DOMSTOLENS DOM
AF 16. MARTS 1978 [1]

Unione nazionale importatori e commercianti motoveicoli esteri (UNICME) og andre mod Rådet for De europæiske Fællesskaber

Sag 123/77

Sammendrag

Annullationssøgsmål — fysiske eller juridiske personer — retsakt der berører dem individuelt — kriterier
(EØF-traktatens artikel 173, stk. 2)

Muligheden for med større eller mindre bestemthed at angive antallet eller endog identiteten af de fysiske eller juridiske personer, på hvem en foranstaltning finder anvendelse, er på ingen måde ensbetydende med, at disse personer skal anses for individuelt berørt.
Den omstændighed, at alle sagsøgerne kan tænkes at få afslag på en begæring om importtilladelse i henhold til forordning nr. 1692/77 er ikke tilstrækkelig til at anse dem for individuelt berørt på samme måde som den, der er adressat for en beslutning, idet individualiseringen af forordningens retsvirkninger først finder sted på det tidspunkt, hvor forordningen bringes i anvendelse af de italienske myndigheder.

I sag 123/77,

UNIONE NAZIONALE IMPORTATORI E COMMERCIANTI MOTOVEICOLI ESTERI (UNICME), Rom,

LAP INDUSTRIALE SPA, Piazzano di Atessa (Chieti),

YAMOTO ITALIA SPA, Rovido di Buccinasco (Milano),

SUZUKI ITALIA SPA, Torino,

KAWASAKI MOTOR ITALIA SPA, Genova,

repræsenteret og bistået af advokat Giuseppe de Vergottini, Bologna, og med valgt adresse hos advokat Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter, Luxembourg,

sagsøger,

1 — Processprog: Italiensk.

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Franco Giuffrida, rådgiver ved Rådets juridiske tjeneste, og med valgt adresse hos J. N. van den Houten, direktør for den juridiske tjeneste ved Den europæiske Investeringsbank, 2, place de Metz, Luxembourg,

sagsøgte,

angående, på sagens nuværende stadium, antagelsen til realitetsbehandling af søgsmålet om annullation af Rådets forordning nr. 1692/77 af 25. juli 1977 (EFT L 188/11) om foreløbige foranstaltninger over for indførslen af visse typer motorcykler med oprindelse i Japan,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande og anbringender kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder

1. Efter en meddelelse fra den italienske regering påbegyndte Kommissionen i 1977 nogle konsultationer med de japanske myndigheder for at klarlægge, hvilken ordning der gjaldt for import i Japan af visse produkter (skistøvler) hidrørende fra Fællesskabet.

Under disse konsultationer viste det sig, at de japanske myndigheder havde truffet visse foranstaltninger, som indvirkede på importen af de nævnte produkter.

Den 25. juli 1977 vedtog Rådet for De europæiske Fællesskaber forordning nr. 1692/77 ud fra blandt andet følgende betragtning: »Det forekommer under disse omstændigheder formålstjenligt at fastsætte midlertidige foranstaltninger for visse typer motorcykler med oprindelse i Japan; i betragtning af at udførslen af skistøvler til Japan hovedsageligt berører den italienske industri, er det hensigtsmæssigt at begrænse disse foranstaltninger til indførslen til Italien«.

Artikel 1 i denne forordning lyder:

»Indførslen til Italien af motorcykler med et slagvolumen på 380 cm³ eller derover henhørende under position ex. 87.09 med oprindelse i Japan er betinget af fremlæggelse af importtilladelse udstedt af de italienske myndigheder.

Den samlede mængde varer, for hvilke importtilladelser kan udstedes i perioden fra 1. januar til 31. december 1977, må ikke overstige 18 000 enheder«.

Denne forordning trådte i kraft den 29. juli 1977 og var gyldig til og med den 31. december 1977, jf. forordningens artikel 2.

2. De pågældende varer er omfattet af Kommissionens beslutning 72/455/EØF af 19. december 1972 (JO L 299/46), da det drejer sig om varer, for hvilke importordningen veksler fra medlemsstat til medlemsstat.

I Italien var de pågældende varer indtil 26. maj 1977 undergivet ordningen i henhold til artikel 2 i ministerielt dekret af 6. maj 1976 (almindeligt supplement til Gazetta Ufficiale nr. 157 af 16. juni 1976), det vil sige at der var tale om varer, for hvilke der gælder »fri indførsel uden kvantitative restriktioner«.

Indførslen af disse varer var undergivet en importanmeldelsesordning.

I medfør af ministerielt dekret af 26. maj 1977 (Gazzetta Ufficiale nr. 143 af 27. maj 1977) blev den omhandlede importanmeldelsesordning ændret, og importen blev undergivet reglerne i artikel 3 i ovennævnte ministerielle dekret af 6. maj 1976. Disse regler angår varer, hvis import er betinget af en ministeriel tilladelse.

II — Procedure

De sagsøgende virksomheder repræsenterer italienske erhvervsdrivende, som importerer motorcykler fra Japan, og som er medlemmer af UNICME, der også er sagsøger.

Ved stævning, registreret den 14. oktober 1977, har sagsøgerne rejst den foreliggende sag, hvorunder Rådets forordning nr. 1692/77 af 25. juli 1977 påstås annulleret.

I sit svarskrift af 21. november 1977 har Rådet, i medfør af procesreglementets artikel 91, nedlagt påstand om, at Domstolen træffer afgørelse om formaliteten, før den går ind på sagens realitet, og om, at sagen afvises, og sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.

I deres svarskrift vedrørende formalitetsindsigelsen, afgivet den 11. januar 1978, har sagsøgerne nedlagt påstand om, at Domstolen »anerkender, at betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 2 sidste pkt. er opfyldt, ... og følgelig forkaster Rådets indsigelse om afvisning som værende retligt ubegrundet og dermed fortsætter sagens behandling i realiteten. I øvrigt opretholder de deres i stævningen nedlagte påstande«.

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

III — Parternes anbringender vedrørende afvisningsspørgsmålet

I stævningen anfører sagsøgerne, at forordning nr. 1692/77 berører dem individuelt og umiddelbart i den i artikel 173, stk. 2 forudsatte betydning, da

denne forordning er vedtaget efter det tidspunkt, hvor procedurerne vedrørende importanmeldelser påbegyndtes af ministeriet for udenrigshandel i Italien, som allerede i mange tilfælde havde udstedt erklæringerne på det tidspunkt, hvor det ministerielle dekret af 26. maj 1977 blev udstedt.

Rådet kunne ikke i den foreliggende sag se bort fra de anmodninger, der allerede var indgivet af importører, som, på det tidspunkt hvor foranstaltningen blev udstedt, var de eneste fysiske eller juridiske personer, som med sikkerhed havde interesse i indførslen, og som følgelig, med lige så stor sikkerhed, var de eneste, som led skade som følge af den nationale restriktive foranstaltning, som forordningen gav hjemmel for.

Eftersom de sagsøgende virksomheder i praksis repræsenterede alle de italienske erhvervsdrivende, som importerede motorcykler fra Japan, var det klart, at forordning nr. 1692/77 i det væsentlige var rettet til dem.

Det er klart, at forordningen kun kunne vedrøre de anmodninger, der allerede på det tidspunkt var indgivet af sagsøgerne, og de erhvervsdrivendes antal og identitet dermed kunne bestemmes med sikkerhed.

Følgelig kan sagsøgerne anses for at have en særlig interesse, som adskiller dem fra alle andre, og de er allerede på tidspunktet for forordningens vedtagelse individualiseret på lignende måde som en egentlig adressat.

Rådet fremsætter visse generelle betragtninger angående de faktiske omstændigheder.

For at råde bod på den voksende negative handelsbalance mellem Fællesskabet og Japan havde Fællesskabet planer om at skabe en bedre ligevægt ved at forøge eksporten fra Fællesskabet frem for at begrænse importen fra Japan.

Fællesskabets bestræbelser stødte mod nogle uacceptable foranstaltninger fra Japans side, som ramte den italienske udførsel af skistøvler.

Rådet oplyser, at Kommissionen påbegyndte en række konsultationer i Japan, efter at Italien havde underrettet fællesskabsmyndighederne om sin hensigt til at anvende gengældelsesforanstaltninger som svar på de japanske myndigheders adfærd.

Disse kontakter bekræftede, at de italienske bekymringer var velbegrundede. I fortsættelse foreslog Kommissionen Rådet at vedtage en ordning med importtilladelser, der skulle virke som en beskyttelsesforanstaltning, og at indføre et kontingent for visse varer med oprindelse i Japan.

Det var helt naturligt, at disse foranstaltninger angik sektoren motorcykler, der må betragtes som særligt følsomme varer.

Vedrørende sagens antagelse til *realitetsbehandling* er Rådet af den opfattelse, at sagsøgerne ikke er individuelt berørt af forordning nr. 1692/77. At de har indgivet en importansøgning før fællesskabsforordningens ikrafttræden i henhold til den dagældende ordning for import af de pågældende varer er ikke nok til at anse forordningen for at være rettet til dem og berøre dem individuelt.

Det er ikke rigtigt, at det kun var de erhvervsdrivende, der allerede havde afgivet en importerklæring, som kunne anses for berørt af forordningens bestemmelser. At de pågældendes antal kunne angives med bestemthed på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger har ingen betydning. Denne mulighed foreligger nemlig ofte ved udstedelse af retsakter, som er klart normative.

Det afgørende spørgsmål er, om de anfægtede foranstaltninger gælder for en abstrakt kategori af adressater, eller om de i virkeligheden er rettet mod en lukket og begrænset kreds af adressater, som ikke kan ændre sig, mens forordningen er i kraft. Ifølge Rådet finder forordning nr. 1692/77 anvendelse på en abstrakt kategori af adressater. Den indfører en række generelle regler for

enhver borger, som har til hensigt at importere de pågældende varer fra Japan, og ikke blot for sagsøgerne. Endvidere anfører Rådet, at der ikke i stævningen er påvist nogen årsagsforbindelse mellem Rådets kendskab til sagsøgernes situation og de vedtagne foranstaltninger, hvilket er betingelse ifølge doktrinen.

Efter Rådets opfattelse er sagsøgerne ikke berørt af forordningen i deres egenskab af italienske importører af motorcykler.

Rådet konkluderer ved at henvise til de generelle retningslinjer, som efter dets opfattelse kan udledes af Domstolens praksis på området, og til de betingelser, som artikel 173 stiller for, at et søgsmål mod en normativ retsakt kan antages til realitetsbehandling. Rådet fremdrager de hensyn, der er ført til at begrænse borgernes adgang til at indgive søgsmål mod normative retsakter:

a) frygten for den usikkerhed, som andre, der er berørt af en forordning, ville svæve i, såfremt der blev givet almindelig adgang til at anfægte normative retsakter med en vis rækkevidde, eller såfremt mange opnåede en sådan adgang;

b) de alvorlige betænkeligheder i visse tilfælde ved en, selv delvis, ophævelse af foranstaltninger, som er blevet til efter møjsommelige forhandlinger.

I bemærkningerne anfører *sagsøgerne,* at forordning nr. 1692/77 ikke er udtryk for en bestemt retningslinje i Fællesskabets handelspolitik, hvis grundlæggende mål er at skabe ligevægt i handelsforbindelserne gennem en stigning i udførslerne uden anvendelse af protektionistiske metoder.

Den pågældende forordning er udelukkende vedtaget med det formål at give en sektor, som ikke har kunnet følge med udviklingen ved at foretage tekniske tilpasninger, en unormal beskyttelse.

I forbindelse med anfægtelsen af den bevarende karakter af forordning nr. 1692/77 bemærker sagsøgerne, at forordningen blev udstedt to måneder efter det italienske ministerielle dekret af 26. maj 1977, som ifølge sagsøgerne allerede gjaldt på daværende tidspunkt. I det væsentlige godkendte forordningen den ensidige italienske beskyttelsesforanstaltning.

Ifølge sagsøgerne blev ordningen i medfør af det ministerielle dekret af 27. maj 1977, som skulle udløbe den 31. december 1977, allerede ændret til en ordning af ubestemt varighed i medfør af det ministerielle dekret af 4. august 1977 (Gazzetta ufficiale nr. 236 af 31. august 1977). Ifølge dette dekret betinges importen af motorcykler med et bestemt slagvolumen med oprindelse i Japan af en ministeriel tilladelse, som er hjemlet i det ministerielle dekret af 6. maj 1977.

Om sagens antagelse til realitetsbehandling fastholder sagsøgerne, at forordning nr. 1692/77 ikke er en forordning i den i traktatens artikel 189 forudsatte betydning. Den er en retsakt, som uddyber og ad administrativ vej gennemfører tidligere udstedte regler (beslutning 72/455/EØF). Den indebærer altså ikke nogen normativ nyskabelse, hverken i kraft af sin generelle karakter eller i kraft af sine bestemmelsers abstrakte natur. Rådets retsakt havde nemlig tilbagevirkende kraft, idet den, ved at begrænse antallet af de enheder, som kunne importeres i 1977, til 18 000, krænkede de forventninger, som, i mangel af forbud, med rette næredes af de erhvervsdrivende, som på forordningens ikrafttrædelsestidspunkt havde toldpligtige varer, som var undervejs eller var omfattet af aftaler med udlandet.

Den pågældende foranstaltning er i virkeligheden en administrativ foranstaltning og i traktatens forstand en beslutning eller snarere et kompleks af beslutninger. Derfor berører foranstaltningen sagsøgerne umiddelbart. Den udgør hjemmelen for de italienske myndighe-

ders konkrete gennemførelse af beføjelsen til at kontingentere og tillade indførslerne fra tilfælde til tilfælde.
Rådets foranstaltning berører sagsøgerne individuelt. De henviser i den henseende til Domstolens praksis. Alene sagsøgerne bør betragtes som adressater for Rådets retsakt, fordi den italienske regering under konsultationerne forud for vedtagelsen af forordning nr. 1692/77 må have omtalt arten og antallet af anmodninger under behandling ved den nationale administration.
Der er ikke grundlag for at antage, at forordning nr. 1692/77 berørte andre erhvervsdrivende. Det er udtryk for overdreven formalisme at hævde, at sagsøgerne kun er berørt af forordningen i deres egenskab af motorcykelimportører. Sagsøgerne er de eneste virksomheder, som har vist interesse for indførslerne forud for vedtagelsen af forordning nr. 1692/77, og også de eneste, som har nogen interesse heri efter ikrafttrædelsen af den pågældende forordning.

IV — Mundtlige forhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. februar 1978.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i samme retsmøde.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet den 14. oktober 1977, har sagsøgerne i henhold til EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag ved Domstolen om annullation af Rådets forordning nr. 1692/77 af 25. juli 1977 om foreløbige foranstaltninger over for indførslen af visse typer motorcykler med oprindelse i Japan (EFT L 188/11);

2 denne forordning, som er vedtaget efter forslag fra Kommissionen i henhold til bestemmelserne i Rådets beslutning nr. 12/455/EØF af 19. december 1972 om fastsættelse af visse midlertidige foranstaltninger til gradvis gennemførelse af ensartede indførselsordninger mellem medlemsstaterne og tredjelande (EFT 1972 (31. 12.) s.9; org.ref. JO L 299/46) blev udstedt efter en meddelelse fra Italien, som havde til hensigt at indføre en ordning med importtilladelser for visse varer med oprindelse i Japan, navnlig visse motorcykler, på grund af importhindringer, som visse varer, navnlig skistøvler, mødte i Japan;

3 den anfægtede forordnings artikel 1 lyder: »Indførselen til Italien af motorcykler med et slagvolumen på 380 cm^3 eller derover henhørende under pos. ex 87.09 med oprindelse i Japan er betinget af fremlæggelse af en importtilladelse udstedt af de italienske myndigheder.

Den samlede mængde varer, for hvilke importtilladelser kan udstedes i perioden fra 1. januar til 31. december 1977, må ikke overstige 18 000 enheder«;

4 ifølge sagsøgerne krænker denne forordning rettigheder erhvervet i henhold til den tidligere italienske importordning, hvorfor den berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt.

5 Rådet, den sagsøgte part, har i et særskilt dokument rejst indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling under henvisning til, at den anfægtede forordning hverken berører sagsøgerne umiddelbart eller individuelt, hvorfor søgsmålet ikke opfylder betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 2.

6 Ifølge denne artikel kan fysiske eller juridiske personer anfægte beslutninger, som retter sig til dem, samt beslutninger som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører dem umiddelbart og individuelt;

7 det er ikke nødvendigt at undersøge spørgsmålet, om den anfægtede foranstaltning kan anses for en forordning, og det skal alene efterprøves, om sagsøgerne berøres umiddelbart og individuelt af denne retsakt.

8 Forordning nr. 1692/77 indfører en ordning af begrænset varighed for indførslen til Italien af de omhandlede motorcykler med oprindelse i Japan;

9 ifølge ordningen er indførslen betinget af fremlæggelsen af en importtilladelse udstedt af de italienske myndigheder, idet der dog ikke i løbet af 1977 kunne udstedes mere end 18 000 importtilladelser;

10 denne ordning krænker kun importørernes interesser, såfremt den begærede importtilladelse afslås;

11 de pågældende virksomheder er altså kun berørt af forordning nr. 1692/77 i det omfang, de får afslag på en importtilladelse i medfør af denne retsakt;

12 de kan i så fald indbringe spørgsmålene vedrørende forordningens gyldighed for den kompetente nationale ret, og denne kan, i påkommende tilfælde, forelægge disse spørgsmål efter proceduren i traktatens artikel 177;

13 betingelsen i artikel 173, at den anfægtede retsakt skal berøre sagsøgerne umiddelbart, er altså ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

14 Sagsøgerne gør gældende, at de repræsenterer alle importører, som er berørt af importordningen vedrørende motorcykler med oprindelse i Japan;

15 sagsøgerne gør endvidere gældende, at det allerede før vedtagelsen af forordning nr. 1692/77 kunne fastslås, at de var de eneste berørte, og at de alle var berørt.

16 Muligheden for med større eller mindre bestemthed at angive antallet eller endog identiteten af de fysiske eller juridiske personer, på hvem en foranstaltning finder anvendelse, er på ingen måde ensbetydende med, at disse personer skal anses for individuelt berørt;

17 den omstændighed, at alle sagsøgerne kan tænkes at få afslag på en begæring om importtilladelse i henhold til forordning nr. 1692/77, er ikke i det foreliggende tilfælde tilstækkeligt til at anse dem for individuelt berørt på samme måde som den, der er adressat for en beslutning;

18 individualiseringen af forordningens retsvirkninger finder derimod først sted på det tidspunkt, hvor forordningen bringes i anvendelse af de italienske myndigheder;

19 den anden betingelse i artikel 173 er derfor heller ikke opfyldt.

20 Da ingen af betingelserne i artikel 173 er opfyldt, bør sagen afvises.

Vedrørende sagsomkostningerne

21 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne, såfremt der er nedlagt påstand herom;

22 sagsøgerne har tabt sagen;

23 de idømmes følgelig sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagen afvises;**

2. **Sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident