KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT
DEN 22. MAJ 1978 [1]

Simmenthal S.p.A.
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 92/78 R

I sag 92/78 R

SIMMENTHAL S.P.A., Aprilia (Italien), repræsenteret af advokaterne Emilio Cappelli og Paolo de Caterini, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

afsiger

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL

følgende

KENDELSE

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, kan sammenfattes således:

1. a) Ifølge artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 (I), s. 179; org. ref. JO L 148, s. 24) opkræves der en importafgift »ved indførsel i Fællesskabet af det ... nævnte frosne kød«.

Ifølge denne forordnings artikel 14, i dens oprindelige affattelse, kunne dog kød, bestemt til fremstilling af konserves og uden indhold af andre karakteristiske bestanddele end oksekød og sky — herefter »konserves af oksekød/sky«

1 — Processprog: Italiensk.

— på visse betingelser indføres under fuldstændig suspension af importafgiften.

Den 14. februar 1977 vedtog Rådet forordning nr. 425/77 (EFT L 61, s. 1), der bl.a. ændrede artikel 14 i forordning nr. 805/68. Ændringerne blev, for så vidt de er af betydning i det foreliggende tilfælde, hovedsagelig begrundet med, at det under hensyn til det fald i priserne, der var sket inden for Fællesskabet som følge af massive indførsler fra tredjelande, var nødvendigt at tilpasse indførselsordningen og navnlig »visse særordninger« for at undgå en gentagelse af tilsvarende situationer (se betragtningerne 2 til 5 i forordning nr. 425/77). Desuden bestemmer denne forordning især følgende:

— Også kød bestemt til fremstilling af konserves af oksekød/sky nyder for fremtiden kun godt af den fuldstændige suspension af importafgiften »på de betingelser, der fastsættes i denne artikel« (artikel 14, stk. 1, litra a) i forordningens nye affattelse);

— indførslen med fuldstændig suspension af importafgiften er »betinget af fremlæggelse af en importlicens, som udstedes inden for de mængder, der er fastsat for hvert kvartal«, og kan gøres betinget af, »at der fremlægges en købekontrakt for frosset kød, som et interventionsorgan ligger inde med« (artikel 14, stk. 3, i forordningens nye affattelse);

— Kommissionen fastsætter hvert kvartal de mængder, der kan indføres med fuldstændig suspension af importafgiften, og fastlægger »gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel« (artikel 14, stk. 4, litra a) og c) i forordningens nye affattelse).

b) Kommissionen har fastlagt de nævnte gennemførelsesbestemmelser ved forordning nr. 585/77 af 18. marts 1977 (EFT L 75, s. 5). Denne ordning, der senere blev ændret og kompletteret med Kommissionens forordninger 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), bestemmer i sin nugældende affattelse bl.a. følgende:

— med henblik på den ovennævnte fuldstændige suspension af importafgiften skal »licensansøgningen eller licensansøgningerne, der er indgivet af en og samme person, ... 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 er indgivet« (artikel 9, stk. 1, litra a) i forordning nr. 585/77).

— Licensansøgningerne kan kun 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« (artikel 11 a, stk. 2, litra a)).

c) Den 22. december 1977 vedtog Kommissionen 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«, der trådte i kraft den 1. januar 1978. Denne forordning indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

— Indførslen med fuldstændig suspension af importafgiften er ifølge artikel 1, stk. 1 »betinget af, at der fremlægges en kontrakt om køb af frosset oksekød fra et interventionsorgan indgået i overensstemmelse med nærværende forordning«.

— Ifølge artikel 1, stk. 2, sker salget ved licitation i overensstemmelse med Kommissionens forordning nr.

216/69 af 4. februar 1969 (EFT (I), s. 28; org.ref. JO L 28, s. 10) med forbehold af særlige og afvigende bestemmelser i forordning nr. 2900/77.

Forordning nr. 216/69 vedrører »de nærmere regler for afsætningen af det af interventionsorganerne købte frosne oksekød«; den foreskriver licitation som en af metoderne til bestemmelse af salgsprisen og fastlægger enkelthederne herved; mindstesalgspriserne fastsættes af Kommissionen; såfremt den budte pris er lavere end mindstesalgsprisen, antages budet ikke; tilslag meddeles dem, der afgiver det højeste bud, og afgives flere bud til samme pris, fordeler interventionsorganet enten den disponible mængde eller foretager en tildeling ved lodtrækning.

— Interventionsorganerne udskriver særlige kvartalsvise licitationer »inden for rammerne af ordningen med licitation«; en generel licitationsbekendtgørelse offentliggøres senest på datoen for offentliggørelsen af den første af de særlige licitationer (artikel 2, stk. 1 og 2, 1. afsnit).

— »Bud kan kun indgives for de to første dage i hvert kvartal. Den første gang kan de dog kun indgives i perioden fra 20. til 30. januar 1978« (artikel 3, stk. 1).

— »For at kunne tages i betragtning skal budet omfatte en samlet mængde på mindst 5 tons og højst 100 tons . . .« (artikel 3, stk. 4).

d) Navnlig under henvisning til sine egne forordninger nr. 216/69, 2900/77 og 2901/77 har Kommissionen i Tidende C 11 af 13. januar 1978 på side 16 offentliggjort en »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«.

I samme nummer af Tidende, på side 34, offentliggjordes »licitationsbekendtgørelse nr. It P 1 — forordning (EØF) nr. 2900/77 — over salg af frosset, ikke- udbenet oksekød, som det italienske interventionsorgan ligger inde med«. Ifølge denne licitationsbekendtgørelse »sælger [nævnte interventionsorgan] ca. 4 000 tons frosset ikke-udbenet oksekød«, og dette sker »i overensstemmelse med bestemmelserne [i ovennævnte almindelige licitationsbekendtgørelse]. Kun bud, der er [det italienske interventionsorgan] i hænde senest den 30. januar 1978, bliver taget i betragtning.«

e) Den 15. februar 1978 vedtog Kommissionen beslutning nr. 78/258/EØF (EFT L 69, s. 36), der er rettet til alle medlemsstater, og som navnlig henviser til den nye artikel 14 i forordning nr. 805/68 og til forordningerne nr. 216/69, 585/77, 2900/77 og 2901/77:

— ifølge sin artikel 1, stk. 1, og sit bilag fastsætter denne beslutning »de mindstesalgspriser for det af interventionsorganerne oplagrede frosne oksekød, der skal tages i betragtning i forbindelse med licitationen i henhold til forordning (EØF) nr. 2900/77, for hvilken fristen for indlevering af bud udløber den 30. januar 1978«, dvs. for den første kvartalsvise licitation i 1978 (jf. artiklerne 2 og 3, stk. 1, i forordning nr. 2900/77).

— Beslutningens artikel 2 fastsætter »for tidsrummet fra 1. januar til 31. marts 1978« maksimumsmængderne af kød, bestemt til fremstilling af konserves af oksekød/sky, som er godkendt til indførsel med fuld suspension af importafgiften, til 5 027 tons.

2. Ved søgsmål mod Kommissionen indgået til justitskontoret den 13. april 1978 og senere ændret ved et »korrigendum«, har sagsøger hovedsagelig

nedlagt påstand om, at det statueres, at de nedenfor angivne retsakter er »ugyldige i den i EØF-traktatens artikler 173 og 174 forudsatte betydning«:

— beslutning nr. 78/258;

— den ovenfor under pkt. 1 d) nævnte almindelige licitationsbekendtgørelse;

— licitationsbekendtgørelse nr. It P 1;

— forordning nr. 585/77, særlig dens artikler 11 og 11 a;

— forordning nr. 2900/77;

— forordning nr. 2901/77, »især med henblik på fuld suspension af importafgiften inden for rammerne af den særlige indførselsordning for frosset oksekød«.

Til støtte for sit krav anfører sagsøger bl.a. følgende:

1. Den af Rådet indførte ordning er et led i sikringen af en tilfredsstillende forsyning af Fællesskabets konservesindustri. Denne industri er nemlig netop som følge af oprettelsen af den fælles markedsordning for oksekød blevet stillet ringere end sine konkurrenter uden for Fællesskabet, for hvilke verdensmarkedet frembyder meget udstrakte forsyningsmuligheder.

   Ændringen af den nævnte ordning, således som den fremgår af den ved forordning nr. 425/77 gennemførte ændring af artikel 14 i forordning nr. 805/68, undergiver den industrigren, som sagsøger hører til, en mindre fri ordning, for så vidt som den sætter fællesskabsmyndighederne i stand til fuldt ud at kontrollere indførslen af frosset kød, navnlig ved at gøre det muligt for dem at fastsætte de maksimumsmængder, som kan indføres med suspension af importafgiften, og at betinge suspension af fremlæggelsen af en købekontrakt for kød, som et interventionsorgan ligger inde med (den såkaldte »koblings«- (»abbinamento«-)ordning.

