

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 24. NOVEMBER 1983 ¹

Høje Domstol.

Verwaltungsgericht Frankfurt har forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 3429/80 af 29. december 1980 ² om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserver. Eftersom den beskyttelsesmekanisme, der indføres ved denne bestemmelse, er en nyskabelse, finder jeg det hensigtsmæssigt at redegøre først for de relevante bestemmelser i den foreliggende sag, dernæst for de omstændigheder, der gav anledning til den retstvst, der verserer ved den tyske ret — disse omstændigheder giver i øvrigt ikke anledning til problemer — og endelig for de fremsatte ugyldighedsindsigelser.

I — De relevante bestemmelser

Selv om Domstolen ikke er ukendt med de grundlæggende bestemmelser på det omhandlede område ³, finder jeg det dog nødvendigt atter at redegøre for deres struktur, for herved nøjagtigt at kunne fastlægge Rådets og Kommissionens respektive beføjelser på området. Jeg skal således dels behandle grundforordningerne, dels den af Kommissionen indførte mekanisme.

1. Grundforordningerne

1.1. Den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt

og grønsager er etableret ved Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 ⁴. Ordningen omfatter blandt andet champignonkonserver ⁵, for hvilken der ved indførsel gælder en ordning med importlicenser ⁶.

Ved Rådets forordning er der indført en mekanisme med fælles priser og importafgifter, hvis formål er at stabilisere det fælles marked; eftersom ordningen »under usædvanlige forhold« kan vise sig utilstrækkelig, er det ønskeligt, at Fællesskabet kan »træffe egnede foranstaltninger så hurtigt som muligt« ⁷. Denne beføjelse belyses nærmere i følgende bestemmelser:

a) Artikel 13, stk. 2, fastslår, at »medmindre andet er bestemt i denne forordning, eller Rådet ... har vedtaget en undtagelse, er følgende forbudt i samhandelen med tredjelande:

- opkrævning af enhver afgift med tilsvarende virkning som told,
- anvendelse af enhver kvantitativ restriktion eller af foranstaltninger med tilsvarende virkning«.

b) Artikel 14, stk. 1, bestemmer, at »såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere ... produkter på grund af indførsel eller udførsel rammes af eller trues af alvorlige forstyrrelser,

1 — Oversat fra fransk

2 — EFT L 358 af 31. 12. 1980, s. 66.

3 — Dom af 15. 7. 1982 i sag 245/81, Edeka, Sml., s. 2745.

4 — EFT L 73 af 21. 3. 1977, s. 1.

5 — Artikel 1 og bilag IV: Pos. 20.02 A.

6 — Artikel 10, stk. 1, og det førnævnte bilag IV.

7 — Betragtning 12 til forordning nr. 516/77.

der kan bringe målene i traktatens artikel 39 i fare, kan der træffes passende forholdsregler for samhandelen med tredjelande, indtil forstyrrelsen eller faren for forstyrrelse er forsvundet«. Det tilkommer Rådet at vedtage gennemførelsesbestemmelserne til den nævnte forskrift, men såfremt »den i stk. 1 omhandlede situation opstår«, er det Kommissionen, der »vedtager de nødvendige foranstaltninger«¹.

1.2. Den nærmere fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser er derefter sket ved Rådets forordning nr. 521/77 af 14. marts 1977², der fastlægger, hvilke betingelser der skal være opfyldt før gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltninger, samt indholdet af de foranstaltninger, som kan komme på tale. For så vidt angår indførte produkter, der er underlagt importlicensordningen, åbner artikel 2 mulighed for to former for beskyttelsesforanstaltninger.

a) Foranstaltninger vedrørende udstedelsen af importlicenser:

- »helt eller delvist stop for udstedelse af licenser, hvilket vil betyde, at nye ansøgninger afvises,
- hel eller delvis afvisning af ansøgninger om udstedelse af licenser, for så vidt angår ansøgninger, der er til behandling«³;

b) foranstaltninger, der særligt vedrører priserne:

»en minimumsprisordning, som indførselen kan underlægges på betingelse af, at den foretages til en pris, der er mindst lig med den minimums-

pris, som er fastsat for det omhandlede produkt«⁴.

Kommissionen har fra det tidspunkt, da den ved grundforordningerne indførte beskyttelsesklausul trådte i kraft, under påberåbelse af denne hjemmel regelmæssigt gennemført begrænsning af eller stop for udstedelse af importlicenser ved en række forordninger. Forordning nr. 3429/80 er imidlertid udtryk for en markant ændring af den af Kommissionen forfulgte politik på dette område.

2. Den af Kommissionen indførte mekanisme

Denne er opbygget omkring to grupper af bestemmelser:

a) Artikel 2 i forordning nr. 3429/80 hjemler:

- fastsættelse af en maksimal importkvote, inden for hvilken anmodninger om importlicenser imødekommes; dette kontingent svarer til »26 % af de mængder, for hvilke der blev udstedt importlicenser i de første elleve måneder af 1980«⁵,
- fordeling af de således beregnede kvoter mellem de vigtigste eksporterende tredjelande⁶.

b) Artikel 1, ifølge hvilken der af den champignonkonserves, som indførtes i Fællesskabet i 1981, og som oversteg de således fastsatte mængder, »opkræves en tillægsafgift på 175 ECU/100 kg netto«.

Ved efterfølgende forordninger fra Kommissionen blev denne mekanisme opretholdt i andet og tredje kvartal

1 — Artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 516/77.

2 — EFT L 73 af 21. 3. 1977, s. 28.

3 — Artikel 2, litra a), i forordning nr. 521/77.

4 — Artikel 2, litra c), i forordning nr. 521/77.

5 — Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3429/80.

6 — Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3429/80.

1981¹; Rådet gav selv regler på området ved forordning nr. 1796/81 af 30. juni 1981², der var gældende fra 1. oktober 1981³, og hvorved der gennemførtes lignende bestemmelser, idet dog størrelsen af tillægsafgiften blev nedsat til 160 ECU.

Dette er de bestemmelser, der er relevante for den foreliggende sag, hvis faktiske omstændigheder jeg herefter kort skal ridse op.

II — Sagens faktiske omstændigheder

Firmaet Wünsche er en virksomhed, der har specialiseret sig i importhandel, og som, blandt andre produkter, importerer champignonkonserves fra tredjelande. Efter at firmaet havde udtømt de mængder, der tilkom det i henhold til beskyttelsesforanstaltningerne, indgav det den 23. februar 1981 ansøgning til Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Frankfurt, om udstedelse af en importlicens, »uden angivelse om tillægsafgiften på 175 ECU«, vedrørende 3 500 tons champignonkonservers fra Den kinesiske Folkerepublik. Bundesamt anvendte bestemmelserne om tillægsafgiften, og Wünsche anlagde i denne anledning sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt. Forelæggelseskendelsen indeholder to hovedanbringender til støtte for, at afgiften må anses for ugyldig:

- for det første gøres det gældende, at de i grundforordningerne fastsatte betingelser for at gennemføre beskyttelsesforanstaltninger⁴ ikke var opfyldt på det tidspunkt, da Kommissionen vedtog den omstridte forordning;
- for det andet hævdes det, at uanset om Kommissionens bedømmelse af

markedssituationen på det tidspunkt, da de under sagen omhandlede omstændigheder forelå, var retlig holdbar, havde Kommissionen ikke hjemmel i Rådets forordninger til at gennemføre en beskyttelsesforanstaltning af den under sagen omhandlede art.

III — Anbringenderne om gyldighed

Af hensyn til sammenhængen foretrækker jeg at behandle de to ovenfor nævnte anbringender vedrørende ugyldighed i omvendt orden. Jeg vil først undersøge, om Kommissionen inden for rammerne af de beføjelser, der blev delegeret til den ved Rådets forordninger, var retlig kompetent til at indføre den nye beskyttelsesmekanisme, som er hjemlet i den omtvistede forordning (punkt 1): Svaret på dette spørgsmål, der er af retlig beskaffenhed, og som vedrører selve indholdet af den gennemførte beskyttelsesforanstaltning, er afgørende for Kommissionens kompetence. Jeg vil dernæst tage stilling til et spørgsmål af faktisk beskaffenhed, nemlig om den gennemførte foranstaltning var nødvendig, hvorved jeg vil tage stilling til, om de forudsætninger af økonomisk art, der kræves som grundlag for beskyttelsesforanstaltninger, ikke af Kommissionen er blevet bedømt på en åbenbar urigtig måde (pkt.2).

1. Har Kommissionen ved at gennemføre den omtvistede foranstaltning overskredet grænserne for den af Rådet tildelte bemyndigelse? (manglende bemyndigelse).

Den tyske rets præjudicielle spørgsmål omhandler alene ugyldigheden af artikel 1 i Kommissionens forordning. Som Kommissionen imidlertid anførte under retsmødet, udgør beskyttelsesmekanis-

1 — Forordning nr. 796/81 af 27. 3. 1981, EFT L 82 af 28. 3. 1981, s. 8, og forordning nr. 1755/81 af 30. 6. 1981, EFT L 175 af 1. 7. 1981, s. 23.

2 — EFT L 183 af 4. 7. 1981, s. 1.

3 — Artikel 7 i Rådets forordning.

4 — Artikel 14 i forordning nr. 516/77 samt artikel 1 i forordning nr. 521/77.

mens to bestanddele et hele, bestående af en ordning med kvartalsvise kvoter, som — når de overskrides — udløser opkrævning af en fast tillægsafgift.

Af hvilke grunde kan det tænkes, at Kommissionen har savnet kompetence? På dette stadium af mit forslag til afgørelse drejer det sig endnu ikke om at tage stilling til, om Kommissionen korrekt har overholdt de betingelser, der er fastsat i grundforordningerne for at gennemføre beskyttelsesforanstaltninger. Ved behandlingen af pkt. 1 skal jeg derimod undersøge selve spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var kompetent til at indføre en beskyttelsesforanstaltning af den omtvistede art, men ikke om kompetencen blev udøvet retmæssigt.

1.1. Idet jeg for så vidt kan følge de af sagsøgeren i hovedsagen og af Kommissionen fremførte argumenter, er jeg af den opfattelse, at der som udgangspunkt *tilkommer Rådet en kompetence*, der udelukker enhver foranstaltning fra Kommissionens side, når Rådet gennemfører en *ny* beskyttelsesforanstaltning; men det må samtidig antages, at der tilkommer *Kommissionen visse beføjelser til at foretage tilpasning* i forhold til grundforordningerne.

1.1.1. *Ifølge Wünsche* er Rådet enekompetent til at fastsætte arten og indholdet af den påtænkte beskyttelsesforanstaltning, idet Kommissionens beføjelser efter sagsøgerens opfattelse ikke rækker videre end til at vælge den mest hensigtsmæssige foranstaltning blandt de i grundforordningen anførte. Til støtte for denne argumentation har sagsøgeren i det væsentlige fremsat to grupper anbringender:

— opregningen af de mulige beskyttelsesforanstaltninger, som i den nærvæ-

rende sag fremgår af artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 521/77, er udtømmende, hvilket Domstolen ifølge sagsøgeren fastslog i dommene i Dürbeck-¹ og Edeka-sagerne²;

— i henhold til artikel 13, stk. 2, i Rådets forordning nr. 516/77 er det Rådet og kun Rådet, der har beføjelse til at gøre undtagelse fra forbudet mod opkrævning af en afgift med tilsvarende virkning som told i samhandelen med tredjelande: Idet Wünsche sidestiller den under sagen omhandlede tillægsafgift med en sådan afgift, har virksomheden anført, at forordning nr. 516/77 udtrykkeligt ikke hjemler nogen undtagelse for champignonkonserves, samt at den eneste undtagelse, der er gennemført for denne vares vedkommende, netop fremgår af en rådsforordning, hvis indhold i det væsentlige svarer til bestemmelserne i Kommissionens forordning³.

1.1.2. Efter *Kommissionens* opfattelse er den i artikel 2, stk. 1, fastsatte fortegnelse ikke udtømmende, idet de grundlæggende bestemmelser tildeler Kommissionen en vis valgmulighed i forbindelse med gennemførelsen af passende beskyttelsesforanstaltninger:

— For så vidt angår forordningerne nr. 516 og 521/77 har Domstolen i dommen i Edeka-sagen fastslået, at de »præciserer, at beskyttelsesforanstaltningerne skal begrænses til det ubetinget nødvendige«⁴; Kommissionen anser sig herefter for kompetent til at gennemføre andre beskyttelsesforanstaltninger end dem, der udtrykkeligt nævnes i artikel 2, stk. 1, forudsat at de er mindre indgribende end

1 — Dom af 5. 5. 1981, sag 112/80, Sml., s. 1095.

2 — Sag 245/81, Sml. 1982, s. 2745.

3 — Den førnævnte forordning nr. 1796/81.

4 — Dom af 15. 7. 1982, præmis 22, Sml., s. 2757.

disse sidstnævnte¹. Efter Kommissionens opfattelse var indførelsen af en tillægsafgift mindre indgribende end et helt eller delvist importstop. Afgiften indebar nemlig den dobbelte fordel, at den dels tillod at opretholde de traditionelle handelsstrømme, dels ikke gjorde det vanskeligere at nå et resultat under de igangværende forhandlinger med tredjelandene vedrørende forlængelsen af aftalerne om frivillig begrænsning.

— For så vidt angår artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77 har Kommissionen anført, at den ikke udelukker Kommissionens kompetence: reglen finder anvendelse, »medmindre andet er bestemt i denne forordning«, hvilket ifølge Kommissionen skal forstås som en henvisning til artikel 14, som giver Kommissionen beføjelse til at træffe enhver nødvendig foranstaltning.

1.2. Det fremgår klart af Domstolens faste praksis, at der tilkommer Kommissionen et frit skøn, når den udøver de beføjelser, Rådet har delegeret til den, således når der som i den foreliggende sag er tale om foranstaltninger af hastende karakter på grundlag af bedømmelsen af en kompliceret økonomisk situation². Som generaladvokat Mayras med rette anførte i sit forslag til afgørelse i sag 23/75, står det fast, at dette vide skøn skal udøves »inden for rammerne af de principper, som er fastlagt af Rådet« og at det under ingen omstændigheder kan være tilladt for

Kommissionen at »tiltage sig en kompetence, som Rådet ikke udtrykkelig har delegeret til den«³. I den foreliggende sag fremgår det efter min opfattelse såvel af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 521/77 som af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77, at kun Rådet har kompetence til at indføre en ny beskyttelsesforanstaltning.

1.2.1. De tilladte former for beskyttelsesforanstaltninger fremgår af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 521/77, som angiver, hvilke foranstaltninger Kommissionen kan træffe bestemmelse om. Det er således denne fortegnelse over de mulige foranstaltninger, som er grundlaget i den foreliggende sag: indførelsen af en tillægsafgift i forbindelse med enhver overskridelse af de på forhånd fastsatte mængder omfattes ikke *som sådan* af listen. Domstolen har imidlertid fastslået, at der tilkommer Kommissionen et vist skøn:

— i dommen i *Dürbeck-sagen* fastslog Domstolen, at Kommissionen havde kompetence til at forhandle aftaler om frivillig begrænsning med visse tredjelande; men i den pågældende sag var der ikke tale om en *ny* beskyttelsesforanstaltning, men derimod om at undgå nye beskyttelsesforanstaltninger ved at forlige eksportørlandenes interesser med kravet om stabilitet på det pågældende fælles marked;

— derimod har Domstolen i dommen i *International Fruit Company-sagen*⁴ — i overensstemmelse med generaladvokat Rømers forslag til afgørelse — fastslået, at Kommissionen lovligt havde indført en *ny* beskyttelsesforanstaltning, idet Domstolen dels

1 — Jfr. navnlig dom af 13. 5. 1971, *International Fruit Company*, de forenede sager 41-44/70, præmis 65, Sml. 1971, s. 83; dom af 5. 5. 1981, *Dürbeck*, sag 112/80, præmis 39, Sml. 1981, s. 1095, samt den førnævnte dom i *Edeka-sagen*.

2 — Jfr. navnlig dom af 6. 5. 1982, *Wünsche*, sag 126/81, præmis 11, jfr. Sml., s. 1491, samt i det hele dom af 30. 10. 1975, *Rey Soda*, sag 23/75, præmis 11, jfr. Sml., s. 1301.

3 — Forslag til afgørelse i *Rey Soda-sagen*, Sml. 1975, jfr. s. 1308.

4 — De forenede sager 41-44/70, Sml. 1971, s. 83.

lagde vægt på, at den lignede de i grundforordningerne hjemlede former for beskyttelsesforanstaltninger¹, dels henviste til, at den var af mindre restriktiv karakter².

Gennemførelsen af en ny beskyttelsesforanstaltning forudsætter således i det mindste, at to yderligere betingelser er opfyldt: den skal ligne den foranstaltning, den erstatter, og skal være mindre indgribende end denne. Den af Kommissionen indførte beskyttelsesmekanisme opfylder imidlertid ikke lighedsbetingelsen: den eneste bestemmelse, som man kunne være fristet til at sidestille den med, vedrører indførelsen af en »minimumsprisordning«, jfr. artikel 2, litra c), i forordning nr. 521/77.

Jeg finder ligesom Kommissionen en sådan sidestilling unaturlig. Vel er størrelsen af tillægsafgiften beregnet på grundlag af produktionsprisen for franske champignon; men dens formål er ikke at bringe prisen på importerede produkter op til dette niveau, eftersom den udelukkende pålægges den mængde, der overstiger de for hvert enkelt land fastsatte kvoter.

Beskyttelsesmekanismen bygger således først og fremmest på en kvoteordning, hvis overholdelse sikres ved, at der opkræves en prohibitiv tillægsafgift; trods denne egenskab kan man ikke sidestille den med de klassiske foranstaltninger, der består i at udskyde eller helst bremse indførslerne³, for så vidt som mekanismen opretholder de traditionelle handelsstrømme⁴.

Det drejer sig derfor om en foranstaltning *sui generis*, der som sådan ikke kan anses for hjemlet ved artikel 2, stk. 1. Denne bestemmelse, der er udstedt i henhold til artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 516/77, bemyndiger Kommissionen til at træffe sådanne passende beskyttelsesforanstaltninger, som angives i bestemmelsen. Når Kommissionen udøver sin anerkendte beføjelse til at foretage tilpasninger, skal den derfor tage hensyn til de former, der er hjemlet ved grundforordningerne: den kan vedtage andre foranstaltninger, men kun på betingelse af, at de udgør en *mindre restriktiv »variant«* af de af Rådet fastlagte foranstaltninger. Kommissionen kan derimod ikke uden at overskride grænserne for sin kompetence indføre en *atypisk* beskyttelsesforanstaltning. For så vidt angår beskyttelsesforanstaltninger i henhold til traktatens artikel 115 har Domstolen i øvrigt fastslået, at disse, der indebærer undtagelse fra traktatens artikler 9 og 30, skal »fortolkes og anvendes snævert«⁵. Efter min opfattelse kan den nævnte løsning anvendes i den foreliggende sag; den forudsætter under alle omstændigheder, at Kommissionen ikke kan undlade at rette sig efter Rådets udtrykkelige vilje; i modsat fald ville den praktiske betydning af artikel 2, stk. 1, blive reduceret til nul. Denne konklusion forekommer så meget desto mere overbevisende, dersom den ses i lyset af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77.

1.2.2. Efter Wünsche's opfattelse tildeles bestemmelsen Rådet enekompetencen til at indføre en afgift med tilsvarende virkning som told i samhandelen med tredjelande, og følgelig havde Kommissionen ikke kompetence til at opkræve den omtvistede tillægsafgift af

1 — Præmis 63, jfr. s. 91.

2 — Præmisserne 64 og 65, jfr. s. 91-92.

3 — Artikel 2, litra a), i forordning nr. 521/77.

4 — Betragtning 3.

5 — Dom af 23. 11. 1971, Bock, sag 62/70, præmis 14, Sml., s. 239; dom af 8. 4. 1976, Kaufhof AG, sag 29/75, præmis 5, Sml., s. 431.

de importerede mængder, der oversteg de på forhånd fastsatte kvoter. Det er efter min opfattelse ikke nødvendigt at tage stilling til, om afgiften kan defineres således og dermed sidestilles med de restriktioner, som fællesskabsinstitutionerne gennemfører for den frie handel med tredjelande, idet jeg simpelt hen kan henvise til, at Domstolen har fastslået, at Fællesskabet er enekompetent på området¹. Det sidstnævnte forhold fortjener opmærksomhed: artikel 13 i forordning 516/77 er en klar bekræftelse af de principper, der er fastlagt i Domstolens praksis, men hvilken institution er i henhold til bestemmelsen kompetent til at gennemføre restriktioner i den frie samhandel med tredjelande?

a) Det generelle forbud, som principielt fastslås i artikel 13, stk. 2, retter sig til medlemsstaterne, således som det klart fremgår af samme bestemmelses stk. 3 og 4. Beføjelsen til at dispensere tilkommer alene Rådet: det er Rådet, der varetager den opgave at give en medlemsstat bemyndigelse til eller Fællesskabet tilladelse til at gennemføre restriktioner for den frie samhandel med tredjelande.

b) Artikel 13, stk. 2, fastslår nemlig, at forbudet gælder:

— *med mindre andet er bestemt i denne forordning*

Artikel 13, stk. 3-5, bemyndiger således medlemsstaterne til at opretholde nationale importrestriktioner for produkter fra tredjelande, enten permanent, eller indtil udstedelsen af en rådsforordning. Artikel 2 fast-

sætter en importafgift »ud over toldsatsen«, og artikel 3 fastsætter »en minimumsimportpris« for andre produkter end champignonkonserves. Kan artikel 14, som hævdet af Kommissionen, anses som en almindelig undtagelsesbestemmelse? Det må simpelt hen konstateres, at den nævnte bestemmelse, som hjemler mulighed for under visse omstændigheder at indskrænke samhandelen med tredjelande, fastholder princippet om Rådets enekompetence, idet Kommissionen alene griber ind for i en given situation at konkretisere denne eller hin form for beskyttelsesforanstaltning, der er hjemlet i grundforordningerne.

— *»eller Rådet ... har vedtaget en undtagelse«*

Det er således i henhold til en rådsforordning, at der er givet hjemmel til at opstille en yderligere betingelse af formel art for udstedelse af en importlicens, og gennemførelsesbestemmelserne fastsættes af Kommissionen²; for så vidt angår den forordning, ved hvilken Rådet har gentaget hovedindholdet af den omstridte beskyttelsesbestemmelse, som Kommissionen har indført, er der udtrykkelig hjemmel i artikel 13, stk. 2, og Kommissionens funktion er at sikre dens gennemførelse³.

Det fremgår i det hele af det anførte, at det kun tilkommer Rådet og Rådet alene at give hjemmel for de restriktioner — af

1 — Dom af 1. 7. 1969, Diamantarbejders, de forenede sager 2 og 3/69, Sml., s. 49; dom af 13. 12. 1973, Diamantarbejders, de forenede sager 37 og 38/73, præmisserne 22-25, Sml., s. 1609.

2 — Forordning nr. 1203/80 af 13. 5. 1980 om fravigelse af forordning EØF nr. 516/77 (EFT L 122 af 15. 5. 1980, s. 3) samt forordning nr. 1218/80 af 14. 5. 1980 (EFT L 122 af 15. 5. 1980, s. 34).

3 — Den førnævnte forordning nr. 1796/81 (artikel 6) samt Kommissionens forordning nr. 3433/81 af 26. 11. 1981, EFT L 346 af 2. 12. 1981, s. 5.

national karakter såvel som på fællesskabsplan — for den frie samhandel med tredjelande, der er nødvendige for at beskytte det fælles marked for frugt og grønsager. Idet Kommissionen, da den gennemførte en beskyttelsesforanstaltning af en ny art, trådte i Rådets sted, om end foreløbigt, har den derfor overskredet grænserne for sin kompetence, og herved overtrådt dels artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 516/77, dels artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 521/77. Den har mere almindeligt handlet i strid med den kompetencefordeling, der fremgår af selve traktatens bestemmelser: artiklerne 40, stk. 3, og 43, stk. 3, tildeler Rådet kompetencen til at træffe »alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål ...«, som en fælles markedsordning kan omfatte, hvilket navnlig sigter til foranstaltninger for at begrænse en import af produkter fra tredjelande. På grundlag af alle disse betragtninger, er det derfor min konklusion, at Kommissionens forordning nr. 3429/80 er ugyldig.

Det må herefter anses for overflødigt at tage stilling til de andre anbringender, som parterne har fremsat. Jeg skal gennemgå dem i korthed og subsidiært.

1.2.3. Kommissionen har anført, at den beskyttelsesordning, der blev gennemført ved den omtvistede forordning, havde en mindre restriktiv virkning. Det kan faktisk hævdes, at kombinationen kvota/tillægsafgift er mindre indgribende over for indførslen af champignonkonserver fra tredjelande end de andre former for beskyttelsesforanstaltninger, der udtrykkeligt er hjemlet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 521/77. Jeg bemærker dog i den forbindelse, at Kommissionen og Wünsche ikke desto mindre har fremsat afvigende opfattelser vedrørende

de økonomiske konsekvenser af, at tillægsafgiften blev opkrævet. Det er ikke nødvendigt at gå ind på enkelthederne i denne diskussion, og det må være tilstrækkeligt at anføre følgende punkter:

a) Den for samtlige tredjelande fastsatte kvote for første kvartal 1981 svarede til 26 % af de indførsler, der fandt sted januar-november 1980 under ordningen med importlicenser; det kan i øvrigt konstateres, at kvoten for første kvartal 1981 udgjorde lidt mindre end en fjerdedel af den endelige kvote på årsbasis, der, således som det fremgår af Rådets forordning nr. 1796/81¹, blev fastsat til 34 750 tons. Det fremgår af disse tal, at Kommissionen har tilsigtet at sikre indførsler, der svarede til de traditionelle handelsstrømme; den af Kommissionen indførte beskyttelsesforanstaltning fremtræder dermed som mindre streng end en udsat licensudstedelse og — a fortiori — et totalt eller delvist stop herfor, så meget desto mere som kvoten på ethvert tidspunkt, i det mindste teoretisk, kunne overskrides på betingelse af, at tillægsafgiften blev betalt.

b) Spørgsmålet om den økonomiske betydning af tillægsafgiften er blevet vurderet forskelligt: Wünsche har navnlig anført, at anvendelsen af tillægsafgiften på indførsler over den på forhånd fastsatte kvote indebærer urimeligt store omkostninger, som absolut umuliggør enhver indførsel ud over kvoten. Kommissionen har erkendt, at ansøgningerne om licenser ud over kvoterne kun har drejet sig om ubetyde-

1 — Artiklerne 3 og 7.

lige mængder (ét ton for første kvartal 1981), hvis man ser bort fra de af Wünsche indgivne ansøgninger. Kommissionen har endvidere erkendt, at kvoterne selv ikke blev opbrugt af alle landene¹, samt at tillægsafgiften blev beregnet således, at den gav beskyttelse for de umiddelbart truede fællesskabsprodukter ved at bringe prisen for de indførsler, der oversteg kontingentet i henhold til forordningen, op på et niveau, hvor afgiften svarede til mere end halvdelen af den endelige salgspris.

Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at denne ordning, der fritager importørerne for de handelsmæssige risici, som er følgen af en hel eller delvis lukning af markedet i årets løb, tillader de erhvervsdrivende at foretage en bedre økonomisk planlægning. Ordningen er smidigere end de traditionelle beskyttelsesforanstaltninger, eftersom tillægsafgiften selv er variabel; Kommissionen har endelig anført, at afgiften vel er prohibitiv, men at dette netop er i overensstemmelse med det tilstræbte formål, som var at sikre overholdelsen af importkontingentet og samtidig undgå de forsyningsafbrydelser, der kunne gribe ind i de traditionelle handelsstrømme.

Det er efter min mening med rette, at Kommissionen til støtte for sit argument om, at den indførte ordning var mindre restriktiv, har fremhævet, at ordningen i første række bestod af en kvotaordning, i forhold til hvilken tillægsafgiften, når alt kommer til alt, kun var af sekundær betydning: grunden til, at afgiften forekommer urimeligt høj, er, at den blev sat til et fast beløb for at virke prohibitiv.

For at den omtvistede beskyttelsesmekanisme kan anses for at være retmæssigt indført, er det imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt, at den er af mindre

restriktiv karakter: det kræves for det første, at den af Kommissionen vedtagne foranstaltning var hensigtsmæssig, for det andet, at Kommissionens vurdering af den pågældende markedssituation var korrekt.

2. Kunne den omtvistede foranstaltning gennemføres under henvisning til markedssituationen? (Spørgsmålet om foranstaltningen var uhensigtsmæssig og bedømmelsen åbenbart forkert).

Med hensyn til vurderingen af, om den pågældende foranstaltning var hensigtsmæssig i forhold til det af Kommissionen tilstræbte mål, kan jeg henvise til det ovenfor udviklede vedrørende det spørgsmål, om den af Kommissionen indførte beskyttelsesforanstaltning var af mindre restriktiv karakter. I den foreliggende sag opfyldte den af Kommissionen indførte beskyttelsesmekanisme den nævnte betingelse om forholdsmæssighed, for så vidt som den opretholdt de traditionelle handelsstrømme, samtidig med at den beskyttede det fælles marked.

Som allerede anført har Domstolen i øvrigt fastslået, at der tilkommer Kommissionen et vidt skøn for så vidt angår de objektive betingelser, som i grundforordningerne opstilles som betingelser for at anvende beskyttelsesbestemelsen. Det følger nemlig af Domstolens praksis, at det forudsættes, at Kommissionen »åbenbart og groft har overskredet grænserne for det den tilkommende skøn med hensyn til vurderingen af de økonomiske omstændigheder« for at en forordning, den har vedtaget, kan rammes af ugyldighed². Domstolens prøvelse angår i denne forbindelse især de kriterier, der tilsammen giver et billede af situationen på det pågældende marked (omfanget og udviklingen i

1 — Forordning nr. 871/81 af 1. 4. 1981 (EFT L 88 af 2. 4. 1981, s. 22).

2 — Dom af 28. 10. 1982, Faust, sag 52/81, præmis 9, Sml., s. 3745.

importen samt af lagerbeholdningerne, prisudviklingen for fællesskabsvarer og for varer importeret fra tredjelande), og som Kommissionen skal lægge til grund, når den træffer afgørelse¹.

Må man for så vidt antage, som Kommissionen har hævdet i sit indlæg, at et enkelt — lige meget hvilket — af de kriterier, som den skal tage i betragtning, i sig selv kan give grundlag for den gennemførte foranstaltning? Jeg har allerede i en tidligere sag anført², at de førnævnte betingelser efter min opfattelse er *kumulative*, for så vidt som de henviser til *indbyrdes afhængige* økonomiske faktorer. Det er først og fremmest ved at sammenholde de fire kriterier, der opstilles af grundforordningerne, at der kan foretages en helhedsvurdering af situationen på et marked. Domstolens prøvelse må for at være fuldstændig angå samtlige de kriterier til brug ved vurderingen af den økonomiske situation, som Kommissionen i det mindste skal lade indgå i sine overvejelser, når den gennemfører beskyttelsesforanstaltninger. Jeg skal derfor i det følgende tage stilling til hver enkelt af de betingelser, der opstilles i artikel 1 i Rådets forordning nr. 521/77: omfanget af indførslerne, de disponible mængder samt priserne.

2.1 Omfanget af indførslerne

Det er ubestridt, at de i 1980 indførte mængder oversteg den totale importmængde i 1979 (henholdsvis 35 700 tons og 29 741 tons).

Wünsche har anført, at denne stigning skyldtes en genoptagelse af handelen med Taiwan og Korea, der havde været

afbrudt som følge af de tidligere beskyttelsesforanstaltninger³. Efter min opfattelse bør den således fremførte argumentation først og fremmest ses i sammenhæng med de vanskeligheder, Kommissionen stod over for i forbindelse med forlængelsen af aftalerne med visse tredjelande om frivillig begrænsning, herunder navnlig Den kinesiske Folkerepublik, som klart er den førende eksportør til Fællesskabet (landet tegner sig for mere end 70 % af indførslen fra tredjelande). Kommissionen har med rette anført, at det på grundlag af denne situation måtte antages, at den tendens, der havde vist sig i 1980, ville fortsætte eller endog blive forstærket i 1981.

Wünsche har dernæst anført, at indførslen i Fællesskabet af champignonkonserves fra tredjelande siden 1978 er sket inden for rammerne af en vedvarende beskyttelsesordning, således at Kommissionen ikke længere kan henvise til situationen på markedet som grundlag for at indføre nye foranstaltninger, eftersom der allerede forefindes en overvågningsordning. Efter min opfattelse er de forstyrrelser, der skyldtes tilsidesættelsen af principperne i de af Kommissionen givne bestemmelser, så meget desto alvorligere, fordi de rammer et kontrolleret marked.

Kommissionen har derfor efter min opfattelse udøvet et korrekt skøn, da den antog, at den forventede udvikling i omfanget af indførslen ville kunne fremkalde en alvorlig forstyrrelse af markedet.

2.2 De disponible mængder på det fælles marked

Kommissionen har henvist til de store lagerbeholdninger; i Frankrig og i

1 — Artikel 1 i den førnævnte forordning nr. 521/77.

2 — Den førnævnte sag 126/81, jfr. Sml. 1982, s. 1496 II, 1).

3 — Jfr. den førnævnte dom i Edeka-sagen.

Nederlandene, der er de vigtigste producenter i Fællesskabet, var de pågældende lagre i december 1980 på 28 500 tons mod 18 800 tons i 1979.

Kommissionen foretog en rigtig vurdering af udviklingen i de disponible mængder på det fælles marked.

a) Wünsche har anført, at firmaet inden for samme tidsrum stod over for en situation med veritabel knaphed, der forhindrede firmaet i at skaffe sig forsyninger fra de franske og nederlandske producenter, og dette trods stigningen i udførslerne til Fællesskabet fra Frankrig og Nederlandene. Wünsche antager på dette grundlag, at den nævnte situation netop skyldtes, at lagerbeholdningerne var utilstrækkelige til at tilfredsstille efterspørgslen i handelsleddet.

b) Wünsche kan dog ikke bestride, at de franske og nederlandske lagre igennem 1980 i gennemsnit lå højere end i 1979, og at væksten skete med stigende takt til og med november; i december lå beholdningerne under alle omstændigheder på et højere niveau end tidligere. I Frankrig indtrådte en gennemsnitlig nedgang i lagrene først i løbet af 1981. I Nederlandene er disse statistiske oplysninger endnu mere afslørende: den gennemsnitlige lagerbeholdning var i 1979 på ca. 3 000 tons; i løbet af 1981 faldt gennemsnittet gradvist til 5 000 tons på månedsbasis.

Der måtte således forudses afsætningsvanskeligheder for produktionen; sagsøgeren har selv anført, at Frankrig trods stigende afsætning i 1980 ikke havde været i stand til at nedbringe de overskud, der var opstået som følge af en meget stor produktion i 1979. Efter min opfattelse giver disse omstændigheder tilstrækkeligt grundlag for at antage, at

2.3. *Priserne på champignonkonserves på markedet inden for Fællesskabet*

Bedømmelsen skal ske med udgangspunkt i det tyske marked, der tegner sig for 95 % af indførslerne af champignonkonserves i Fællesskabet. De statistiske oplysninger, der er fremlagt henholdsvis af Kommissionen og af Wünsche vedrørende udviklingen i prisen på fællesskabsprodukter såvel som på produkter fra tredjelande, drejer sig enten om forskellige produktgrupper, eller om forskellige oprindelseslande (Frankrig eller Nederlandene); priserne er snart angivet i DM, snart i FF, pr. dåse eller pr. kg. Det siger sig selv, at de vurderinger, der følger heraf, ofte er indbyrdes modsigende:

a) Ifølge Wünsche steg prisen på fællesskabsvarer i 1980 såvel som prisen på importerede produkter; denne blev derfor efter Wünsche's opfattelse mindre konkurrencedygtig.

b) Efter Kommissionens opfattelse faldt prisen på champignonkonserves af fællesskabsoprindelse tværtimod igennem 1980, mens priserne på produkter fra tredjelande i gennemsnit lå under disse i det nævnte år, hvorved de bevarede deres konkurrencefordel.

Det fremgår af de forskellige fremlagte dokumenter og navnlig af det statistiske materiale, at udviklingen i fællesskabspriserne i løbet af 1980 udviste en klart nedadgående tendens, og dette trods den inflationære tendens. Sideløbende hermed indtrådte der en relativ prisstigning for produkter indført fra tredjelande, således at prisen i gennemsnit lå på højde med fællesskabspriserne. Kommissionen stod således ved udgangen af december 1980 over for et svækket fælles marked. Risikoen for, at denne tendens ville blive forstærket, var så meget desto større, fordi fremstillingsprisen på det franske produkt ifølge Kommissionen i gennemsnit lå over salgsprisen på samme produkt. Uanset hvor paradoksalt det må forekomme, at en sådan tabgivende situation opretholdes igennem længere tid, må det antages, at den konstaterede forstyrrelse på det fælles marked i lyset af de forskellige statistiske prisoplysninger, sammenholdt med den forventede stigning i indførslerne og med tilstedeværelsen af de alt for store lagerbeholdninger, truede med at blive endnu alvorligere i 1981.

Under hensyn til samtlige disse omstændigheder og uanset, at de af Kommissionen fremlagte oplysninger er for summariske, kan det ikke antages, at Kommissionen i forbindelse med sin vurdering af markedssituationen har begået en grov og åbenbar fejltagelse, der kan gøre forordning nr. 3429/80 ugyldig.

IV — Andre retsspørgsmål

Wünsche har rejst to processuelle spørgsmål:

1. Hvilken ret er kompetent til at vurdere de økonomiske forhold, der lå til grund for den omtvistede beskyttelsesforanstaltning? Ifølge sagsøgeren i hovedsagen påhviler denne opgave den nationale ret i henhold til selve den arbejdsdeling, der fremgår af traktatens artikel 177.

a) Jeg kan ikke tilslutte mig den således anførte argumentation, og i øvrigt kan jeg her støtte mig på Domstolens faste praksis: i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse tilkommer det den forelæggende ret at foretage, hvad der er nødvendigt med henblik på den faktiske oplysning af hovedsagen, hvorimod alene Domstolen har til opgave at fortolke fællesskabsretten eller bedømme dennes gyldighed¹.

b) For at Domstolen fuldt ud kan udøve sin beføjelse, skal den selvsagt være i besiddelse af så fuldstændige oplysninger som muligt. Dette krav er særlig klart, når der tages stilling til gyldigheden af en beskyttelsesforanstaltning, som Kommissionen har vedtaget; i så fald påhviler det den på eget initiativ at fremlægge de afgørende økonomiske oplysninger for Domstolen med hensyn til hvert enkelt af de kriterier, som dens beslutning bygger på. Herved sætter Kommissionen Domstolen i stand til at foretage en effektiv legalitetsprøvelse af den omtvistede foranstaltning.

2. Vedrørende bevisbyrden: Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at den påhviler Kommissionen som følge af beskyttelsesforanstaltningens ekstraordi-

¹ — Dom af 29. 4. 1982, sag 17/18, Pabst & Richarz, præmis 12, jfr. Sml., s. 1346; dom af 1. 4. 1982, de forenede sager 141-143/81, Holdijk, præmis 6, jfr. Sml., s. 1311-1312.

nære karakter. Efter min opfattelse tilkommer det imidlertid ikke Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel sag, der udgør et led i en national rets-

tvist, at tage stilling til et spørgsmål, der udelukkende henhører under den nationale procesret og dermed er undergivet den nationale rets kompetence.

På grundlag af det anførte foreslår jeg, at Domstolen som svar på det af Verwaltungsgericht Frankfurt forelagte spørgsmål kender følgende for ret:

- Forordning nr. 3429/80 af 29. december 1980 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende indførsel af champignonkonserves er ugyldig.