kan stemme med det formål, som de sigter imod, at lade dem have gyldighed for en ubestemt periode.

4. Hverken artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) af 2. juli 1971, eller artikel 41 i Associeringsaftalen med Grækenland opstiller et rangforhold mellem de deri anførte beskyttelsesforanstaltninger.
Det stemmer med det mål, som tilsigtes med disse foranstaltninger, at den pågældende myndighed efter omstændighederne kan vælge den foranstaltning, som forekommer dem mest egnet.

I sag nr. 40/72

hvis genstand er den anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main er indgivet til Domstolen i det øjemed i den sag som verserer for den nævnte ret mellem

I. SCHROEDER KG Hamburg,

sagsøger

og

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, repræsenteret af Forbundskontoret for Næringsmidler og Skovbrug i Frankfurt am Main,

sagsøgt,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1643/71 af 28. juli 1971 (EFT specialudg. 1971 (II), s. 550, original reference JO nr. L 171, s. 2) om indførelse af en mindsteprisordning for import af tomatkoncentrater fra Grækenland og subsidiært vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1428/71 af 2. juli 1971 (JO nr. L 151 af 7. 7. 1971; ikke optaget i specialudgaven) om fastlæggelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger på markedet for forarbejdede produkter af frugt og grønsager.

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco, afdelingsformand, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (refererende) og H. Kutscher, dommere,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og procedure

Sagsfremstillingen og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

Den fælles markedsordning for forarbejdede produkter af frugt og grønsager oprettedes ved Rådets forordning nr. 865/68 (EØF) af 28. juni 1968 (EFT specialudgave 1968 (I), s. 217; original reference JO nr. L 153, s. 8).

I mangel af koordinering og harmonisering af de importregler, der blev anvendt af hver af medlemsstaterne over for tredjelande, så Rådet sig foranlediget til at udstede forordning nr. 1427/71 af 2. 7. 1971 (EFT specialudgave 1971, (II), s. 413; original reference nr. L 151, s. 5), hvis øjemed det er, »at Fællesskabet kan modvirke alvorlige forstyrrelser, som markedet for de pågældende produkter måtte blive udsat for på grund af indførsler, der foretages under sådanne betingelser, særligt i henseende til priser, at virkeliggørelsen af de i Traktatens artikel 39 opstillede mål bringes i fare«.

Betingelserne for anvendelse af forordning nr. 1427/71 blev fastsat af Rådet i en anden forordning nr. 1428/71, som ligeledes var dateret den 2. juli 1971 (JO nr. L 151/6 af 7. 7. 1971; ikke optaget i specialudgaven).

De beskyttelsesforanstaltninger, som kan træffes af Kommissionen, opregnes i denne forordnings art. 2, stk. 1,:

»a) fuldstændig eller delvis suspension af ind- eller udførsel

b) en mindsteprisordning, hvorefter indførslerne kan gøres betinget af, at de finder sted til en pris, der er højere end den for det pågældende produkt fastsatte mindstepris.«

På grundlag af forordning nr. 1427/71 og under hensyntagen til de principper, der er fastsat i forordning nr. 1428/71, har Kommissionen iværksat to beskyttelsesforanstaltninger, som betinger indførslen af tomatkoncentrater af udstedelsen af importlicenser.

Den første, der er udstedt ved forordning nr. 1558/71 (EFT specialudgave 1971 (II), s. 506; original reference JO nr. L 164 s. 14), finder anvendelse på tredjelande med undtagelse af Grækenland og indfører et system med kvantitative restriktioner; den anden, som omhandles i forordning nr. 1643/71, finder anvendelse på Grækenland og foreskriver en mindsteprisordning.

Ifølge sidstnævnte forordnings artikel 2 er udstedelse af importlicens betinget af, at importøren skriftlig forpligter sig til at sikre:

»aa) .....

bb) at indførsel sker i henhold til kontrakt, der fastsætter, at købet og leveringen frit Fællesskabets grænse eller til et uden for Fællesskabet beliggende sted sker til en pris, der er højere end den i denne forordnings bilag anførte pris for den pågældende kvalitet, og

cc) at denne pris faktisk betales.«

Sagsøgeren i hovedsagen, firmaet Schroeder, anmodede den 10. september 1971 sagsøgte i hovedsagen, Forbundskontoret for Næringsmidler og Skovbrug om en importlicens for tomatkoncentrat i dåser hidrørende fra Grækenland (toldposition nr. 20.02).

Denne anmodning blev afslået ved beslutning af 15. september 1971, fordi firmaet nægtede at påtage sig de forpligtelser, som i henhold til artikel 2 i forordning nr. 1643/71 er nødvendige for udstedelsen af denne licens. Da sagsøgerens klage over denne afgørelse var blevet forkastet, indbragte sagsøgeren sagen for Verwaltungsgericht i Frankfurt am

Main og påstod annullation af den afgørelse, hvorved klagen var blevet afvist.
Sagsøgeren finder, at artikel 2 i forordning nr. 1643/71 er ugyldig og strider mod de bestemmelser, i henhold til hvilke den er udstedt, nemlig EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra c og forordning nr. 1427/71, artikel 1, stk. 1, første pkt., fordi de mindsteprisordninger, som den indfører, ikke gør det muligt at nå det tilsigtede mål, nemlig stabilisering af markederne, idet det er en kendsgerning, at der er talrige muligheder for at omgå dem. Desuden eksisterer der en prioritetsorden mellem indførelsen af kvantitative restriktioner og mindstepriser. Sagsøgeren erklærer desuden, at betingelserne for anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger ikke er opfyldt, fordi der ikke foreligger nogen alvorlig forstyrrelse af markedet eller nogen trussel i så henseende. I øvrigt er den fastsatte minimalpris for høj og har således en prohibitiv virkning.

Forvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, der er i tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1643/71, har stillet Domstolen følgende spørgsmål:

1. a) Strider artikel 2 i forordning nr. 1643/71 mod artikel 40, stk. 3, sammenholdt med artikel 39, stk. 1, c, i EØF-traktaten?
   b) Strider artikel 2 i forordning nr. 1643/71 endvidere mod sit hjemmelsgrundlag, især artikel 1, stk. 1, 1. pkt. i Rådets forordning nr. 1427/71 af 2. juli 1971?
2. Subsidiært: Strider artikel 2 i forordning nr. 1643/71 mod retsstatlige grundprincipper, især mod proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning?
3. Subsidiært: Er forordningens artikel 2 retsstridig, fordi de i bilaget til denne bestemmelse fastsatte mindstepriser er højere end priserne i medlemsstaterne og derfor virker prohibitivt?
4. Subsidiært: Skal artikel 2, stk. 1 i Rådets forordning nr. 1428/71 samt artikel 41 i aftalen om associering mellem EØF og Grækenland af 9. juli 1961 fortolkes således, at der foreligger en prioritering af de deri nævnte foranstaltninger?

Henvisningskendelsen af 19. juni 1972 er blevet registreret på Domstolens justitskontor den 4. juli 1972.
I overensstemmelse med artikel 20 i protokollen vedrørende Statutten for EØF-domstolen har sagsøgeren, Kommissionen og Rådet indgivet skriftlige indlæg.
Domstolen besluttede på baggrund af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, at der ikke foretages forudgående bevisførelse.
Mundtlige indlæg er blevet afgivet af sagsøgeren, repræsenteret af advokat Modest, Kommissionen, repræsenteret af hr. Gilsdorf, og Rådet, repræsenteret af hr. Schloh, i retsmødet den 22. november 1972. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. januar 1973.

II — Indlæg indgivet i henhold til Statuttens artikel 20

De indlæg, der er indgivet i henhold til Statuttens artikel 20, kan sammenfattes således:

I forbindelse med en gennemgang af hele fællesskabslovgivningen vedrørende import af tomatkoncentrater bemærker *sagsøgeren i hovedsagen,* firmaet Schroeder, at Kommissionen har gjort indførsel af tomatkoncentrater fra tredjelande betinget af indførselsstatens udstedelse af en importlicens samt pålagt kvantitative importrestriktioner (Kommissionens forordninger nr. 1558/71 og nr. 1785/71, JO nr. L 164/14 af 22. 7. 1971 og JO nr. L 164/55 af 14. 8. 1971).
Der gælder forskellige regler for importen fra Spanien, Portugal, Marokko og Grækenland. For så vidt angår de tre første lande, har Kommissionen ved EØF-forordning nr. 1738/71 af 6. august 1971 (JO nr. L 178/14 af 7. 8. 1971) fritaget importørerne fra forpligtelsen til at fremlægge en importlicens, samtidig med

at den har udelukket kvantitative restriktioner. Kommissionen gør i så henseende gældende, at regeringerne i disse lande havde erklæret sig indforstået med at garantere, at den faktisk håndhævede pris ved indførslen til Fællesskabet af produkter hidrørende fra deres territorium ikke ville komme til at ligge under et vist minimum, og at enhver fordrejning af samhandelen ville blive undgået. De regler, der anvendes for Grækenland, afviger både fra dem, der anvendes over for de 3 nævnte lande, og dem, der anvendes over for tredjelande.

Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionens forordninger ikke indeholder nogen overgangsbestemmelser, som har tilladt importørerne at opfylde de importkontrakter, der var afsluttet, før beskyttelsesforanstaltningerne trådte i kraft.

Ifølge firmaet Schroeder skal forbundsrepublikken Tyskland have modsat sig de beskyttelsesforanstaltninger, der var truffet på Den italienske Republiks initiativ, idet den gjorde gældende, at der ikke forelå nogen autentisk oplysning vedrørende kostprisen for tomatpuré fremstillet af den italienske industri, og at denne industris vanskeligheder ikke skyldtes indførsel fra tredjelande til priser under dens kostpriser, men derimod kunne føres tilbage til strukturelle forhold. Med henvisning til artiklerne 12, 19 og 41 i associeringsaftalen mellem EØF og Grækenland bemærker sagsøgeren, at der efter sidstnævnte bestemmelse kun kan træffes beskyttelsesforanstaltninger, når afskaffelsen af told vil kunne bringe virkeliggørelsen af de mål, der fastsættes i Traktatens artikel 39, i fare.

I et sådant tilfælde kan der anvendes en mindsteprisordning, således at importen *enten* midlertidigt kan suspenderes eller reduceres, når priserne ligger lavere end mindstepriserne, *eller* undergives det vilkår, at priserne skal ligge over den fastsatte mindstepris.

Hvad angår de faktiske forhold, fremsætter firmaet Schroeder følgende bemærkninger, som mere specielt vedrører Kommissionens rapport til Rådet af 7. marts 1972 vedrørende anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger for indførslen af tomatkoncentrat.

Sagsøgeren gør gældende, at det selv om beskyttelsesforanstaltningerne er truffet på Italiens og Frankrigs initiativ, ikke er fastslået noget sted i denne rapport, at der ligeledes er opstået forstyrrelser i de andre medlemsstater, og at vanskelighederne »per se« skyldtes indførsel fra tredjelande. Rapporten har heller ikke undersøgt tilstedeværelsen af forstyrrelse i salget af italiensk og fransk tomatkoncentrat i de andre lande i Fællesskaberne.

Rapporten indeholder ingen talmæssige oplysninger med hensyn til de mængder af tomatkoncentrat, der er produceret i Fællesskabet i almindelighed og i hver medlemsstat i særdeleshed i løbet af årene før og efter indførelsen af mindstepriser. På grundlag af årbogen for 1971, offentliggjort af Det europæiske økonomiske Fællesskabs Statistiske Kontor, anslår sagsøgeren denne samlede produktion til 396 000 tons for 1968, 581 000 tons for 1969 og 686 000 tons for 1970, idet disse tal omfatter tomatkoncentrater i beholder (pos. 07.03 i den statistiske nomenklatur).

Sagsøgeren anmoder om, at det pålægges Kommissionen at fremlægge de samlede produktionstal i Fællesskabet og medlemsstaterne såvel som tallene for den italienske og franske eksport af tomatkoncentrat til de andre medlemsstater.

Sagsøgeren giver ligeledes udtryk for tvivl med hensyn til nøjagtigheden af de tal, som i den nævnte rapport vedrører importen af tomatkoncentrat fra tredjelande før og efter indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger. Er mængden af indførsler fra Grækenland til Italien således efter indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger forblevet konstant, når der tages hensyn til urigtige oplysninger med hensyn til produktets oprindelse.

Endelig bemærker sagsøgeren, at Kommissionens rapport til Rådet ikke indeholder nogen oplysning eller nogen beregning vedrørende tomatkoncentratfabrikanternes fremstillingspriser i hver enkelt medlemsstat. Kommissionen har derfor ved fastsættelse af mindstepri-

serne udelukkende støttet sig på en meddelelse fra den italienske regering, i hvilken prisen ab fabrik for tomatpuré, det vil sige det vigtigste produkt, som har et indhold af tørstof på 28-30 %, er på 36 regningsenheder pr. 100 kg. Den fastsatte mindstepris på 34 regningsenheder giver kun importen fra Grækenland en præference på 1,4 regningsenheder i forhold til de 35,4 regningsenheder, der er den med Portugal, Spanien og Marokko aftalte mindstepris, mens præferencen som følge af associeringsaftalen i princippet burde beløbe sig til 5,4 regningsenheder.

Sagsøgeren gør endvidere gældende, at markedspriserne efter ikrafttrædelsen af alle beskyttelsesforanstaltningerne ikke nævneværdigt har nærmet sig de fastsatte mindstepriser men er forblevet meget lavere. Firmaet henviser i så henseende til priserne frit den tyske grænse for italienske tomatkoncentrater, som i øvrigt svarer til tilbudene fra to tyske importfirmaer i denne periode.

På det juridiske plan baserer sagsøgeren sin argumentation på princippet om proportionalitet: »borgerens frihed bør kun underkastes begrænsning i det omfang og med de midler, som er nødvendige til i almenvellets interesse at nå et særligt mål. Indgrebet i sig selv skal være nødvendigt, det må ikke gå videre end nødvendigt, og blandt de midler, som er mulige til virkeliggørelsen af dette mål, bør man anvende det, som på den ene side er egnet til at gøre det muligt i almenenhedens interesse at nå det fastsatte mål, og som på den anden side gør det mindst mulige indgreb i borgernes rettigheder.«

Dette princip udgør en del af fællesskabsretten og udtrykkes dels i Traktatens artikel 40, stk. 3, dels i forordning nr. 1427/71, artikel 1, stk. 1, som gør anvendelse af beskyttelsesforanstaltningerne betinget af tilstedeværelsen af eller truslen om alvorlige forstyrrelser som følge af import eller eksport. Motiverne til Rådets forordning nr. 1428/71 og Kommissionens forordning nr. 1643/71, hvilken sidsnævnte henviser til de i Traktatens artikel 44, stk. 2 og 3, nævnte kriterier, hviler på samme princip.

For at beskyttelsesforanstaltningerne skal være lovlige og gyldige, er det — efter sagsøgerens opfattelse — nødvendigt, at følgende betingelser er opfyldt:

1. tilstedeværelse af eller fare for alvorlige forstyrrelser på markedet, som kan henføres til import fra tredjelande;
2. beskyttelsesforanstaltninger skal være nødvendige;
3. de bør være egnede til at ophæve den foreliggende eller truende forstyrrelse;
4. en eventuel mindestprisordning bør baseres på principper, som særlig tager den gennemsnitlige fremstillingspris i medlemsstaten i betragtning — under hensyntagen til den pris, det er rimeligt at betale landbrugeren for råvaren;
5. mindstepriserne bør ikke have prohibitiv virkning;
6. man skal undersøge, hvilken foranstaltning — totalt eller partielt importforbud eller et mindsteprissystem — der udgør det mindst alvorlige indgreb i importørens frihed.

Med hensyn til de således opregnede punkter fremfører sagsøgeren følgende indvendinger over for den omstridte beskyttelsesforanstaltning.

1. Tilstedeværelsen af eller faren for alvorlige forstyrrelser på markedet er ikke kontrolleret af Kommissionen, som udelukkende har støttet sig på de klager, der er rettet til den af Italien og Frankrig. De priser, der blev opgivet af den italienske regering er referencepriser og omfatter ikke udelukkende den italienske industris kostpriser. Der er endog fremsat indvendinger i så henseende af forbundsrepublikken Tyskland.

Kommissionen har ikke undersøgt, om forstyrrelserne, hvis der da har været nogen, er fremkaldt af import hidrørende fra tredjelande. Faktisk har importen fra tredjelande for året 1970 kun andraget 9,5 % af markedet, og importen fra Grækenland har kun udgjort 3,1 % af hele salget inden for Fællesskabet.

Udviklingen af priserne efter ikrafttrædelsen af beskyttelsesforanstaltningerne har i øvrigt bekræftet den formodning, at importen af tomatkoncentrat hidrørende fra tredjelande ikke har forårsaget de alvorlige forstyrrelser, som man har tillagt dem.

2. Sagsøgeren hævder, at foranstaltningerne ikke var nødvendige. Selvom man forudsætter, at der i det mindste i Italien og Frankrig har været alvorlige forstyrrelser, som skyldtes import fra tredjelande, ville det have været tilstrækkeligt, således som forordning nr. 1428/71, artikel 2, stk. 2, sidste pkt., giver hjemmel til, at begrænse beskyttelsesforanstaltningerne til importen til Italien og Frankrig.

3. De trufne foranstaltninger har ikke været effektive. Den reelle udvikling af markedspriserne, efter at sikkerhedsforanstaltningerne er trådt i kraft, beviser, at det tilsigtede mål ikke er nået. Desuden opfordrer det mindsteprissystem, som blev indført af Kommissionen i forordning nr. 1643/71, til misbrug og omgåelser, som det ville være umuligt at kontrollere, og som endda i visse tilfælde er lovlige.

4. Kommissionens rapport til Rådet synes at vise, at den ikke har indrettet sine mindstepriser efter fremstillingspriserne i forædlingsindustrien inden for Fællesskabet, men tværtimod som en funktion af en »vejledende pris«, som var ønsket og foreslået af den italienske regering, og som de italienske producenter skulle kunne opnå efter beskyttelsesforanstaltningernes ikrafttræden.

5. Ifølge sagsøgerens opfattelse har enhver mindsteprisordning prohibitiv virkning, eftersom den har tilbøjelighed til at hindre import, så længe den interne markedspris ligger under mindsteprisen. Denne prohibitive virkning ville ikke være angribelig, hvis den var af begrænset varighed. Hvis den blev af længere varighed, ville den derimod udgøre et absolut importforbud, hvilket er uforeneligt med Traktatens artikel 44, stk. 2.

Da det er bevist, at markedspriserne fortsat hat ligget på et niveau, som er lavere end fremstillingsprisen og i hvert fald lavere end mindstepriserne, har disse sidste en varig prohibitiv virkning.

6. Af de to i Rådets forordning nr. 1428/71, artikel 2, stk. 1, hjemlede foranstaltninger, begrænser det totale eller partielle importforbud importørens frihed i et mindre omfang end mindsteprissystemet. Denne prioritetsfølge fremgår ikke blot af den nævnte artikel 2 i forordning nr. 1428/71 men ligeledes af EØF-traktatens artikel 44, stk. 1. Indgrebets mere alvorlige karakter fremgår af, at import — dog i begrænset omfang — stadig er mulig under et begrænset importforbud som det, der er indført ved forordning nr. 1558/71. En mindsteprisordning derimod afskærer helt importen og i det foreliggende tilfælde uden tidsbegrænsning. Tilmed forpligter dette system importørerne til at revidere de kontrakter, de har indgået forud for foranstaltningen.

Det forhold, at de græske priser svarede til 60-70 % af kostprisen inden for Fællesskaberne, mens tilbudspriserne i de andre tredjelande ikke lå mere end 30-40 % under denne kostpris, retfærdiggør ikke Kommissionens valg af den mest restriktive foranstaltning for så vidt angår Grækenland.

I sagsøgerens øjne ville en kontingentering af importen helt op til 50 %, således som hjemlet i forhold til de andre tredjelande i forordning nr. 1785/71 af 13. august 1971, have ramt importørerne på en mindre mærkbar måde samtidig med, at den ville have haft en mere udpræget virkning på importens størrelse.

Som følge heraf nedlægger sagsøgeren påstand om, at artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 1643/71 med undtagelse af afsnit a, underafsnit aa, ophæves.

Kommissionen fremfører følgende bemærkninger:

Præliminært bemærker den, at det 4. spørgsmål stillet til Domstolen, skønt det stilles i form af en anmodning om fortolkning, i realiteten også vedrører gyl-

digheden af den omstridte bestemmelse, eftersom det — hvis den påståede prioritetsfølge eksisterede — ville have været nødvendigt i første række at indføre en »kvantitativ restriktion eller en suspension af importen«, hvilket ville have medført ugyldighed af artikel 2 i forordning nr. 1643/71. Kommissionen ønsker ikke at rejse spørgsmålet om, hvorvidt man eventuelt kan anvende en bestemmelse fra aftalen med Grækenland til i henhold til artikel 177, stk. 1, litra b, at kontrollere gyldigheden. Den mener i realiteten, at artikel 3 i Rådets forordning nr. 1428/71 bliver det direkte kriterium for gyldigheden, idet den henviser til de kontraktlige forpligtelser, som følger af aftalen med Grækenland.

Vedrørende det første spørgsmål

I det omfang, hvori dette spørgsmål vedrører beskyttelsesforanstaltningens »egnethed«, finder Kommissionen, at der er grund til at undersøge litra a og b i dette spørgsmål under ét.
I realiteten knytter artikel 1 i forordning nr. 1427/71 in terminis kravet om »egnethed« af de foranstaltninger, der skal træffes, til virkeliggørelsen af »de i Traktatens artikel 39 omhandlede mål«. Den bemærker desuden, at det følger heraf, at stk. 1, litra b, i sidstnævnte bestemmelse, som tilsigter at sikre en rimelig levestandard for landbefolkningen, også bør tages i betragtning.
For så vidt angår den tvivl, der på grund af mulighederne for bedrageri og omgåelser udtrykkes med hensyn til, hvorvidt den omtvistede forholdsregel er »egnet«, bemærker den, i det omfang hvori denne kritik er generel, at et tilsvarende system hjemles i Traktatens artikel 44.
Ministerrådet har endda, i sin beslutning af 4. april 1962 (JO nr. 30 af 20. 4. 1962, s. 995/62), hvorved den gennemførte de to mindsteprisordninger omhandlet i artikel 44, tilkendegivet, at det foretrækker det system, der af sagsøgeren betragtes som uhensigtsmæssigt, i forhold til det system, der består i totalt eller partielt forbud mod import under mindsteprisen, fordi det hæmmer importen i mindre grad.
Der må derfor efter Kommissionens opfattelse påvises særlige omstændigheder, for at det kan fastslås, at den omtvistede mindsteprisordning ikke er hensigtsmæssig i sig selv. Man kan ikke i denne henseende gå ud fra de illegale muligheder for at omgå reglerne. Hvad angår de »legale« omgåelsesmuligheder navnlig ved indkoblingen af filialer af importfirmaet med sæde i eksportlandet, bemærker Kommissionen, at de ikke påvirker mindsteprisordningens effektivitet som foranstaltning bestemt til at begrænse importen og stabilisere markederne. Det vil kun forholde sig anderledes, hvis importfirmaet udnyttede den fordel, det havde opnået ved indkoblingen af sin filial som mellemled, til at sælge under minimalprisen på importmarkedet. En sådan følge er, efter Kommissionens opfattelse, hverken nødvendig eller automatisk. Hertil kommer, at oprettelsen af filialer i eksportlandet kun vil være rimelig i det omfang, hvori indgrebet er af en vis varighed, hvilket er usikkert, beskyttelsesforanstaltningens midlertidige karakter taget i betragtning.
Kommissionen fortsætter med at konstatere, at importen af tomatkoncentrat fra Grækenland har udvist en mærkbar tilbagegang efter indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger.
Endelig går Kommissionen imod sagsøgerens opfattelse, hvorefter den i sagen omhandlede lovgivning skulle være fuldstændig usædvanlig inden for EØF's fællesmarkedsordninger. Selv om det er rigtigt, at den kritiserede lovgivning er det første eksempel på anvendelsen af en mindsteprisordning, hvor der foreligger en beskyttelsesklausul, eksisterer der imidlertid inden for andre områder regler, der gør importreguleringen betinget af, at en mindstepris respekteres.

Vedrørende det andet spørgsmål

Under dette spørgsmål fremdrager Kommissionen fire klagepunkter:

1. En krænkelse af proportionalitetsprincippet, idet den omstridte foran-

staltning unødvendigt hæmmer importhandelen og ikke er nødvendig i sig selv;

2. En krænkelse af princippet om retssikkerhed, idet importhandelen ikke mere kan regne med at indgå og afvikle sine forretninger under normale konkurrencevilkår;
3. En krænkelse af porportionalitetsprincippet, idet forordningen ikke er tidsbegrænset;
4. En krænkelse af proportionalitetsprincippet, idet der måske ikke forelå en alvorlig forstyrrelse af markedet indenfor Fællesskabet eller fare for en sådan forstyrrelse.

Til dette bemærker den følgende:

Ad 1 — Den første klage falder — i det omfang hvori det påstås, at foranstaltningen ikke svarer til det tilsigtede mål — delvis sammen med det første stillede spørgsmål. Hvad angår foranstaltningens nødvendige karakter: Hvis man herved mener, at der ikke forelå påtrængende nødvendighed for nogen foranstaltning, er argumentet det samme som i klage nr. 4 ovenfor. Hvis det derimod betyder, at en mindre indgribende foranstaltning kunne have været truffet, falder det sammen med undersøgelsen af beskyttelsesforanstaltningernes prioritetsfølge.

Ad 2 — Det andet klagepunkt er ikke i overensstemmelse med virkeligheden. Det forhold, at visse former for indførsel fra Grækenland kan finde sted uden at anvende mindsteprisen, ville ikke berøve importøren muligheden for at afvikle og afslutte sine forretninger »under normale konkurrencevilkår« (det vil sige, i tillid til en normal funktion af mindsteprisordningen i det hele taget).

Ad 3 — Hvad angår den manglende tidsmæssige begrænsning, bemærker Kommissionen for det første, at det drejer sig om det mest karakteristiske træk ved en beskyttelsesforanstaltning, der er bestemt til at vare lige så længe, som der foreligger markedsforstyrrelse eller risiko herfor. Den eneste begrænsning følger af det princip, der er udtrykt i artikel 2, stk. 2, i rådsforordning nr. 1428/71, som siger, at »foranstaltningerne kun træffes i det omfang og for så lang tid, det er strengt nødvendigt«. Hvis Kommissionens forordning ikke respekterer denne begrænsning, vil den fra begyndelsen eller *senere* være behæftet med en mangel. Når man tager denne bestemmelse i betragtning, er det i den foreliggende sag hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at sætte en formel tidsgrænse for anvendelsen af forordningen, således som man almindeligvis gør det, når der er tale om beskyttelsesforanstaltninger.
Hvad angår det argument, som støtter sig på den tidsbegrænsning, der hjemles i rådsbeslutning af 4. april 1972 vedrørende mindstepriser (JO nr. 30 af 20. 4. 1962, s. 995/62), der er truffet til gennemførelse af Traktatens artikel 44, stk. 3, indrømmer Kommissionen, at artiel 41, stk. 3, i aftalen med Grækenland bestemmer, at de principper, der er fastsat i artikel 44, stk. 2 og 3, i EØF-traktaten skal tages i betragtning ved anvendelse af mindstepriserne. Kommissionen bestrider ikke desto mindre, at bestemmelserne i Rådets beslutning af 4. april 1962 automatisk kan overføres på forholdene mellem Fællesskabet og Grækenland.
Begrænsningen til et år af anvendelsen af beslutningens første artikel vedrørende mindstepriser kan kun forstås i lyset af artikel 44's formål, som tager sigte på at nedbryde handelsskrankerne mellem medlemsstaterne i løbet af overgangsperioden.

Ad 4 — Det klagepunkt, hvorefter der ikke skulle være nogen alvorlig markedsforstyrrelse og ej heller nogen risiko i så henseende, er ikke særlig overbevisende.
For det første skal man ikke alene tage importen fra Grækenland i betragtning men importen fra alle tredjelande. Under denne forudsætning viser det sig, at denne samlede import fra 1967 til 1970 er steget fra 18 000 tons til 70 000 tons, altså en forøgelse på nær ved 300 %. Således repræsenterede importen — i forhold til en produktion inden for Fællesskaberne på 194 000 tons i 1970 — 36 % af denne produktion.

Hertil bemærker Kommissionen, at den mængde, som udgør sammenligningsgrundlaget, når der er tale om den samlede produktion inden for Fællesskaberne i 1970, i realiteten er 194 000 tons og ikke 492 000 tons, idet konserverede tomater ikke omfatter tomatkoncentrat — modsat sagsøgerens opfattelse — men kun flåede tomater og derfor ikke kan tages i betragtning i det foreliggende tilfælde.

Kommissionen mener, at der, eftersom importmængden er givet, og idet konsekvenserne heraf tages i betragtning, allerede kunne konstateres en effektiv forstyrrelse af markedet, og da man i hvert fald kunne forvente, at denne udvikling ville fortsætte, forelå der i det mindste en trussel om forstyrrelse af markedet.

Betragtningerne til forordningerne 1643/71 og 1558/71 beviser, at denne forstyrrelse antog betydelige proportioner. Snesevis af virksomheder beskæftiget med forarbejdning af tomater var blevet tvunget til at standse deres arbejde i løbet af produktionsåret 1970, idet de ikke mere var i stand til at modstå konkurrencepresset fra produktionsvirksomhederne i tredjelande.

Det element, der afgørende talte for nødvendigheden af beskyttelsesforanstaltningen, var især nedgangen i den samlede fællesskabsindustris købevne og dennes virkning for landbrugsproducenterne. Følgen deraf ville være blevet en betydelig overskudsproduktion, hvis foranstaltningen ikke var blevet indført (200 000 tons friske tomater ifølge den 5. betragtning til forordning nr. 1643/71).

Disse overskud ville have ført til et prisskred på markedet for friske tomater og ville alvorligt have truet målet, stabilisering af markederne.

Eventuelle interventionsforanstaltninger ville være forblevet uden effekt, fordi interventionsprisen lå på så lavt et niveau, at den ikke kunne tilskynde producenten til at producere og ikke tillod at nå målet, en rimelig levestandard, som er udtrykt i Traktatens artikel 39.

Kommissionen citerer i så henseende Domstolens dom i sagerne 41-44/70, hvoraf det fremgår at nødvendigheden af en prismæssig intervention på det interne fællesskabsmarked kunne udgøre en forstyrrelse af markedet og retfærdiggøre en beskyttelsesforanstaltning.

Den afviser det argument, hvorefter den fra Grækenland hidrørende import i 1970 skulle have udgjort mindre end 10 % af fællesskabsproduktionen, fordi den alene tager hensyn til importen fra Grækenland isoleret og ikke hverken til den senere truende udvikling eller til virkningerne på markedet for basisproduktet.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke eksisterer noget konkret indicium, hvoraf man kan slutte, at mindstepriserne blev fastsat på et for højt niveau og således har udgjort en urimelig hindring for import fra Grækenland.

For at finde frem til forholdet mellem de græske tilbudspriser frit grænsen og kostprisen inden for Fællesskaberne (de græske priser repræsenterer 60-70 % af den nævnte kostpris inden for Fællesskaberne) støttede Kommissionen sig på de officielle oplysninger fra det italienske landbrugsministerium, idet Italien udgør hovedproduktionslandet for det pågældende produkt.

Oplysningerne er blevet verificeret af Kommissionens kontorer, som ikke har set grund til at drage deres nøjagtighed i tvivl. Fremstillingsprisen for franske tomatkoncentrater ligger i øvrigt endnu højere.

Kommissionen gendriver sagsøgerens anbringende, hvorefter den omstridte foranstaltnings prohibitive virkning fremgår af nedgangen i importen af græske koncentrater, der skulle være faldet fra 12 947 tons i 1970 til 6 448 tons i 1971, og mener, at det strider mod det anbringende, hvorefter den omstridte foranstaltning er ineffektiv.

Ifølge Kommissionen svarer importniveauet for de 5 sidste måneder af 1971 til en tilbagevenden til det normale niveau for importen, således som det var i 1968 efter en usædvanlig forøgelse, hvilket tyder på, at den af Kommissionen fastsatte

pris var passende, det vil sige hverken for høj, således at den var prohibitiv, eller for lav, således at den var ineffektiv.
Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at den prohibitive virkning af beskyttelsesforanstaltningen følger af niveauet for tilbudsprisen frit den tyske grænse for italiensk tomatkoncentrat, som for perioden fra august 1971 til januar 1972 lå under den fastsatte mindstepris. Kommissionen bestrider ikke rigtigheden af dette forhold. Disse priser har imidlertid ikke nogen vejledende betydning med hensyn til fællesskabsindustriens kostpriser: det drejer sig kun om individuelle tilbud, og selvom de var symptomatiske, ville de blot vise, at følgen af prisstabiliseringen endnu ikke havde vist sig i de første måneder, efter at der var truffet beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen er ude af stand til nøjagtig at angive årsagerne til det konstaterede fænomen. Adskillige hypoteser er mulige. Betydelige kvanta tomater blev importeret fra Grækenland og øvede indflydelse på markedsprisen efter beskyttelsesforanstaltningen. Det drejede sig måske om græsk tomatkoncentrat blandet med den italienske vare. Det er endda muligt, at de italienske producenter har været nødt til at tilbyde deres varer til urentable priser for at kunne konkurrere med de billigere produkter fra tredjelande, som endnu fandtes på markedet. Det kunne ligeledes i visse tilfælde dreje sig om græske produkter, som svigagtigt var indført til en lavere pris end mindsteprisen.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Kommissionen finder, at dette spørgsmål, som vedrører den eventuelle prioritering af de foranstaltninger, der skal tages, melder sig på forskellig måde i Rådets forordning nr. 1428/71 (artikel 2, stk. 1) og i artikel 41 i associeringsaftalen med Grækenland.
I Rådsforordning nr. 1428/71 er de to mulige foranstaltninger dels den totale eller partielle suspension af importen eller eksporten dels en mindsteprisordning. I artikel 41 i associeringsaftalen med Grækenland er der derimod opstillet to mindsteprisordninger. Den ene medfører en midlertidig nedsættelse eller standsning af importen (benævnt det tysk-italienske system), det andet, der i det foreliggende tilfælde anvendes af Kommissionen, består slet og ret i at pålægge importen pligt til at respektere mindsteprisen.
Kommissionen, som måtte tage såvel forordningen som associeringsaftalen i betragtning, da den indførte den omstridte beskyttelsesforanstaltning, havde alle gode grunde til at foretrække det andet system, der udgør, om ikke den uomgængeligt nødvendige, så dog den mest indlysende og rimelige løsning.
Man kan i øvrigt ikke drage nogen slutning af det forhold, at artikel 2, stk. 1, i første række nævner standsning af importen. Man kan lige så godt argumentere, at lovgiveren først har nævnt den mest indgribende foranstaltning.
Når der er tale om at bedømme, hvilken af de to foranstaltninger der bedst svarer til proportionalitetskriteriet, kan man ikke generelt sige, at mindsteprisordningen har mere indgribende virkninger end en importbegrænsning.
I den foreliggende konkrete situation har adskillige grunde retfærdiggjort det trufne valg. Mindsteprisordningernes mere smidige system gør det muligt at tage bedre højde for den fremtidige udvikling. Herudover har selve årsagerne til denne udvikling — nemlig de græske producenters konkurrence på omkostningsniveauet — tilskyndet til en prisreguleringsforanstaltning. Mindsteprisordningen har ved den ventilvirkning, der tillader en begrænset men fortsat indførsel til Fællesskabet, nedsat risikoen for, at markedet vil blive oversvømmet af betydelige varemængder »ved åbningen af grænserne«.
Den afgørende grund til det valg, der er truffet, er ønsket om ikke at fastfryse handelsforbindelserne med Grækenland ved en kvantitativ begrænsning og at overlade dem en naturlig udviklingsmargen med forbehold af, at Fællesskabets kostpris respekteres.
Undersøgelsen af artikel 41 i associeringsaftalen som sådan afslører heller ikke

noget, der kan støtte, at man giver forrang til den mindsteprisordning, der benævnes den tysk-italienske.
Kommissionen er endog tilbøjelig til at give for den anden ordning (bragt i anvendelse over for Grækenland) fortrinsstilling, nemlig i det omfang man kan tillægge de objektive principper, som Rådet har fastsat i sin beslutning vedrørende mindstepriser af 4. april 1962 som gennemførelsesforanstaltning til artikel 44, en vis betydning for anvendelsen af associeringsaftalens artikel 41.
Da desuden gennemførelsen af forordningerne nr. 1427 og 1428/71 under alle omstændigheder bør finde sted inden for de grænser, der fastsættes af associeringsaftalen, mener Kommissionen, at den hvis den havde indført en kvantitativ importbegrænsning, kun kunne have gjort dette inden for rammen af et system med mindstepriser, hvor importen kan standses eller begrænses midlertidigt, når prisen kommer under mindsteprisen. Efter Kommissionens opfattelse var dette praktisk ugørligt, fordi et sådant system ikke baseres på importpriserne men på periodiske noteringer af produktet på Fællesskabets interne marked. Selv om man gik ud fra, at der eksisterede en periodisk notering for det pågældende produkt på EØF's marked, og at det således ville have været teoretisk muligt at udarbejde et sådant system, ville man være stødt på sådanne usikkerhedsfaktorer, og havde måttet anvende så megen tid til at føre det ud i livet, at det ville have været udelukket som beskyttelsesforanstaltning.
Kommissionens konklusion går derfor ud på, at det valg, der er foretaget til gunst for den anden mulighed i det alternativ, der findes i forordning nr. 1428/71, artikel 2, ikke blot var rimeligt men praktisk uomgængeligt, når man tager Fællesskabets internationale forpligtelser over for Grækenland i betragtning.
Kommissionen foreslår Domstolen at besvare de tre første spørgsmål derhen, at undersøgelsen af de nævnte problemer ikke har bragt noget for dagen, som kan give støtte for den opfattelse, at artikel 2 i forordning nr. 1643/71 ikke er gyldig.
Hvad angår det fjerde spørgsmål, mener den, at hverken artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1428/71, eller artikel 41 i associeringsaftalen med Grækenland bør fortolkes på den måde, at der mellem de der angivne foranstaltninger eksisterer en prioritetsrækkefølge, hvis ikke iagttagelse kan kaste tvivl over gyldigheden af artikel 2 i forordning nr. 1643/71.
Rådet begrænser sine bemærkninger til det fjerde spørgsmål.
Det bemærker, at selv om artikel 2 i forordning nr. 1428/71 hjemler indførelsen enten af kvantitative restriktioner eller af en mindsteprisordning, hjemler artikel 41 i Athenaftalen udelukkende indførelsen af en mindsteprisordning, der kan medføre enten anvendelse af kvantitative restriktioner eller, at importen gøres betinget af, at en mindstepris respekteres.
Rådet er af den opfattelse, at artikel 2 i forordning nr. 1428/71 ikke opstiller nogen rangfølge mellem de to slags beskyttelsesforanstaltninger. Fortolkningen af teksten viser kun, at opremsningen af to elementer nødvendigvis indebærer, at det ene nævnes før det andet.
Hvad angår den systematiske fortolkning under hensyntagen til proportionalitetsprincippet, følger det efter Rådets opfattelse heraf, at Kommissionen har truffet det rigtige valg, da det umiddelbart betragtet kan forekomme, at mindsteprissystemet er mindre indgribende, idet det ikke forbyder indførslen men tillader den til en forhøjet pris. Rådet er faktisk af den opfattelse, at hvert af de to systemer har sine fordele og fremtræder som mere eller mindre hensigtmæssige efter omstændighederne.
Rådet rejser det spørgsmål, om ikke det andet system faktisk er det eneste, der er foreneligt med Athenaftalens artikel 41, stk. 1. Denne artikel giver hjemmel for et mindsteprissystem i to forskellige former: det første (kaldet det tysk-italienske system) består i at fastsætte mindstepriser, der skal tjene som sammenligningsgrundlag ved konstateringen af en kritisk situation. Når priserne falder under en sådan mindstepris, kan importen midlertidigt standses eller begrænses. Da dette system ikke er blevet optaget i teksten til artikel 2 i Rådets forordning nr.

1428/71, kan man på grundlag af fællesskabslovgivningen rejse tvivl om, hvorvidt det kan finde anvendelse i forholdet til Grækenland.

Rådet er som følge heraf af den opfattelse, at der ikke eksisterer nogen rangfølge mellem de to slags foranstaltninger hjemlet ved artikel 2 i forordning nr. 1428/71, og at i øvrigt anvendelsen af en mindsteprisordning på importen af tomatkoncentrat fra Grækenland sandsynligvis er det eneste, der er foreneligt med artikel 41 i Athenaftalen.

Rådet henleder Domstolens opmærksomhed på det forhold, at det ikke fremgår klart af henvisningskendelsen, om svaret på det stillede spørgsmål er tilstrækkeligt til at afgøre det fortolkningsspørgsmål, der er rejst for Verwaltungsgericht af sagsøgeren. Denne har i realiteten anmodet Domstolen om »at erklære, at afslaget på importlicensen var ulovligt, og at sagsøgte skulle meddele den begærede importlicens for græsk tomatkoncentrat«.

Rådet finder, at det ikke er indlysende, at svaret på det fjerde spørgsmål, selv om det gav grundlag for at slutte, at forordning nr. 1643/71 var ulovlig, og at afslaget på importlicensen som følge heraf var ulovligt, under alle omstændigheder giver grundlag for at fastslå, at importlicensen burde have været meddelt. Man kan ikke på forhånd bedømme, hvilken holdning Kommissionen havde kunnet eller burdet indtage, hvis den ikke havde udstedt den forordning, som hævdes at være ulovlig. Tværtimod, hvis ulovligheden var en følge af, at der burde have været fastsat en standsning af importen i stedet for et mindsteprissystem, kunne der ikke være givet nogen tilladelse.

Under retsmødet den 22. november 1972 har sagsøgeren og Kommissionen svaret på de spørgsmål, der blev stillet af Domstolen.

Efter at være anmodet om en forklaring vedrørende den mængde tomatkoncentrat, der er indført fra tredjelande og særligt fra Grækenland, og som tjener som råmateriale for den italienske industri og ikke er bestemt til direkte forbrug, gør Kommissionen følgende gældende: I Italien anvendes den samlede indførsel i den egentlige tomatkoncentratindustri og inden for senere led i forædlingsindustrien. Da der efter Kommissionens opfattelse ikke findes nogen koncentratindustri af betydning i Tyskland eller i Benelux, er importen til disse lande udelukkende bestemt til øjeblikkeligt forbrug og til den videre forædlingsindustri. Situationen er ikke anderledes i Frankrig.

Efter ved et andet spørgsmål at være anmodet om at præcisere, om det ligeledes er nødvendigt i den samlede fællesskabs- og italienske produktion at tage den mængde tomatkonserves, der ikke er bestemt til direkte forbrug (toldposition 07.03, statistisk nomenklatur 07.03.75), i betragtning, forklarer Kommissionen, at beskyttelsesforanstaltningen udelukkende angik tomatkoncentrat bestemt til øjeblikkeligt forbrug eller til forarbejdning (toldposition 20.02, statistisk nomenklatur 20.02-30) med udelukkelse såvel af tomatkonserves, der indeholder flåede tomater, almindeligvis bestemt til direkte forbrug (den samme toldposition 20.02) og midlertidigt konserverede tomater (ikke flåede), udelukkende bestemt til forarbejdning (toldposition 07.03, statistisk nomenklatur 07.03-75).

Sagsøgeren er derimod af den opfattelse, at man skal betragte produkterne i toldpositionerne 20.02 og 07.03 under et, idet de sidstnævnte kan erstatte tomatkoncentrat ved fabrikationen af færdige produkter.

Til besvarelse af spørgsmålet om, hvorfor beskyttelsesforanstaltningen ikke kunne begrænses til en del af Fællesskaberne, gør Kommissionen gældende, at en sådan begrænsning på to måder ville have haft en skadelig virkning, idet den dels ville forringe de italienske produkters konkurrencemæssige stilling inden for de andre medlemsstater, idet disse ville ligge åbne for import hidrørende fra tredjelande, og på den anden side ville forøge, den italienske industris kostpriser, idet den ikke længere ville kunne forsyne sig med produkter fra tredjelande til en fordelagtig pris. Med hensyn til årsager-

ne til, at et vist antal virksomheder er forsvundet fra markedet, skønner Kommissionen, at dette i det mindste delvis skyldes det forhold, at disse virksomheder ikke — i modsætning til de store virksomheder — kunne sænke deres produktionsomkostninger ved at forsyne sig med billige varer.

Udspurgt om størrelsen af det italienske produktionsoverskud af tomater i produktionsåret 1971, der var anslået til 200 000 tons, hvis der ikke var blevet truffet nogen foranstaltning, meddeler Kommissionen, at dette overskud andrager ca. 31 000 tons, hvoraf den slutter, at den trufne foranstaltning har været effektiv.

I besvarelse af et sidste spørgsmål vedrørende de priser, der blev tilbudt for italiensk tomatkoncentrat frit den tyske grænse for perioden efter den 15. januar 1970, bemærker Kommissionen endelig, at disse priser har svinget mellem 310 og 340 regningsenheder indtil henimod juni måned 1972, og at de derefter har svinget mellem 360 og 371 regningsenheder, hvilket viser, at de har nået det niveau for kostpriserne, der er angivet af de italienske myndigheder.

Præmisser

1 Ved kendelse af 19. juni 1972 har Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet forskellige spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1643/71 af 28. juni 1971 om indførelse af en mindsteprisordning for import af tomatkoncentrater fra Grækenland (JO nr. L 171/2 af 30. 7. 1971, EFT specialudgave 1971 (II) s. 550; original reference JO nr. L 171 s. 2) og et spørgsmål vedrørende fortolkning af artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1428/71 af 2. juli 1971 om fastsættelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger på markedet for forarbejdede produkter af frugt og grønsager (JO nr. L 151/6 af 7. 7. 1971; ikke optaget i specialudgaven) og af artikel 41 i aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland af 9. juli 1961 (JO nr. 26 af 18. 2. 1961, s. 294/63; på dansk i Forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, Tillæg 3, s. 11 ff.).

2 Rådets forordning nr. 1427/71 af 2. juli 1971 (JO nr. L 151/5 af 7. 7. 1971, dansk specialudgave 1971 II, s. 411; original reference JO nr. L 151/5 af 7. 7. 1971) regulerer indførelsen af eventuelle beskyttelsesforanstaltninger i sektoren for forarbejdede produkter af frugt og grønsager, idet den tillader anvendelsen af passende foranstaltninger i vareudvekslingen med tredjelande, når markedet for disse produkter som følge af import er ramt af eller truet af alvorlige forstyrrelser, som kunne bringe målene for den fælles landbrugspolitik i fare, således som disse er defineret i Traktatens artikel 39.

Rådets forordning nr. 1428/71, der er af samme dato som den foregående, (JO nr. L 151/6; ikke optaget i specialudgaven) fastsætter i sin artikel 1

de kriterier, hvorefter man skal bedømme, om der foreligger en alvorlig forstyrrelse, eller om der foreligger fare for en sådan, og bemyndiger i artikel 2 Kommissionen til enten fuldstændigt eller delvist at forbyde indførslen eller til at indføre en mindsteprisordning, som gør indførslen afhængig af, at den finder sted til en højere pris end de fastsatte mindstepriser.

3 Kommissionen var i juli 1971 af den opfattelse, at markedet for tomatkoncentrater inden for Fællesskabet var udsat for trussel om en alvorlig forstyrrelse som følge af import af dette produkt fra tredjelande;

den indførte derfor med forordning nr. 1558/71 af 20. juli 1971 (JO nr. L 164/14 af 22. 7. 1971; EFT specialudgave 1971 (II) s. 506; original reference JO nr. L/64 s. 14) beskyttelsesforanstaltninger i form af kvotaordningen, der skulle finde anvendelse på import fra samtlige tredjelande bortset fra Grækenland;

under hensyntagen til de særlige regler om handelsudvekslingen, som fremgår af aftalen om associering mellem Fællesskabet og Grækenland, har den, for så vidt angår importen fra denne stat, ved forordning nr. 1643/71 af 28. juli 1971 indført en anden beskyttelsesforanstaltning som i henhold til denne forordnings artikel 2 navnlig betinger tilladelsen til at importere af, at importøren skriftligt forpligter sig til at sikre, »at indførsel sker i henhold til kontrakt, der fastsætter, at købet og leveringen frit Fællesskabets grænse eller til et uden for Fællesskabet beliggende sted sker til en pris, der er højere end den i denne forordnings bilag anførte pris for den pågældende kvalitet . . .«

Det er denne bestemmelses gyldighed, anmodningen om den præjudicielle afgørelse drejer sig om.

Vedrørende gyldigheden af artikel 2 i forordning nr. 1643/71

A — Vedrørende nødvendigheden af den omstridte foranstaltning og eksistensen af truslen om en alvorlig forstyrrelse som følge af indførsel; (Andet spørgsmål, tredje led)

4 Mellem de elementer, som den nationale domstol fandt kunne påvirke den omtvistede bestemmelses gyldighed, er der først og fremmest grund til at undersøge, om foranstaltningen var nødvendig som følge af tilstedeværelsen af en forstyrrelse eller trussel om en alvorlig forstyrrelse af markedet for tomatkoncentrater inden for Fællesskabet som følge af importen.

5 For at begrunde den omtvistede foranstaltning henviser Kommissionen til, at der har været en stadig stigning i indførslen af tomatkoncentrat fra Grækenland — i løbet af produktionsårene 1968—1970 fra 4 000 til 22 000 tons — til priser, som androg 60 til 70 % af fællesskabsindustriens kostpris.

Kommissionen fastslår, at denne prisforskel har ført til lukning af et stort antal tomatforarbejdningsvirksomheder i Italien, hvilket igen har ført til en væsentlig forringelse af mulighederne for afsætning af friske tomater produceret i denne del af fællesmarkedet;

under hensyn til, at denne tilstand måtte forventes at blive vedvarende, nåede Kommissionen til den konklusion, at Fællesskabets marked »især på grund af indførslen fra Grækenland« var truet af alvorlige forstyrrelser såvel for forædlingsindustrien som for afsætningen af den hjemlige produktion, og at disse kunne føre til indenlandske priser, som stred mod formålet med artikel 39.

6 den nationale domstol bemærker, at de tal for importen, som nævnes i betragtningerne, udgør mindre end 10 % af fællesskabsproduktionen af tomatkoncentrat, og spørger, om en sådan importmængde kan forstyrre det interne marked.

7 Nødvendigheden af beskyttelsesforanstaltninger bør, som det i øvrigt angives i betragtning nr. 7 og 8 til den omstridte forordning, vurderes under hensyntagen ikke alene til importmængden fra Grækenland men også til importen fra de andre tredjelande, idet virkningen på det indre marked især er en følge af denne samlede mængde;

det er i øvrigt den samlede mængde af denne import, som er genstand for beskyttelsesforanstaltninger, der er hjemlet dels i forordning nr. 1558/71 og dels i omstridte forordning;

nødvendigheden af en forordning, der indeholder særlige forskrifter for indførsel fra Grækenland, følger ikke blot af den forpligtelse, som Kommissionen er pålagt, og som er bekræftet ved Rådets forordning nr. 1428/71, artikel 3, til at anvende de fastsatte bestemmelser »med respekt af de forpligtelser, der følger af aftaler, som forpligter Fællesskabet på internationalt plan«, i det foreliggende tilfælde aftalen om associering mellem Fællesskabet og Grækenland.

8 Den samlede indførsel fra tredjelande steg mellem 1967 og 1970 fra 18 000 til 70 000 tons og udgør dermed 36 % af fællesskabsproduktionen i året 1970 (194 000 tons);

det forhold, at denne import for en meget stor del (29 000 tons af 70 000 tons for tredejlande og 19 200 tons af 23 400 tons for så vidt angår Grækenland) gik til Italien, hvor det største antal industrier til forarbejdning af tomater er samlet, bekræfter Kommissionens konstateringer med hensyn til dens virkning på talrige italienske virksomheders aktivitet;

9 begrebet »alvorlig forstyrrelse« eller »trussel om alvorlig forstyrrelse« skal bedømmes med henblik på de i Traktatens artikel 39 nævnte mål for den fælles landbrugspolitik;

det var følgelig rimeligt, at Kommissionen ikke blot tog formålet med stabilisering af markedet i betragtning men tillige sikringen af en rimelig levestandard for landbefolkningen og følgelig, at den tog hensyn til tilstedeværelsen af en trussel om forstyrrelse, som kunne følge af importens virkninger såvel på mulighederne for afsætning af den indenlandske produktion som på forarbejdningsindustrien;

de 70 000 tons importeret i 1970 svarer til en produktion af friske tomater på 420 000 tons, mens i Italien, der er hovedproducent, kun 1 000 000 tons var bestemt til forarbejdning; Kommissionen kunne således med fuld ret skønne, at denne import også udgjorde en alvorlig trussel mod afsætningen af produktionen af friske tomater;

den har taget hensyn til de kriterier, som i henhold til forordning nr. 1428/71, artikel 1, skal tages i betragtning, når man skal vurdere tilstedeværelsen af en forstyrrelse eller trussel om alvorlig forstyrrelse på grund af indførsel, nemlig a) den faktiske stedfundne eller forudseelige import, b) de mængder af produkter, som er til rådighed på markedet, c) priserne på indenlandske produkter og d) priserne på importerede produkter.

10 Det af sagsøgeren i hovedsagen påberåbte forhold, at forstyrrelsen på det italienske marked for tomatkoncentrater ikke skyldtes indførslen men i første linje strukturelle vanskeligheder, som begrundes i den italienske erhvervsstruktur, kan ikke gøre den omstridte beskyttelsesforanstaltning ugyldig;

i henhold til betragtningerne til forordning nr. 1428/71 kan nødvendigheden af at træffe beskyttelsesforanstaltninger følge af, at særlige træk ved det indenlanske marked, for eksempel strukturelle vanskeligheder, har udviklet sig

ugunstigt på grund af indførslen, således at en sanering af markedet bliver vanskeliggjort.

11 følgelig har Kommissionen ved at fastslå, at en alvorlig forstyrrelse truer, hverken overtrådt grænserne for sit skøn eller handlet i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3, eller forordningerne nr. 1427/71 og 1428/71, som udgør hjemmelen for dens myndighed på dette område.

B — Vedrørende de omstridte foranstaltningers hensigtsmæssighed; Krænkelse af bestemmelserne i artikel 39, stk. 1, litra c, sammenholdt med artikel 40, stk. 3, i Traktaten og artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1427/71 (første spørgsmål)

12 Verwaltungsgericht spørger ligeledes, om den omstridte bestemmelse eventuelt er ugyldig af den grund, at den i betragtning af de foreliggende muligheder for omgåelse synes at være uegnet som middel til at fjerne den trussel om forstyrrelser, som den skal råde bod på;

den nationale ret støtter sin betænkelighed på det faktum, at et mindsteprissystem, når det skal anvendes, byder på mange »også legale« muligheder for omgåelse;

efter sagsøgerens opfattelse burde denne kendsgerning have foranlediget Kommissionen til at foretrække kvotaordninger fremfor fastsættelse af mindstepriser.

13 Når Kommissionen i forhold til Grækenland foretrak en mindsteprisordning, var det fordi, den — som det allerede er anført ovenfor — skulle overholde associeringsaftalens forpligtelser, og idet denne aftale i sin artikel 41 som beskyttelsesforanstaltning hjemler en mindsteprisordning i to former;

i henhold til den første form oprettes der en kvotaordning, så snart priserne på det interne marked falder under et bestemt minimumsniveau;

den anden form svarer til det system, som har fundet anvendelse i den foreliggende sag;

det sidstnævnte system blev valgt, fordi det andet forudsætter et system med periodiske noteringer af de indenlandske priser, og fordi der endnu ikke på det tidspunkt, da beskyttelsesforanstaltningers vedtagelse var påtrængende nødvendig, eksisterede noget sådant.

14 Hvad angår eventuelle muligheder for at omgå systemet er der grund til at bemærke, at lovligheden af den fællesskabsretsakt ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet;

da det i det foreliggende tilfælde drejer sig om komplicerede erhvervsmæssige foranstaltninger, som nødvendigvis kræver et vist spillerum, når deres hensigtsmæssighed skal bedømmes, og som i øvrigt meget hyppigt frembyder en usikkerhedsfaktor med hensyn til deres virkninger, er det tilstrækkeligt at fastslå, at disse foranstaltninger ved deres udstedelse ikke fremtræder som åbenbart uegnede til virkeliggørelsen af det tilstræbte mål;

dette var ikke tilfældet i den foreliggende sag, både på grund af omkostningerne ved de forslåede omgåelsesmuligheder og på grund af beskyttelsesforanstaltningernes uvisse varighed;

i øvrigt bekræfter den mærkbare tilbagegang i indførslen efter den omstridte foranstaltnings ikrafttræden, at denne ikke var virkningsløs i det omfang, det er blevet hævdet.

C — Vedrørende krænkelsen af almindelige retsgrundsætninger. (Første og andet led i andet spørgsmål)

15 Man stiller videre Domstolen det spørgsmål, om gyldigheden af den omstridte bestemmelse kan blive berørt af det forhold, at den strider mod almindelige retsprincipper, navnlig princippet om retssikkerhed og proportionalitetsgrundsætningen, fordi den til ingen nytte lægger hindringer i vejen for importhandelen, ikke indeholder nogen tidsbegrænsning og udstrækker sig til hele det fælles marked.

16 Hver af disse klagepunkter skal undersøges særskilt med henblik på de omstridte bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten.

17 Den nationale ret spørger, om der kunne være årsag til ugyldighed i den omstændighed, »at der på grund af mulighederne for omgåelse er fare for på den ene side, at importhandelen vil blive vanskeliggjort for de hæderlige importører, mens på den anden side den tilsigtede stabilisering af markederne ikke opvejer denne ulempe«.

18 Da Kommissionen i henhold til associeringsaftalen var forpligtet til at indføre en restriktionsordning for indførsel fra Grækenland, som under alle omstændigheder indbefattede mindstepriser, kan man ikke beskylde den for at have handlet uretmæssigt, fordi den har fulgt denne forpligtelse.

det har i øvrigt været umuligt for den at etablere et restriktivt importsystem over for tredjelande og gøre undtagelse for et af disse lande.

når man afvejer ulemperne ved mindsteprissystemet for importørerne over for betydningen af de samlede over for tredjelande trufne foranstaltninger, har Kommissionen følgelig ikke i forhold til målsætningen i artikel 39 overskredet grænserne for sit skøn ved at vælge det anvendte system.

19 Man har også spurgt, om en tidsmæssig begrænsning ikke burde have været forudsætningen for den omstridte bestemmelses lovlighed.

dette skulle så meget mere være tilfældet, som artikel 41 i associeringsaftalen med Grækenland bestemmer, at der i tilfælde af indførelse af en mindsteprisordning som beskyttelsesforanstaltning skal »tages hensyn til de kriterier, der omtales i artikel 44, paragrafferne 2 og 3, i Traktaten om oprettelse af Fællesskabet«; desuden har Rådet ved sin beslutning af 4. april 1962 (JO nr. L 30 af 20. 4. 1962, s. 995) ved anvendelse af den nævnte artikel i overgangsperioden forudsat en tidsbegrænsning.

20 De beskyttelsesforanstaltninger, som Rådets forordninger nr. 1427/71 og 1428/71 giver bemyndigelse til, kan i henhold til artikel 2, stk. 2, i sidstnævnte forordning »kun træffes i det omfang og med den varighed, som er strengt nødvendig«.

denne regel indebærer imidlertid ikke nødvendigvis en forpligtelse til i forvejen at bestemme, hvor længe foranstaltningerne skal forblive i kraft.

det kan stemme med det tilsigtede mål at indføre dem for en ubestemt varighed.

man kan i øvrigt ikke udlede noget argument for den modsatte opfattelse af den henvisning, der i artikel 41 i associeringsaftalen gøres til Traktatens artikel 44;

sidstnævnte bestemmelse nævner ikke blandt de opregnede kriterier en tidsmæssig begrænsning af de trufne foranstaltninger.

når Rådet under omstændigheder, som var forskellige fra dem, der foreligger i nærværende sag, har fastsat en lignende begrænsning i en gennemførelses bestemmelse, kan man ikke heraf udlede, at denne fristfastsættelse er påbudt ved artikel 44, og følgelig heller ikke, at den er påbudt på grund af den i associeringsaftalens artikel 41 indeholdte henvisning til denne artikel.

21 Ifølge den opfattelse, der gøres gældende af sagsøgeren i hovedsagen, skulle beskyttelsesforanstaltningen have været begrænset til import til Italien og Frankrig, eftersom de konstaterede forstyrrelser fortrinsvis indtraf på disse to markeder.

22 En sådan begrænsning ville dog have skadet foranstaltningens effektivitet, når man tager den ved Traktaten indførte frie varebevægelse i betragtning;

den italienske produktion af tomatkoncentrater er nemlig for en væsentlig del bestemt til afsætning i de andre lande inden for Fællesmarkedet, hvor de ville være stødt på konkurrence fra den billige import fra tredjelande;

dette klagepunkt kan altså tages til følge.

D — Vedrørende de kritiserede foranstaltningers prohibitive virkning (tredje spørgsmål)

23 Med det tredje spørgsmål spørges der, om den omstridte bestemmelses gyldighed ikke påvirkes af, at den virker prohibitivt.

24 Efter den ottende betragtning til forordning nr. 1643/71 skal beskyttelsesforanstaltningerne være af en sådan karakter, at de ikke påvirker den import, som finder sted, på en sådan måde, at markedssituationen bliver alvorligere som følge af, at importen tillades.

Kommissionen skal i bilaget til forordning nr. 1643/71 have fastsat mindsteprisen på et for højt niveau ved at gå ud fra en kostpris ab fabrik på 36 regningsenheder pr. 100 kg., som er meddelt af den italienske regering og accepteret uden nærmere efterprøvelse.

25 Mindsteprisernes højde må, som den forelæggende domstol med rette anfører, være en funktion af det prisniveau, som man tilstræber inden for Fællesskabet.

Kommissionen bekræfter, at den har haft kendskab til de elementer, der er indgået i beregningen af kostprisen på 36 regningsenheder, hvis forskellige enkeltposter den anfører i sit skriftlige indlæg, og at den ikke har fundet anledning til at bestride rigtigheden heraf;

sagsøgeren har ikke fremført noget konkret, som gør det muligt at drage den slutning, at disse oplysninger er unøjagtige;

da denne kostpris lå en lille smule over interventionsprisen, kunne den accepteres trods den uundgåelige usikkerhedsmargen, som knytter sig til sådanne overslag.

26 I øvrigt har Kommissionen med rette lagt den italienske kostpris til grund, idet denne stat er langt det vigtigste producentland i Fællesskabet;

under hensyntagen på den ene side til denne kostpris og på den anden side til udbudsprisen på verdensmarkedet, som var 25 regningsenheder pr. 100 kg., fastsatte den mindsteprisen over for Grækenland til 34 regningsenheder og i forhold til andre tredjelande til 30 regningsenheder. Dette sidste svarede, efter at tolden var taget med i beregning, til 35,4 regningsenheder, og man har således til fordel for Grækenland bevaret en præference, således som associeringsaftalen bestemmer det;

det forhold, at tilbudsprisen for tomatkoncentrat efter den kritiserede foranstaltning konstant skal have ligget under mindsteprisen på 34 regningsenheder, som ikke blev nået før i juni 1970, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at slutte, at fastsættelsen af mindsteprisen var ulovlig;

ganske vist har priserne på det interne marked i løbet af andet halvår af 1971 svinget omkring 30 regningsenheder; men de har derefter vist en konstant tendens til at nærme sig mindsteprisen;

27 i den henseende skal der også tages hensyn til den særlige situation på det pågældende marked, hvor indførslen gjorde de strukturelle vanskeligheder, som allerede fandtes der, endnu større;

28 når man tager hensyn til den komplicerede karakter af den økonomiske prognose, som iværksættelsen af den omstridte foranstaltning forudsætter, ses det ikke, at Kommissionen ved vurderingen af de priser, der skulle tages i betragtning, er gået ud over, hvad der kunne betragtes som nødvendigt for at nå målene: stabilisering af markederne og sikring af en rimelig levestandard for landbrugsproducenterne.

29 Endelig er det forhold, at importen fra Grækenland som følge af beskyttelsesforanstaltningerne er formindsket med halvdelen, især for så vidt angår importen til Italien, ikke tilstrækkeligt til at bevise foranstaltningernes prohibitive karakter.

den stærkere tilbagegang i importen til Italien end til de andre medlemsstater er en normal udvikling, som skyldes det forhold, at produktionen af tomatkoncentrater hovedsageligt finder sted i denne stat.

Vedrørende fortolkningsspørgsmålet

30 Domstolen spørges, om artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1428/71 ligesom artikel 41 i aftalen om associering mellem EØF og Grækenland skal fortolkes således, at der findes en rangfølge mellem de deri angivne foranstaltninger.

31 Forordning nr. 1428/71 bestemmer i artikel 2, at beskyttelsesforanstaltningerne kan bestå enten i importforbud eller i et system med mindstepriser, således at importen ved et prisniveau, som ligger lavere end mindsteprisen, kun må finde sted på betingelse af, at den sælges til en pris, der ligger over den fastsatte mindstepris;

Associeringsaftalens artikel 41 hjemler derimod som beskyttelsesforanstaltning et system med mindstepriser i to former, hvoraf den ene hjemler suspension eller midlertidig reduktion af import, som finder sted under mindsteprisen, mens den anden gør denne import betinget af, at den finder sted til en pris, som ligger over mindsteprisen;

da Kommissionen ved gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltningerne skulle respektere de aftaler, der binder Fællesskabet på internationalt plan, måtte den over for Grækenland gribe til en af de to varianter af mindsteprisordningen.

32 Hverken teksten i artikel 2 i forordning nr. 1428/71, eller i associeringsaftalens artikel 41 angiver ved opregningen af de der hjemlede foranstaltninger nogen rangfølge mellem disse;

det følger af det med disse foranstaltninger tilstræbte mål, at den pågældende myndighed under hensyn til omstændighederne kan vælge den foranstaltning, som forekommer den mest hensigtsmæssig;

følgelig havde den i forhold til Grækenland frit valg mellem de to varianter af mindsteprisordningen, som var hjemlet i associeringsaftalen, og det ser endda ud til, at den valgte variant er mindre indgribende end det system med kontingentering under mindsteprisens niveau, som ligeledes er hjemlet i den nævnte aftale;

som allerede anført, forudsætter sidstnævnte system i øvrigt en ordning med noteringer af priser på det interne marked, som imidlertid endnu ikke forelå for de omtvistede produkter på det tidspunkt, da foranstaltningerne skulle træffes;

33 det stillede spørgsmål skal altså besvares således, at hverken artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1428/71 af 2. juli 1971 eller artikel 41 i associeringsaftalen med Grækenland opstiller en rangfølge mellem de angivne foranstaltninger.

Vedrørende sagens omkostninger

34 De udgifter, som Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afholdt i forbindelse med, at de har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. For parterne i hovedsagen er nærværende sag et led i den sag, der verserer for Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main. Det tilkommer derfor denne ret at træffe afgørelse om omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under hensyn til procesdokumenterne;
efter at have hørt den refererende dommers rapport;
efter at have hørt de af sagsøgeren i hovedsagen, Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivne mundtlige indlæg;
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse;
under hensyn til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, især dennes artikler 39, 40, 44 og 177;
under hensyn til Rådets forordninger nr. 1427/71 og 1428/71 af 2. juli 1971;
under hensyn til Kommissionens forordninger nr. 1558/71 af 20. juli og 1643/71 af 28. juli 1971;
under hensyn til Rådets beslutning af 4. april 1962;
under hensyn til aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland af 9. juli 1961;
under hensyn til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, især dennes artikel 20;
under hensyn til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol

har

DOMSTOLEN

med hensyn til de spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main ved kendelse af 19. juni 1972, kendt følgende for ret:

1. **Undersøgelsen af de stillede spørgsmål har ikke tilvejebragt noget, der kan påvirke gyldigheden af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1643/71, artikel 2.**

2. **Hverken artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1428/71 af 2. juli 1971 eller artikel 41 i aftalen om associering mellem EØF og Grækenland af 9. juli 1961 angiver nogen rangfølge mellem de deri hjemlede foranstaltninger.**

Lecourt Monaco Donner

Mertens de Wilmars Kutscher

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1973.

Justitssekretæren Præsidenten

A. Van Houtte R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER FREMSAT DEN 10. JANUAR 1973 [1]

Hr. Præsident,

ærede dommere,

I den af forvaltningsdomstolen i Frankfurt rejste præjudicielle sag, som jeg i dag skal behandle, drejer det sig om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1643/71 af 28. juli 1971 om indførelse af en mindstepris-ordning for import af tomatkoncentrater fra Grækenland (EFT specialudgave 1971 (II); original reference ABl. nr. L 171 af 30. 7. 1971).

I den forbindelse skal der først bemærkes følgende:

Tomatkoncentrat under tarifnummer 20.02 er omfattet af den ved Rådets forordning nr. 865/68 af 28. juni 1968 (EFT specialudgave 1968 (I); original reference ABl. nr. L 153 af 1. 7. 1968) oprettede fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. Denne markedsordning hjemlede i forhold til tredjelande kun anvendelsen af den fælles toldtarif, hvorimod den ikke indeholdt nogen beskyttelsesklausul, fordi den endnu ikke indebar »samordning og tilvejebringelse af ensartethed i de importordninger«, som de enkelte medlemsstater anvendte over for tredjelande. Denne mangel blev udbedret ved Rådets forordning nr. 1427/71 af 2. juli 1971 om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger for forarbejdede produkter af frugt og grønsager (EFT specialudgave 1971 (II); original reference ABl. nr. L 151 af 7. 7. 1971). Dens artikel 1 bestemmer bl.a., at såfremt Fællesskabets marked, for så vidt angår et eller flere af de i

1 — Oversat fra tysk.