DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 6. MAJ 1982 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft mod Forbundsrepublikken Tyskland (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht)

»Beskyttelsesforanstaltninger — svampekonserves«

Sag 126/81

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — produkter, forarbejdet på basis af frugt og grønsager — beskyttelsesforanstaltninger ved import af svampekonserves — Kommissionens skøn — forordningerne nr. 1412/76 og nr. 2284/76 — gyldighed

(Kommissionens forordninger, nr. 1412/76 og nr. 2284/76)

Under hensyn til situationen på det pågældende marked kan det ikke bestrides, at Kommissionen har holdt sig inden for grænserne af sit skøn, da den ved udstedelsen af forordningerne nr. 1412/76 og nr. 2284/76 om den nærmere gennemførelse af beskyttelsesforanstaltningerne ved import af svampekonserves fandt, at der ikke var grundlag for at ophæve de i 1974 indførte beskyttelsesforanstaltninger.

I sag 126/81

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

FIRMA WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, Hamburg,

mod

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND,

repræsenteret af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt am Main,

1 — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af visse EF-beskyttelsesforanstaltninger ved import af svampekonserves fra tredjelande,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: M. Petersen, referendar

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og restforhandlinger

1. Sagsøgeren i hovedsagen, selskabet Wünsche Handelsgesellschaft, har specialiseret sig i importvirksomhed og sælger blandt andet champignon-konserves fra tredjelande. Ved skrivelse af 9. juli 1976 ansøgte selskabet sagsøgte i hovedsagen om importlicens for 1 000 tons champignon-konserves fra Taiwan. Ved afgørelse af 15. juli 1976 meddelte sagsøgte i hovedsagen afslag på ansøgningen under henvisning til bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2107/74 af 8. august 1974 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger ved import af svampekonserves (EFT L 218, s. 54).

Efter at Wünsche forgæves havde klaget over afgørelsen, blev sagen indbragt for Verwaltungsgericht Frankfurt. Beskyttelsesforanstaltningerne blev ophævet med virkning fra 1. januar 1977, hvorefter importlicensen blev udstedt.. Wünsche erkærede imidlertid, at sagen ikke dermed var afsluttet, og krævede dom for, at sagsøgte havde været forpligtet til at imødekomme ansøgningen af 9. juli 1976. Det er Wünsche's opfattelse, at de forhold, der begrundede indførelsen af

beskyttelsesforanstaltninger, ikke længere forelå efter den 1. juli 1976.

Ved dom af 25. juli 1978 frifandt Verwaltungsgericht sagsøgte, idet Kommissionen fandtes retsgyldigt at have indført beskyttelsesforanstaltningerne.

Wünsche ankede herpå sagen til Bundesverwaltungsgericht og gjorde gældende, at Verwaltungsgericht Frankfurt havde tilsidesat den på området gældende fællesskabsret.

2. Artikel 1 i forordning nr. 2107/74, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 1869/75 af 22. juli 1975 (EFT L 190, s. 23), bestemmer vedrørende 1976 følgende:

»... ved enhver indførsel ... af svampekonserves ..., [kræves], at der fremlægges en importlicens, [hvorom ansøgning skal indgives før det kvartal, som den vedrører]«.

Det fremgår af samme forordnings artikel 3, at Kommissionen, på grundlag af udviklingen i markedssituationen, vil forbeholde sig at begrænse importen til en bestemt procentsats af referencemængden:

»1. Kommissionen bestemmer de varemængder, for hvilke der udstedes licenser, ved at fastlægge en procentsats, som skal anvendes på den for hver ansøger fastsatte referencemængde, som er fastlagt for hver af de perioder, for hvilke licensen er udfærdiget.

Denne referencemængde er lig med den mængde svampekonserves, som ansøgeren i 1973 har bragt ind i Fællesskabet i hver enkelt af de perioder, som modsvarer de i ansøgningen anførte perioder ...«.

Den procentsats, som der her er tale om, blev fastsat ved Kommissionens forordninger nr. 1412/76 og nr. 2284/76 henholdsvis af 18. juni og 21. september 1976, der med henblik på at gennemføre ordningen med importlicenser for svampekonserves fastsætter den for referencemængden gældende procentsats (EFT L 158, s. 37, og EFT L 258, s. 5), til 70 % af referencemængden for import i løbet af tredje kvartal 1976, og til 100 % for import i løbet af fjerde kvartal 1976. I andet kvartal 1976 havde procentsatsen været 55 % og i første kvartal samme år 40 %.