2. Den nye ordning kunne godt have fungeret tilfredsstillende, hvis Kommissionen fornuftigt og rigtigt havde udøvet de beføjelser, der er tillagt den af Rådet. De anfægtede retsakter og virkningerne heraf viser imidlertid, at dette ikke har været tilfældet. Kommissionen har nemlig:

   — fastsat et for lavt niveau for de mængder, der kan indføres med suspension af importafgiften;

   — besluttet at anvende »koblings«-ordningen i henhold til forkerte gennemførelsesbestemmelser:

   først og fremmest har den tilladt alt for mange at deltage i licitationerne; de virkelige forarbejdningsvirksomheder er altså blevet mødt med konkurrence fra et praktisk taget uendeligt antal erhvervsdrivende, som således er i stand til senere at sælge det indførte kød uden importafgift til forarbejdningsvirksomhederne på særdeles fordelagtige betingelser for sig selv;

   endvidere har Kommissionen begrænset hvert enkelt bud, der er afgivet som svar på indhentningen af tilbud, til en maksimumsmængde på 100 tons og i øvrigt gjort antagelsen af tilbudene afhængig af alle mulige andre restriktive betingelser;

   særlig for sagsøger har den pågældende ordning medført uantagelige følger:

   — sagsøger er en virksomhed, der årligt forarbejder over 20 000 tons oksekød; under hensyn til disse varers kvalitative egenskaber er sagsøger tvunget til for en stor del at indføre kød fra tredjelande;

   for andet, tredje og fjerde kvartal af 1977 opnåede sagsøger imidlertid importlicenser for helt ubetydelige mængder (henholdsvis 12, 12 og 5,8 tons); ved den

første licitation i 1978 blev sagsøgers ansøgning ene og alene afslået, fordi budet viste sig at være lavere end den af Kommissionen fastsatte mindstepris;

for i det mindste delvis at kunne forsyne sig på det ydre marked har sagsøger følgelig måttet »underkaste sig ydmygende og byrdefulde forhandlinger for at skaffe sig de mængder, der er opnået af den hærskare af ikke-forarbejdende importører, for hvilke fællesskabsmyndighedernes uigennemtænkte forvaltning af den særlige indførselsordning har åbnet snylteragtige fortjenstmarginer, der er lige så tåbelige som uberettigede«.

3. a) Samme dag, den 13. april 1978, nedlagde sagsøger følgende påstand for Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikler 185 og 186 samt artikel 83, stk. 1, i procesreglementet:

1. »I det omfang, det er muligt, udsættes virkningerne af beslutning ... 78/258 ..., og Kommissionen tilpligtes foreløbig at pålægge de nationale myndigheder at udsætte udstedelsen af importlicenser, der svarer til de købekontrakter, som de bydende har indgået med interventionsorganerne«;
2. »anvendelsen af den særlige indførselsordning for frosset oksekød, bestemt til forarbejdningsindustrien, udsættes indtil offentliggørelsen af den endelige dom«.

Til støtte for den mellemkommende påstand anfører sagsøger bl.a. følgende, i øvrigt under henvisning til stævningen i hovedsagen:

Af de i stævningen anførte grunde har sagsøger lidt et særdeles alvorligt tab, som tilmed kan gentage sig og forværres i fremtiden, og som, hvis der ikke i tide træffes egnede foranstaltninger, ikke senere vil kunne afhjælpes, end ikke hvis der gives sagsøger medhold i hovedpåstanden. Hvis de begærede foreløbige forholdsregler ikke træffes, og selv om Domstolen fremskynder sagens afgørelse, vil det nemlig sandsynligvis ikke være muligt at undgå, at Kommissionen udbyder de mængder kød, der skal indføres i andet og tredje kvartal af 1978, i licitation med den virkning, at disse mængder, som tidligere, drejes mod andre erhvervsdrivende end de industrielle forarbejdningsvirksomheder.

b) I de bemærkninger, som den har indgivet til justitskontoret den 24. april 1978, påstår Kommissionen begæringen om foreløbige forholdsregler afvist og udsættelse af spørgsmålet om sagsomkostningerne. Til støtte for sin påstand fremsætter Kommissionen følgende anbringender:

1. Første punkt i påstanden

Det er umuligt at ophæve virkningerne af beslutning nr. 78/258 to måneder efter dennes vedtagelse. Ansøgningerne om licenser skulle indgives i løbet af det kvartal, hvori den forudgående købekontrakt var indgået, og følgelig, i det foreliggende tilfælde, før den 31. marts 1978. Ansøgningerne vedrørende kontrakter, indgået i løbet af nævnte kvartal, er altså for længst indgivet, og de hertil knyttede licenser blev udstedt umiddelbart i overensstemmelse med artikel 11 a, stk. 6, i forordning nr. 585/77. De berørte har således erhvervet rettigheder, som de ikke kan fratage med tilbagevirkende kraft.

En ophævelse med tilbagevirkende kraft af virkningerne af den omtvistede beslutning er ikke nødvendig for beskyttelsen af en berettiget interesse hos sagsøger. Denne kan såvel på Fælleskabets marked som på verdensmarkedet skaffe sig alt det kød, han har behov for; i øvrigt kan han deltage i licitationerne på de i fællesskabsbestemmelserne opstillede betingelser. Hans bud blev ikke

antaget i forbindelse med den sidste licitation af den enkle grund, at det ikke var tilstrækkeligt højt. Den interesse, sagsøger gør gældende i det foreliggende tilfælde, består følgelig blot i et ønske om ikke at skulle betale højere købspriser, end det behager ham. Begæringen indebærer således et krav om fortrinsbehandling i forhold til konkurrenterne. I øvrigt skades denne økonomiske interesse hos sagsøger ikke på uoprettelig måde i tilfælde af, at hans krav ikke imødekommes; hvis Domstolen i hovedsagen skulle fastslå, at Kommissionen har krænket sagsøgers rettigheder, kan denne nemlig kræve erstattet den skade, han måtte have lidt.

De foranstaltninger, der er begæret, såvel i hovedsagen som inden for rammerne af nærværende sag, står helt i misforhold til den tilstræbte fordel. For at kunne opnå fritagelse med henblik på en nødvendigvis begrænset indførsel, kræver sagsøger ophævelse af salget af oksekød i hele Fællesskabet og tilbagetrækning af de herfor udstedte importlicenser fra indehaverne af disse licenser, for en mængde på nærved 13 000 tons.

Selv forudsat den anfægtede beslutning annulleres, følger det i øvrigt ikke heraf, at sagsøger kan forlange at få tilslag for hele den mængde kød, som han ønsker at erhverve, og til en pris, som passer ham. Desuden er Fællesskabet heller ikke forpligtet til at suspendere anvendelsen af importafgiften udelukkende til fordel for sagsøger. Den eneste virkning for Fællesskabet ville være pligten til at foranstalte en ny indkaldelse af tilbud, hvori sagsøgte naturligvis kunne deltage på lige fod med alle andre handlende.

2. Andet punkt i påstanden

Sagsøger tilsigter gennem en foreløbig forholdsregel at hidføre det resultat, som han ønsker at opnå med hovedsagen. Ifølge Kommissionen må dette søgsmål imidlertid afvises af grunde, som den gør nærmere rede for.

Den begærede forholdsregel er blottet for enhver praktisk værdi. En udsættelse af hele ordningen ville fratage alle berørte handlende i Fællesskabet muligheden for at nyde godt af de fordele, som følger af iværksættelsen af nævnte ordning, uden for så vidt at tillægge sagsøger den fordel, han søger at opnå, og så meget desto mere, uden at give ham ret til for fremtiden at indføre kød uden importafgift.

c) Parterne har den 8. maj 1978 afgivet mundtlige indlæg for Domstolens præsident.

Grunde

Det første punkt i påstanden

1 Det første punkt i påstanden indeholder et krav om udsættelse »i det omfang, det er muligt«, af virkningerne af Kommissionens beslutning nr. 78/258, således at denne udsættelse sker foreløbigt, og »Kommissionen tilpligtes ... at pålægge de nationale myndigheder at udsætte udstedelsen af importlicenser, der svarer til de købekontrakter, som de bydende har indgået med interventionsorganerne«.

2 Denne beslutning fastsætter i sin første artikel de mindstesalgspriser for kød, »der skal tages i betragtning i forbindelse med licitationen i henhold til forordning (EØF) nr. 2900/77, for hvilken fristen for indlevering af bud udløb den 30. januar 1978«;

3 artikel 2 i denne beslutning fastsætter »for tidsrummet fra 1. januar til 31. marts 1978« de maksimumsmængder af kød, der er bestemt til forarbejdningsindustrien og godkendt til indførsel med suspension af importafgiften;

4 det er ubestridt, at ansøgningerne om importlicenser for de mængder, som kunne indføres på ovennævnte betingelser i løbet af det ovenfor omhandlede tidsrum, ifølge de gældende bestemmelser skulle indgives inden den 31. marts 1978;

5 artikel 11 a, stk. 6, i forordning nr. 585/77 bestemmer i øvrigt, at »licensen udstedes straks til ansøgeren«;

6 sagsøger har ganske vist hævdet under retsmødet, at der for Italiens vedkommende, så vidt han kan se, endnu ikke er foretaget udlevering af alle de omhandlede licenser til de interesserede af de nationale myndigheder.

7 Selv om det hypotetisk antages, at denne opfattelse er rigtig, bør det understreges, at den anfægtede beslutning retter sig til alle medlemsstater, og at det må formodes, at størstedelen af disse licenser i mellemtiden allerede er blevet udleveret inden for hele Fællesskabet, således at den anfægtede beslutning i denne henseende har udtømt sine særlige virkninger og altså ikke længere kan gøres til genstand for en forholdsregel om udsættelse.

8 En begrænsning af rækkevidden af den begærede forholdsregel til licenser, som endnu ikke er tildelt, vil i øvrigt svare til, at de berørte fratages en ret, som de har i henhold til gældende fællesskabsbestemmelser;

9 hvis det antages, at dommeren er beføjet til at foreskrive en foreløbig forholdsregel med så alvorlige følger for rettigheder og interesser hos tredjemænd, som ikke er parter i tvisten og altså ikke har kunnet høres, er en sådan forholdsregel under alle omstændigheder kun berettiget, hvis det viser sig, at sagsøger i mangel heraf udsættes for en situation, der kan bringe selve hans eksistens i fare.

10 Da dette ikke er tilfældet her, vil det første punkt i påstanden være at forkaste.

Det andet punkt i påstanden

11 Det andet punkt i påstanden indeholder et krav om, at »anvendelsen af den særlige indførselsordning for frosset oksekød, bestemt til forarbejdningsindustrien, udsættes indtil offentliggørelsen af den endelige dom«.

12 Dette krav skal hovedsagelig ses i forbindelse med de forordninger, der er udstedt af Kommissionen med henblik på iværksættelsen af artikel 14 i forordning nr. 805/68, som ændret ved Rådets forordning nr. 425/77, i det omfang sagsøger har anfægtet disse forordninger under hovedsagen.

13 Ved vedtagelsen af de omtvistede bestemmelser har Kommissionen udført den opgave, som var betroet den af Rådet i henhold til ovennævnte artikel 14, stk. 4, dvs. at fastlægge den nærmere gennemførelse af denne bestemmelse;

14 det tilkommer ikke Domstolen i givet fald at udtale sig inden for rammerne af en hastesag om lovligheden af de bestemmelser, hvormed Kommissionen har fastlagt nævnte gennemførelse, idet en sådan beføjelse kun tilkommer den, når den træffer afgørelse i hovedsagen;

15 det er tilstrækkeligt at fastslå, at en imødekommelse af den mellemkommende begæring vil medføre, at alle gennemførelsesbestemmelserne til artikel 14 i forordning nr. 805/68 bliver skadet;

16 den foreliggende begæring sigter altså i det væsentlige på at fratage den nævnte artikel 14 enhver virkning, indtil Domstolen har truffet afgørelse i hovedsagen;

17 som det i øvrigt følger af betragtningerne 2 til 5 til forordning nr. 425/77, var den ved denne forordning indførte ændring af artikel 14 i forordning nr. 805/68 begrundet i ønsket om at undgå en gentagelse af den situation, som allerede tidligere havde foreligget, og som havde bestået i et fald i markedspriserne som følge af massive indførsler;

18 det følger heraf, at den begærede forholdsregel ville kunne medføre alvorlige forstyrrelser på markedet for oksekød og skade interesserne hos et uberegneligt antal landbrugere og erhvervsdrivende.

19 Ved sin rækkevidde og sine mulige følger ville en sådan foranstaltning stå i misforhold til den individuelle interesse, som sagsøger ønsker at beskytte.

20/21 Selv om sagsøger har gjort gældende i retsmødet, at han kunne stille sig tilfreds med mindre indgribende foreløbige forholdsregler end dem, der er genstand for hans mellemkommende begæring, har han dog ikke formuleret nogen nøjagtig påstand i så henseende.

22 Også det andet punkt i påstanden vil følgelig være at afvise under hensyn til de nævnte omstændigheder.

23 Afgørelsen med hensyn til sagsomkostningerne udsættes indtil den endelige dom i sag 92/78.

Ud fra disse grunde bestemmer

PRÆSIDENTEN

følgende i sagen vedrørende foreløbige forholdsregler:

1. **Begæringen afvises;**
2. **afgørelse om sagsomkostningerne udsættes.**

Luxembourg den 22. maj 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident