsesforanstaltninger, som også ramte de nævnte

1 — Oversat fra tysk.