Ved forordning nr. 3096/76 af 17. december 1976 (EFT L 348, s. 26) ophævede Kommissionen herefter endeligt forordning nr. 2107/74 med virkning fra 1. januar 1977.

De to sidste betragtninger til forordning nr. 1412/76 lyder således:

»Anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger på de i ovennævnte forordninger angivne betingelser har, for så vidt angår dyrkede svampe, medført en vis stigning i priserne på såvel Fællesskabets produkter som produkter fra tredjelande samt en væsentlig formindskelse af lagrene inden for Fællesskabet;

i denne situation bør den procentsats, som skal anvendes på referencemængden ved indførsel af konserves af dyrkede svampe fra tredjelande, forhøjes, samtidig med at det sikres, at Fællesskabets marked ikke rammes af alvorlige forstyrrelser som følge af disse indførsler«.

Den direkte hjemmel for den anfægtede forordning nr. 2107/74 er Rådets forordning nr. 1427/71 af 2. juli 1971 om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger for forarbejdede produkter af

frugt og grønsager (EFT 1971 II, s. 413). Denne forordning blev erstattet af Rådets forordning nr. 1927/75 af 22. juli 1975 om ordningen for samhandel med tredjelande, for så vidt angår produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 198, s. 7). I forordningens artikel 7, stk. 1, gentages ordret forordning nr. 1427/71's grundbetingelser for at indføre beskyttelsesforanstaltninger:

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

På forslag af Kommissionen og efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, vedtager Rådet gennemførelsesbestemmelser til dette stykke og fastlægger, i hvilke tilfælde og inden for hvilke grænser medlemsstaterne kan træffe midlertidige beskyttelsesforanstaltninger«.

3. Artikel 1 i Rådets forordning nr. 1928/75 af 22. juli 1975 om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 198, s. 11), har følgende ordlyd:

»For at vurdere, om Fællesskabets marked, for så vidt angår ét eller flere af de i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 865/68 omhandlede produkter, på grund af indførsel eller udførsel rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser, som vil kunne bringe de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare, tages der især hensyn til:

a) omfanget af den faktiske eller den forventede indførsel eller udførsel;

b) beholdningen af produkter på Fællesskabets marked;

c) de faktiske priser for fællesskabsvarer på Fællesskabets marked eller den forventede udvikling i disse priser og især deres tendens til et voldsomt fald eller en voldsom stigning i forhold til de seneste års priser;

d) de faktiske priser på Fællesskabets marked for produkter fra tredjelande, ført tilbage til et led, hvor de kan sammenholdes, og især deres tendens til et voldsomt fald, hvis den i 1. afsnit nævnte situation opstår på grund af indførsel«.

Når den i artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1927/75 omhandlede situation foreligger, er der i artikel 2, stk. 1, afsnit a), i forordning nr. 1928/75 hjemmel for at afvise ansøgninger om importlicenser for produkter fra tredjelande. Det følger imidlertid af artikel 2, stk. 2, første pkt., at disse foranstaltninger »kun [kan] træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendigt«.

4. Da Bundesverwaltungsgericht fandt, at den for retten indankede sag rejste spørgsmål af fællesskabsretlig karakter, besluttede retten i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål

»Var Kommissionens forordning (EØF) nr. 2107/74 af 8. august 1974 om fast-

sættelse af beskyttelsesforanstaltninger ved import af svampekonserves (EFT L 218, s. 54) — i det omfang den blev opretholdt efter den 30. juni 1976 — i strid med artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1928/75 af 22. juli 1975 om ordningen for samhandel med tredjelande, for så vidt angår produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 198, s. 7), sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1928/75 af 22. juli 1975 om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 198, s. 11)?«

5. Bundesverwaltungsgericht's forelæggelseskendelse er registreret på Domstolens justitskontor den 25. maj 1981.

I henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, ved advokat D. Ehle, Köln, og af Kommissionen, ved M. Hilf, den juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid anmodet parterne under den præjudicielle sag om at besvare visse spørgsmål skriftligt før retsmødet.

Ved kendelse af 9. december 1981 har Domstolen beslutet at henvise sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Wünsche* har bemærket, at der senest fra den 1. juli 1976 ikke længere forelå alvorlige forstyrrelser på markedet for svampekonserves. I stedet for at være udsat for forstyrrelser var det tyske marked karakteriseret af en mangelsituation. Vedrørende de forskellige vurderingskriterier, som opregnes i artikel 1 i forordning nr. 1928/75, anfører Wünsche nedenstående betragtninger.

Omfanget af den faktiske eller den forventede indførsel eller udførsel

Statistikken over importen fra Taiwan frembyder følgende billede: 15 808 tons i 1974; 18 174 tons i 1975; 7 830,8 tons i 1976.

I 1976 faldt de samlede leveringer til ca. 40 % af totalmængden fra det foregående år. Det sidste frigivne parti blev i høståret 1975-1976 solgt og bragt i fri omsætning i Taiwan den 1. april 1976. Bortset fra et restlager på 350 tons var Taiwan ikke i stand til at levere yderligere champignon-konserves før den nye høst, der finder sted i december og først tidligst i februar-marts kan eksporteres.

Vedrørende Korea ser importstatistikken således ud: 6 102,5 tons i 1974: 2 698,9 tons i 1975 og 1 898 tons i 1976.

I første halvår af 1976 begyndte en stærk nedgang i leveringerne at gøre sig mærkbar. Pr. juli måned 1976 sås der ikke længere at foreligge tilbud fra Korea.

Statistikken over importen fra Den kinesiske Folkerepublik viser følgende: 21 568,4 tons i 1974; 16 291,4 tons i 1975 og 16 183,7 tons i 1976. Folkerepublikken leverede i 1976 omtrent samme mængde som i 1975.

Da tredjelandene således ikke længere kunne levere, havde visse importører endda vanskelighed ved at udnytte de importlicenser, som de havde fået udstedt for tredje og fjerde kvartal 1976.

Det er derfor Wünsche's opfattelse, at der senest pr. 1. juli 1976 ikke længere forelå truende alvorlige forstyrrelser på grund af indførsel. I virkeligheden var situationen allerede den 1. marts 1976 ikke længere truende.

Beholdningen af produkter på Fællesskabets marked

Inden for fællesmarkedet var det — i det mindste på det pågældende tidspunkt — kun Frankrig, der kunne eksportere. Nederlandene avlede i det væsentlige kun champignon af tredje sortering, og de blev solgt i glas som specialprodukt. Wünsche modtog ikke noget tilbud fra de franske leverandører før i februar 1977. Andre tyske grossister fik først tilbud fra Frankrig i løbet af andet og tredje kvartal 1977. For øvrigt var der fra februar 1976 adskillige problemer med at opretholde stabile leveringer fra Frankrig.

Alle disse omstændigheder beviser ifølge Wünsche, at der, i det mindste i løbet af perioden fra den 1. juli til den 31. december 1976, blev udbudt enten slet ingen eller i hvert fald utilstrækkelige mængder inden for fællesmarkedet.

De faktiske priser for fællesskabsvarer på Fællesskabets marked

Fra juli-august 1974 til juli-august 1976 kunne der konstateres en prisstigning på fra 90 % til 100 %. Den i 1974 indførte beskyttelsesklausul havde derfor på det tyske marked den virkning, at priserne på champignon-konserves, fremstillet i Fællesskabet, steg uforholdsmæssigt, hvilket ikke var i overensstemmelse med de mål, som det havde været meningen at opnå. Priserne steg ca. 30 % mellem november-december 1975 og juni-juli 1976. Wünsche finder, at prisstigningerne burde have været imødegået ved, at beskyttelsesforanstaltningerne hurtigt var blevet ophævet.

De faktiske priser på Fællesskabets marked for produkter fra tredjelande

I 1976 havde der også kunnet konstateres en stigning i priserne for produkter fra tredjelande i forhold til såvel 1974 som 1975. I forhold til 1974 steg priserne for champignon-konserves importeret fra Taiwan for en del med helt op til 80 %. I forhold til 1975 må prisstigningen anslås til ca. 40 %. På Kommissionens anmodning havde Taiwan nemlig med 15 % forhøjet priserne for de mængder, der blev frigivet for første kvartal 1976. Senere blev priserne desuden officielt sat op med 25 %. De koreanske og kinesiske producenter af champignonkonserves sluttede sig til dette prisniveau.

Da der ikke forelå alvorlig forstyrrelse eller truende udsigt til en sådan, kunne de i traktatens artikel 39, stk. 1, litra a)—c), nævnte mål, som tager sigte på producenterne, ikke være bragt i fare efter Wünsche's opfattelse. Derimod tilsidesatte Kommissionen de mål, der er opstillet med henblik på forbrugerbeskyttelsen i traktatens artikel 39, stk. 1, litra d)—e): forsyningerne til forbrugerne af champignon-konserves var ikke sikret, og forbrugerne havde heller ikke været i

stand til at købe denne konserves til rimelige priser.

Kommissionen burde have begrænset sig til at søge at opnå målene i henhold til traktatens artikel 39. Ved at opretholde beskyttelsesforanstaltningerne ud over 1. juli 1976 forfulgte den derimod en ensidig protektionistisk politik til gunst for de franske champignon-producenter og for de industrier i Frankrig, som fremstiller champignon-konserves, en politik, som der ikke længere er dækning for i traktatens artikel 39.

Selv under den forudsætning, at Kommissionen har en vid skønsmargen for at anvende artikel 7 i forordning nr. 1927/75 på grundlag af traktatens artikler 39 og 40 og forordning nr. 1928/75, har den i denne sag klart misbrugt skønnet: de faktiske forudsætninger for de vurderingskriterier, som opregnes i artikel 1 i forordning nr. 1928/75, havde, senest den 1. juli 1976, for intet kriteriums vedkommende længere foreligget opfyldt.

Wünsche understreger, at beskyttelsesforanstaltningerne burde have været ophævet fra det tidspunkt, hvor forstyrrelserne på markedet var forsvundet. Selskabet henviser i så henseende til fjerde betragtning i forordning nr. 1927/75, til artikel 7, stk. 1, i samme forordning, til første betragtning i forordning nr. 1925/73, samt til denne forordnings artikel 2, stk. 2.

Kommissionen kan ikke antages at handle i overensstemmelse med det ovenanførte princip ved at give tilladelse til, at først 70 % og derefter 100 % udnyttes af de mængder, som er anført på licensansøgningerne: den hurtige ophævelse af beskyttelsesforanstaltningerne burde have bevirket, at andre virkninger end de ønskede blev undgået. Den alvorligste ulempe for det sagsøgende selskab består i, at det på grund af, at det ikke var i besiddelse af tilstrækkeligt mange importlicenser udstedt i eget navn, ikke så anden udvej end at få licenser udstedt til andre virksomheder overført til sig for at kunne importere varen.

2. *Kommissionen* har bemærket, at dens adfærd skal vurderes i lyset af omstændighederne på det tidspunkt, da beskyttelsesforanstaltningerne blev vedtaget (jf. dom af 5. 5. 1981, Dürbeck mod Hauptzollamt Frankfurt am Main, sag 112/80, præmis 24). Det er Kommissionens opfattelse, at den har en betydelig skønsmargen ved sin vurdering af økonomiske forhold. Den er ikke afskåret fra at tage hensyn til andre forhold end dem, der opregnes i artikel 1 i forordning nr. 1928/75. Den skal navnlig tage hensyn til dem, men den kan også træffe foranstaltninger, så snart blot en af indikatorerne viser, at der er alvorlig fare på færde. Den har desuden pligt til at begrænse eller fjerne virkningen af de trufne foranstaltninger, når de ikke længere er absolut nødvendige. Det af Wünsche fremlagte materiale dækker ikke den markedssituation, som Kommissionen mente at kunne konstatere, før den omtvistede foranstaltning trådte i kraft. Den vurdering, som Kommissionen lagde til grund på daværende tidspunkt, blev bekræftet af den udvikling, der faktisk senere fandt sted på markedet. Kommissionen har herefter undersøgt, om de omstændigheder, der opregnes i artikel 1 i forordning nr. 1928/75, forelå, da den indførte de omtvistede bestemmelser.

Omfanget af den faktiske eller den forventede indførsel eller udførsel

Kommissionen har henvist til talmaterialet fra Statistisches Bundesamt og bemærker, at importen til Forbundsrepu-

blikken Tyskland fra tredjelande androg ca. 20 000 tons årligt før 1972, 37 633 tons i 1973 og 20 434 tons i første halvår 1974. De beskyttelsesforanstaltninger, som blev truffet den 30. august 1974, var ikke i stand til at hindre import af 44 140 tons i 1974 og af 37 340 tons i 1975. De pågældende foranstaltninger begyndte at virke effektivt i 1976, da der blev importeret 26 797 tons. Det er kommissionens opfattelse, at hvis den havde ophævet foranstaltningerne for tredje og fjerde kvartal 1976, ville importen i dette år have været lige så høj som i 1974. Det følgende år kom den opnåede stabilisering til udtryk i en import på 29 905 tons, før en pludselig stigning i importansøgningerne i maj 1978 — helt op til 40 914 tons — nødvendiggjorde nye beskyttelsesforanstaltninger.

Beholdningen af produkter på Fællesskabets marked

Kommissionen har undersøgt lagrene hos de vigtigste leverandører, Frankrig og Nederlandene, for Frankrigs vedkommende på grundlag af statistikker udarbejdet af Association nationale interprofessionelle des fruits et légumes transformés. Hvad Frankrig angår, var den største lagerbeholdning i 1974 19 900 tons, hvilket ikke mærkbart oversteg de tidligere års. I 1975 var niveauet på 24 726 tons klart større end den største lagerbeholdning i disse år. Beskyttelsesforanstaltningerne bevirkede, at lagrene blev reduceret til 8 306 tons i slutningen af juni 1976. I slutningen af 1976 var der under hensyn til de disponible beholdninger, som trods alt lå på 5 445 tons i oktober og 4 110 tons i december, grundlag for at lempe beskyttelsesforanstaltningerne og endda ophæve dem pr. 1. januar 1977. I løbet af de følgende to år svingede beholdningerne i Frankrig fra 5 000 til 10 000 tons, og de kom ikke senere op på niveauet fra før 1974.

Lagerbeholdningerne i Nederlandene lå på ca. 4 500 tons i begyndelsen af 1976 og på 3 000 tons medio 1976, og de faldt til ca. 2 000 tons hen mod slutningen af 1976.

Kommissionen konkluderer, at de kendte tal for lagerbeholdningerne i juni 1976 ikke viste en situation med knaphed på markedet. Selv ved udgangen af 1976 lå EF-lagrene trods alt stadig på mere end 6 000 tons.

De faktiske priser for fællesskabsvarer på Fællesskabets marked

De dokumenter, Kommissionen er i besiddelse af, viser, at fremstillingsprisen i Frankrig på en dåse med 500 gram svampekonserves af første sortering svingede mellem 1,30 og 1,40 DM indtil midten af 1974. Som følge af presset fra de produkter fra tredjelande, som blev importeret i 1974, faldt markedsprisen midlertidigt til 1,15-1,20 og 1,25 DM for herefter at stige til 1,45 DM, mens beskyttelsesforanstaltningerne var i kraft, dvs. til udgangen af 1975. Markedsprisen lå på mellem 1,45 og 1,50 DM indtil juni 1976. Da produkterne fra tredjelande stadig pressede markedet, fandt Kommissionen imidlertid, at der endnu ikke var anledning til helt at ophæve beskyttelsesforanstaltningerne, men i stedet til at lempe dem under hensyn til den tydelige prisstigning. Indførelsen af en udnyttelsesgrad på 70 % eller 100 % af den referencemængde, som var importeret fra 1973 til udgangen af 1976, gav sig i slutningen af 1976 udtryk ved en ny prisstigning. Statistisches Bundesamt's beregninger af gennemsnitspriserne på det

tyske marked bekræfter det, som Kommissionen dengang betragtede som repræsentative priser. Stigningen i prisniveauet i Fællesskabet var i overensstemmelse med formålet med de indførte beskyttelsesforanstaltninger.

Mens de gennemsnitlige tyske markedspriser for import fra Frankrig altid havde ligget over 1,70 DM pr. halvkilo indtil 1971, faldt disse priser til under 1,50 DM fra 1972 til 1975. Da produkterne fra tredjelande pressede EF-markedet, navnlig fra 1973, hindrede de i første række enhver normalisering af priserne. Statistikkerne viser, at det efter udløbet af beskyttelsesforanstaltningerne var muligt på ny, fra 1977 til 1979, at opnå gennemsnitspriser på 2,13-1,89 og 1,98 DM.

De dokumenter, der er i Kommissionens besiddelse, bekræfter ikke en »stigning på fra 90 % til 100 %«, således som sagsøgeren i hovedsagen hævder at have konstateret med hensyn til 1974-priserne. En sådan stigning stemmer i øvrigt heller ikke med de hos Statistisches Bundesamt beroende oplysninger, som for 1974 angiver en gennemsnitspris på 1,31 DM pr. halvkilo og for 1976 en gennemsnitspris på 1,81 DM pr. halvkilo, hvilket svarer til en stigningsrate på 38 %.

De faktiske priser på Fællesskabets marked for produkter fra tredjelande

Priserne på champignon-konserves fra de vigtigste tredjelande, nemlig Taiwan, Den kinesiske Folkerepublik og Syd-Korea, som blev meddelt Kommissionen medio 1974, faldt midlertidigt til 1,20 DM og mindre og kom helt ned på 1,10 DM. Som følge heraf lå salgspriserne ca. 20-30 % under fremstillingsprisen i EF-industrien og ville tillige have fremkaldt et prissammenbrud for EF-produkter.

I midten af 1976 lå de priser, som tredjelandene forlangte for deres produkter, stadig ca. 10 % under fremstillingsprisen for EF-produkterne. Det viste sig at være uomgængeligt nødvendigt at bibeholde beskyttelsesforanstaltningerne. Gennemsnitsprisen for hele det pågældende år var mærkbart lavere end gennemsnitsprisen for EF-produkterne, skønt en vis tilnærmelse i priserne kunne spores henimod slutningen af foråret. En ophævelse på et tidligere tidspunkt af beskyttelsesforanstaltningerne ville have bragt denne udvikling i fare. Den tilnærmelsesvise stabilisering af priserne, som blev opnået i 1977, skyldtes bl.a. den prisdisciplin, som tredjelandene overholdt.

På grundlag af ovenstående betragtninger forslår Kommissionen, at Bundesverwaltungsgerichts spørgsmål besvares således:

»Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger (EØF) nr. 2107/74, 1412/76 og 2284/76.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 4. februar 1982 har Wünsche Handelsgesellschaft, ved advokat D. Ehle, Köln, og Kommissionen, ved M. Hilf, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af M. Van Tyghem som sagkyndig, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. marts 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 25. marts 1981, indgået til Domstolen den 25. maj s.å., har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden, dels af Kommissionens forordning nr. 2107/74 af 8. august 1974 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger ved import af svampekonserves (EFT L 218, s. 54), dels af Kommissionens forordninger nr. 1412/76 af 18. juni 1976 og nr. 2284/76 af 21. september 1976 om fastsættelse af den procentsats, der ved gennemførelsen af importlicensordningen for svampekonserves skal anvendes på referencemængden ved indførsler henholdsvis i tredje og fjerde kvartal 1976 (EFT L 158, s. 37 og EFT L 258, s. 5).

2 Grundlaget for disse forordninger er EF-bestemmelserne om en fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. I det pågældende tidsrum blev der først indført beskyttelsesforanstaltninger i den nævnte markedssektor ved Rådets forordning nr. 1427/71 af 2. juli 1971 (EFT 1971 II, s. 427), og herefter ved Rådets forordning nr. 1927/75 af 22. juli 1975 (EFT L 198, s. 7), hvis artikel 7, stk. 1, ordret gengav artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1427/71:

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

I henhold til artiklernes stykke 2 påhvilede det Kommissionen at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

3 Rådet havde ved to forordninger (henholdsvis nr. 1428/71 og nr. 1928/75), udstedt samtidig med de nævnte kommissionsforordninger, nærmere fastsat gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltningerne i den nævnte sektor (EFT 1971 II, s. 430, og EFT L 198, 1975, s. 11). Det hedder i forordningernes artikel 1, at der, for at vurdere, om der foreligger en situation som ovenfor beskrevet, især skulle tages hensyn til

»a) omfanget af den faktiske eller den forventede indførsel eller udførsel;

b) beholdningen af produkter på Fællesskabets marked;

c) de faktiske priser for fællesskabsvarer på Fællesskabets marked eller den forventede udvikling i disse priser og især deres tendens til et voldsomt fald eller en voldsom stigning i forhold til de seneste års priser;

d) de faktiske priser på Fællesskabets marked for produkter fra tredjelande ... og især deres tendens til et voldsomt fald, hvis den i 1. afsnit nævnte situation opstår på grund af indførsel«.

Ifølge forordningernes artikel 2 kunne der kun træffes beskyttelsesforanstaltninger i det omfang og for den varighed, som var strengt nødvendigt.

4 For at gennemføre de af Rådet indførte nævnte bestemmelser udstedte Kommissionen ovennævnte forordning nr. 2107/74. I forordningens betragtninger angav Kommissionen, *at* indførslen af svampekonserves i Fællesskabet i høj grad, i høståret 1973 og de seks måneder af 1974, havde oversteget de foregående års, *at* tredjelandenes tilbudspriser lå 20-30 % under fællesskabsindustriens fremstillingspris, og *at* lagrene af svampekonserves, fremstillet i Fællesskabet, var langt større end de lagre, der var konstateret de foregående år.

5 Ved forordningens artikel 3 forbeholdt Kommissionen sig at begrænse udstedelsen af importlicenser til den enkelte ansøger til en bestemt procentsats af en referencemængde. Denne referencemængde er lig med den mængde svampekonserves, som ansøgeren har bragt ind i Fællesskabet i den tilsvarende periode i 1973, eller gennemsnitsmængden af hans indførsler i samme periode i årene 1971-1973. Ved en række senere forordninger fastsatte Kommissionen først procentsatsen til 50, herefter til 25, så til 40 for første kvartal 1976 og endelig til 55 for andet kvartal samme år. Ved de to ovennævnte forordninger nr. 1412/76 og 2284/76 blev procentsatsen fastsat til 70 for tredje kvartal og til 100 for fjerde kvartal 1976. Endelig blev de ved forordning nr. 2107/74 indførte beskyttelsesforanstaltninger ophævet med virkning fra 1. januar 1977.

6 Den 9. juli 1976 ansøgte sagsøgeren i hovedsagen Wünsche Handelsgesellschaft de tyske myndigheder om importlicens for 1 000 tons champignonkonserves fra Taiwan. Myndighederne afslog ansøgningen under henvisning til den ovenfor beskrevne kvotaordning, hvorefter selskabet indbragte sagen for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Wünsche gjorde gældende, at det ikke havde været berettiget at opretholde beskyttelsesordningen efter den 1. juli 1976. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gav ikke selskabet medhold. Denne afgørelse ankede selskabet herefter direkte til Bundesverwaltungsgericht.

7 Under disse omstændigheder har denne ret forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Var Kommissionens forordning (EØF) nr. 2107/74 af 8. august 1974 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger ved import af svampekonserves (EFT L 218, s. 54) — i det omfang den blev opretholdt efter den 30. juni 1976 — i strid med artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1928/75 af 22. juli 1975 om ordningen for samhandel med tredjelande, for så vidt angår produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 198, s. 7), sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1928/75 af 22. juli 1975 om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 198, s. 11)?«

8 Da det for at gennemføre bestemmelserne i forordning nr. 2107/74 var nødvendigt senere at fastsætte en procentsats, der skulle anvendes på referencemængden, og da denne procentsats for de to sidste kvartaler 1976 blev fastsat ved forordningerne nr. 1412/76 og 2284/76, angår det forelagte spørgsmål i virkeligheden gyldigheden af disse to forordninger.

9 Sagsøgeren i hovedsagen har ikke bestridt, at situationen på markedet for svampekonserves i 1974 gjorde det berettiget at indføre beskyttelsesforanstaltninger som dem, der omhandles i forordning nr. 2107/74. Selskabet gør derimod gældende, at ingen af betingelserne for at opretholde foranstaltningerne forelå efter juni 1976. På det tidspunkt var svampekonserves mangelvare på det tyske marked, som aftager 95 % af importen til Fællesskabet. Da tredjelandene ikke kunne tilbyde svampe, kunne adskillige af de allerede

tildelte importlicenser ikke udnyttes fuldt ud, og EF-produktionen, som navnlig er koncentreret i Frankrig, var heller ikke i stand til at tilfredsstille den tyske efterspørgsel. De faktiske markedspriser for fællesskabsprodukter var ifølge selskabet steget med 90-100 % fra juli-august 1974 op til samme periode i 1976, og priserne på importen, navnlig fra Taiwan, var delvis steget med helt op til 80 % i samme tidsrum.

10 Kommissionen har i sine indlæg for Domstolen anført, at disse oplysninger ikke stemmer med dem, den var i besiddelse af ved udstedelsen af forordningerne nr. 1412/76 og nr. 2284/76, og som senere blev bekræftet ved officielle statistikker. Beskyttelsesforanstaltningerne begyndte i virkeligheden først at få deres tilsigtede virkning i løbet af de to første kvartaler 1976. Da de to forordninger blev udstedt, tillod den reelle markedssituation endnu ikke at ophæve beskyttelsesforanstaltningerne. En gradvis åbning af grænserne over for tredjelande var aldeles nødvendig, hvis man ikke ville bringe den normalisering af markedet i fare, der begyndte at aftegne sig.

11 Stillet over for disse to indbyrdes modstridende opfattelser må det undersøges, om Kommissionen, da de omtvistede forordninger blev udstedt, lovligt har anvendt artikel 7 i Rådets forordning nr. 1927/75 samt artiklerne 1 og 2 i Rådets forordning nr. 1928/75, dels under hensyn til den konkrete markedssituation, dels under hensyn til den skønsbeføjelse, som de omtvistede forordninger tillagde den. Da importen af svampekonserves til Fællesskabet for mere end 95 %'s vedkommende afsættes til Forbundsrepublikken Tyskland, må der ved bedømmelsen af sagen navnlig foretages en undersøgelse af markedssituationen i Tyskland.

12 Vedrørende denne markedssituation fremgår det af de tal, der er offentliggjort af Statistisches Bundesamt (herefter *Bundesamt)* at omfanget af importen fra tredjelande til Forbundsrepublikken Tyskland øgedes betydeligt i 1973 og 1974. I 1975 var importen den samme som i 1973. Først i 1976 faldt importen til under dette niveau, men var dog stadig større end importen i årene før 1973. Månedstallene for 1976, som Kommissionen har forelagt på Domstolens anmodning, viser kun små svingninger mellem de enkelte måneder og kan derfor næppe støtte den opfattelse, at der i juni måned ikke forelå tilbud fra tredjelande.

13 Oplysningerne om lagrene af svampekonserves i Frankrig, som Kommissionen har fået tilstillet fra Association nationale interprofessionnelle des Fruits et Légumes transformés (Sammenslutningen af frugt- og grøntsagsproducenter), viser en betydelig forøgelse af lagrene i 1974 og 1975 og en stærk lagerreduktion i 1976. Ifølge statistikkerne fra Bundesamt var de årlige tal for importen af svampekonserves fra EF-lande til Forbundsrepublikken Tyskland derimod konstant, ikke blot i den relevante periode, men i alle årene fra 1972 til 1978. Hvad denne import angår, svinger også månedstallene for 1976 kun lidt.

14 Vedrørende de faktiske priser på det tyske marked har sagsøgeren i hovedsagen fremlagt en skrivelse fra en varemægler i Hamburg, som indeholder en liste over priserne på svampekonserves fra tredjelande, som mægleren fik toldbehandlet fra august 1974 til december 1976. Denne liste, som ikke angiver omfanget af den pågældende import, viser en prisstigning på fra 60 % til 70 % mellem begyndelsen af perioden og juli måned 1976.

15 En så betydelig stigning, som i øvrigt må siges at være baseret på ufuldstændige oplysninger, bekræftes ikke af Bundesamts statistikker, hvoraf det fremgår, at stigningen i priserne på svampekonserves fra tredjelande i den nævnte periode ikke oversteg ca. 30 %. Det skal i denne forbindelse understreges, at tredjelandenes tilbudspriser i 1974, jf. betragtningerne til forordning nr. 2107/74, lå ca. 20-30 % under fællesskabsindustriens fremstillingspris.

16 Hvad endelig angår priserne på EF-produkter, viser tallene fra Bundesamt, *at* der var et kraftigt prisfald i årene 1972-1974, *at* priserne blev rettet lidt op i 1975, og *at* de steg betydeligt i 1976, men dog først i de sidste måneder i dette år — for hvilket der i øvrigt ikke forelå tal, da de omtvistede forordninger blev vedtaget — nåede op på niveauet fra årene før 1972, udtrykt i DM.

17 Under disse omstændigheder kan det ikke bestrides, at Kommissionen har holdt sig inden for grænserne af sit skøn, da den ved udstedelsen af de anfægtede forordninger fandt, at markedssituationen ikke tillod, at beskyttelsesforanstaltningerne fra 1974 blev ophævet.

18 Det præjudicielle spørgsmål vil derfor være at besvare således, at gennemgangen af Kommissionens forordninger nr. 1412/76 og nr. 2284/76, henholdsvis af 18. juni 1976 og 21. september 1976, intet har frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 25. marts 1981, for ret:

Gennemgangen af Kommissionens forordninger nr. 1412/76 og nr. 2284/76, henholdsvis af 18. juni 1976 og 21. september 1976, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. maj 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling