I sag 112/80

angående en anmodning, som Hessisches Finanzgericht — VII afdeling — i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

FIRMA ANTON DÜRBECK, Frankfurt am Main,

mod

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT AM MAIN-FLUGHAFEN,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 687/79 af 5. april 1979 (EFT L 86, s. 18) sammenholdt med ændringsforordningerne nr. 797/79 af 23. april 1979 (EFT L 101, s. 7) og nr. 1152/79 af 12. juni 1979 (EFT L 144, s. 13),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ved forordning nr. 687/79 af 5. april 1979 indførte Kommissionen beskyttelsesforanstaltninger i medfør af artikel 29 i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423).

Foranstaltningerne bestod bl.a. i, at overgang til fri omsætning af fra Chile indførte æbler, som ikke anvendes til fremstilling af æblecider eller æblesaft, suspenderedes i perioden 25. april — 15. august 1979.

Af forskellige grunde udsatte Kommissionen derefter to gange den nævnte periodes ikrafttrædelse.

Ved forordning nr. 797/79 af 23. april 1979 blev ikrafttrædelsestidspunktet udsat til 5. maj 1979 for de af forordning nr. 687/79 omfattede æbler, som transporteredes med fragtskibe, der ikke havde forladt Chile senere end den 12. april 1979 med en fællesskabshavn som bestemmelsessted.

Ved forordning nr. 1152/79 af 12. juni 1979 blev overgangen til fri omsætning først suspenderet pr. 17. juni 1979, såfremt de skibe, der transporterede æblerne fra Chile, havde nået en fællesskabshavn inden den 19. maj 1979.

Den 13. juli 1979 begærede Chile i henhold til GATT's artikel XXIII-2 konsultationer i medfør af denne traktat om de nævnte beskyttelsesforanstaltninger, som Chile fandt stridende mod bestemmelserne i GATT.

Den 25. juli 1979 anmodede Firma Anton Dürbeck (herefter benævnt Dürbeck), sagsøgeren i hovedsagen, der driver virksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland med en gros-handel og import af frugt og grønsager, de tyske myndigheder om at ekspedere to kartoner spiseæbler fra Chile, med en vægt på 45 kg og transporteret til Forbundsrepublikken Tyskland med fly, til fri omsætning. De tyske toldmyndigheder afslog begæringen om toldbehandling under henvisning til artikel 1 i forordning nr. 687/79 samt de senere forordninger nr. 797/79 og 1152/79, idet de fandt, at den pågældende indførsel var omfattet af forordningerne, skønt disse kun udtrykkeligt omfattede indførsler, der skete pr. skib og ikke med fly. Denne afgørelse blev af sagsøgeren i hovedsagen indbragt for Hessisches Finanzgericht under påberåbelse af, at dens retlige grundlag, nemlig Kommissionens forordning nr. 687/79, var i strid med forordning nr. 1035/72 samt Rådets forordning nr. 2707/72 af 19. december 1972 (EFT 1972 (31. december) s. 3; org.ref. JO L 291, s. 3).

Med henblik på afgørelsen af det således rejste problem har Hessisches Finanzgericht ved kendelse af 24. marts 1980 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 687/79 af 5. april 1979 (EFT L 86, s. 18), jf. ændringsforordningerne nr. 797/79 af 23. april 1979 (EFT L 101, s. 7) og nr. 1152/79 af 12. juni 1979 (EFT L 144, s. 13), gyldig?«

Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolens justitskontor den 18. april 1980.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Dürbeck ved advokaterne Ehle, Feldmann, Schiller og Eyl, Köln, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

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 dog anmodet Kommissionen om inden den 31. oktober 1980 at fremlægge en oversigt over prisudviklingen for spiseæbler og de producerede mængder i Fællesskabet i årene 1976-1977, 1977-1978 og 1978-1979 og under den mundtlige forhandling at meddele nærmere oplysninger om situationen vedrørende den af Chile mod Fællesskabet indledte procedure for de under GATT kompetente myndigheder, samt i givet fald om resultatet heraf.

II — Indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Indledningsvis gennemgår *Dürbeck* den situation, som ligger til grund for sagen

Dürbeck har herved først fremhævet, at firmaet allerede i november 1978 kontraherede med et chilensk eksportfirma om en samlet mængde på ca. 300 000 kasser chilenske spiseæbler for den importperiode, der begyndte i slutningen af marts 1979.

Dürbeck har endvidere foretaget en gennemgang af forhistorien vedrørende de af Kommissionen i april 1979 besluttede beskyttelsesforanstaltninger.

Allerede omkring årsskiftet 1978/1979 var Kommissionen bekendt med, hvilke mængder spiseæbler de fem traditionelle leverandørlande, herunder Chile, forventede at eksportere til Fællesskabet, samt de omtrentlige tal for 1978-høsten i medlemsstaterne. På trods af, at den var i besiddelse af disse oplysninger, nævnte Kommissionen dengang på intet tidspunkt muligheden for beskyttelsesforanstaltninger mod Chile eller andre eksportlande.

Efter pres fra Fællesskabets producentorganisationer, som ønskede en begrænsning af importen fra den sydlige halvkugle, så Kommissionen sig herefter foranlediget til at forhandle med de traditionelle leverandørlande om en frivillig begrænsning i eksporten.

Chile, for hvilket land Kommissionen havde fastsat en kvota på 42 000 tons, afviste at indgå aftale om en frivillig begrænsning til denne mængde, da der allerede var indgået bindende kontrakter med Fællesskabets importører for 55 000 tons (hvoraf 5 000 tons imidlertid var transitvarer, der var bestemt til Østrig).

På tidspunktet for indførelsen af beskyttelsesforanstaltningen var den herskende konjunktur på markedet for spiseæbler således i det store og hele afklaret og Kommissionen bekendt.

Det kunne forudses, at Sydafrika og New Zealand ikke fuldt ud ville udnytte de kvotaer, de havde fået tildelt ved aftalerne om frivillig begrænsning, idet de ønskede at sikre deres referencekvotaer med henblik på eventuelle fremtidige frivillige aftaler om eksportbegrænsning.

Fællesskabets æblehøst androg i 1978 ca. 6,5 millioner tons, hvilket tal — isoleret set — ifølge sagsøgeren ikke siger så meget. For at kunne bedømme situationen på æblemarkedet i april 1979 må man vide følgende:

a) i hvilket omfang der var tale om varer, der kunne gøres til genstand for intervention,

b) hvilken mængde varer, der kunne gøres til genstand for intervention, og som den 1. april 1979 endnu var oplagret i kølehuse, samt

c) såfremt dette overhovedet var nødvendigt: hvorvidt lagrene under normale markedsforhold kunne have været nedbragt hurtigere.

Ifølge udtalelser fra sagkyndige kunne i det højeste 25-30 % af det, der var oplagret af æblehøsten i 1978, gøres til genstand for intervention, da ca. 70 % af de oplagrede æbler ikke opfyldte de i henhold til den fælles markedsordning fastsatte kvalitetsnormer, og derfor ikke kunne opkøbes til tilbagetagelsesprisen eller på andet grundlag trækkes bort fra markedet.

På tidspunktet for indførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne indeholdt lagrene kun en del af de æbler, som kunne gøres til genstand for intervention. De på almindelige lagre oplagrede æbler kunne rent teknisk ikke oplagres længere end til midten eller slutningen af februar.

Endelig må det antages, at der under normale markedsforhold ville være blevet solgt betydeligt flere æbler indtil begyndelsen af 1979. Udbuddet heraf blev imidlertid fra oktober 1978 bevidst begrænset, dels for at opnå højere priser, dels for at frugtens ringe kvalitet ikke skulle blive offentligt kendt gennem en for tidlig intervention og endelig for at understrege kravet om en udvidelse af interventionsperioden.

Salgsprisen inden for en gros-handelen på de repræsentative markeder inden for Fællesskabet viste en konstant stigende tendens.

Det ovenfor anførte vil, ifølge sagsøgeren i hovedsagen, Kommissionen kunne bekræfte på grundlag af de oplysninger, den sidder inde med, hvis den opfordres hertil af Domstolen.

Under disse omstændigheder havde de af Kommissionen trufne beskyttelsesforanstaltninger således kun kunnet omfatte en merimport på ca. 8 000 tons. Den forordning, hvorved foranstaltningerne blev indført, indeholder hverken en henvisning til forordning nr. 2707/72 om fastsættelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grønsager, eller oplysning om resterende lagerbeholdninger. Desuden var der ved beskyttelsesforanstaltningernes indførelse ifølge foreliggende skøn kun importeret 35 000 tons æbler fra Chile.

Dürbeck protesterede omgående, nemlig den 10. og 12. april 1979, mod indførelsen af beskyttelsesforanstaltningen og ansøgte om dispensation for 2 000 tons spiseæbler, men Kommissionen afviste at indføre en overgangsordning for denne mængde.

Senere indførte Kommissionen imidlertid alligevel ved hhv. forordning nr. 797/79 af 23. april 1979 og forordning nr. 1152/79 af 12. juni 1979 overgangsbestemmelser, hvorved den som begrundelse for den første forordning anførte, at fællesmarkedets aftagelsesmuligheder ikke blev udnyttet fuldt ud ved indførslerne efter den 25. april 1979, og som begrundelse for den anden forordning anførte, at aftagelsesmulighederne heller ikke var blevet fuldt udnyttet ved indførslerne foretaget før den 5. maj 1979.

Disse overgangsbestemmelser kom imidlertid ikke Dürbeck til gode, da firmaet annullerede kontrakten med den chilenske eksportør samt certepartiet vedrørende det skib, som skulle have transpor-

teret varerne, efter at Kommissionen — trods gentagne opfordringer — ikke havde kunnet stille Dürbeck en overgangsordning i udsigt.

I 1980 blev der hverken indgået nye aftaler om frivillige eksportbegrænsninger mellem Kommissionen og leverandørlandene eller indført beskyttelsesforanstaltninger, selv om Fællesskabets æblehøst oversteg 7 millioner tons.

På denne baggrund er det Dürbeck's opfattelse, at forordningerne nr. 687/79, 797/79 og 1152/79 er behæftet med flere mangler, som medfører forordningernes ugyldighed. Forordningerne er nærmere bestemt i strid med følgende bestemmelser;

1) artikel 29 i forordning (EØF) nr. 1035/72 sammenholdt med artiklerne 1, 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 2707/72;

2) grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning;

3) artikel 37 i forordning (EØF) nr. 1035/72 samt EØF-traktatens artikler 39 og 110, og

4) det i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbehandling.

1) Tilsidesættelse af artikel 29 i forordning (EØF) nr. 1035/72 sammenholdt med artikelerne 1, 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 2707/72

At forordningerne er i strid med disse bestemmelser følger af, at betingelserne for at indføre en beskyttelsesforanstaltning vedrørende spiseæbler klart ikke forelå, hverken med hensyn til de faktiske eller de retlige forhold.

Det er her i første række af betydning, at forordning nr. 687/79 kun er udstedt i henhold til forordning nr. 1035/72, og overhovedet ikke henviser til forordning nr. 2707/72, som nøje fastsætter betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grønsager. Der haves derfor ingen sikkerhed for, at Kommissionen overhovedet har taget hensyn til denne forordning; allerede denne mangel kan medføre, at forordning nr. 687/79 er ugyldig.

Ifølge artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 1035/72 kan der kun indføres beskyttelsesforanstaltninger, når følgende tre betingelser er opfyldt:

— alvorlige forstyrrelser eller trussel herom;

— den alvorlige forstyrrelse skyldes indførsel af det pågældende produkt;

— virkeliggørelsen af de i EØF-traktatens artikel 39 omhandlede mål bringes i fare.

Ved vurderingen af, om den første betingelse er opfyldt, må der navnlig tages hensyn til tre faktorer, nemlig:

— omfanget af den indførsel, som er eller kan forventes gennemført;

— de disponible varer på Fællesskabets marked, samt

— de på Fællesskabets marked konstaterede priser for indenlandske varer, eller disse prisers forventede udvikling.

Vedrørende omfanget af gennemførte henholdsvis forventede indførsler anfører Dürbeck, at forskellen mellem den af Kommissionen foreslåede importkvota og den, som Chile var rede til at acceptere, kun androg 13 000 tons, hvoraf 5 000 tons kun skulle indføres i transit, idet de skulle videresendes til Østrig. I virkeligheden drejer det sig således kun

om en forskel på 8 000 tons, som målt i forhold til en æblehøst i Fællesskabet på 6 661 000 tons udgør en så ringe mængde, at der efter omfanget af de forventede indførsler ikke var grund til at frygte forstyrrelser, og da slet ikke »alvorlige forstyrrelser«. Dette gælder så meget mere, som der den 25. april 1979 kun var blevet indført ca. 36 000 tons fra Chile.

Kommissionen har heller ikke i forordning nr. 687/79 kunnet begrunde, at »de disponible varer på Fællesskabets marked« ville føre til alvorlige forstyrrelser, navnlig på den måde, at de fra Chile indførte spiseæbler ville gøre yderligere opkøbsforanstaltninger påkrævede.

Den af Kommissionen foretagne sammenligning mellem æblehøsten i Fællesskabet i høståret 1978/79 og høståret 1977/78 er i realiteten uden betydning for vurderingen af de disponible mængder på Fællesskabets marked på tidspunktet for beslutningen om beskyttelsesforanstaltningen. Det afgørende er nemlig de mængder varer, der overhovedet kunne gøres til genstand for intervention, som endvidere befandt sig i CA-lagre (Controlled Atmosphere) — der teknisk muliggjorde en oplagring ud over februar måned — og som desuden ikke i spekulationshensigt bevidst blev holdt tilbage fra markedet.

Ifølge Dürbeck's skøn kunne højst 25-30 % af de oplagrede æbler fra 1978-høsten gøres til genstand for intervention.

Vedrørende de disponible lagerbeholdninger ved indførelsen af beskyttelsesforanstaltningen har Kommissionen hævdet, at de var »væsentlig større end lagrene i samme periode i de to foregående høstår«; Kommissionen har imidlertid i denne forbindelse fortiet, at æblehøsten i høståret 1976/77 var normal, og at den i høståret 1977/78 var usædvanlig lav, hvorfor der i disse høstår ikke skete statslig intervention.

Kommissionen gik ud fra, at de oplagrede æbler under normale forhold ikke kunne afsættes inden høstårets slutning. For så vidt angår normalt oplagrede æbler skulle der imidlertid af rent tekniske grunde allerede være sket intervention i slutningen af februar 1979. For så vidt angår æbler på CA-lagre havde indførslen af friske æbler fra den sydlige halvkugle som hovedregel en gunstig virkning for deres afsætning; idet indførslerne i så henseende medførte en »marketing«-effekt.

Dürbeck anfører endvidere, at der bortset fra dette forhold var opstået relativt store lagerbeholdninger på grund af en spekulationspræget adfærd hos Fællesskabets æbleproducenter.

Den tredje faktor, der skal tages i betragtning, er, om priserne på indenlandske varer viser tendens til et usædvanligt stort fald eller til en usædvanlig stor stigning i forhold til basispriserne.

For at påvise, at der var tale om særligt lave producentpriser i sammenligning med basisprisen, har Kommissionen foretaget en sammenligning med priserne i høståret 1977/78. Denne sammenligning er mangelfuld og misvisende, da priserne i høståret 1977/78 som følge af det særligt lave høstudbytte var usædvanligt høje. Hvis priserne i høståret 1978/79 endvidere var lavere end priserne i høståret 1976/77, så er dette et udtryk for den — tidligere omtalte — ringe kvalitet af høsten i høståret 1978/79.

Kommissionen har endvidere fortiet den forventede prisudvikling og har ikke omtalt den tidligere nævnte marketingeffekt, som importen af friske æbler har for de oplagrede.

Den første af de i artikel 29 i forordning nr. 1035/72 indeholdte betingelser for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger kan derfor ikke anses for opfyldt.

Den nævnte artikel 29 kræver endvidere — bestemmelsens anden betingelse — at de alvorlige forstyrrelser på markedet er opstået »på grund af indførsel«. Dette betyder, at indførsel skal være den væsentligste årsag til den alvorlige forstyrrelse eller truslen herom.

Kommissionen har ikke udtalt sig om denne årsagssammenhæng. På grundlag af det i det foregående anførte kan det endvidere hævdes, at de af beskyttelsesforanstaltningerne omfattede indførsler af æbler fra Chile end ikke tilnærmelsesvis har været egnede til at fremkalde en alvorlig forstyrrelse på det fælles marked for æbler.

Endelig kan der ifølge artikel 29 kun indføres beskyttelsesforanstaltninger, når der foreligger en trussel om alvorlige forstyrrelser, »som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare«. Af disse mål er i nærværende sag kun tre relevante, nemlig:

— at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard,

— at stabilisere markederne, og

— at sikre forsyningerne, herunder navnlig for forbrugerne.

Indførslen af chilenske æbler har ikke truet virkeliggørelsen af disse mål, men har tværtimod fremmet dem.

De af Kommissionen indførte beskyttelsesforanstaltninger må følgelig anses for retsstridige, jf. artikel 29 i forordning nr. 1035/72. Foranstaltningerne er desuden retsstridige, fordi de strider mod proportionalitetsprincippet, da de hverken er egnede eller påkrævede.

2) Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, hvilket princip er almindeligt anerkendt i fællesskabsretten, har navnlig fundet udtryk i artikel 3, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2707/72, hvorefter beskyttelsesforanstaltninger skal tage »hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet«.

Kommissionen har et indgående kendskab til markedet for spiseæbler. Allerede ved slutningen af året forud for indførslerne har den, i hvert fald tilnærmelsesvis, kendskab til tallene for høsten i Fællesskabet og de forventede udførsler fra de tredjelande, der fungerer som leverandører. Den ved tillige, at importørerne allerede på dette tidspunkt har sluttet kontrakter om levering og — for Chiles vedkommende — oprettet certepartier. Man kunne derfor forvente, at den senest ved udgangen af et år gav meddelelse om, hvorvidt der påtænktes beskyttelsesforanstaltninger. Med hensyn til den her i sagen omstridte foranstaltning har Kommissionen imidlertid så sent som i januar og februar 1979 ikke på mindste måde tilkendegivet, at den havde til hensigt at træffe sådanne foranstaltninger.

Såfremt man antog, at beskyttelsesforanstaltningen var lovlig, så ville Kommissionen på grund af sin senere adfærd være forpligtet til også at indrømme Dürbeck en overgangsfrist. Kommissi-

onen har senere indrømmet to overgangsfrister (som Dürbeck ikke længere kunne gøre brug af) og har dermed for den foreliggende sags vedkommende principielt anerkendt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

3) Tilsidesættelse af artikel 37 i forordning (EØF) nr. 1035/72 samt EØF-traktatens artikler 39 og 110

Dürbeck har her anført, at der ifølge artikel 37 i forordning nr. 1035/72 ved etableringen af den fælles markedsordning for frugt og grønsager på passende måde skal tages hensyn til de i traktatens artikler 39 og 110 omhandlede mål.

Kommissionen har imidlertid ikke kun tilsidesat artikel 39, men den har tillige — på endnu tydeligere måde — tilsidesat artikel 110, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne og fællesskabsorganerne bl.a. har forpligtet sig til en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel, samt tillige artikel 110, stk. 2, der ifølge sagens natur indebærer en forpligtelse til at give tredjelandene adgang til det fælles marked på sædvanlige konkurrencevilkår.

Kommissionen har rent faktisk forhindret indførsel af 13 000 (8 000) tons æbler fra Chile gennem anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger, som savner både faktisk og retlig begrundelse. Det er muligt, at Kommissionen derved i første række har ønsket at vise de lande, som af hensyn til oprettede kontrakter ikke kunne indgå aftaler om frivillig eksportbegrænsning, hvilket »spillerum« de havde. Dette er en klar tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 110.

4) Tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling

Det i EØF-traktatens artikel 40 indeholdte forbud mod forskelsbehandling omfatter også importører, idet artiklen skal fortolkes således, at importører betragtes som »forbrugere« i Fællesskabet.

Med forordningerne 797/79 af 23. april 1979 og nr. 1152/79 af 12. juni 1979 gennemførtes der for visse indførsler overgangsbestemmelser, som Dürbeck, der også er importør, ikke kunne udnytte, da firmaet havde annulleret sin købekontrakt og sit certeparti, efter at Kommissionen som svar på Dürbeck's telex af 10. og 12. april 1979 havde meddelt, at den ikke påtænkte at indføre overgangsforanstaltninger.

Selv hvis det antages, at beskyttelsesforanstaltningen var lovlig, skulle Kommissionen dog i det mindste drage omsorg for, at de efter den 25. april 1979 fra Chile importerede spiseæbler blev fordelt retfærdigt på de pågældende importører på grundlag af referencer (Referenzverfahren).

Også *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* finder det hensigtsmæssigt at skildre de herskende markedsforhold på tidspunktet for beskyttelsesforanstaltningernes indførelse. Kommissionen nævner herved følgende punkter:

— den meget betydelige æbleproduktion i Fællesskabet i høståret 1978/79 (ca. 6 500 000 tons);

— de usædvanligt store lagerbeholdninger pr. 1. marts 1979 (ca. 1 500 000 tons);

— omfanget af tilbagetrækningen fra markedet (90 000 tons) og de heraf betingede interventionsforanstaltninger i en række medlemsstater på samme tidspunkt;

— faldet i markedsprisen for æbler under basisprisen;

— de betydelige mængder æbler (380 000 tons) fra tredjelande, som kunne ventes indført til Fællesskabet i tidsrummet marts-august 1979.

For at dæmme op for den farlige udvikling på æblemarkedet og navnlig for at begrænse de bekostelige opkøb mest muligt opfordrede Kommissionen de sædvanlige leverandørlande til at undertegne aftaler om frivillig begrænsning af eksporten til Fællesskabet.

Efter at Chile havde erklæret ikke at kunne tiltræde den af Kommissionen foreslåede kvota på 42 000 tons, så Kommissionen sig nødsaget til at træffe beskyttelsesforanstaltninger over for de chilenske udførsler.

Da det senere viste sig, at den samlede mængde af de fra Chile importerede æbler ville ligge under kvotaen på 42 000 tons, gav Kommissionen med forordningerne nr. 797/79 og nr. 1152/79 tilladelse til yderligere indførsler (som allerede var på vej til Fællesskabet) indtil kvotaens opfyldelse.

Efter denne skildring af sagens baggrund gennemgår Kommissionen Dürbeck's argumentation for, at beskyttelsesforanstaltningerne er ugyldige, således som den er gengivet i forelæggelseskendelsen (og gentaget i Dürbeck's skriftlige indlæg, som imidlertid er indgivet efter Kommissionens indlæg).

Efter Kommissionens opfattelse var betingelserne i artikel 29, stk. 1, første afsnit, første led, i forordning nr. 1035/72 opfyldt i april-maj 1979.

I betragtning af de usædvanligt store indførsler, som kunne ventes fra landene på den sydlige halvkugle i høståret 1978/79, og i betragtning af de store lagerbeholdninger af fællesmarkedets egen høst var Fællesskabets marked for spiseæbler i april-maj 1979 truet af alvorlige forstyrrelser, som kunne bringe virkeliggørelsen af målene i EØF-traktatens artikel 39, navnlig stabiliseringen af markederne og sikringen af en rimelig indkomst for producenterne, i fare. Der var nemlig fare for, at ekstraordinært store indførsler fuldstændigt ville slå bunden ud af markedet, hvor priserne i forvejen var lave, og at det ville blive ganske umuligt — endog delvist — at nedbringe de store lagerbeholdninger. Det følger af disse forhold samt af markedsforholdene, således som de er skildret, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 29, stk. 1, første afsnit, første led, har taget tilstrækkeligt hensyn til de i artikel 1 i forordning nr. 2707/72 anførte vurderingskriterier (navnlig omfanget af forventede indførsler, de disponible mængder varer på markedet og prisforholdene). Kommissionen har således udøvet det skøn, den har fået overladt, på korrekt måde.

Ifølge artikel 29, stk. 1, andet afsnit, kan de i henhold til samme artikels stk. 1, første led, anvendte beskyttelsesforanstaltninger »kun anvendes ... indtil den faktiske forstyrrelse eller truslen herom er ophørt«.

Efter Kommissionens opfattelse fremgår det imidlertid af de tal, som er anført i begyndelsen af indlægget, med al ønskelig klarhed, at truslen om en forstyrrelse eksisterede indtil slutningen af høståret 1978/79. Også omfanget af opkøbet fra markedet holdt sig på et højt niveau: i alt måtte man således i det

pågældende år trække 365 000 tons æbler tilbage fra markedet.

Kommissionen bestrider endvidere, at den har tilsidesat proportionalitetsprincippet. Der er kun blevet indført beskyttelsesforanstaltninger i det omfang, det var nødvendigt, hvilket vil sige imod indførsler fra Chile, og den ændrede to gange forordning nr. 687/79, da det viste sig muligt at træffe overgangsforanstaltninger for at tage hensyn til varer, som allerede var undervejs til eller allerede havde nået Fællesskabet, men endnu ikke var blevet bragt i fri omsætning i Fællesskabet.

Inden den indførte foranstaltningerne, foretog Kommissionen en indgående undersøgelse af sagen, som Kommissionen endvidere tog stilling til med behørig hensyntagen til samtlige økonomiske og politiske interesser.

Hvad angår anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning, bestrider den ikke, at de indførte beskyttelsesforanstaltninger især ramte allerede indgåede købekontrakter. Enhver beskyttelsesforanstaltning træffes imidlertid nødvendigvis på grundlag af oplysninger om forventede indførsler til Fællesskabet, hvilke oplysninger bl.a. også støttes på de mængder, hvorom der allerede er indgået kontrakt. Såfremt man undtog disse kontrakter fra beskyttelsesforanstaltningerne, ville dette medføre, at de i markedsordningerne eller i internationale aftaler hjemlede beskyttelsesforanstaltninger blev fuldkommen værdiløse. Det må således afvises, at anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, medfører, at man ved indførelse af beskyttelsesforanstaltninger helt generelt er afskåret fra at gribe ind i allerede indgåede aftaler.

En så omfattende beskyttelse er i øvrigt heller ikke nødvendig for de pågældende virksomheder. Enhver erhvervsdrivende må nemlig antages at være bekendt med muligheden for beskyttelsesforanstaltninger, hvorfor han kan sikre sig imod sådanne ved gennem en klausul herom i de kontrakter, han indgår, at tage forbehold om tilbagetræden fra kontrakten i påkommende tilfælde.

Tilbage står således alene at tage stilling til, om det konkrete tilfælde udviser omstændigheder, som indebar, at Dürbeck indtog en særlig beskyttelsesværdig stilling, som Kommissionen ved indførelse af beskyttelsesforanstaltninger i særlig grad skulle have taget hensyn til. Dette er ikke tilfældet.

Den i juli 1979 påtænkte indførsel af to kartoner æbler er tværtimod lidet beskyttelsesværdig. Således drejer det sig om særligt små mængder, og indførslen skulle finde sted på et tidspunkt, hvor de indførte beskyttelsesforanstaltninger allerede havde været i kraft i længere tid, og skulle gennemføres ad en helt usædvanlig transportvej.

Efter Kommissionens opfattelse bør Domstolen under en præjudiciel sag i medfør af EØF-traktatens artikel 177 kun træffe afgørelse på grundlag af omstændighederne i den konkret forelagte sag, også når en af sagens parter, som muligvis Dürbeck i den foreliggende sag, forsøger at føre Domstolen til desuden at træffe afgørelse om virkningen af beskyttelsesforanstaltninger i andre tilfælde.

Blot for en fuldstændigheds skyld anfører Kommissionen endvidere enkelte bemærkninger af generel art angående spørgsmålet om beskyttelsen af den berettigede forventning hos de berørte importører af chilenske æbler. Efter Kommissionens opfattelse er en importør

af landbrugsprodukter principielt den nærmeste til at kende eksistensen af beskyttelsesforanstaltninger inden for en markedsordning, og følgelig optræde med særlig varsomhed ved indgåelse af kontrakter, når han på det pågældende tidspunkt endnu ikke har tilstrækkelige oplysninger om den eventuelle anvendelse af sådanne foranstaltninger. Sikrer han sig ikke mod en sådan situation, løber han en erhvervsmæssig risiko og kan ikke påberåbe sig grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning.

Dürbeck kan alene forvente, at der kun indføres importbegrænsninger, når samtlige faktiske og retlige betingelser for indførelse af sådanne er opfyldt. I den foreliggende sag er betingelserne fuldt ud opfyldt.

For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling anfører Kommissionen for det første, at ved indgåelsen af aftaler med andre lande om frivillig begrænsning af eksporten har de chilenske produkter ikke fået en mindre fordelagtig behandling end produkterne fra disse lande, idet der er anvendt de samme nedsættelser som for de øvrige eksportlande. For det andet kan der heller ikke ligge en forskelsbehandling i det forhold, at der senere er givet tilladelse til visse indførsler, mens andre, som skulle finde sted efter opfyldelsen af den acceptable importmængde, blev afvist. Dette er et udslag af selve proportionalitetsprincippet.

Kommissionen har i denne forbindelse handlet i nøje overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, hvorefter der skal tages hensyn til den særlige situation, der gælder for varer på vej til Fællesskabet. Endelig indebærer manglende hensyntagen til indførsler ad luftvejen i hvert fald ikke en forskelsbehandling, da denne transportform er ganske usædvanlig.

Sluttelig er det Kommissionens opfattelse, at EØF-traktatens artikel 110 blot er en programerklæring, hvorpå der ikke kan støttes konkrete rettigheder eller pligter, som private kan påberåbe sig for domstolene. Ifølge Domstolens praksis kan erhvervsdrivende heller ikke af GATT udlede rettigheder, som de kan påberåbe sig for de nationale domstole.

Desuden bestrider Kommissionen, at de indførte beskyttelsesforanstaltninger er i strid med EØF-traktatens artikel 110. Der er således tale om sagligt og tidsmæssigt begrænsede beskyttelsesforanstaltninger for bestemte landbrugsprodukter, hvilket i international sammenhæng ikke er usædvanligt. Ved indførelsen af de pågældende foranstaltninger har Kommissionen fuldt ud opfyldt sine forpligtelser i medfør af GATT.

Kommissionen foreslår på grundlag af det anførte, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen af den nationale ret, besvares således:

»Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger (EØF) nr. 687/79, 797/79 og 1152/79.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 22. januar 1981 har Dürbeck ved advokat Dietrich Ehle, Köln, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved medlem af Kommissionens juridiske tjeneste Jörn Sack, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg. Ved samme lejlighed oplyste Kommissionen til Domstolen, at det af GATT nedsatte ad hoc-udvalg,

som på begæring fra Chile og efter beslutning af GATT's råd har undersøgt, hvorvidt de af Fællesskabet trufne foranstaltninger er i overensstemmelse med bestemmelserne i GATT, har konstateret en enkelt, ganske uvæsentlig, tilsidesættelse i valget af det referenceår, der skulle lægges til grund ved fastsættelsen af den kvota, der skulle gælde for den frivillige begrænsning.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. februar 1981.

Præmisser

1 Ved kendelse af 24. marts 1980, indgået til Domstolen den 18. april 1980, har Hessisches Finanzgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 687/79 af 5. april 1979 (EFT L 86, s. 18) samt ændringsforordningerne nr. 797/79 af 23. april 1979 (EFT L 101, s. 7) og nr. 1152/79 af 12. juni 1979 (EFT L 144, s. 13), der suspenderede overgang til fri omsætning i Fællesskabet af spiseæbler fra Chile.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en retssag mellem en tysk importør af frisk frugt fra tredjelande og de tyske toldmyndigheder vedrørende disses afslag på at ekspedere visse mængder spiseæbler fra Chile til fri omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland med den begrundelse, at det ifølge ovennævnte forordninger var forbudt at bringe varerne i fri omsætning.

I — Indledende bemærkninger

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det omhandlede forbud er udstedt i henhold til Fællesskabets regler om den fælles markedsordning for frugt og grønsager som fastsat i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423).

4 Forordningens artikel 29, stk. 1, første afsnit, som ændret ved Rådets forordning nr. 2454/72 af 21. november 1972 (EFT 1972 (november), s. 59), er affattet således:

»1. Der kan i samhandelen med tredjelande anvendes egnede foranstaltninger

— såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de i artikel 1 nævnte produkter på grund af indførsel eller udførsel rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare,

— eller såfremt tilbagekøbs- eller opkøbsforanstaltninger inden for rammerne af artiklerne 18 og 19 for så vidt angår de i bilag III a anførte produkter omfatter betydelige mængder heraf«.

I artiklens stk. 2, bestemmes det bl.a., at »indtræder den i stk. 1 omhandlede situation, beslutter Kommissionen på begæring af en medlemsstat eller på eget initiativ de nødvendige foranstaltninger; disse meddeles medlemsstaterne og finder umiddelbart anvendelse«.

5 Til gennemførelse af disse bestemmelser udstedte Rådet den 19. december 1972 forordning nr. 2707/72 om fastsættelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grønsager (EFT 1972 (31. december), s. 3; org.ref. JO L 291, s. 3). Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

»For at kunne vurdere, om den i forordning (EØF) nr. 1035/72, artikel 29, stk. 1, første led, omhandlede situation foreligger, tages der navnlig hensyn til:

a) omfanget af den ind- eller udførsel som er eller som kan forventes gennemført,

b) de disponible varer på Fællesskabets marked,

c) de på Fællesskabets marked konstaterede priser for indenlandske varer, eller disse prisers forventede udvikling og især deres tendens til usædvanlig stor stigning eller til usædvanlig stort fald i forhold til basispriserne, eller for så vidt angår de varer, som ikke har basispris i forhold til noteringerne inden for de sidste år,

d) såfremt den i begyndelsen af denne artikel omhandlede situation opstår på grund af indførslen:

— de på Fællesskabets marked konstaterede noteringer for varer hidrørende fra tredjelande, og især deres tendens til et usædvanligt stort fald,

— de kvanta, for hvilke tilbagekøb finder eller vil kunne finde sted.«

Artikel 3 i samme forordning bestemmer bl.a.:

»1. Følgende forholdsregler kan træffes i medfør af artikel 29, stk. 2 og 3, i forordning (EØF) nr. 1035/72:

— suspension af ind- eller udførsel, eller opkrævning af eksportafgifter, når den i denne artikels stk. 1, første led, omhandlede situation opstår,

...

2. Disse forholdsregler kan kun træffes for så vidt og så længe, det er ubetinget nødvendigt.

3. De i stk. 1 fastsatte forholdsregler tager hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet... De kan begrænses til visse afsendelseslande, oprindelsessteder,... kvaliteter og visse arter og gruppeblandinger.

...«

6 I foråret 1979 fastslog Kommissionen, at situationen på Fællesskabets marked for spiseæbler, således som den fremstod på daværende tidspunkt, var særdeles kritisk og kunne forværres gennem forventede indførsler — anslået til 380 000 tons — af spiseæbler fra tredjelande, navnlig lande på den sydlige halvkugle. Da denne situation efter Kommissionens opfattelse opfyldte betingelserne i artikel 29, stk. 1, første led, i Rådets forordning nr. 1035/72 samt artikel 1 i Rådets forordning nr. 2707/72, anså den sig for berettiget til at anvende de nævnte bestemmelser og i medfør af artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 1035/72 og artikel 3 i forordning nr. 2707/72 at udstede de i forordningerne hjemlede beskyttelsesforanstaltninger.

7 Inden indførelsen af disse foranstaltninger, der omfattede midlertidig suspension af importen fra tredjelande, forsøgte Kommissionen imidlertid i begyndelsen af marts 1979 at opnå samtykke fra de største eksportlande på den sydlige halvkugle til en frivillig begrænsning af deres eksport til Fællesskabet, således at der kunne opnås en samlet nedsættelse af den forventede eksport

fra 380 000 tons til 310 000 tons. Dette tal svarede til en nedsættelse på ca. 18 % i forhold til de forventede indførsler i det pågældende år og en nedsættelse på ca. 5 % i forhold til de gennemsnitlige indførsler i de seneste tre forudgående år. For Chiles vedkommende, hvis planlagte eksport til Fællesskabet blev anslået til 75 000 tons, betød begrænsningen på basis af de sidste tre års andel en begrænsning af eksporten til 42 000 tons.

8 Mens det lykkedes Fællesskabet at træffe aftale om frivillig eksportbegrænsning med Sydafrika, Argentina, Australien og New Zealand, krævede Chile ret til at eksportere 55 000 tons i stedet for de foreslåede 42 000 tons under henvisning til, at der allerede var indgået eksportkontrakter om væsentligt større mængder.

9 Da Kommissionen havde konstateret, at det ikke var muligt at opnå en aftale med Chile, og idet den tog hensyn til de foreliggende oplysninger om varer, som var undervejs fra Chile, udstedte den forordning nr. 687/79 af 5. april 1979 »om beskyttelsesforanstaltninger ved indførsel af spiseæbler med oprindelse i Chile« (EFT L 86), s. 18), hvorved importen begrænsedes til 42 000 tons.

10 Forordningens artikel 1 bestemmer:

»Overgang til fri omsætning i Fællesskabet af æbler henhørende under pos. 08.06 A II i den fælles toldtarif med oprindelse i Chile suspenderes i perioden 25. april-15. august 1979«.

Den 6. april 1979 meddelte Kommissionen den chilenske regering, at den var rede til at tage de pågældende foranstaltninger op til fornyet overvejelse, hvis det skulle vise sig, at den for Chile fastsatte kvote på 42 000 tons ikke var blevet opfyldt den 25. april.

11 Den 17. april 1979 meddelte Chiles diplomatiske repræsentation Kommissionen, at tre skibe med en last på 6 400 tons, som var blevet medregnet ved de tidligere skøn, ikke kunne nå frem til en fællesskabshavn inden den 25. april 1979. På grundlag af disse oplysninger udstedte Kommissionen den 23. april 1979 forordning (EØF) nr. 797/79, hvorved de i forordning nr. 687/79 fastsatte beskyttelsesforanstaltninger blev ændret og artikel 1 i

forordning nr. 687/79 suppleret med et stk. 2, således at overgangen til fri omsætning for æbler, som transporteredes på skibe, der ikke havde forladt Chile senere end den 12. april 1979 med en fællesskabshavn som bestemmelsessted, først suspenderedes pr. 5. maj 1979.

12 Den 5. maj 1979 konstaterede Kommissionen, at visse ladninger, der var opført på de chilenske myndigheders liste, ikke var bestemt for Fællesskabets marked, samt at der kun var blevet indført 38 600 tons af de mængder, der var tildelt Chile. Da det endvidere var Kommissionen bekendt, at to skibe med en ladning på ca. 3 800 tons var ankommet til en fællesskabshavn i perioden 5.-19. maj 1979, samt at varerne af toldmyndighederne var blevet taget i bevaring, udstedte den den 12. juni 1979 forordning nr. 1152/79 »om anden ændring af forordning (EØF) nr. 687/79 om beskyttelsesforanstaltninger ved indførsel af spiseæbler med oprindelse i Chile«, der indsatte et nyt andet afsnit i artikel 1 i forordning nr. 687/79, således at overgangen til fri omsætning i Fællesskabet for æbler, som transporteredes på skibe, der havde nået en fællesskabshavn inden den 19. maj 1979, først suspenderedes pr. 17. juni 1979.

13 Sagsøgeren i hovedsagen, firma Anton Dürbeck, der importerer og handler med frugt og grønsager en gros, havde indgået aftaler om indførsel af ca. 300 000 kasser spiseæbler fra Chile. Af denne mængde var 180 000 kasser blevet importeret på tidspunktet for udstedelsen af Kommissionens forordning nr. 687/79, dvs. den 5. april 1979. Det skib, der skulle fragte den resterende mængde, skulle have forladt Chile mellem den 18. og 20. april 1979, men på grund af de af Kommissionen indførte foranstaltninger samt dens afslag på en pr. telex den 10. og 12. april 1979 modtaget dispensationsansøgning vedrørende 2 000 tons, annullerede sagsøgeren i hovedsagen købekontrakten og transportaftalen for så vidt angår de omhandlede mængder.

14 Den 25. juli 1979 indførte sagsøgeren i hovedsagen med fly til Forbundsrepublikken Tyskland to kartoner spiseæbler fra Chile, med en vægt på 45 kg, og anmodede de tyske toldmyndigheder om at ekspedere varen til fri omsætning. Vedkommende toldkontor afslog dette under henvisning til de af Fællesskabet ved Kommissionens forordninger nr. 687/79, nr. 797/79 og nr. 1152/79 indførte beskyttelsesforanstaltninger mod indførsel af spiseæbler med oprindelse i Chile.

15 Sagsøgeren i hovedsagen har anfægtet denne afgørelse ved Hessisches Finanzgericht, og har navnlig gjort gældende, at hjemmelen for afgørelsen, nemlig de ovennævnte forordninger, er ugyldig, idet forordningerne er udstedt i strid med Rådets forordninger nr. 1035/72 og 2707/72, traktatens artikel 110 samt bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (herefter benævnt GATT), samt i strid med principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og forbudet mod forskelsbehandling. Med henblik på afgørelsen af det således rejste problem har Hessisches Finanzgericht forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Kommissionens forordning (EØF) 687/79 af 5. april 1979 (EFT L 86, s. 18, jf. ændringsforordningerne 797/79 af 23. april 1979 (EFT L 101, s. 7) og nr. 1152/79 af 12. juni 1979 (EFT L 144, s. 13), gyldig?«

16 Den 13. juli 1979 anmodede Chiles regering under henvisning til GATT om indledning af rådslagninger med EØF i medfør af GATT's artikel XXIII, hvilket spørgsmål sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen har kommenteret under den mundtlige forhandling for Domstolen.

II — Besvarelsen af det forelagte spørgsmål

17 Det fremgår af grundene i forelæggelseskendelsen samt af de under sagens behandling for Domstolen fremkomne oplysninger, at Domstolen anmodes om at tage stilling til gyldigheden af forordningerne nr. 687/79, nr. 797/79 og nr. 1152/79 i forhold til fællesskabsretten, og navnlig tage stilling til, om forordningerne indebærer:

— tilsidesættelse af traktatens artikel 190, idet forordningerne ikke indeholder tilstrækkelig begrundelse i den i artiklen omhandlede forstand,

— tilsidesættelse af artikel 29, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1035/72 samt af artiklerne 1-3 i Rådets forordning nr. 2707/72,

— tilsidesættelse af traktatens artikel 110 samt bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel og

— tilsidesættelse af det almindelige princip om beskyttelse af den berettigede forventning samt af forbudet mod forskelsbehandling.

a) Begrundelsen til forordningerne nr. 687/79, nr. 797/79 og nr. 1152/79

18 Vedrørende de omhandlede forordningers begrundelse er der rejst det spørgsmål, om det forhold, at præamblen til forordning nr. 687/79 kun nævner forordning nr. 1035/72, og ikke henviser til forordning nr. 2707/72, udgør en formmangel, som i medfør af traktatens artikel 190 påvirker gyldigheden af denne forordning og følgelig også gyldigheden af ændringsforordningerne nr. 797/79 og nr. 1152/79.

19 Det fremgår af præamblen til forordning nr. 687/79, og navnlig af dennes første betragtning, at forordningen som hjemmel angiver artikel 29 i forordning nr. 1035/72, hvis stykke 1, første afsnit, angiver den situation, som kræver Kommissionens indgriben, hvilket kan betyde indførelse af beskyttelsesforanstaltninger, og hvis andet afsnit bestemmer, at Rådet på forslag af Kommissionen fastsætter »gennemførelsesbestemmelserne til dette stykke . . .«.

20 Da forordning nr. 2707/72 netop skal angive betingelserne for anvendelsen af forordning nr. 1035/72, må den i Kommissionens forordning nr. 687/79 indeholdte henvisning til artikel 29 i forordning nr. 1035/72 anses for en tilstrækkelig begrundelse, idet den gør det muligt for de berørte at få kendskab til de momenter, som Kommissionen har lagt til grund ved indførelsen af de omtvistede beskyttelsesforanstaltninger.

b) Tilsidesættelse af artikel 29, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, samt artiklerne 1-3 i forordning nr. 2707/72

21 Det må lægges til grund, at de af Kommissionen indførte beskyttelsesforanstaltninger tilhører den gruppe foranstaltninger, som ifølge artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2707/72 kan træffes i medfør af artikel 29 i forordning nr. 1035/72, når den i artiklens stk. 1, første led, omhandlede situation foreligger, dvs. når »markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de i artikel 1 nævnte produkter på grund af indførsel eller udførsel rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare«.

22 Artikel 1 i forordning nr. 2707/72 angiver udtrykkeligt de momenter, som Kommissionen skal tage hensyn til ved bedømmelsen af, om der foreligger en sådan situation. Samme forordnings artikel 2, der angår en anden situation end den foreliggende, har ikke betydning for nærværende sag. Ifølge forordningens artikel 1 skulle Kommissionen ved indførelse af de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger vurdere situationen på det pågældende marked under hensyn til:

a) omfanget af den ind- eller udførsel, som var eller som kunne forventes gennemført,

b) de disponible varer på Fællesskabets marked,

c) priserne på indenlandske varer, eller disse prisers forventede udvikling, og især deres tendens til usædvanlig stor stigning eller til usædvanlig stort fald i forhold til basispriserne, samt

d) de på Fællesskabets marked konstaterede noteringer for varer hidrørende fra tredjelande, og især deres tendens til et usædvanligt stort fald, samt de kvanta, for hvilke tilbagekøb finder eller vil kunne finde sted.

23 Dette udgør udgangspunktet for bedømmelsen af, om forordningerne nr. 687/79, nr. 797/79 og nr. 1152/79 opfylder kravene i artikel 29, stk. 1, første led, i forordning nr. 1035/72 og i artiklerne 1-3 i forordning nr. 2707/72.

24 Med henblik herpå skal det først undersøges, om Kommissionen på tidspunktet for de nævnte foranstaltningers vedtagelse har handlet korrekt ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse med hensyn til situationen på det pågældende marked for så vidt angår de disponible mængder af det pågældende produkt.

25 Det må lægges til grund, at de disponible mængder i foråret 1979 var betydelige. Omfanget af de disponible varer beroede dels på de mængder, der stammede fra høståret 1978/79, sammenlignet med mængden fra de foregående høstår, dels varemængder, som havde været genstand for interventionsforan-

staltninger, og som på det pågældende tidspunkt var oplagret. Oplysningerne vedrørende høsten i høståret 1978/79 viser, at med en anslået størrelse på 6 661 000 tons var der ikke tale om en formindskelse, men derimod om en forøgelse på ca. 30 % i forhold til høsten i høståret 1977/78.

26 Selv om det er uomtvisteligt, at der ved bedømmelsen af markedssituationen kun kan tages hensyn til de produkter, som opfylder den fælles markedsordnings kvalitetsnormer, fordi alene disse kan afsættes på markedet og være genstand for interventionsforanstaltninger, er det dog ikke blevet godtgjort, at de mængder æbler, som ikke opfyldte kvalitetsnormerne, i høståret 1978/79 adskilte sig væsentligt fra mængderne i de tidligere høstår, endsige at producenter eller handlende anvendte størsteparten af deres lagerkapacitet til opbevaring af varer, som hverken kunne sælges eller være genstand for interventionsforanstaltninger, eller endelig, at der forekom misbrug eller væsentlige fejl ved anvendelsen af Fællesskabets oplagringsforanstaltninger.

27 Ved bedømmelsen af omfanget af de disponible mængder spiseæbler på Fællesskabets marked i foråret 1979 skulle Kommissionen endvidere — foruden de i det pågældende høstår høstede mængder — tage hensyn til de mængder, som var oplagret i kølehuse, hvad enten der var tale om varer omfattet af interventionsforanstaltninger, eller privat oplagrede varer. Ifølge de under retsforhandlingerne fremkomne oplysninger herom havde mængden af oplagrede spiseæbler pr. 1. marts 1979 nået et omfang på ca. 1 500 000 tons, hvilket udgjorde en stigning på hhv. 18 % og 40 % i forhold til samme tidspunkt i årene 1977 og 1978. Uanset om disse tal udelukkende er baseret på varer oplagret i kølehuse og varer, der opfylder kvalitetsnormerne, må det anses for utvivlsomt, at tallene for eksisterende lagre i foråret 1979, også set i forhold til udviklingen i den indenlandske produktion, viste stadigt stigende vanskeligheder for afsætningen af indenlandske spiseæbler på Fællesskabets marked.

28 Der forelå endvidere mulighed for, at disse vanskeligheder kunne blive alvorligt forværret, for det første på grund af den tendens, som de indenlandske priser udviste på det pågældende tidspunkt, og for det andet på grund af

omfanget af tilbagekøb, som var blevet foretaget i foråret 1979 og yderligere kunne forventes.

29 Hvad angår det første punkt, fremgår det af de oplysninger, der fremkom under den mundtlige forhandling, at markedsprisen på de fleste af de nationale markeder i Fællesskabet i februar-april 1979 lå under den basispris, som i medfør af artikel 16 i forordning nr. 1035/72 på grundlag af udviklingen i gennemsnittet af de noteringer, der er blevet konstateret på Fællesskabets repræsentative markeder i de seneste tre høstår, var blevet fastsat til 21,26 ERE. Endvidere viser en sammenligning mellem priserne i de tre høstår, at i marts 1979 havde priserne på de fleste nationale markeder i Fællesskabet ikke nået de foregående års prisniveau, men viste en klart faldende tendens, som kunne forværre afsætningsvilkårene for det pågældende produkt og virke som en hård belastning på en i forvejen yderst anspændt situation inden for oplagringsordningen.

30 Hvad angår det andet punkt, fremgår det endvidere af de nævnte oplysninger, at de mængder, for hvilke der var sket tilbagekøb, pr. 1. marts 1979 allerede androg 90 000 tons og pr. 1. april 1979 var steget til 143 512 tons og således viste en høj stigningstakt, mens der i 1978 kun blev foretaget tilbagekøb af 2 450 tons og i 1977 kun af 115 000 tons. Efter de forudgående års erfaringer kunne man således med rimelighed forvente tilbagekøb af endnu større mængder og følgelig en foruroligende forværrelse af den kritiske situation på det pågældende marked.

31 Det kan på denne baggrund ikke bestrides, at Kommissionen havde rimelig grund til at antage, at situationen på dette marked var truet af en alvorlig forværrelse på grund af gennemførte eller forventede indførsler af de pågældende produkter med oprindelse i tredjelande, og at en sådan forværrelse kunne medføre en forstyrrelse, som kunne bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare.

32 Hvad angår omfanget af forventede indførsler fremgår det af sagen, at man i perioden marts-august 1979 fra de vigtigste lande på den sydlige halvkugle kunne vente indførsler på omkring 380 000 tons, hvilket endog betød en importstigning i forhold til det foregående år, hvor den indenlandske æblehøst havde været særlig ringe.

33 Selv hvis det antages, at kvaliteten af indførte æbler i dette tidsrum var af højere kvalitet end de indenlandske, var sidstnævntes kvalitet dog ikke så meget ringere, at de to kategorier æbler ikke i vid udstrækning var indbyrdes substituerbare.

34 Heller ikke det af sagsøgeren i hovedsagen fremførte argument, hvorefter udbudet af importerede æbler kunne have en marketingeffekt på salget af indenlandske æbler, kan tiltrædes. Selv om man forudsatte eksistensen af en sådan virkning, ville den kun være midlertidig, idet indførslerne fra tredjelande i længden ville tiltrække en efterspørgsel, som ellers ville være rettet mod indenlandske produkter.

35 Når der således tages hensyn til de disponible mængder af indenlandske spiseæbler på Fællesskabets marked, både de, der stammede fra høsten 1978/79, og de, der var oplagret på Fællesskabets eller private kølehuse, samt omfanget af forventet intervention og prisudviklingen, navnlig inden for Fællesskabet, ses det ikke, at Kommissionen har fejlbedømt den faktiske situation på det pågældende marked ved at skønne, at en importmængde anslået til 380 000 tons fra lande på den sydlige halvkugle kunne medføre en alvorlig forværring af vanskelighederne på dette marked og indebære en trussel om en så alvorlig forstyrrelse, jf. artikel 29 i forordning nr. 1035/72, at virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål, jf. navnlig litra a), b) og c), kunne bringes i fare.

36 At de beskyttelsesforanstaltninger, der indførtes med forordning nr. 687/79, senere blev ændret to gange ved henholdsvis forordning nr. 797/79 og nr. 1152/79, kan ikke betragtes som indicium for, at Kommissionens bedøm-

melse af situationen på markedet i foråret 1979 var mangelfuld eller fejlagtig. Som det fremgår af forordningernes præambel skyldes ændringerne udelukkende mere præcise oplysninger om de mængder, der rent faktisk var undervejs, som reelt var bestemt for at blive bragt i fri omsætning i Fællesskabet, og som endelig var omfattet af det importkontingent, der var fastsat for Chile.

37 At Kommissionen ikke indførte beskyttelsesforanstaltninger for høståret 1979/80, selv om høsten var betydelig større end i høståret 1978/79, kan heller ikke drage rigtigheden af Kommissionens skøn i tvivl, idet skønnet alene angik markedssituationen og markedskravene, således som de fremstod i foråret 1979, og ikke kan bedømmes ud fra oplysninger, der vedrører en markedssituation i et senere høstår.

38 For en situation som den ovenfor beskrevne er det i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2707/72 udtrykkeligt bestemt, at de foranstaltninger, der kan træffes i medfør af artikel 29, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1035/72, omfatter suspension af ind- eller udførsel eller opkrævning af eksportafgifter.

39 Kommissionens forsøg på at opnå aftaler med eksportørlandene om en frivillig begrænsning af deres udførsel til Fællesskabet inden indførelsen af den midlertidige suspension af indførslerne fra Chile, kan — bedømt efter den nævnte artikel — ikke anses for stridende mod fællesskabsretten, idet forsøget var et udtryk for Fællesskabets bestræbelser på kun at vedtage tvangsforanstaltninger som de omhandlede — hvilket det i øvrigt var beføjet til at indføre i medfør af artikel 3 i forordning nr. 2707/72 — som en sidste udvej.

40 Dette forsøg er så meget mere berettiget, som forordning nr. 2707/72 — hvis artikel 3, stk. 2, bestemmer, at de beskyttelsesforanstaltninger, som eventuelt skal besluttes af Kommissionen, »kun [kan] træffes for så vidt og så længe, det er ubetinget nødvendigt« — forudsætningsvis viser, at Kommissionen, når den finder, at betingelserne for anvendelse af sådanne foranstaltninger er opfyldt, skal lade sig lede af proportionalitetsprincippet, der er et af fællesskabsrettens fundamenter.

41 At Kommissionen ved udstedelsen af forordningerne nr. 797/79 og nr. 1152/79, der ændrede forordning nr. 687/79, kun tog hensyn til varer, der havde forladt Chile, og ikke varer, som endnu var under lastning, indebærer ikke en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i forhold til sidstnævnte varer. Artikel 3, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 2707/72 bestemmer således, at de eventuelt fastsatte beskyttelsesforanstaltninger skal tage hensyn til varernes særlige situation »på deres vej til Fællesskabet«. At Kommissionen i forordningerne nr. 797/79 og nr. 1152/79 udelukkende tog hensyn til varer, der allerede befandt sig under transport ad søvejen på det tidspunkt, da de omstridte beskyttelsesforanstaltninger blev besluttet, følger af en korrekt anvendelse af forordning nr. 2707/72, som Kommissionen ikke kan fortolke udvidende, uden at bringe de besluttede beskyttelsesforanstaltningers effektivitet i fare.

c) Tilsidesættelse af traktatens artikel 110 og bestemmelserne i Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel

42 Det gøres endvidere gældende mod de omtvistede beskyttelsesforanstaltninger, at de — for så vidt de omfatter en suspension af indførsler fra tredjelande — er i strid med det ledende princip for den fælles handelspolitik, jf. traktatens artikel 110, hvortil der udtrykkeligt er henvist i artikel 37 i forordning nr. 1035/72.

43 Der henvises i denne forbindelse til sidstnævnte bestemmelses ordlyd, hvorefter der »ved gennemførelsen af denne forordning ... på passende måde [skal] tages hensyn både til de i traktatens artikel 39 og traktatens artikel 110 fastsatte mål«. Denne henvisning til begge bestemmelser viser, at forordningen tilsigter opretholdelse af en rimelig ligevægt mellem den fælles landbrugspolitiks mål og verdenhandelens interesser, som er omtalt i artikel 110.

44 Traktatens artikel 110, hvorefter medlemsstaterne har »til hensigt i fælles interesse at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen, en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel og en sænkning af toldskrankerne«, kan ikke fortolkes som indeholdende et forbud — hvis overtrædelse indebærer et traktatbrud — for Fællesskabet mod at træffe foranstaltninger, der kan påvirke samhandelen med tredjelande, selv når —

som i det foreliggende tilfælde — indførelsen af en sådan foranstaltning er påkrævet på grund af eksistensen af en risiko for alvorlig forstyrrelse på Fællesskabets marked, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare, og den har hjemmel i fællesskabsretlige bestemmelser.

45 Heller ikke det argument fra sagsøgeren i hovedsagen, hvorefter de omtvistede beskyttelsesforanstaltninger er i strid med de forpligtelser, som Fællesskabet har påtaget sig i henhold til GATT, kan skabe tvivl om foranstaltningernes gyldighed.

46 Som det fremgår af Kommissionens oplysninger under den mundtlige forhandling — der ikke er blevet bestridt — nåede det under Gatt nedsatte ad hoc-udvalg, som havde fået til opgave at undersøge de af Fællesskabet trufne foranstaltningers forenelighed med GATT, til det resultat, at Fællesskabet ved indførelsen af de omtvistede beskyttelsesforanstaltninger hverken havde tilsidesat artikel I eller II i GATT. Hvad de omhandlede foranstaltninger angår, bebrejdede det pågældende udvalg alene Fællesskabet, at det havde benyttet 1976 i stedet for 1975 som tredje referenceår. En sådan kritik kan ikke anses for at udgøre et moment, der kan medføre de pågældende foranstaltningers ugyldighed. Det fremgår endvidere af Kommissionens indlæg, at en anvendelse af 1975 som referenceår ikke på væsentlig måde ville have ændret grænserne for de Chile tildelte importkontingenter, som beregnet på basis af 1976 ville stige fra 42 000 tons til 42 600 tons.

d) Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

47 Der er endvidere rejst det spørgsmål, om Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, navnlig derved at den har indført den omtvistede beskyttelsesforanstaltning for sent, efter at de pågældende importører havde indgået købe- og transportaftaler, og uden at fastsætte overgangsregler for disse importører.

48 Domstolen har for nylig ved dom af 16. maj 1979 (Tomadini, sag 84/78, Sml. 1979, s. 1801) fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ganske vist er et af Fællesskabets grundprincipper, men at

»anvendelsesområdet for dette princip [dog] ikke [kan] udvides i en sådan grad, at det herved i almindelighed hindres, at en ny lovgivning finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået under den tidligere lovgivning, når der ikke er påtaget forpligtelser over for den offentlige myndighed«. I samme dom fastslog Domstolen endvidere, at »dette ... navnlig [gælder] på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation i de forskellige landbrugssektorer«.

49 Selve de betingelser, hvorunder der kan indføres beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 3, stk 1, i forordning nr. 2707/72, viser tydeligt det nødvendige i en sådan tilpasning, hvorved den fælles markedsordning kan afværge en alvorlig trussel om forstyrrelse, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare.

50 Når endvidere henses til de formål, som den midlertidige suspension af indførslerne skulle opfylde, ville overgangsregler, der fra suspensionen undtog allerede indgåede kontrakter, have frataget beskyttelsesforanstaltningen enhver praktisk virkning ved at åbne Fællesskabets marked for en så stor importmængde, at markedet kunne blive truet.

e) Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

51 Under retsforhandlingerne er endvidere rejst spørgsmålet, om forordningerne nr. 797/79 og nr. 1152/79 stred mod princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som det for den fælles landbrugspolitiks vedkommende er indeholdt i traktatens artikel 40, stk. 3, afsnit 2, derved at de ikke omfattede de indførsler, for hvilke sagsøgeren i hovedsagen havde ansøgt om dispensation fra de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger.

52 Som allerede anført have forordningerne nr. 797/79 og nr. 1152/79 ikke til formål at dispensere fra den omtvistede beskyttelsesforanstaltning for så vidt angår den mængde spiseæbler med oprindelse i Chile, der kunne indføres til

Fællesskabet, men skulle udelukkende tilpasse dens anvendelse til varer, der på tidspunktet for foranstaltningens ikrafttræden var »på ... vej«, jf. artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2707/72.

53 Når Kommissionen således kun tog hensyn til varer, som den 12. april 1979 allerede var under transport ad søvejen, og ikke tog hensyn til de varer, som på denne dato endnu ikke havde forladt chilensk havn, opfyldte dette betingelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2707/72.

54 I relation til den nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, kan de sidstnævnte varers situation ikke sidestilles med situationen for varer, der var »på ... vej« som omhandlet i denne bestemmelse, således at det ikke kan anses som en forskelsbehandling i strid med traktaten, at ordningen i de omtvistede forordninger nr. 797/79 og nr. 1152/79 ikke blev udstrakt til at omfatte en sådan situation.

55 Tværtimod ville den nævnte ordnings udvidelse til indførsler, selv begrænsede, fra en stat, som ikke havde samtykket i den af Kommissionen foreslåede bestemmelse om frivillig begrænsning af eksporten, have været diskriminatorisk i forhold til andre stater på den sydlige halvkugle, som havde tiltrådt en sådan bestemmelse, og have truet overholdelsen af de forpligtelser, som disse stater havde indgået.

56 Herefter må spørgsmålet fra den nationale ret besvares således, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger nr. 687/79, nr. 797/79 og nr. 1152/79.

Sagens omkostninger

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 ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Hessisches Finanzgericht ved kendelse af 24. marts 1980, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger nr. 687/79, nr. 797/79 og nr. 1152/79.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 24. FEBRUAR 1981 [1]

Høje Domstol.

Artikel 29, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423) som affattet ved Rådets forordning nr. 2454/72 (EFT 1972 (november), s. 59) bestemmer følgende:

»1. Der kan i samhandelen med tredjelande anvendes egnede foranstaltninger

— såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere af de i artikel 1 nævnte produkter [herunder spiseæbler under pos. 08.06 A II] på grund af indførsel

1 — Oversat fra tysk.