DOMSTOLENS KENDELSE
12. juni 1992 *

I sag C-29/92,

Asia Motor France, et fransk selskab med hjemsted i Luxembourg, m.fl. ved advokat Jean-Claude Fourgoux, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Schiltz, 4, rue Béatrix de Bourbon,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. Wainwright og V. Melgar, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste som led i turnusordningen for embedsmænd fra medlemsstaterne, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos R. Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående annullation af Kommissionens beslutning af 5. december 1991, hvori det afvises at fastslå, at den franske administrative praksis skal betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der hindrer den frie bevægelighed i strid med EØF-traktatens artikel 30,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg, J. L. Murray og D. A. O. Edward,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: J.-G. Giraud,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. februar 1992 har Asia Motor France og fire andre selskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 5. december 1991, hvori det afvises at fastslå, at den franske administrative praksis skal betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der hindrer den frie bevægelighed i strid med EØF-traktatens artikel 30.

2 Sagsøgerne driver virksomhed i form af indførsel til Frankrig af og handel dér med køretøjer af japanske mærker, der er blevet bragt i fri omsætning i andre af Fællesskabets medlemsstater, nemlig Belgien og Luxembourg.

3 Da en af de sagsøgende virksomheder mente at lide tab på grund af en retsstridig kartelaftale mellem de fem store japanske importører i Frankrig, som blev beskyttet af den franske regering, indgav den den 18. november 1985 en klage til Kommissionen under henvisning til traktatens artikel 30 og 85. Denne klage blev fulgt

op af en ny klage rettet mod de fem store importører, som fire af de sagsøgende virksomheder indgav den 29. november 1988. Efter at den femte sagsøger havde indgivet en klage over forskellige virksomheders adfærd, besluttede Kommissionen den 9. august 1990 at behandle alle sagerne samlet.

4 Ved skrivelse af 9. juni 1989 anmodede Kommissionen de pågældende importører, klagerne var rettet mod, om en række oplysninger. Ved skrivelse af 20. juli 1989 instruerede den franske minister for industri og fysisk planlægning importørerne om, at de ikke skulle besvare Kommissionens spørgsmål.

5 I oktober 1989 underrettede Kommissionen sagsøgerne om, at den havde anmodet den franske regering om en række oplysninger.

6 Da Kommissionen derefter ikke foretog sig yderligere, tilstillede sagsøgerne den 21. november 1989 Kommissionen en skrivelse, hvori de opfordrede den til at tage stilling til de klager, de havde indgivet efter traktatens artikel 30 og 85. Da Kommissionen fortsat ikke reagerede, anlagde fire af de sagsøgende selskaber den 20. marts 1990 passivitets- og erstatningssøgsmål ved Domstolen. Ved kendelse af 23. maj 1990 (sag C-72/90, Asia Motor m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2181) afviste Domstolen passivitets- og erstatningssøgsmålet for så vidt angår traktatens artikel 30 og henviste sagen til Retten i Første Instans for så angår traktatens artikel 85 og ansvaret på grundlag heraf.

7 Den 8. maj og den 9. august 1990 meddelte Kommissionen sagsøgerne, at den fandt, at deres klager skulle afvises, og opfordrede dem til at fremsætte deres bemærkninger, jf. artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli

1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42). Den 29. juni og den 28. september 1990 fremkom sagsøgerne over for Kommissionen med deres argumentation, hvori de anfægtede den stilling, Kommissionen havde til hensigt at indtage.

8 Ved skrivelse af 5. december 1991 meddelte Kommissionen sagsøgerne, at den afviste de to klager baseret på hhv. artikel 30 og artikel 85. Hvad angår artikel 30 blev det i skrivelsen afvist at anvende denne bestemmelse, »da der på baggrund af den fælles handelspolitik ikke er nogen EF-hensyn, der gør sig gældende«. Det er denne skrivelse, der — for så vidt som den vedrører artikel 30 — er genstand for nærværende søgsmål. Der er anlagt en parallel sag ved Retten i Første Instans for så vidt angår artikel 85.

9 Ved begæring indgivet den 18. marts 1992 er Kommissionen fremkommet med en formalitetsindsigelse, jf. artikel 91, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

10 Kommissionen har i den forbindelse påberåbt sig tre anbringender. Den har for det første gjort gældende, at annullationssøgsmål som de foreliggende principielt skal afvises, da indledningen af proceduren i artikel 169 er et led i en administrativ fase, som ikke indebærer nogen bindende retsakt fra Kommissionen (jf. dom af 1.3.1966, sag 48/65, Lütticke, Sml. 1965-1968, s. 169, org. ref.: Rec. s. 27). Sagens genstand er således ikke en beslutning som omhandlet i traktatens artikel 173.

11 Kommissionen har for det andet henvist til, at den ikke har pligt til at indlede en procedure i henhold til artikel 169, men at den derimod i så henseende råder over en skønsbeføjelse, som indebærer, at private hverken kan kræve, at institutionen indtager et bestemt standpunkt, eller anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens afvisning heraf (jf. dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, og af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, samt kendelse af 23.5.1990, Asia Motor m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor).

12 Kommissionen har endelig gjort gældende, at den anfægtede foranstaltning ikke berører sagsøgerne individuelt. Afvisningen af at indlede traktatbrudsproceduren i artikel 169 mod den franske stat og skrivelsen af 5. december 1991, hvormed sagsøgerne blev underrettet om Kommissionens stillingtagen, berører kun den franske stat.

13 Sagsøgerne har anført, at selv om Kommissionen i den administrative fase i proceduren i artikel 169 råder over en skønsbeføjelse, giver omstændighederne i nærværende sag på grund af deres atypiske karakter grundlag for undtagelsesvist at antage et annullationssøgsmål til realitetsbehandling.

14 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at Kommissionen anvendte en fælles procedure ved behandlingen af de to klager på grundlag af traktatens artikel 85 og 30, nemlig proceduren i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81). I medfør af artikel 6 i forordning nr. 99/63, jf. ovenfor, som supplerer forordning nr. 17, sendte Kommissionen skrivelsen af 5. december 1991, der udgør en endelig stillingtagen. Skrivelsen af 5. december 1991 må sidestilles med en endelig beslutning, der kan være genstand for søgsmål, jf. Retten i Første Instans' praksis (dom af 10.7.1990, sag T-64/89, Automec, Sml. II, s. 367). Denne praksis gælder ganske vist kun klager vedrørende aftaler og misbrug af en dominerende stilling, men dette ændrer i relation til spørgsmålet om anvendelse af artikel 30 ikke noget ved, at Kommissionens beslutning om at afvise klagen er af endelig karakter.

15 Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at skrivelsen af 5. december 1991 medfører, at de bliver forpligtet til at indordne sig under den franske regerings politik, selv om den er i strid med virkeliggørelsen af fællesmarkedet, og selv om Frankrig på intet tidspunkt officielt har anmodet om tilladelse til at indføre en beskyttelsesforanstaltning, jf. traktatens artikel 115. Den efterfølgende godkendelse af den franske stats traktatstridige adfærd må således sidestilles med en vedtagelse af en beskyttelsesforanstaltning, uden at de materielle og formelle betingelser

herfor var opfyldt. Sagsøgerne finder, at Kommissionen således har bevæget sig uden for sin egentlige opgave, og at den ikke har respekteret formålet med den administrative fase i proceduren i traktatens artikel 169. De har henvist til, at Domstolen i sin dom af 5. marts 1986 (sag 59/84, Tezi mod Kommissionen, Sml. s. 887) udtalte, at de i traktatens artikel 115 hjemlede undtagelser skal fortolkes snævert, fordi de udgør en afvigelse fra traktatens artikel 9 og 30 og en hindring for gennemførelsen af den fælles handelspolitik. Sagsøgerne har desuden påpeget, at Domstolen i sin dom af 14. december 1962 (forenede sager 2/62 og 3/62, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 339, org. ref.: Rec. s. 815) fastslog, at ansøgninger om beskyttelsesforanstaltninger, som indgives efter at Kommissionen har fremsat en begrundet udtalelse om en medlemsstats adfærd, ikke kan afbryde proceduren.

16 Efter sagsøgernes opfattelse må Domstolen kunne træffe afgørelse om retmæssigheden af indholdet af skrivelsen af 5. december 1991, der bevidst synes udformet således, at den ud fra virkningerne er i strid med Domstolens praksis, hvorefter Kommissionen ikke ved sin stillingtagen og i en begrundet udtalelse efter artikel 169 kan fritage en medlemsstat for at overholde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten, eller forhindre borgerne i ved domstolene at gøre de rettigheder, som traktaten tillægger dem, gældende over for en medlemsstats love eller forvaltningsakter, der muligvis er uforenelige med fællesskabsretten (dom af 27.5.1981, forenede sager 142/80 og 143/80, Salengo, Sml. s. 1413). I det foreliggende tilfælde kan dette princip kun håndhæves ved hjælp af artikel 169. Da sagsøgerne er under likvidation, har deres likvidator nemlig af mangel på likvide midler måttet bringe de verserende nationale sager til ophør, hvorfor Kommissionens stillingtagen ikke længere kan gøres til genstand for en legalitetsprøvelse gennem et præjudicielt spørgsmål, en procedure, som anerkendes at skulle kunne anvendes i tilfælde, hvor annullationssøgsmål mod beslutninger på grundlag af traktatens artikel 169 ikke kan antages til realitetsbehandling.

17 Sagsøgerne har endelig gjort gældende, at beslutningen ud fra indholdet og rækkevidden berører dem umiddelbart og individuelt, jf. traktatens artikel 173, stk. 2. Det i Domstolens dom af 15. juli 1963 (sag 25/62, Plaumann, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197) fastslåede princip om, at andre personer end en beslutnings adressat kan være individuelt berørt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk

situation, der adskiller dem fra andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. De sagsøgende importører kan anses for individuelt berørt, idet de udgjorde en lille gruppe erhvervsdrivende, som Kommissionen kendte (dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki, Sml. s. 207). I øvrigt anerkendte Domstolen i sin dom af 1. juli 1965 (forenede sager 106/63 og 107/63, Töpfer, Sml. 1965-1968, s. 67, org. ref.: Rec. s. 525), at Kommissionens tilladelse til eller godkendelse af en foranstaltning til beskyttelse af et marked kunne berøre nogle virksomheder direkte, således at disse kunne anlægge annullationssøgsmål.

18 Det fremgår af procesreglementets artikel 92, stk. 1, at når »det [er] åbenbart, at Domstolen ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at sagen må afvises, kan Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse«.

19 Sagsøgerne har for Domstolen nedlagt påstand om »annullation af Kommissionens beslutning af 5. december 1991, hvori det afvises at fastslå, at den franske stats administrative praksis skal betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der hindrer den frie bevægelighed i strid med artikel 30«.

20 Det eneste positive resultat, sagsøgerne ville kunne have opnået med deres klage, ville have været, at Kommissionen havde indledt en traktatbrudsprocedure mod Frankrig.

21 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis (jf. domme af hhv. 1.3.1966, Lütticke mod Kommissionen, af 14.2.1989, Star Fruit mod Kommissionen, og af 17.5.1990, Sonito m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor), at borgerne ikke kan anfægte en afvisning fra Kommissionens side af at indlede en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat.

22 Sagen bør herefter afvises, uden at der skal tages stilling til de øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 12. juni 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident