sektor, idet formålet med den nævnte bestemmelse netop er at begrænse disse risici for varer, der er undervejs.

4. Et rentekrav, der er gjort gældende i forbindelse med Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold efter Traktatens artikel 215, stk. 2, må vurderes på grundlag af de retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som artiklen henviser til. Ifølge disse principper anerkendes rentekrav i almindelighed.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-152/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Kommissionen traf i 1988 flere beskyttelsesforanstaltninger mod indførsler til Fællesskabet af spiseæbler med oprindelse i tredjelande. Det fremgår af sagen, at situationen i Fællesskabet i årene forud herfor for hhv. produktion af spiseæbler, mængder opkøbt til intervention, og omfang af indførsler fra tredjelande var følgende:

Produktionsår (1. juli — 30. juni)	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987
Produktion (i tons)	8 564 300	6 186 500	7 355 000	6 331 000	7 368 000
Intervention	1 146 932	125 297	660 901	150 794	340 529
Indførsler fra tredjelande	378 541	515 223	497 930	517 232	524 900
heraf indførsler med oprindelse på den sydlige halvkugle	286 376	387 712	404 520	450 966	491 500

2. Den 3. februar 1988 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 346/88 om særlige tilsynsforanstaltninger for indførsel af spiseæbler fra tredjelande (EFT L 34, s. 21). I henhold hertil var overgang til fri omsætning i Fællesskabet af sådanne frugter i tidsrummet indtil 1. september 1988 betinget af fremvisning af en importlicens, udstedt mod en sikkerhedsstillelse på 1,5 ECU pr. 100 kg netto.

* Processprog: engelsk.

3. I henhold til artikel 3, stk. 3, i forordningen skulle importlicenserne

»udstedes den femte arbejdsdag efter dagen for ansøgningens indgivelse, forudsat at der ikke træffes foranstaltninger i denne periode«.

Importlicensernes gyldighedsperiode, som oprindeligt var på en måned, blev udvidet til 40 dage ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 871/88 af 30. marts 1988 om ændring af forordning nr. 346/88 (EFT L 87, s. 73).

4. Da ansøgningerne om importlicenser for spiseæbler med oprindelse i Chile oversteg den traditionelle indførselsmængde for disse produkter med oprindelse i dette land, og en fortsættelse af disse indførsler kunne medføre alvorlige forstyrrelser på markedet, hvilket kunne bringe målene i Traktatens artikel 39 i fare og navnlig være til alvorlig skade for Fællesskabets producenter, udstedte Kommissionen den 12. april 1988 forordning (EØF) nr. 962/88 om suspension af udstedelsen af importlicenser for spiseæbler med oprindelse i Chile (EFT L 95, s. 10), der trådte i kraft den følgende dag.

5. Ved forordning (EØF) nr. 984/88 af 14. april 1988 (EFT L 98, s. 37), der trådte i kraft den 15. april 1988, erstattede Kommissionen suspensionsperioden, som oprindeligt løb fra den 15. til den 22. april 1988, med perioden 18. til 29. april 1988 med den begrundelse, at denne ændring var nødvendig af hensyn til forvaltningen og med henblik på en ny grundig gennemgang af hele markedssituationen for spiseæbler.

6. I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 962/88 skulle de ansøgninger om importlicenser, der var til behandling den 18. april 1988, afslås.

7. For så vidt angår de æbler, der var på vej til Fællesskabet, fremgår det af forordningens sidste betragtning, at

»da gyldighedsperioden for importlicenserne er fastsat på en sådan måde, at den langt overstiger perioden for transporten af spiseæblerne til Fællesskabet og giver importørerne mulighed for at opnå importlicenser inden skibenes afsejling, er der ikke grund til at tage hensyn til andre af de varer, der er undervejs til Fællesskabet, end dem, for hvilke der er udstedt importlicenser«.

8. Ved forordning (EØF) nr. 1040/88 af 20. april 1988 fastsatte Kommissionen for perioden indtil den 31. august 1988 mængder for import af spiseæbler med oprindelse bl. a. i de fem producentlande på den sydlige halvkugle og bestemte, at udstedelsen af importlicenser for disse produkter skulle suspenderes, når den af ansøgningerne omfattede mængde oversteg de fastsatte mængder. Det fremgår af forordningens sidste betragtning, at ansøgningerne om importlicenser vedrørende Chile oversteg den tildelte referencemængde (142 131 tons), og at det derfor var nødvendigt at opretholde suspensionen af udstedelsen af importlicenser for spiseæbler fra dette oprindelsesland indtil udgangen af importåret 1988, dvs. indtil 31. august 1988.

9. De nævnte forordninger nr. 962/88, nr. 984/88 og nr. 1040/88 blev udstedt med hjemmel i bl. a. Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II s. 423), navnlig artikel 29, stk. 2. Denne artikel er efter ændringen i Rådets forordning (EØF) nr. 2454/72 af 21. november 1972 (EFT 1972 november, s. 59) udformet således:

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

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

— ...

Disse foranstaltninger kan kun anvendes, henholdsvis indtil den faktiske forstyrrelse eller truslen herom er ophørt, eller indtil de mængder, der er trukket ud af handelen eller er opkøbt, er formindsket mærkbart.

2. Indtræder den i stk. 1 omhandlede situation, beslutter Kommissionen på begæring af en medlemsstat eller på eget initiativ de nødvendige foranstaltninger; disse meddeles medlemsstaterne og finder umiddelbart anvendelse.«

10. For så vidt angår de foranstaltninger, som kan træffes i henhold til den nævnte bestemmelse, bestemmer artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 2707/72 af 19. december 1972 om fastsættelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grønsager (EFT 1972 (28. december) s. 3) følgende:

»1. Følgende forholdsregler kan træffes...:

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

— ...

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

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

...«

11. Det franske selskab Sofrimport SARL (herefter benævnt »Sofrimport«) er importør og engrosforhandler af frisk frugt og indfører til Fællesskabet bl. a. spiseæbler med oprindelse i Chile.

12. Den 31. marts 1988 lastede Sofrimport i San Antonio et parti på 89 514 kasser spise-

æbler med oprindelse i Chile og bestemt til indførsel i Fællesskabet. Forud for skibets ankomst til Marseille den 20. april 1988 med denne last indgav selskabet den 12. april 1988 til det franske interventionsorgan, Oniflhor, en ansøgning om importlicenser for partiet. Oniflhor afslog den 18. april 1988 at udstede licens med den begrundelse, at det efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 962/88 ikke længere var muligt at imødekomme ansøgningen.

13. Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. maj 1988, anlagde Sofrimport denne sag. Samme dag indgav selskabet i medfør af EØF-Traktatens artikel 186 og procesreglementets artikel 83 en begæring om foreløbige forholdsregler for så vidt angår indførelsen til Fællesskabet af den nævnte last spiseæbler med oprindelse i Chile.

14. I kendelse af 10. juni 1988 udsatte Domstolens præsident gennemførelsen af Kommissionens forordninger nr. 962/88, nr. 984/88 og nr. 1040/88 i henseende til 89 514 kasser spiseæbler med oprindelse i Chile, der på daværende tidspunkt var transitoplagret i Marseille's havn af Sofrimport.

15. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at henvise sagen til Femte Afdeling og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

16. *Sofrimport* har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens forordninger nr. 962/88, nr. 984/88 og nr. 1040/88 erklæres ugyldige;

— Det Europæiske Økonomiske Fællesskab dømmes til at erstatte samtlige de tab, som sagsøgeren har lidt som en følge af de ulovlige afgørelser, der er indeholdt i de ovenfor nævnte forordninger, idet erstatningsbeløbet fastsættes til 2 821 959,10 FF eller et andet beløb, som Domstolen finder passende, forhøjet med en rente på 9,5% p. a. fra datoen for fremlæggelsen af replikken;

— Domstolen træffer sådanne andre foranstaltninger, som den finder nødvendige eller rimelige;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse,

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Annullationspåstanden*

1. *Formaliteten*

18. *Sofrimport* har gjort gældende, at såvel forordningerne nr. 962/88 og nr. 984/88 om suspension af udstedelsen af importlicenser for spiseæbler med oprindelse i Chile som forordning nr. 1040/88 om udstrækning af suspensionsperioden indtil slutningen af importåret 1988 angår selskabet individuelt og umiddelbart.

19. På tidspunktet for vedtagelsen af de nævnte foranstaltninger stod antallet af verserende ansøgninger om importlicenser, herunder de ansøgninger, som sagsøgeren havde indgivet den 12. april 1988, fast. Når dette antal var kendt af Kommissionen ved udstedelsen af de anfægtede forordninger, angår disse derfor sagsøgeren individuelt. Hertil kommer, at forordningerne har direkte indflydelse på sagsøgerens situation, da medlemsstaternes kompetente myndigheder ikke havde noget skøn ved udstedelsen af importlicenser.

2. *Realiteten*

a) *Manglende hjemmel til at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 1035/72*

20. *Sofrimport* har anført, at Kommissionen ikke havde hjemmel til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 1035/72, idet der ikke forelå alvorlige forstyrrelser som omhandlet i artikel 29, stk. 1, første led. De faktiske forhold, der var fremført som begrundelse i forordning nr. 1040/88 for at indføre importkvoter, var blevet fremlagt på ukorrekt måde. Der var navnlig ikke nogen sammenhæng mellem den forøgede import og niveauet for tilbagekøb og lagerbeholdninger.

21. Den samlede tilbagekøbte mængde i løbet af produktionsåret 1987/1988 var ikke exceptionel stor, da tilbagekøbsmængden — i absolutte tal — har været betydelig gennem en længere årrække. Dette fænomen er karakteristisk for markedet og kan ikke fremføres som grundlag for en »trussel om alvorlig forstyrrelse på grund af indførsler«.

22. Fællesskabets producenter solgte deres æbler i 1987/1988 til priser, som ikke lå under priserne i de foregående produktionsår. Dette gjaldt dog ikke for en veletableret gruppe af navnlig italienske og franske producenter, der permanent producerer æbler af en ringere kvalitet alene med henblik på salg til interventionsorganerne. Det drejer sig navnlig om æbler af arten »Golden Delicious«, som udgjorde 38,52% af de samlede tilbagekøb i Fællesskabet i produktionsåret 1986/1987 (ca. 131 171 tons) og 65,55% i 1984/1985 (433 220 tons). Næsten hele forskellen mellem tilbagekøbene i 1984/1985 og 1986/1987 udgøres af æbler af denne art, hvilket bekræfter, at fællesskabsmarkedet for æbler som sådant ikke har problemer.

23. I øvrigt har opkøbsprisen og den gennemsnitspris, som producentorganisationerne har betalt, været stabil siden produktionsåret 1985/1986, og der er ikke noget, der tyder på, at priserne for 1987/1988 vil adskille sig væsentligt fra priserne for det foregående produktionsår. Markedsværdien af de tilbagekøbte æbler, som i øvrigt er af dårlig kvalitet og i praksis usælgelige, bør fastsættes til mindre end 15,12 eller endog 11,91 ECU pr. 100 kg. De æbler, der indføres fra tredjelande, er alle af »luksus«-sorter, som f. eks. »Granny Smith« og »Red Delicious«, og deres markedsgennemsnitspris (første afsætning i Fællesskabet) lå i

månederne marts og juni i årene 1987 og 1988 mellem 49,74 og 65,20 ECU pr. 100 kg, heri ikke medregnet importafgiften på 6-14%.

24. På baggrund af disse kvalitets- og prisforskelle kan det ikke med rette fremføres, at forhøjelsen af mængden af tilbagekøbte æbler i 1987/1988 i forhold til 1986/1987 blev fremkaldt af en forhøjelse af indførslerne af æbler fra tredjelande. Kommissionen har ved at bortse fra disse strukturelle problemer i æblesektoren, som den har haft kendskab til, begået en åbenbar og alvorlig fejl ved vurderingen af de faktiske forhold og den økonomiske baggrund for de pågældende beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen har ydermere begået magtmisbrug ved at påberåbe sig manglerne i sin egen politik på æbleområdet, skønt den ikke har søgt at løse de kroniske problemer i forbindelse med de halvdårlige sorter.

25. Sofrimport har subsidiært anført, at interventionsniveauet var noget højere, både i 1982/1983 og i 1984/1985, men at Kommissionen ikke dengang fandt det nødvendigt at gribe til beskyttelsesforanstaltninger. At Kommissionens vurdering af situationen er unøjagtig følger i øvrigt af, at interventionsniveauet i 1987/1988 var fordoblet i forhold til 1986/1987, selv om både produktionen og indførslerne med oprindelse i tredjelande var lavere end i 1986/1987.

26. Det fremgår af Kommissionens argumentation, at den tilsyneladende i en længere periode har anvendt skjulte kvantitative restriktioner over for indførsler af æbler med oprindelse i tredjelande. Kommissionen har truffet de pågældende beskyttelsesforanstaltninger alene med det formål at overholde de maksimale mængder, den har fastsat, og den har således ifølge Sofrimport handlet i strid med artikel 29 i forordning nr. 1035/72. Endelig er begrundelsen i de tre anfægtede forordninger forkert, da de anførte grunde i betragtningerne er forkerte og vildledende.

27. *Kommissionen* har anført, at betingelserne for at træffe beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 29 i forordning nr. 1035/72 var opfyldt. Det fælles marked for æbler var på grund af indførslerne truet af alvorlige forstyrrelser, som kunne bringe målene i Traktatens artikel 39 i fare. Allerede i 1987 konstaterede Kommissionen, at det var nødvendigt at træffe visse foranstaltninger for at dæmme op for en strøm af indførsler af spiseæbler med oprindelse i de fem lande på den sydlige halvkugle, og den havde derfor oplyst disse lande om de maksimale mængder, som Fællesskabet efter Kommissionens opfattelse kunne optage. Selv om indførslerne med oprindelse i Chile langt overskred den pågældende mængde, nåede de samlede indførsler i 1987 alligevel ikke op på de maksimale mængder, som Kommissionen havde fastsat, hvorfor den havde afstået fra at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

28. Ifølge de overslag, som de fem lande på den sydlige halvkugle havde meddelt Kommissionen for 1988, ville indførslerne fra disse lande formodes at udgøre 617 000 tons, hvilket ville være en forhøjelse på 26% i forhold til 1987 og 36% i forhold til 1986. Samtidig var fællesskabsproduktionen af æbler nogenlunde stabil, når man så bort fra variationer på grund af gode og dårlige høstår, mens interventionsniveauet i to på hinanden følgende år var næsten fordoblet. Kommissionen har oplyst, at fællesskabshø-

sten for 1987/1988 udgjorde 6 482 000 tons, og at 591 000 tons æbler var blevet opkøbt til intervention. Kommissionen har i denne sammenhæng henvist til dom af 5. maj 1981, Dürbeck (112/80, Sml. s. 1095), hvori Domstolen har fastslået, at det var begrundet at indføre tilsvarende beskyttelsesforanstaltninger, som var truffet over for indførsler af æbler fra Chile og vedtaget under meget mindre dramatiske omstændigheder, hvor de pågældende indførsler kun udgjorde 380 000 tons og de tilbagetrukne mængder 143 512 tons.

29. Kommissionen har dernæst anført, at de tilladte mængder i henhold til forordning nr. 1040/88 i virkeligheden er højere end indførslerne i 1986/1987, da der allerede før ikrafttrædelsen af forordning nr. 346/88 var indført ca. 50 000 tons til Fællesskabet. Proportionalitetsprincippet er således blevet overholdt.

30. For så vidt angår forskellen mellem æblesorterne, bekræfter Kommissionen, at samtlige spiseæbler indgår i udtrykket »produkter«, som omhandlet i artikel 29, stk. 1, i forordning nr. 1035/72. Hverken den tidligere fælles toldtarif eller den nye kombinerede nomenklatur sondrer mellem de forskellige æblesorter. De forskellige æblekvaliteter er i øvrigt i det store hele substituerbare.

b) *Begrundelsen for og omfanget af importsuspensionen*

31. *Sofrimiport* har gjort gældende, at artikel 29 i forordning nr. 1035/72 ikke indeholder hjemmel til at træffe beskyttelsesforanstaltninger for at gennemføre en ny undersøgelse af den samlede situation på markedet for spiseæbler — en begrundelse, der fremgår af præamblerne til forordningerne nr. 962/88 og nr. 984/88 — men alene til at reagere på alvorlige forstyrrelser af markedet på grund af indførsler. Kommissionen har derfor ved at suspendere indførslerne med oprindelse i Chile begået magtmisbrug.

32. I øvrigt er et fuldstændigt importstop — selv om det er »midlertidigt« — et overflødigt og uforholdsmæssigt middel til kontrol med markedet, da Kommissionen allerede havde indført et importlicenssystem og derfor burde være fuldstændig informeret om de seneste indførsler.

33. Ydermere er begrænsningen af importstoppet til alene at gælde æbler med oprindelse i Chile en overtrædelse såvel af det almindelige princip om ligebehandling som af artiklerne I og XIII, stk. 1 i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter benævnt »GATT«).

34. Endelig havde Kommissionen ifølge Sofrimport allerede fastsat uofficielle kvoter for æbler med oprindelse i tredjelande længe før den 20. april 1988 og havde suspenderet tildelingen af importlicenser for spiseæbler med oprindelse i Chile fra den dato, da kvoten var opbrugt. Kommissionen burde dog på det tidspunkt have vidst, at suspensionen ville blive opretholdt for den resterende del af produktionsåret, og den har derfor fortsætligt vildledt de berørte erhvervsdrivende ved kun at suspendere udstedelsen af importlicenser for en kort periode. Anvendelsen af uofficielle kvoter, navnlig med tilbagevirkende kraft, udgør i øvrigt i sig selv en overtrædelse af artikel XI, stk. 2, andet afsnit i den almindelige overenskomst. Chile har i øvrigt til GATT indgivet en

klage over Fællesskabet, som er under behandling i en særlig gruppe i organisationen.

35. *Kommissionen* har anført, at det følger af næstsidste betragtning til forordning nr. 962/88, at hovedformålet hermed er at afværge en fare for »alvorlige forstyrrelser på markedet, hvilket kan bringe målene i EØF-Traktatens artikel 39 i fare og være til alvorlig skade for Fællesskabets producenter«. Den anden del af betragtningen, som henviser til, at det var nødvendigt at foretage en ny undersøgelse af markedssituationen, skulle hovedsagelig forklare suspensionens varighed. Faren eksisterede stadig i forbindelse med udstedelsen af forordning nr. 984/88, hvilket fremgår stiltiende af dens præambel.

36. Det følger i øvrigt af præamblen til forordning nr. 962/88, at betingelserne for at vedtage supplerende beskyttelsesforanstaltninger allerede var påfyldt. Man kunne dog ikke vedtage endelige foranstaltninger, før markedssituationen var undersøgt, ligesom der skulle gennemføres drøftelser i Kommissionen.

37. For så vidt angår den påståede forskelsbehandling, har Kommissionen anført, at indførslerne af chilenske æbler blev suspenderet først, fordi de ankom først. Da indførsler fra Chile nåede et kritisk niveau, var det åbenbart, at det var nødvendigt at foretage en generel undersøgelse af situationen med henblik på at pålægge alle eksporterende lande maksimumskvoter. Indførsler fra alle andre lande med undtagelse af Australien blev da også suspenderet.

38. For så vidt angår henvisningen til bestemmelserne i den almindelige overenskomst, har Kommissionen anført, at Domstolen flere gange har fastslået, at denne ikke er umiddelbar anvendelig.

c) *Situationen for varer, der er undervejs*

39. *Sofrimport* har gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at tage hensyn til situationen for de varer, der allerede var indskibet (se bl. a. sidste betragtning til forordning nr. 962/88), har tilsidesat artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72. Forpligtelsen til at tage hensyn til den særlige situation, som varer, der er på vej til Fællesskabet, befinder sig i, skal fortolkes således, at den indebærer en pligt til fra foranstaltningernes anvendelsesområde at undtage produkter, som er afsendt før beskyttelsesforanstaltningernes offentliggørelse (jfr. Domstolens dom af 5. maj 1981, s. 1119). Denne fortolkning har støtte i de internationale aftaler på området, og navnlig artikel XIII, stk. 3 b i den almindelige overenskomst og »Standard Practises for the Administration of Import and Export Restriction and Exchange Controls«, som er vedtaget af de kontraherende parter i den almindelige overenskomst den 30. november 1950 (GATT / CP.5/30/Rev. 1), som er bindende for Fællesskabet.

40. Det forhold, at Kommissionen først havde indført en importlicensordning, som omfattede muligheden for at anvende beskyttelsesforanstaltninger, medfører ikke i sig selv, at Kommissionen ved at træffe sådanne foranstaltninger ikke længere var forpligtiget til at tage hensyn til varer, som var undervejs. Hverken i forordning nr. 346/88 eller i forordning nr. 871/88 omtales varer

på vej til Fællesskabet. Den anfægtede lovgivning indeholdt derfor ikke en pligt for de pågældende erhvervsdrivende til at anmode om importlicenser før skibenes afgang. De har derfor med føje kunnet antage, navnlig på grundlag af den klare ordlyd af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, at de efter skibets afgang var undtaget fra eventuelle beskyttelsesforanstaltninger.

41. Endvidere indebar de foranstaltninger, som de nationale myndigheder havde indført til gennemførelsen af forordning nr. 346/88, at det i praksis var umuligt at opnå importlicenser før skibets afgang. Oniflhor krævede således, at licensansøgningerne skulle være bilagt en »proforma-faktura«, som var udstedt af skibets befragter efter dets lastning.

42. Kommissionens holdning, hvorefter Sofrimport burde have indgivet en importlicensansøgning senest den 25. marts 1988 er urealistisk, da det på dette tidlige tidspunkt ikke var muligt nøjagtigt at fastslå, hvilke mængder og kvaliteter der ville blive lastet, ligesom man heller ikke havde kendskab til de respektive bestemmelsessteder, som varierer efter forbrugernes smag i Fællesskabet. Da licensernes gyldighedsperiode endnu den 25. marts 1988 var 30 dage, ville denne frist være utilstrækkelig til at dække transporten fra Chile til Marseille. Sagsøgeren har i denne sammenhæng fremhævet, at selskabet indgav ansøgningerne, så snart det var muligt, og uden nogen som helst form for spekulative hensigter som påstået af Kommissionen. Det er ligeledes ukorrekt at hævde, at flertallet af importørerne af æbler, som var bragt om bord på et skib, havde ansøgt om importlicenser før skibenes afgang.

43. Endelig har Sofrimport anført, at den ikke anfægter lovligheden af metoden som sådan i artikel 3, stk. 3, men dens anvendelse under de pågældende omstændigheder. De af Domstolens domme, som Kommissionen har påberåbt sig i denne sammenhæng, er irrelevante for denne sag, da de ikke angår varer, der er undervejs til Fællesskabet, men forudfastsættelse af eksportrestitutioner.

44. *Kommissionen* har anført, at den har overholdt forpligtelsen i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72 til ved udstedelsen af de anfægtede forordninger at tage hensyn til den særlige situation for varer undervejs. Bestemmelsen indebærer ikke, at varer undervejs skal have adgang til Fællesskabet under alle omstændigheder. Der kan tages hensyn til deres særlige situation på anden vis, navnlig hvis indførslen vil skade beskyttelsesforanstaltningernes effektivitet.

45. I dette tilfælde har Kommissionen taget hensyn til den særlige situation for varerne undervejs til Fællesskabet ved at udstede forordning nr. 346/88. Det følger af forordningens femte betragtning og artikel 3, stk. 3, at Kommissionen har forfulgt et dobbelt formål med forordningen, nemlig på den ene side at opnå daglige oplysninger om mængden af importerede æbler og på den anden side at underrette de erhvervsdrivende om, at der bestod en risiko for suspension af indførslerne, såfremt disse nåede et kritisk niveau. Kommissionen må ved en ordning, som indeholder en bestemmelse

som i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 346/88, anses for at have overholdt forpligtelsen til at tage hensyn til den særlige situation for varer, der er undervejs til Fællesskabet, så meget desto mere, fordi den indførte en særlig frist på 40 dage af hensyn til transporttiden fra de fjernestliggende lande.

46. Domstolens dom af 27. oktober 1983, De beste boter (276/82, Sml. s. 3331) vedrørende en bestemmelse af tilsvarende ordlyd som artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 346/88 bekræfter ifølge Kommissionen dens opfattelse om, at bestemmelsen underretter importørerne om, at Kommissionen i de fem arbejdsdage efter indgivelsen af ansøgningen forbeholder sig ret til at træffe foranstaltninger, således at importlicenserne ikke udstedes (jfr. ligeledes dom af 7. juli 1988, Moksel, 55/87, Sml. s. 3845). På baggrund af denne underretning eksisterede der således ikke nogen berettiget forventning hos de pågældende importører (jfr. Domstolens dom af 31. maj 1988, Sociedade Agro-Pecuaria, præmis 33, 253/86, Sml. s. 2725).

47. I øvrigt var der en tæt kontakt mellem repræsentanter for de eksporterende lande og importørerne og de pågældende tjenestemænd i Kommissionen. Blandt disse organisationer var også de to store handelssammenslutninger i Fællesskabet (Eucofel og CIMO), der repræsenterede næsten samtlige frugtimportører, og som rettidigt havde underrettet deres medlemmer om den mulige suspension af indførslerne.

48. Kommissionen erkender, at ordlyden af sidste betragtning til forordning nr. 962/88 er ukorrekt affattet. Det fremgår imidlertid klart af formålet med forordningen, at Kommissionen var af den opfattelse, at der ikke skulle tages yderligere hensyn til varer, der var undervejs til Fællesskabet.

49. For så vidt angår endelig de begrænsninger, som de franske myndigheder havde indført, i form af forelæggelsen af en proforma-faktura, kan disse ikke tilregnes Kommissionen og har derfor ingen konsekvenser for de pågældende forordningers gyldighed. Kommissionen havde faktisk meddelt de franske myndigheder, at begrænsningen efter Kommissionens opfattelse var ulovlig.

d) *Ingen hjemmel for Kommissionen til at indføre et kvotesystem*

50. *Sofrimport* har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde hjemmel til i forordning nr. 1040/88 at indføre en »de facto«-kvoteordning for import af spiseæbler med oprindelse i tredjelande, idet en sådan afgørelse i henhold til Traktatens artikel 113 alene kan træffes af Rådet. Det følger navnlig af artikel 22 i forordning nr. 1035/72, at Kommissionen — medmindre andet følger af fællesskabsbestemmelser, eller at Rådet har vedtaget undtagelser — ikke har hjemmel til at anvende kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning. En sådan delegation forekommer ikke i dette tilfælde, da forordning nr. 2707/72 ikke tillader, at importkvoter vedtages som en beskyttelsesforanstaltning. Kvoterne er nemlig ikke omtalt i artikel 3, stk. 1, i forordningen, der udtømmende opregner de foranstaltninger, som

Kommissionen kan træffe som beskyttelsesforanstaltninger.

51. I øvrigt kan aftaler om selvbegrænsning og/eller uofficiel anvendelse af kvoter fra Kommissionens side ifølge Sofrimport ikke anses for beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i forordning nr. 2707/72, hvorefter de foranstaltninger, der kan træffes af Kommissionen, udgør retsakter som omhandlet i Traktatens artikel 189, der offentliggøres i henhold til fællesskabsretten.

52. *Kommissionen* har anført, at artikel 29 i forordning nr. 1035/72 er en fællesskabsbestemmelse som omhandlet i forordningens artikel 22, stk. 1, i henhold til hvilken Kommissionen kan fravige forbudet mod enhver kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i sidstnævnte artikel.

53. Kommissionen har dernæst fremhævet, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2707/72 klart indeholder hjemmel til importsuspensioner. Der er derfor så meget desto mere grund til, at Kommissionen har kompetence til at vedtage andre, mindre indgribende foranstaltninger. Kommissionen har i denne sammenhæng henvist til dom af 13. maj 1971, International Fruit Company (de forenede sager 41/70-44/70, Sml. 1971, s. 83), hvori Domstolen i forbindelse med bestemmelser, der var næsten identiske med bestemmelserne i denne sag, fastslog, at såfremt Kommissionen kan vedtage beskyttelsesforanstaltninger, der medfører et fuldstændigt importstop, er den så meget desto mere berettiget til at anvende mindre restriktive foranstaltninger (jfr. ligeledes dommene af 12. april 1984, Wünsche, 345/82, Sml. s. 1995, og af 11. februar 1988, The National Dried Fruit Trade Association, præmis 26, 77/86, Sml. s. 757).

B — *Erstatningskravet*

54. *Sofrimport* har gjort gældende, at Kommissionen ved at udstede forordningerne nr. 962/88, nr. 984/88 og nr. 1040/88, som er åbenbart ulovlige og derfor skal annulleres, har påført sagsøgeren væsentlige tab.

55. For så vidt angår betingelserne for at gøre Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold gældende, har Sofrimport anført, at den såkaldte »HNL«-doktrin ikke er anvendelig i denne sag, (jfr. Domstolens dom af 25. maj 1978, HNL, forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, Sml. s. 1209, især s. 1224). Ifølge denne doktrin er ansvaret begrænset til virkningen af en generel retsakt, der indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik. Et afslag på at udstede importlicenser er ikke en sådan generel retsakt, men en afgørelse, som direkte påvirker en gruppe individuelt berørte erhvervsdrivende. I øvrigt omfatter denne doktrin ikke de situationer, hvori lovgiveren ikke har en skønsmæssig beføjelse som i dette tilfælde, hvor Kommissionen ikke har nogen skønsmæssig beføjelse for så vidt angår de varer, der er undervejs til Fællesskabet.

56. Selv om »HNL«-doktrinen er anvendelig i dette tilfælde, må Fællesskabet pålægges ansvar for det tab, som sagsøgeren har lidt. Kommissionen har nemlig åbenbart og groft overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser, navnlig fordi den har indført et diskriminerende, uforholdsmæssigt og forkert begrundet importforbud og ikke har taget hensyn til situationen for de varer, der er undervejs til Fællesskabet. Kommissionen har således begået en alvorlig over-

trædelse af trinhøjere retsregler. Tabene, der følger af denne overtrædelse, kan ikke anses for at være normale risici, forbundet med den erhvervsmæssige virksomhed, som sagsøgeren udøver, navnlig på grund af den klare ordlyd af artikel 29 i forordning nr. 1035/72 og det forhold, at det udtrykkeligt fremgår af den tilsidesatte retsregel, at den erhvervsdrivendes interesser, for så vidt angår allerede lastede varer, skal beskyttes. Endelig påvirker de anfægtede foranstaltninger den retlige situation for en lille meget afgrænset gruppe erhvervsdrivende, der var ejere af spiseæbler undervejs fra Chile på det tidspunkt, da beskyttelsesforanstaltningerne blev offentliggjort.

57. Sofrimport er, for så vidt angår størrelsen af det lidte tab, af den opfattelse, at der bør foretages en sammenligning mellem de betingelser, hvorunder virksomheden havde kunnet afsætte de pågældende varer, såfremt der ikke forelå importrestriktioner, og de betingelser, hvorunder den faktisk har kunnet afsætte dem. Som en tabsbegrænsende foranstaltning solgte virksomheden i maj 1988 38 548 kasser, der var undervejs, for en gennemsnitspris på 67,18 FF pr. kasse. Prisen var særlig lav, fordi transitmarkedet var blevet oversvømmet af æbler, som ikke længere kunne sælges i Fællesskabet. Som en følge af den kendelse, Domstolens præsident afsagde den 10. juni 1988, kunne virksomheden sælge de resterende 50 966 kasser på Fællesskabets marked for en gennemsnitspris af 81,66 FF pr. kasse. Da virksomheden normalt ville have været i stand til at sælge hele lasten i løbet af 4-5 uger efter ankomsten til Marseille, og da salgsprisen i maj 1988 på EØF-markedet for tilsvarende æbler med oprindelse i Chile steg til 103 FF pr. kasse, har sagsøgeren lidt et tab på 2 468 220 FF.

58. Hertil skal lægges lageromkostningerne for månederne juni til august 1988 (159 787,60 FF), transportomkostninger ved toldoplag (161 000 FF), samt omkostningerne ved sortering og ompakning af æblerne efter den lange lagerperiode (32 951,50 FF), som virksomheden alene blev påført på grund af de ulovlige beskyttelsesforanstaltninger. Ydermere har Sofrimport nedlagt påstand om morarente på 9,5% p. a., svarende til morarentesatsen i henhold til fransk lovgivning.

59. *Kommissionen* har bestridt, at betingelserne for, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktsforhold, er opfyldt. De anfægtede forordninger er generelle retsakter, som indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik, således at Fællesskabet ikke er erstatningsansvarlig, medmindre der foreligger sådanne omstændigheder, som forelå i dommen af 25. maj 1978, HNL, hvis principper i øvrigt finder anvendelse i forbindelse med alle typer lovgivning.

60. Under alle omstændigheder falder de anfægtede foranstaltninger ikke uden for grænserne for Kommissionens beføjelser, endsige på en åbenbar og grov måde. I øvrigt har sagsøgeren ikke lidt et tab, som går ud over de normale risici, der er forbundet med en virksomhed af den pågældende karakter. Efter udstedelsen af forordning nr. 346/88 indebar en lastning af æbler, bestemt til Fællesskabet, uden en rettidig ansøgning om importlicens, at der forelå en normal risiko for at se importen suspenderet. Sagsøgeren ville nemlig ikke have lidt noget tab, såfremt selskabet havde indgivet ansøgningen rettidigt. Det valgte at vente med aflevering af ansøgningen for frit at kunne sælge æblerne andetsteds i Europa uden den krævede sikkerhedsstillelse i forordning nr. 346/88.

61. Endelig har Kommissionen bestridt, at sagsøgeren har lidt et tab på næsten 3 mio. FF, og at selskabet var ude af stand til at begrænse sine tab ved at afsætte alle æbler umiddelbart efter kendelsen af 10. juni 1988. Vedrørende morarenterne, som sagsøgeren har krævet, har Kommissionen anført, at rentesatsen ifølge Domstolens praksis altid er 6% fra dommens dato.

IV — Besvarelse af spørgsmål fra Domstolen

62. Domstolen har anmodet Kommissionen om at oplyse, hvorledes den har underrettet de pågældende importører om, at importen sandsynligvis blev suspenderet.

63. *Kommissionen* har oplyst, at forordning nr. 346/88 nødvendigvis indebar, at en suspension af importen var sandsynlig, og at der således ikke var behov for anden officiel underretning herom. Ved hjælp af denne forordning og de uformelle kontakter mellem Kommissionens tjenestemænd og de to sammenslutninger, der repræsenterer næsten samtlige frugtimportører i Fællesskabet, blev importørerne orienteret om risikoen herfor og har kunnet underrette deres medlemmer på et passende tidspunkt.

64. Domstolen har i øvrigt anmodet Kommissionen om at fremlægge oplysninger om tilsvarende tilfælde, hvor den i forbindelse med beskyttelsesforanstaltninger kun har taget hensyn til varer i transit ved forudgående at have vedtaget en importlicensordning, samt at oplyse, om andre indførsler af spiseæbler — i transit på det tidspunkt, da de anfægtede forordninger blev vedtaget — blev berørt af de pågældende foranstaltninger.

65. *Kommissionen* har som svar på dette spørgsmål anført, at der ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2229/85 af 2. august 1985 om beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af visse surkirsebær (EFT L 205, s. 36) blev indført en tilsvarende ordning på området for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager. Kommissionen har præciseret, at artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 521/77 af 14. marts 1977 om nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 28) svarer til artikel 3, stk. 3, i Rådet forordning nr. 2707/72 derved, at det deraf fremgår, at beskyttelsesforanstaltningerne »tager hensyn til den særlige situation for produkter, der er undervejs til Fællesskabet«.

66. For så vidt angår den anden del af spørgsmålet, har Kommissionen oplyst, at den ikke modtager oplysninger om varer med oprindelse i tredjelande, som ikke har fået adgang til Fællesskabet.

M. Zuleeg
Refererende dommer