sætte udligningsafgiften til et fast beløb svarende til forskellen mellem minimumsprisen og den laveste pris på verdensmarkedet overskredet sine beføjelser, idet en sådan foranstaltning, som ikke var nødvendig for at undgå forstyrrelser på Fællesskabets marked, indebar en økonomisk sanktion over for den erhvervsdrivende, som havde foretaget indførsel til en pris, som nok lå under minimumsprisen, men måske meget nær ved denne, medens formålet med udligningsafgiften kun er at sikre overholdelsen af minimumsprisen med henblik på beskyttelse af fællesskabspræferencen.

RETSMØDERAPPORT
i sag 291/86 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Sagsøgeren i hovedsagen indfører tørrede druer fra tredjelande, særligt fra Tyrkiet, USA og Australien. Den 20. februar og 9. april 1984 importerede sagsøgeren fra Tyrkiet i alt 3 000 kasser sultana-rosiner på hver 14 kg. Den købspris på henholdsvis 880 og 950 USD pr. ton, som sagsøgeren opgav, var forkert. Den købspris, som senere blev bestemt af sagsøgte, og som ikke er bestridt i sagen, androg 650 USD pr. ton for 2 650 kasser og 620 USD pr. ton for 350 kasser. Efter denne opdagelse fastsatte sagsøgte de nye importpriser og opkrævede udligningsafgifter, der androg 20 164,70 DM. Sagsøgeren påklagede dette uden resultat og anlagde herefter sag ved den kompetente retsinstans. Sagsøgeren gjorde herunder gældende, at de bestemmelser, som var hjemmelen for afgifternes opkrævning, er ulovlige, idet de ikke er tilstrækkelig bestemte, eller overskrider den pågældende bemyndigelse. Den beregning af minimumsprisen, som var grundlaget for afgiftens opkrævning, er ifølge sagsøgeren ikke tilstrækkelig begrundet og forkert. Hertil kommer, at Grækenland ved at yde producenterne af tørrede druer en national støtte, som ikke var godkendt efter fællesskabsretten, har umuliggjort enhver begrundelse for fællesskabsretlige beskyttelsesforanstaltninger. Disse var i øvrigt i strid med GATT-bestemmelserne. Sagsøgte har heroverfor anført, at udligningsafgifterne er behørigt opkrævet i medfør af ovennævnte forordning nr. 2742/82, som er gyldig og bindende for Forbundsrepublikkens toldmyndigheder.

2. Den nationale domstol er, som det fremgår af forelæggelseskendelsen, i tvivl om, hvorvidt hjemmelen for opkrævningen af udligningsafgiften er gyldig. Den har særlig rejst spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en bemyndigelsesbestemmelse og om, hvorvidt Kommissionen har udøvet sin skønsbeføjelse på lovlig vis. Den er ligeledes i tvivl om, hvorvidt de af Kommissionen vedtagne foranstaltninger er tilstrækkelig begrundet og om, hvorvidt det er berettiget at indføre udligningsafgifter, når Grækenland har ydet en ikke-godkendt national støtte.

* Processprog: Tysk.

3. Da Finanzgericht Düsseldorf således fandt, at en afgørelse fra Domstolen vedrørende disse spørgsmål var nødvendig, udsatte den ved kendelse af 13. oktober 1986, registreret på Domstolens Justitskontor den 24. november 1986, sagen på Domstolens afgørelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 516/77, jfr. artiklerne 1 og 2 i forordning (EØF) nr. 521/77, indeholdte bemyndigelse tilstrækkelig bestemt, og fastlægger den de væsentlige kriterier for Kommissionens beskyttelsesforanstaltninger, jfr. forordning nr. 2742/82?

2) Subsidiært: Skal begrebet 'på grund af indførsel' i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 516/77 og i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 521/77 fortolkes således, at indførsler fra tredjelande på det tidspunkt, da forordning (EØF) nr. 2186/83 blev udstedt og tillige på det tidspunkt, da sagsøgerens indførsler fandt sted, skulle være den væsentligste årsag til forstyrrelsen?

3) Mere subsidiært: Skal artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 521/77, jfr. artiklerne 13 og 14 i forordning (EØF) nr. 516/77 og EØF-Traktatens artikel 155 fortolkes således, at Kommissionen ikke var berettiget til at opkræve udligningsafgift i de tilfælde, hvor prisen for den foretagne import var lavere end de fastsatte minimumsimportpriser?

4) Mere subsidiært: Skal artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 521/77, jfr. artiklerne 13 og 14 i forordning (EØF) nr. 516/77 fortolkes således, at Kommissionen ikke er berettiget til at fastsætte udligningsafgifterne skønsmæssigt, således at disse overstiger forskellen imellem minimumsprisen og importprisen?

5) Mest subsidiært: Er den i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 2742/82 fastsatte minimumspris ulovlig, fordi den ikke er beregnet på grundlag af objektive kriterier og fordi den ikke er begrundet?«

A — *De relevante fællesskabsbestemmelser*

4. Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 (EFT L 73, s. 1) omhandler den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. Forordningen omfatter (som ændret ved bilag I til akten vedrørende Den Hellenske Republiks tiltrædelse) bl. a. »tørrede druer« under pos. 08.04 B i Den Fælles Toldtarif.

5. I henhold til forordningens artikel 14 kan der træffes passende forholdsregler for samhandelen med tredjelande, såfremt markedet for et eller flere af de af forordningen omfattede produkter på grund af indførsel trues af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe målene i Traktatens artikel 39 i fare. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastsættes som hovedregel af Rådet på forslag fra Kommissionen.

6. Under henvisning til den nævnte artikel 14 har Rådet vedtaget forordning nr. 521/77 (EFT L 73, s. 28) om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger på det pågældende marked. Med henblik på vurderingen af, om markedet for et eller flere produkter er ramt af eller truet af alvorlige forstyrrelser, skal der i henhold til forordningens artikel 1 især tages hensyn til:

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

b) beholdningen af produkter på Fællesskabets marked;

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

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

7. I forordningens artikel 2 bestemmes:

»1. Når den i artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 516/77 omhandlede situation foreligger, er de foranstaltninger, som kan træffes i henhold til stk. 2 og 3 i nævnte artikel, følgende:

...

c) for alle produkter:

— en minimumsprisordning, som indførslen kan underlægges på betingelse af, at den foretages til en pris, der er mindst lig med den minimumspris, som er fastsat for det omhandlede produkt,

— hel eller delvis suspension af udførslen.

2. De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger kan kun træffes i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendigt...«

8. Under henvisning til artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 516/77 udstedte Kommissionen den 13. oktober 1982 ovennævnte forordning nr. 2742/82 om beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af tørrede druer. Forordningens artikel 2 bestemmer følgende:

»1. Ved indførsel til Fællesskabet af tørrede druer, bortset fra korender, henhørende under pos. 08.04 B I og B II i Den Fælles Toldtarif overholdes en minimumspris på 106,7 ECU/100 kg netto.

2. Hvis minimumsprisen ikke overholdes, anvendes en udligningsafgift på 16,0 ECU/100 kg netto.

3. Efter omregning af minimumsprisen og udligningsafgiften til national valuta ved brug af den repræsentative kurs multipliceres det fremkomne beløb med følgende koefficienter:

— for DM 0,906;

— for HFL 0,936;

— for UKL 0,883;

— for BFR 1,046;

— for FF 1,068;

— for LIT 1,025;

— for DKR, IRL, DR 1,000.«

Denne forordning gjaldt — efter at være undergået en række ændringer — til den 31. august 1985.

9. Den 31. marts 1984 indførte Rådet en ny ordning ved forordning nr. 988/84 (EFT L 103, s. 11), som ændrede forordning nr. 516/77, hvori der indsattes en ny artikel 4 a. Artikel 4 a i forordning nr. 516/77 bestemmer følgende:

»1. For de produkter, der er anført under litra a) i bilag I a, indføres der for hvert produktionsår en minimumsimportpris.

2. Minimumsimportprisen beregnes bl. a. under hensyntagen til

— prisen franko grænse ved indførsel til Fællesskabet,

— priserne på verdensmarkedet,

— situationen på Fællesskabets interne marked,

— udviklingen i samhandelen med tredjelande.

3. Såfremt minimumsimportprisen ikke overholdes, opkræves foruden tolden en udligningsafgift, der beregnes på grundlag af de priser, der anvendes af de vigtigste af de tredjelande, der er leverandører.

4. ...

5. På forslag af Kommissionen og med kvalificeret flertal

— kan Rådet beslutte at ændre listen over de produkter, for hvilke der er indført en minimumspris,

— fastsætter Rådet de generelle gennemførelsesbestemmelser til denne artikel, og disse kan bl. a. omfatte en ordning med forudfastsættelse af minimumsimportprisen.

6. Minimumsimportprisen og udligningsafgiftens størrelse fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 20.

7. Gennemførelsesbestemmelserne til nærværende artikel fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 20.«

Bilag I a, litra a), hvortil der henvises i artikel 4a, stk. 1, omfatter tørrede druer henhørende under pos. 08.04 B i Den Fælles Toldtarif.

10. Rådet fastsatte de almindelige regler for systemet med minimumsimportpriser for tørrede druer ved Rådets forordning nr. 2089/85 om fastsættelse af almindelige regler for systemet med minimumsimportpriser for tørrede druer (EFT L 197, s. 10). I henhold til artikel 1 fastsættes der en minimumspris såvel for korender som for andre tørrede druer. I henhold til artikel 2 fastsættes udligningsafgifterne i forhold til en skala af importpriser, og artikel 2, stk. 2, bestemmer følgende:

»den maksimale udligningsafgift, der skal fastsættes, må ikke overstige forskellen mellem minimumsprisen og et beløb, som fastlægges på grundlag af de mest fordelagtige priser, der for signifikante mængder anvendes på verdensmarkedet af de mest repræsentative tredjelande.«

11. Den 23. juli 1985 fastsatte Kommissionen ved forordning nr. 2237/85 de nærmere gennemførelsesbestemmelser til ordningen, og ved forordning nr. 2238/85 fastsatte den endelig minimumsimportprisens og udligningsafgiften for produktionsåret 1985/86.

B — *Retsforhandlinger*

12. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg, den 17. februar 1987 af Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved Arthur Brautigam, chef for Den Juridiske Tjeneste ved Rådets Generalsekretariat, som befuldmægtiget, den 19. februar 1987, af sagsøgte i hovedsagen ved Ehle, Feldmann og Schiller, den 20. februar 1987 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent, Dierk Booss, som befuldmægtiget, den 10. marts 1987 af regeringen for Den Hellenske Republik, repræsenteret ved K. Stavropouloos, F. Spathopoulos og M. Tsotsanis, juridiske konsulenter for henholdsvis Udenrigsministeriet, Ministeriet for Nationaløkonomi og Landbrugsministeriet, som befuldmægtigede.

13. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

14. Domstolen har den 8. juli 1987 besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Første spørgsmål

15. Sagsøgeren i hovedsagen har indledningsvis gjort nogle foreløbige bemærkninger vedrørende retsbeskyttelsen over for beskyttelsesforanstaltninger i landbrugsektoren, særlig vedrørende produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. Indførelsen af sådanne foranstaltninger bør således kun ske efter bemyndigelse fra Rådet, som skal være klar, have en konkret retlig form, og som skal fastsætte objektive konstaterbare og udtømmende kriterier. Disse foranstaltninger er underlagt særligt strenge krav vedrørende deres begrundelse, ikke mindst fordi der i forordningerne nr. 516/77 og 521/77 ikke er foreskrevet noget samarbejde med de erhvervsdrivende før foranstaltningernes indførelse. I mangel af et sådant samarbejde bør der gælde en udstrakt retslig kontrol for at efterleve Forbundsrepublikkens forfatningsretlige kontradiktionsprincip, som også er anerkendt af Domstolen.

16. For så vidt angår problemet om, hvorvidt forordningerne nr. 516/77 og 521/77 udgør tilstrækkelig hjemmel for de foranstaltninger, som er indført ved Kommissionens forordning nr. 2742/82, har sagsøgeren i hovedsagen anført, at artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 516/77, indeholder en sædvanlig generel bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger under hensyn til formålene i EØF-Traktatens artikel 39 og artikel 110. Forordning nr. 521/77, som kun henviser til artikel 39, har derimod fastsat de nærmere gennemførelsesbestemmelser så generelt, at de indebærer en tilsidesættelse af bestemmelser og principper af højere rang, nemlig forpligtelsen for Rådet til at udstede en forordning i overensstemmelse med forordning nr. 516/77, sammenholdt med Traktatens artikler 4, 43, 145 og 155, samt princippet om retsstaten, som kræver, at sådanne bemyndigelsesbestemmelser er præcise og udtømmende.

17. Særlig indeholder de ovennævnte bestemmelser i Traktaten og kompetencefordelingen ifølge Traktaten en forpligtelse for Rådet til selv at udstede beskyttelsesforanstaltningerne. Hverken Traktaten eller den afledte ret giver mulighed for at delegere denne forpligtelse til Kommissionen. I øvrigt bør Rådet, når den bemyndiger Kommissionen til at indføre beskyttelsesforanstaltninger, selv fastsætte alle de grundlæggende betingelser for anvendelsen, således at den erhvervsdrivende ved, hvilke indgreb han kan forvente og hvornår ved indførsel af produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. Rådet kan ikke overlade Kommissionen at foretage denne regulering, således som det har gjort det i dette tilfælde.

18. Sagsøgeren i hovedsagen slutter heraf, at forordning nr. 521/77 er i strid med disse principper, hvorfor denne er ugyldig.

19. Det samme gælder Kommissionens forordning nr. 2742/82, som er baseret på artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 516/77 og ikke på artikel 14, stk. 1, andet led, sammenholdt med forordning nr. 521/77. Selv om forordning nr. 2742/82 indirekte skulle være baseret på en bemyndigelse i forordning nr. 521/77, mangler der ikke desto mindre en virksom bemyndigelse, idet sidstnævnte forordning er ugyldig.

20. Sagsøgeren i hovedsagen har endelig gjort gældende, at artikel 3 i forordning nr. 521/77 kun kan anvendes under hensyntagen til de forpligtelser, som følger af internationale aftaler, heriblandt GATT. Bestemmelserne i denne aftale giver kun ringe spillerum for indførelse af beskyttelsesforanstaltningerne, hvilket også gælder for tørrede druer.

21. Efter Rådets opfattelse er denne retstvist en typisk sag om anvendelsen af Traktatens artikel 155, stk. 4, hvorefter Rådet kan tildele Kommissionen beføjelsen med henblik på gennemførelsen af de af Rådet udfærdigede retsforskrifter. Rådet finder desuden, at tildelingen af den omtvistede beføjelse fuldt ud er i overensstemmelse med den institutionelle ligevægt i Fællesskabet. Rådet finder endelig, at det for så vidt angår den beføjelse, som på området er tildelt Kommissionen, under alle omstændigheder har fastsat så klare kriterier og grænser, at de kan anvendes konkret og udøvelsen heraf derfor også kan prøves ved Domstolen. I øvrigt har Rådet under henvisning til de kriterier, som er fastslået i Domstolens praksis, anført, at inden for landbrugspolitikken er bemyndigelsen efter Traktatens ar-

tikel 155 ikke begrænset til alene at omfatte ikke-regelfastsættende beføjelser, men kan omfatte vide skøns- og handlingsbeføjelser, og Kommissionen besidder på området et vidt skøn, dog naturligvis under retslig kontrol for så vidt angår åbenbare fejl og magtfordrejning.

22. Særlig i det foreliggende tilfælde er Rådet af den opfattelse, at den omstridte bemyndigelse, som vedrører den konkrete iværksættelse af sikkerhedsklausulen i tilfælde af en alvorlig forstyrrelse af markedet for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, fuldt ud opfylder de kriterier, som er knæsat i ovennævnte retspraksis. De væsentlige bestanddele i sikkerhedsklausulen, som indeholdes i artikel 14 i forordning nr. 516/77, er nemlig udstedt i medfør af Traktatens artikel 43. Disse regler suppleres af de nærmere gennemførelsesbestemmelser i forordning nr. 521/77, der i overensstemmelse med ovennævnte retspraksis (Köster), navnlig angiver kriterierne og grænserne for udøvelsen af Kommissionens gennemførelsesbeføjelse. På det således fastsatte retsgrundlag er Kommissionen beføjet til at udstede retsforskrifter, herunder at fastsætte en generel minimumspris, som skal overholdes ved indførsel af de omhandlede produkter. Det forhold, at Kommissionen på dette område har en skønsmæssig beføjelse ved vurderingen af, om der foreligger en alvorlig forstyrrelse, samt vedrørende omfanget af de foranstaltninger, der skal træffes, som følge heraf, er ikke ensbetydende med, at Kommissionen i denne henseende har en vilkårlig eller ubegrænset skønsmæssig beføjelse. Tværtimod er denne beføjelse i første række begrænset af regler udstedt af Rådet, især reglen om, at de trufne foranstaltninger skal være afpasset direkte efter den konstaterede trussel om forstyrrelse samt være begrænset til den periode, hvorunder den alvorlige forstyrrelse består. Herudover er udøvelsen af den skønsmæssige beføjelse underlagt en efterfølgende kontrol af Rådet, som på begæring af en medlemsstat kan ændre eller ophæve en af Kommissionen truffen beskyttelsesforanstaltning. Endelig er Kommissionen forpligtet til at overholde de generelle principper i fællesskabsretten, herunder principperne om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitet.

23. Rådet har derfor foreslået, at der svares bekræftende på det første spørgsmål, idet det finder, at den omtvistede bemyndigelse fuldt ud er i overensstemmelse med de krav, der er opstillet i Domstolens praksis.

24. Kommissionen har baseret sin argumentation på Domstolens dom af 17. december 1970 (Köster, 25/70, Sml. s. 1161), hvorefter det er i overensstemmelse med Traktatens retssystem, når de væsentlige regler på det område, som reguleres, er vedtaget i overensstemmelse med proceduren i artikel 43. Dette er tilfældet i denne sag ved artikel 14 i forordning nr. 516/77. Som supplement til de væsentlige elementer, som er indeholdt deri, angiver forordning nr. 521/77 kriterierne for, hvornår der foreligger en forstyrrelse af markedet, samt de foranstaltninger, der kan træffes »i det omfang og for den varighed, som er strengt nødvendig«. Kommissionens forordning nr. 2742/82 er i overensstemmelse med disse kriterier og med grænserne for den bemyndigelse, som således er tildelt Kommissionen. Endelig er henvisningen til GATT-bestemmelserne ikke relevante i det foreliggende tilfælde.

25. Også den græske regering har gjort gældende, at forordning nr. 521/77 indeholder en tilstrækkelig bestemt bemyndigelse, idet den fastlægger de væsentlige kriterier for Kommissionens beskyttelsesforanstaltninger. Disse kriterier kan i den foreliggende sag opregnes således:

a) det omfang af den faktiske eller den forventede indførsel eller udførsel, der medfører eller indebærer en trussel om alvorlige forstyrrelser, som vil kunne bringe de i Traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare;

b) for store lagre af sultana-rosiner i Fællesskabet;

c) faldende priser i tredjelande, medens

d) verdensproduktionen stiger og

e) risikoen for forstyrrelse har direkte sammenhæng med stigningen i de mængder tørrede druer, som tilbydes af tredjelande.

26. Retligt set er den græske regering endelig af den opfattelse, at Kommissionen er beføjet til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, som ikke er direkte fastsat i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 521/77, såfremt disse, i overensstemmelse med Domstolens praksis, ikke er mere indgribende end foranstaltningerne efter denne artikel.

Andet spørgsmål

27. Sagsøgeren i hovedsagen har principalt påstået, at begrebet »på grund af indførsel« i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 516/77 og i artikel 1 i forordning nr. 521/77 skal fortolkes således, at der kun kan træffes beskyttelsesforanstaltninger, såfremt indførslerne, og ikke andre forhold, er den væsentligste årsag til en forstyrrelse på Fællesskabets marked for tørrede druer. Denne fortolkning fremgår af formålet med beskyttelsesforanstaltningerne, den retlige sammenhæng med andre beskyttelsesregler samt Kommissionens — i hvert fald tidligere — praksis. Det er imidlertid ikke enhver indførsel til lave priser, som i sig selv udgør en så væsentlig årsag til forstyrrelse, at det er nødvendigt at udstede beskyttelsesforanstaltninger. I øvrigt gælder princippet om frie varebevægelser også for samhandelen med tredjelande, således at beskyttelsesforanstaltninger, som har til formål at fravige dette princip, bør undergives en indskrænkende fortolkning.

28. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen tilkommer det under alle omstændigheder den nationale domstol at vurdere, om forstyrrelsen af markedet hovedsagelig er en følge af indførsel. Subsidiært har sagsøgeren imidlertid foretaget en detaljeret analyse for at påvise, at forstyrrelsen af markedet ikke beroede på indførsler fra tredjelande, men andre forhold.

29. Årsagen skal i særdeleshed ifølge sagsøgeren søges i forhold inden for Fællesskabet, nemlig: mangelen på tilsvarende kvaliteter, som kunne afsættes, den høje fællesskabsstøtte, som fremmede en forøgelse af produktionen, et kunstigt forhøjet prisniveau, fællesskabsproduktionens manglende konkurrencedygtighed samt den alt for sene offentliggørelse af salgsprisen for hvert produktionsår.

30. Ydermere vedrørte indførslerne ikke en tilsvarende vare: De indførte sultana-rosiner var usvovlede, af en bedre farve og kvalitet

end dem, der produceres i Fællesskabet, og konkurrerede ikke direkte med disse. Herudover var fællesskabsproduktet og den indførte vare ikke indbyrdes substituerbare. Selv om man inden for visse begrænsede områder måtte erkende, at der forelå mulighed for substitution, ville den dårlige kvalitet af fællesskabsproduktionen ikke kunne sælges. Dette fremgår klart af vanskelighederne ved at afsætte fællesskabsproduktet og af oplagringerne.

31. Herudover er konstateringen i første betragtning til forordning nr. 2742/82, hvorefter priserne for tørrede druer fra tredjelande »lå væsentlig under de faktiske priser i Fællesskabet« samt i tredje betragtning, hvorefter »beskyttelsesforanstaltningerne skal kunne forhindre, at importerede tørrede druer afsættes til unormalt lave priser«, ikke korrekt. Sagsøgeren i hovedsagen har i denne forbindelse fremlagt tal for de forskellige produktionsår for priserne for det græske produkt og for de tyrkiske og australske, hvoraf fremgår, at de sidstnævnte priser var betydeligt højere end prisen for det græske produkt pga. dettes lavere kvalitet. Dette var i øvrigt grunden til, at Kommissionen i 1982 forlængede salgsperioden.

32. Uafhængigt heraf udgør indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger i øvrigt et retsmisbrug: Fællesskabets støtteordning har sikret Fællesskabets produktion en prisfordel, som det er umuligt at udligne. Denne støtte er således den egentlige årsag til prisfaldene, fordi den tvinger leverandørerne fra tredjelande til at foretage prissænkningerne! Herudover nyder tørrede druer i Grækenland godt af supplerende ikke-godkendt national støtte. Støtten har på usædvanlig og kunstig vis fremmet produktionen og lagerstøtten har forhindret afsætningen.

33. En anden årsag, som heller ikke kunne tilskrives indførsel, var den alt for sene meddelelse af priserne i 1981 og 1982, som også havde følger for det følgende år. Det medførte, at indførslen fra tredjelande allerede havde nået et betydeligt niveau på markedet, medens Fællesskabets produkt først kom på markedet, da handelen allerede var ophørt.

34. Hertil kommer, at Fællesskabets prisniveau kunstigt var stærkt forhøjet henset til de faktiske produktionsomkostninger. En »guldregn«, i form af en pengeoverførsel, faldt over de græske producenter. Dette går langt ud over målsætningen om at garantere en »rimelig levestandard« for producenterne, og tilsidesætter samtidig de andre mål i Traktatens artikler 39, stk. 1, og 110, nemlig stabilisering af markederne, sikring af forsyningerne, sikring af rimelige priser på landbrugsvarer for forbrugerne samt iværksættelsen af grundlæggende liberal økonomisk politik.

35. Sagsøgeren i hovedsagen konkluderer derfor, at de af Kommissionen indførte beskyttelsesforanstaltninger for tørrede druer udgør en uberettiget og derfor ulovlig anvendelse af artikel 14 i forordning nr. 516/77 og artiklerne 1 og 2 i forordning nr. 521/77.

36. Kommissionen har gjort gældende, at en varig forstyrrelse af markedet, sjældent kun har en årsag og sjældent fjernes ved en enkelt foranstaltning. Indførslen fra tredjelande eller udførslen til tredjelande behøver derfor ikke i henhold til artikel 14 i forordning nr. 516/77 at have været den eneste eller blot væsentlige årsag til forstyrrelsen. Tværtimod er det tilstrækkeligt, at disse indførsler eller udførsler har været en af muligvis flere årsager til forstyrrelsen. De foranstaltninger, som måtte træffes over for indførslerne eller udførslerne, kunne derfor træffes i medfør af artikel 14 i forordning nr. 516/77 og artikel 1 i forordning nr. 521/77, idet disse bestemmelser — og det er grunden til at udtrykket »på grund af indførsel eller udførsel« er anvendt — åbenbart ikke er udformet med henblik på og egnet til interne fællesskabsforanstaltninger til opnåelsen af målene i artikel 39.

37. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk forelå en alvorlig forstyrrelse af markedet for tørrede druer på tidspunktet for de omtvistede forhold, er det Kommissionens opfattelse, at en sådan situation faktisk forelå. Kommissionen støtter sig herved på følgende forhold: betydelige lagre af produktet i 1981, som ikke kunne afsættes på markedet og som risikerede at bestå også i de følgende år; en stigning i indførslen fra tredjelande til priser under fællesskabsprisen med tendens til yderligere fald. Denne forstyrrelse blev fjernet ved de foranstaltninger, som blev truffet i medfør af forordning nr. 2742/82, hvilket ses af, at lagrene forsvandt. Det var imidlertid nødvendigt at opretholde minimumsprisordningen, idet markedet ellers fortsat ville være truet af alvorlige forstyrrelser.

38. Kommissionen finder i øvrigt, at en forstyrrelse af markedet ikke er en følge af ydelse af national støtte, og i hvert fald var ydelsen af støtte ikke årsagen til forskellen mellem priserne på det tyrkiske marked og fællesskabspriserne.

39. Den græske regering er af den opfattelse, at indførslerne i den foreliggende sag var en væsentlig årsag til forstyrrelsen på fællesskabsmarkedet. Den har herved angivet tallene for det stadigt stigende omfang af indførslerne fra tredjelande.

Tredje spørgsmål

40. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 521/77, jfr. artiklerne 13 og 14 i forordning nr. 516/77, hverken direkte eller indirekte indeholder en bemyndigelse for Kommissionen til at indføre en udligningsafgift, når minimumsprisen ikke overholdes. I artikel 2 i forordning nr. 521/77 angives udtømmende de foranstaltninger, som Kommissionen kunne træffe. Kommissionen selv var sandsynligvis klar over, at dens handling var ulovlig, idet den undgik enhver angivelse af særlig hjemmel for afgiften, hvilket i øvrigt er ensbetydende med en overtrædelse af begrundelsespligten i Traktatens artikel 190. Sagsøgeren mener ikke, at Domstolens dom i sag 345/82, Wünsche (Sml. 1984, s. 1995) er relevant i denne sag. I hvert fald er udligningsafgiften ikke et »mindre indgribende middel« end minimumsprisordningen; tværtimod rækker dens virkninger videre end minimumsprisordningen, eftersom der ikke er tale om bestemmelser om overholdelse af visse priser men om direkte pålæggelse af en

afgift. Der foreligger her en beskyttelsesforanstaltning, som udfylder og supplerer minimumsprisordningen.

41. Sagsøgeren i hovedsagen har videre anført, at opkrævningen af en udligningsafgift ikke blot er en udøvelse af en fiskal kompetence, men også — som i det foreliggende tilfælde — udgør en sanktion uden hjemmel. Afgiften er ligeledes i strid med artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77, idet der er tale om en efter denne bestemmelse forbudt afgift med tilsvarende virkning.

42. Kommissionen har anført, at opkrævningen af en udligningsafgift i det tilfælde, hvor minimumsprisen ikke overholdes, ikke går videre end gennemførelsen af principperne i artikel 14 i forordning nr. 516/77. En sådan opkrævning er også i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, som er angivet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 521/77. Den omstændighed, at artikel 2 i denne forordning ikke omtaler opkrævning af en udligningsafgift, indebærer ikke, at Kommissionen er gået ud over rammerne for den bemyndigelse, som Rådet havde tildelt den. Tværtimod kunne Kommissionen, således som Domstolen allerede har fastslået i sagen Wünsche vedrørende forordning nr. 521/77, anse udligningsafgiften for en mindre vidtgående foranstaltning end det i artikel 2 fastsatte stop for udstedelse af licenser eller suspension af indførslen.

43. Den græske regering har under henvisning til den samme retspraksis og ud fra den betragtning, at udligningsafgiften var en mindre indgribende foranstaltning end suspension af indførslen, fundet, at indførelsen af denne afgift var lovlig, ikke tilsidesatte proportionalitetsprincippet, og var omfattet af Kommissionens beføjelser.

Fjerde spørgsmål

44. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er den forudgående fastsættelse af en udligningsafgift i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2742/82 i strid med princippet om proportionalitet, eftersom udligningsafgiften ikke hviler på objektive kriterier, er fastsat forud uden hensyntagen til den faktiske forskel mellem minimumsprisen og importprisen og også rammer indførte tørrede druer, som hverken ligner de tørrede druer fra fællesskabsproduktionen eller konkurrerer direkte med dem.

45. Kommissionen har gjort gældende, at udligningsafgiften, eftersom den har til formål i videst muligt omfang at blokere indførsel fra tredjelande af produkter til priser under dem, der kræves i Fællesskabet eller, i det mindste at forhindre, at disse indførsler, hvis de finder sted, ikke skaber uro på markedet, nødvendigvis både må have en præventiv og en udlignende virkning. Med hensyn til den præventive virkning var en fast udligningsafgift nødvendig, som en »straftold«.

46. Også af hensyn til den udlignende virkning var det ifølge Kommissionen nødvendigt ikke at differentiere afgiften efter importprisen. Afgiften blev derfor fastsat forud og den blev beregnet således, at den dækkede forskellen mellem den lave pris på verdensmarkedet i de vigtigste leverandørlande og minimumsprisen. De senere udsving i verdensmarkedsprisen blev der regelmæssigt taget i betragtning via nye fastsættelser af afgiften. Kommissionen har endvidere understreget, at dette forudfastsatte beløb også var i overensstemmelse med markedsrealiteterne. Denne ordning er endelig i overens-

stemmelse med proportionalitetsprincippet og er mindre vidtgående end en suspension af indførslerne og er stiltiende godkendt af Domstolen i sagen Wünsche.

47. Den græske regering er af samme opfattelse. Den forudgående fastsættelse af afgiften er omfattet af Kommissionens beføjelser, er nødvendig for, at formålet med opkrævningen af udligningsafgiften kan nås, og endelig er effektiv.

Femte spørgsmål

48. Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at minimumsprisen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2742/82 i strid med Traktatens artikel 190 ikke var tilstrækkelig begrundet. Da beskyttelsesforanstaltningerne er hasteforanstaltninger og udgør et betragteligt indgreb i en virksomheds organisation og aktivitet, må der stilles strenge krav til en begrundelse, som gør det muligt at bedømme forudsætningerne for dem, beregningerne af dem og deres omfang. For at sikre en tilstrækkelig retsbeskyttelse var det særdeles nødvendigt at begrunde de afgørende betragtninger, idet minimumsprisen både er en væsentlig faktor for indgreb i markedets funktion og udgør grundlaget for udligningsafgiften.

49. Sagsøgeren i hovedsagen er endvidere af den opfattelse, at minimumspriserne ikke blev fastsat efter objektive kriterier, hvorfor der foreligger magtfordrejning. Sagsøgeren har i denne forbindelse gentaget, at niveauet var for højt, og at der ved beregningen ikke blev taget hensyn til støtte.

50. På denne baggrund er artikel 2 i forordning nr. 2742/82 ugyldig på grund af manglende begrundelse og magtfordrejning.

51. Kommissionen har indledningsvis redegjort for de faktorer, den har lagt til grund ved fastsættelsen af minimumsprisen: Beløbet svarer til forskellen mellem den interne minimumspris med tillæg af forarbejdningsomkostninger svarende til ca. 25% og produktionsstøtten. Denne fastsættelse af minimumsprisen omfattes ifølge Kommissionen ligeledes af den skønsmæssige beføjelse, den besidder.

C. Kakouris
Refererende dommer