er der fare for, at fra tredjelande indførte produkter uanset prisen tiltrækker en del af den interne efterspørgsel, da de kan substitueres med indenlandske produkter, hvorfor endnu større mængder vil blive tilbudt til intervention.

4. Det følger af traktatens almindelige målsætning, at de i landbrugsforordningerne hjemlede beskyttelsesforanstaltninger kun må træffes i det omfang, de er ubetinget nødvendige for at nå de i traktatens artikel 39 nævnte mål og forstyrrer fællesmarkedets funktion mindst muligt.

5. Traktatens artikel 3 opregner flere almindelige mål, mod hvis virkeliggørelse og harmonisering Fællesskabet skal rette sine aktiviteter. Blandt disse mål nævner artikel 3 ikke alene »gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes« men også i litra d) »indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet«. Traktaten tillægger virkeliggørelsen af dette sidstnævnte mål på landbrugsområdet en ganske særlig betydning, idet den helliger artikel 39 hertil og drager det i artikel 42, stk. 1 indeholdte forbehold. For så vidt som beskyttelsesforanstaltninger viser sig at være nødvendige for at undgå alvorlige forstyrrelser på markedet for de pågældende produkter, som kan bringe målene efter artikel 39 i fare, er en udtrykkelig begrundelse for disse foranstaltninger ud fra artiklerne 85 og 86 ikke ubetinget nødvendig.

I de forenede sager

41/70: NV INTERNATIONAL FRUIT COMPANY, Rotterdam,
42/70: NV VELLEMAN & TAS, Rotterdam,
43/70: JAN VAN DEN BRINK'S IM- EN EXPORTHANDEL, Rotterdam,
44/70: KOOY ROTTERDAM, Rotterdam,

repræsenteret og bistået af C.R.C. Wijckerheld Bisdom og B.H. ter Kuile, advokater ved Hoge Raad i Nederlandene, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat J. Loesch, 2, rue Goethe,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER,

repræsenteret af sine juridiske konsulenter B. Paulin og J.H.J. Bourgeois som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent E. Reuter, 4, boulevard Royal,

sagsøgt,

angående et krav om annullation af afslag på at udstede importlicenser for spiseæbler hidrørende fra tredjelande,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A.M. Donner og A. Trabucchi, dommerne R. Monaco (refererende), J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore og H. Kutscher,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

1. Sagsøgerne har krævet annullation af en beslutning, hvorved Kommissionen i medfør af artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 459/70 af 11. marts 1970 (JO L 57 1970) afslog at udstede dem importlicenser for spiseæbler hidrørende fra tredjelande, og som skulle være meddelt dem gennem »Produktschap voor Groenten en Fruit«, Haag.

Vedrørende formaliteten

2. Kommissionen har gjort gældende, at den ikke har rettet nogen beslutning til sagsøgerne, og at afslaget på at udstede dem importlicenser hidrører fra »Produktschap voor Groenten en Fruit« og således er en national forvaltningsakt;

3. i ørvrigt er de eneste »beslutninger« fra Kommissionen vedrørende udstedelse af importlicenser indeholt i forordning nr. 565/70 og de efterfølgende forordninger om ændring af denne;

4. da disse »beslutninger«er almengyldige og har karakter af forordninger, kan de ikke berøre sagsøgerne individuelt i den i traktatens artikel 173, stk. 2 forudsatte betydning.

5. Forordning nr. 459/70, der er udstedt på grundlag af Rådets forordninger nr. 2513/69 og 2514/69, indfører beskyttelsesforanstaltninger, som i perioden fra den 1. april 1970 til den 30. juni 1970 skal begrænse indførsler til Fællesskabet af spiseæbler hidrørende fra tredjelande;

6. denne forordning indeholder en ordning med importlicenser, som skulle udstedes i det omfang situationen på fællesskabsmarkedet tillod det;

7. ifølge denne ordning skal medlemsstaterne efter artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 459/70 »ved udgangen af hver uge . . . meddele Kommissionen de mængder, for hvilke der i løbet af ugen er blevet indgivet ansøgninger om importlicenser, og angive de måneder, som ansøgningerne vedrører«;

8. det følgende stykke i den samme artikel bestemmer, at »Kommissionen« især på grundlag af disse meddelelser »undersøger situationen og træffer beslutning om udstedelse af licenserne«;

9. på grundlag af denne sidstnævnte bestemmelse fastsatte Kommissionen derefter i artikel 1 i forordning nr. 565/70 af 25. marts 1970, at »de indtil den 20. marts 1970 i overensstemmelse med artikel 1 i forordning (EØF) nr. 459/70 indgivne ansøgninger om importlicenser imødekommes for den i ansøgningen nævnte mængde, dog kun med 80 % af en referencemængde«;

10. kriterierne for fastsættelsen af denne referencemængde blev præciseret og ændret ved artikel 2 i forordning nr. 686/70 af 15. april 1970.

11. Ved flere forordninger, som blev udstedt i perioden fra den 2. april 1970 til den 20. juli 1970, blev datoen den 20. marts 1970, der er fastsat i artikel 1 i forordning nr. 565/70, gentagne gange udskudt;

12. herved blev de nævnte foranstaltninger periodisk videreført og gjort anvendelige på de i de enkelte perioder indgivne ansøgninger om importlicenser;

13. i medfør af artikel 1 i forordning nr. 893/70 af 28. maj 1970 fandt denne ordning anvendelse i den periode, i hvilken sagsøgernes ansøgninger blev indgivet;

14. det er således denne sidstnævnte forordning, der skal lægges til grund ved afgørelsen af, om søgsmålene kan antages til realitetsbehandling.

15. Det skal i så henseende undersøges, om bestemmelserne i den nævnte forordning, for så vidt som de erklærer ordningen efter artikel 1 i forordning nr. 565/70 for anvendelig, berører sagsøgerne individuelt og umiddelbart den i traktatens artikel 173, stk. 2 forudsatte betydning.

16. Det er ubestridt, at forordning nr. 983/70 blev udstedt under hensyn til markedssituationen samt til de mængder spiseæbler, for hvilke der i løbet af den uge, som udløb den 22. maj 1970, var blevet indgivet individuelle ansøgninger om importlicenser;

17. antallet af ansøgninger, som den nævnte forordning kunne vedrøre, stod altså fast, da den blev udstedt;

18. ingen nye ansøgninger kunne komme til;

19. det var ud fra den samlede mængde, for hvilken der var blevet indgivet ansøgninger, at den procentsats, hvorefter disse ansøgninger kunne imødekommes, blev fastsat;

20. selv om Kommissionen således kun havde kendskab til summen af de ansøgte mængder, afgjorde den, hvad der skulle ske med hver enkelt af de indgivne ansøgninger, idet den for det pågældende tidsrum foreskrev opretholdelsen af den ved artikel 1 i forordning nr. 565/70 indførte ordning;

21. heraf følger, at artikel 1 i forordning nr. 983/70 ikke er en almengyldig bestemmelse efter traktatens artikel 189, stk. 2, men derimod må betragtes som en samling individuelle beslutninger, som Kommissionen i medfør af artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 459/70 har udstedt i form af en forordning, da hver af disse beslutninger berører de enkelte ansøgeres retsstilling;

22. de berører derfor sagsøgerne individuelt.

23. Det fremgår i øvrigt af den ved forordning nr. 459/70 indførte ordning, især af artikel 2, stk. 2, at det tilkommer Kommissionen at træffe beslutning om udstedelse af importlicenser;

24. ifølge denne bestemmelse er det alene Kommissionen, der er kompetent til at afgøre, hvornår den økonomiske situation kan begrunde udstedelse af importlicenser;

25. af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 459/70, der bestemmer, at medlemsstaterne »på de i artikel 2 fastsatte betingelser skal udstede importlicenserne til enhver ansøger«, fremgår det klart, at de nationale myndigheder ikke har noget skøn vedrørende udstedelsen af licenser eller betingelserne for imødekommelse af ansøgningerne;

26. disse myndigheder skal alene indsamle de oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at træffe beslutning efter denne forordnings artikel 2, stk. 2, og derefter træffe de nationale foranstaltininger, som er nødvendige for gennemførelse af Kommissionens beslutning;

27. under disse omstændigheder er det derfor denne beslutning, som udstedelsen af eller afslag på importlicens til ansøgerne beror på;

28. den retsakt, hvorved Kommissionen træffer beslutning om udstedelse af importlicens, berører således de heraf berørte parters retsstilling umiddelbart;

29. søgsmålene opfylder således betingelserne efter traktatens artikel 173, stk. 2, hvorfor de kan antages til realitetsbehandling.

Vedrørende realiteten

30. Sagsøgerne har bestridt lovligheden af de beslutninger, hvorved deres ansøgninger om importlicenser blev afvist, med den begrundelse, at Kommissionens forordninger nr. 459/70 af 11. marts 1970, nr. 565/70 af 25. marts 1970 og nr. 686/70 af 15. april 1970, som er disse beslutningers hjemmel, er retsstridige.

31. 1) sagsøgerne har anført, at der ikke var noget behov for forordning nr. 459/70, og at den ikke er tilstrækkeligt begrundet, for så vidt som den anfører, at fællesmarkedet som følge af indførsler er truet af alvorlige forstyrrelser, der kan bringe virkeliggørelsen af målene i traktatens artikel 39 i fare;

32. Sagsøgerne har videre anført, at det ikke af denne forordning fremgår, at Kommissionen ved udstedelsen af de omtvistede beskyttelsesforanstaltninger har taget hensyn til alle de i artikel 1, litra c) og d), i Rådets forordning nr. 2514/69 anførte betingelser;

33. sagsøgerne gør herved navnlig gældende, at Kommissionen ikke har begrundet disse foranstaltninger med den »forventede udvikling« af priserne på indenlandske produkter på Fællesskabets marked, »især en tendens til et overdrevent prisfald«, og at disse priser i øvrigt har været ret stabile.

34. Artikel 1, litra c) i forordning nr. 2514/69 bestemmer, at Kommissionen ved anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger for indenlandske varer skal tage hensyn til »de på Fællesskabets marked konstaterede priser eller disses forventede udvikling, især en tendens til et overdrevent prisfald«;

35. denne bestemmelse skal fortolkes i lyset af den fælles markedsordning, således som denne fremgår af de gældende forordninger;

36. disse forordninger indeholder en prisstøttemekanisme for det pågældende marked, bl. a. med interventionsforanstaltninger, når priserne for produkterne falder under et vist niveau;

37. derfor kan en nedadgående tendens i priserne på et marked med lavt prisniveau ikke ende som et overdrevent prisfald i snæver forstand, men kun i et forøget udbud af de indenlandske produkter til interventionsorganerne;

38. når henses til markedets struktur kan en tendens til et overdrevent prisfald i den i den nævnte artikel forudsatte betydning således fremkalde et stærkt forøget udbud af de pågældende produkter til interventionsorganerne.

39. Den anden betragtning i præamblen til forordning nr. 459/70 henviser til, at noteringerne for indenlandske produkter ikke alene var lave i Tyskland, men også i hovedparten af de andre medlemsstater, hvor der var konstateret en krisesituation i den i artikel 6 i forordning nr. 159/66 forudsatte betydning;

40. disse vanskeligheder forklares for størstedelen ved den betydelige overskudsproduktion af spiseæbler i flere medlemsstater og ved de hindringer, som findes for den normale afsætning af denne produktion på fællesskabsmarkedet;

41. det er ubestridt, at de produktionspriser, som blev konstateret på tre repræsentative markeder i Fællesskabet i begyndelsen af den pågældende periode, var lavere end priserne i den tilsvarende periode i det forudgående år;

42. når henses til de særlige vilkår på markedet for den pågældende frugt, kunne Kommissionen derfor regne med et stærkt tiltagende udbud til interventionsorganerne og konstatere en tendens mod et overdrevent prisfald i den i artikel 1 litra c) i forordning nr. 2514/69 forudsatte betydning.

43. 2) Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at Kommissionen har krænket artikel 1, litra d) i den nævnte forordning, idet den ikke skulle have taget hensyn til, at de indførte produkter slet ikke udviste en tendens mod et overdrevent prisfald, således som det er krævet ved denne bestemmelse, men derimod lå så højt over referencepriserne, at Kommissionen har undladt at fastsætte referencepriser for juni 1970;

44. sagsøgerne har videre anført, at de indførte produkter som følge af pris og kvalitet i øvrigt ikke kunne substitueres med indenlandske produkter i den pågældende periode, hvorfor Kommissionen ikke kunne konstatere, at markedet som følge af indførsler fra tredjelande var udsat for eller truet af forstyrrelser i den i artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 2514/69 forudsatte betydning.

45. Ifølge artikel 1, litra d) i forordning nr. 2514/69 skal Kommissionen, hvis den i denne artikels stykke 1 beskrevne krisesituation indtræder som følge af indførsler fra tredjelande, især tage hensyn til »de på Fællesskabets marked konstaterede noteringer . . . og især deres tendens til et overdrevent kursfald« såvel som til de »mængder, for hvilke der sker eller vil kunne ske tilbagekøbsforanstaltninger«;

46. rækkevidden af denne bestemmelse skal vurderes i forhold til det samlede indhold af artikel 1 således at ikke alene de allerede ovenfor anførte elementer i litra c), men også de i litra a) og b) nævnte, skal tages i betragtning.

47. Ved afvejningen af den betydning, som hvert af disse elementer kan have ved vurderingen af, om den i artikel 1, stk. 1 i denne forordning nævnte situation foreligger, skal Kommissionen, hvad indførsler fra tredjelande angår, især tage hensyn til, hvilke følger disse indførsler har eller kan have for markedssituationen;

48. karakteriseres denne situation af vanskeligheder ved produkternes normale afsætning, vil priserne på indenlandske produkter, der således vil tendere mod et stabilt leje i nærheden af interventionsprisen, ikke længere kunne påvirkes af højere noteringer på indførte produkter;

49. derimod er der fare for, at indførte produkter uanset prisen tiltrækker en del af den interne efterspørgsel, da de kan substitueres med indenlandske produkter, hvorfor endnu større mængder vil blive tilbudt til intervention.

50. Det fremgår af den første betragtning til forordning nr. 459/70, at æbleproduktionen i produktionsåret 1969—1970 var ca. 550 000 tons større end produktionsåret 1967—1968, i hvilket mere end 300 000 tons havde måttet trækkes tilbage fra markedet;

51. i betragtning af de eksisterende lagerbeholdninger måtte det forudses, at et overskud af samme størrelsesorden ikke ville kunne afsættes under normale betingelser før udløbet af produktionsåret, således at der bestod fare for, at det ville være nødvendigt at træffe interventionsforanstaltninger, idet oplagringen af tekniske grunde ikke kunne forlænges ud over en bestemt en frist;

52. ifølge de tal, som sagsøgte fremlagde ved sin skrivelse af 10. marts 1970, udgjorde lagrene i begyndelsen af den pågældende periode endnu ca. en million tons;

53. ganske vist var produkterne fra tredjelande i denne periode efter pris og kvalitet de indenlandske produkter klart overlegne, men de indenlandske produkters kvalitet var ikke så lav, at substitution under alle omstændigheder måtte udelukkes;

54. der kunne derfor ikke ses bort fra muligheden af, at indførslerne fra tredjelande i den pågældende periode kunne opfylde en efterspørgsel, som i hvert fald for en stor del ville have været rettet mod indenlandske produkter uden denne indførsel, og som således under alle omstændigheder ville bevirke en forøgelse af de mængder, som måtte trækkes tilbage fra markedet;

55. skønt afsætningsvanskelighederne for indenlandske produkter ikke fandtes i alle medlemsstater i samme omfang, men gjorde sig særlig mærkbare i nogle af disse, berørte de dog hele det fælles marked, hvis prisstabiliseringsmekanismer,

såsom de nationale interventionsordninger, er baseret på alle medlemsstaternes økonomiske deltagelse og fællesskabets ansvar;

56. under hensyn til markedssituationen for de omtvistede produkter kunne en betydelig forøgelse af indførslerne, efter at den nye ordning for samhandelen var trådt i kraft den 1. marts 1970, yderligere have forværret af sætningsvanskelighederne for disse produkter og således medføre en forstyrrelse af markedet;

57. det ses således ikke, at Kommissionen har anvendt artikel 1 i forordning nr. 2514/69 forkert ved i sin beslutning at lægge afgørende vægt på de følger, som indførsler fra tredjelande kunne have haft for de »mængder, som skal trækkes tilbage fra markedet«.

58. 3) Sagsøgerne har derefter gjort gældende, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin kompetence, idet den har truffet beskyttelsesforanstaltninger, skønt mekanismen med referencepriser ikke havde ført til anvendelse af importudligningsafgifter, og Kommissionen havde undladt at fastsætte en referencepris for juni 1970.

59. Det fremgår af de ovenfor konstaterede faktiske omstændigheder, at de vanskeligheder, som det pågældende marked stod overfor, i højere grad vedrørte afsætning af overskudsmængder end en prisstøtte til indenlandske produkter;

60. da noteringerne for produkter fra tredjelande desuden, som sagsøgerne selv har konstateret det, var meget høje i forhold til de gældende referencepriser, kunne en ny fastsættelse af disse priser ikke have den tilsigtede virkning, når henses til disse prisers beregningsmåde.

61. 4) Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at Kommissionen ikke var kompetent til at indføre det system med importlicencer, som indeholdes i forordningerne Nr. 459/70, 565/70 og 686/70, idet et sådant system ikke er nævnt i artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 2514/69 blandt de foranstaltninger, som kan træffes i medfør af artikel 2, stk. 2 og artikel 3 i forordning nr. 2513/69.

62. Ifølge artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 2514/69 består disse foranstaltninger i »udsættelsen af indførsler eller udførsler eller opkrævning af eksportafgifter« ;

63. i det foreliggende tilfælde var de foranstaltninger, som Kommissionen traf ved forordning nr. 459/70 ud fra de i forordningerne nr. 565/70 og 686/70 fastlagte kriterier, en begrænsning af de mængder, der måtte indføres;

64. det følger af traktatens almindelige målsætning, at de i forordningerne nr. 2513/69 og 2514/69 hjemlede beskyttelsesforanstaltninger kun må

træffes i det omfang, de er ubetinget nødvendige for at nå de i traktatens artikel 39 nævnte mål og forstyrrer fællesmarkedets funktion mindst muligt;

65. heraf følger, at da Kommissionen kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger, som medførte en total udsættelse af indførsler fra tredjelande, var den så meget desto mere berettiget til at anvende mindre restriktive foranstaltninger.

66. 5) Sagsøgerne har endelig gjort gældende, at forordningerne nr. 565/70 og 686/70 er ugyldige eller i det mindste ikke kan finde anvendelse på dem i det omfang, de opretter et system med importlicencer i strid med traktatens artikel 3, litra f), artikel 85 og artikel 86;

67. sagsøgerne har desuden anført, at disse forordninger er utilstrækkeligt begrundet, thi de angiver ikke, hvorfor dette system var nødvendigt eller dog tilladeligt i medfør af de ovennævnte artikler og traktatens artikel 39.

68. Traktatens artikel 3 opregner flere almindelige mål, mod hvis virkeliggørelse og harmonisering Fællesskabet skal rette sine aktiviteter;

69. blandt disse mål nævner artikel 3 ikke alene »gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes«, men også i litra d) »indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet«;

70. traktaten tillægger virkeliggørelsen af dette sidstnævnte mål på landbrugsområdet en ganske særlig betydning, idet den helliger artikel 39 hertil og i artikel 42, stk. 1 foreskriver, at bestemmelserne om konkurrenceregler kun finder anvendelse på landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette under hensyntagen til den artikel 39 angivne målsætning;

71. det fremgår heraf, at beskyttelsesforanstaltninger i form af en begrænsning af indførsler fra tredjelande i det foreliggende tilfælde kunne vise sig at være nødvendig for at undgå alvorlige forstyrrelser på markedet for de pågældende produkter, som kunne bringe målene i artikel 39 i fare;

72. under disse omstændigheder var en udtrykkelig begrundelse for de omtvistede foranstaltninger ud fra traktatens artikler 85 og 86 ikke ubetinget nødvendig.

73. Selv om udstedelsen af importlicenser i forhold til en referencemængde i det foreliggende tilfælde i øvrigt måtte have ført til en fastfrysning af de allerede bestående forretningsforbindelser med tredjelande, har fastsættelsen af objektive kriterier for beregningen af de mængder, hvis indførsel blev godkendt, imidlertid gjort det muligt at undgå forskelsbehandling af de importører, som blev tildelt importlicenser på grund af allerede eksisterende forretningsforbindelser med tredjelande;

74. dette system var det, som i mindst muligt omfang kunne fordreje konkurrencen.

75. de anbringender, der er rettet mod forordningerne nr. 459/70, 565/70 og 686/70, kan derfor ikke tages til følge;

76. 6) Sagsøgerne har nedlagt påstand om annullation af de omtvistede beslutninger i artikel 1 i forordning nr. 983/70 under henvisning til, at de til grund for disse beslutninger liggende forordninger nr. 459/70, 565/70 og 686/70 krænker traktaten,

77. de har herved især gjort gældende, at Kommissionen, for så vidt som disse forordninger er ulovlige i den artikel 174, stk. 2 forudsatte betydning eller ikke finder anvendelse på dem, som omhandlet i traktatens artikel 184, ikke havde nogen hjemmel for de nævnte beslutninger.

78. Da undersøgelsen af de mod disse forordninger fremførte anbringender intet har frembragt, der kan anfægte deres gyldighed, vil sagsøgte være at frifinde.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

1) Søgsmålene kan antages til realitetsbehandling.
2) Sagsøgte frifindes.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. maj 1971.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 1. APRIL 1971

Høje Ret.

De fire sager, som jeg i dag skal beskæftige mig med, blev ved Domstolens kendelse af 10. november 1970 forenet under retsforhandlingerne og domsafsigelsen; de vedrører lovligheden af foranstaltninger, der blev truffet inden for rammerne af den fælles markedsordning for frugt og grønsager. Det forekommer derfor formålstjenligt, at