

Sag 119/86 R

Kongeriget Spanien mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Vinprodukter — almindelige gennemførelsesbestemmelser for og den praktiske anvendelse af den ved tiltrædelsesakten for kongeriget Spanien indførte supplerende mekanisme for samhandelen«

Sammendrag

Foreløbige forholdsregler — udsættelse af gennemførelsen — betingelser herfor — alvorligt og uopretteligt tab

(EØF-traktaten, art. 185; procesreglementet, art. 83, stk. 2)

KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT

9. juli 1986 *

I sag 119/86 R

Kongeriget Spanien, ved udenrigsministeren, ved chefen for generalsekretariatet for EF-spørgsmål M. L. J. Casanova Fernandez, bistået af generaldirektør for retlig og institutionel samordning i EF-spørgsmål F. Mansito Caballero, vicegeneraldirektør for retlig samordning i EF-spørgsmål J. Folguera Crespo, chef for

* Processprog: Spansk.

udenrigsministeriets retsafdeling A. Sainz de Vicuna Barroso, vicegeneraldirektør for internationalt retssamarbejde i justitsministeriet J. de Miguel Zaragoza, og advokat M. Waelbroeck, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens ambassade, 6, boulevard Emmanuel-Servais,

sagsøger,

mod

Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved A. Sacchetti og J. Elizalde, Rådets juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos J. Käser, direktør for den juridiske tjeneste ved Den europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

og

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved J.-C. Seché, og C. Palacio, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående en begæring om udsættelse af gennemførelsen af Rådets forordning nr. 569/86 af 25. februar 1986 om de almindelige gennemførelsesbestemmelser for den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 55, s. 106), herefter benævnt SMS, og af Kommissionens forordninger nr. 574/86 og nr. 647/86 af 28. februar 1986, henholdsvis om gennemførelsesbestemmelser til SMS og om særlige gennemførelsesbestemmelser til SMS for vinprodukter (EFT L 57, s. 1, og EFT L 60, s. 50), for så vidt forordningerne omfatter vinprodukter,

har

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL

afsagt følgende

KENDELSE

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 23. maj 1986, har kongeriget Spanien i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af:
 - Rådets forordning nr. 569/86 af 25. februar 1986 om de almindelige gennemførelsesbestemmelser for SMS (EFT L 55, s. 106);
 - Kommissionens forordning nr. 574/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser for SMS (EFT L 57, s. 1);
 - og Kommissionens forordninger nr. 624/86, nr. 641/86, nr. 643/86 og nr. 647/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til SMS for henholdsvis:
 - nye kartofler (EFT L 60, s. 1);
 - produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, der indføres til Portugal og er omhandlet i bilag XXII til tiltrædelsesakten (EFT L 60, s. 34);
 - levende planter og blomsterdyrkningsprodukter, der indføres til Portugal som omhandlet i bilag XXII til tiltrædelsesakten (EFT L 60, s. 39);
 - vinprodukter (EFT L 60, s. 50).
- 2 Ved begæring, indgivet til Domstolens justitskontor den 9. juni 1986, har sagsøgeren i medfør af EØF-traktatens artikel 185, artikel 36 i statuten for Domstolen og procesreglementets artikel 83 krævet udsættelse af gennemførelsen af Rådets førnævnte forordning nr. 569/86 af 25. februar 1986 og af Kommissionens førnævnte forordninger nr. 574/86 og nr. 647/86 af 28. februar 1986, for så vidt de vedrører vinprodukter, indtil Domstolen har truffet endelig afgørelse.
- 3 De sagsøgte har afgivet skriftligt indlæg den 24. juni 1986. Parterne har afgivet mundtlige indlæg den 26. juni 1986.

- 4 Inden der tages stilling til, om nærværende begæring om foreløbige forholdsregler er begrundet, samt med henblik på en fuldstændig belysning af det rejste spørgsmål, finder Domstolen det hensigtsmæssigt kort at beskrive den supplerende mekanisme for samhandelen og de almindelige og særlige gennemførelsesbestemmelser hertil som fastsat ved de råds- og kommissionsforordninger, hvis gennemførelse er begæret udsat.

- 5 Bestemmelserne om SMS findes i artiklerne 81-85 i akten vedrørende vilkårene for kongeriget Spaniens og republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT L 302, s. 23). I henhold til artikel 81 indføres der en SMS mellem De Ti og Spanien; ordningen anvendes dels ved indførsel til Fællesskabet (De Ti) af frugt og grønsager, vinprodukter og nye kartofler fra Spanien, dels ved indførsel til Spanien af vinprodukter, kød- og mejeriprodukter, frugt og grønsager samt korn fra De Ti. I henhold til artikel 81, stk. 1, andet afsnit, finder SMS generelt anvendelse på samtlige de omhandlede produkter fra den 1. marts 1986 til den 31. december 1995; frugt og grønsager er dog først omfattet fra 1. januar 1990.

- 6 I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 83 udarbejdes der, i princippet ved begyndelsen af hvert produktionsår, ud fra forbrugs- og produktionsprognoserne en foreløbig opgørelse for hvert enkelt produkt, der er omfattet af SMS. På grundlag heraf udarbejdes der en foreløbig tidsplan for udviklingen i samhandelen og fastsættelsen af et vejledende importloft på det pågældende marked. I henhold til artikel 83, stk. 2, skal den successive fastsættelse af de vejledende lofter udvise en vis progression, således at der sikres en gradvis åbning af markedet og en fuldstændig gennemførelse af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet efter udløbet af gyldighedsperioden for overgangsforanstaltningerne. Efter artikel 83, stk. 2, andet afsnit, fastsættes der med henblik herpå en årlig progressionssats for de vejledende lofter.

- 7 I medfør af artikel 84 skal der i forbindelse med den i artikel 83 omhandlede tidsplan fastsættes »mål«-mængder for 1986 for indførsler til Spanien af en række fællesskabsprodukter, der er omfattet af SMS. Bestemmelsen fastsætter tillige progressionen for hvert af de følgende tre produktionsår i forhold til det foregående år.

- 8 Artikel 85 omhandler de endelige foranstaltninger, der kan træffes, såfremt undersøgelsen af udviklingen i samhandelen inden for Fællesskabet viser en markant stigning i de faktiske indførsler til EØF, og hvis denne situation fører til — eller kan føre til — at det vejledende importloft for det pågældende produkt for det løbende produktionsår nås eller overskrides. I denne situation foreskriver artikel 85, stk. 3, at Kommissionen på grundlag af en bedømmelse af situationens alvor og i henhold til forvaltningskomitéproceduren kan træffe bestemmelse enten om en forhøjelse af det vejledende loft, hvis der ikke på det pågældende marked har været betydelige forstyrrelser som følge af udviklingen i indførslerne, eller om at begrænse eller suspendere indførslerne, dog kun i det omfang og for den periode, det er strengt nødvendigt for at bringe forstyrrelsen til ophør. Begrænsningen eller suspensionen af indførslerne kan i øvrigt begrænses til kun at gælde for bestemte områder i EØF. Det fastslås i artikel 85, sidste stk., at »anvendelsen af SMS... under ingen omstændigheder [kan] medføre, at produkter fra Spanien... behandles mindre gunstigt end produkter fra tredjelande«.
- 9 Med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 89, stk. 1, udstedte Rådet førnævnte forordning nr. 569/86 om de almindelige gennemførelsesbestemmelser for SMS. Forordningens formål er i henhold til dens første betragtning »at følge udviklingen i samhandelen og anvende de foranstaltninger i akten, som denne udvikling måtte nødvendiggøre«; under henvisning hertil samt »de supplerende retningslinjer, der blev aftalt på konferencen«, har Rådet med henblik på gennemførelsen af SMS indført en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse, der i hovedtræk kan beskrives som følger.
- 10 I henhold til forordningens artikel 1, stk. 1, kan produkter, der er omfattet af SMS, kun overgå til frit forbrug mod fremlæggelse af et SMS-certifikat, der — jfr. artikel 1, stk. 4 — for spanske produkter kun kan udstedes af de spanske myndigheder. I henhold til artikel 1, stk. 3, »[sker] udstedelsen af SMS-certifikatet på betingelse af, at der stilles en sikkerhed som garanti for, at forpligtelsen til at lade produktet overgå til frit forbrug i SMS-certifikatets gyldighedsperiode overholdes; sikkerheden fortabes helt eller delvis, hvis forretningen ikke gennemføres inden for denne frist eller kun gennemføres delvis«. Ved forordningens artikel 3 er der endvidere indført en lignende ordning med SMS-importlicenser og sikkerhedsstillelse, således at udviklingen i indførslen fra tredjelande [kan følges] på samme måde som udviklingen i indførslen fra EF-lande. I henhold til forordningens artikel 4 kan »udstedelsen af SMS-certifikater og SMS-importlicenser begrænses til

visse produkter i en sektor og spredes over hele året», og der kan fastsættes en frist for udstedelse af certifikaterne.

- 11 Under henvisning til artikel 7 i førnævnte forordning nr. 569/86 har Kommissionen den 28. februar 1986 udstedt forordning nr. 574/86 om gennemførelsesbestemmelser til SMS. Det fremgår af blandt andet forordningens artikel 2, henholdsvis artikel 6, stk. 2, at SMS-licensen berettiger og forpligter til at sælge den angivne nettomængde af produktet inden for licensens gyldighedsperiode, og at SMS-licensen normalt udstedes den femte arbejdsdag efter datoen for ansøgningens indgivelse. Endvidere har Kommissionen pr. samme dato udstedt førnævnte forordning nr. 647/86, hvorved den har fastsat visse særlige gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen med vinprodukter. De vejledende lofter for indførsel af spanske vinprodukter i Fællesskabet for produktionsårene 1985-1986 og 1986-1987 er nærmere fastsat i forordningens artikel 1. I artikel 4 er angivet størrelsen af sikkerhedsstillelsen for SMS-licenserne, mens artikel 3 bestemmer, at »de i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 574/86 omhandlede SMS-licensers gyldighedsperiode er på fire måneder regnet fra ansøgningsdatoen«.
- 12 Det er disse tre forordninger, udstedt af EF-institutionerne med henblik på indførelsen af SMS og om forvaltningen af ordningen, hvis gennemførelse sagsøgeren har begæret udsat, for så vidt de omfatter vinprodukter. Sagsøgeren har herved anført, at den ved forordningerne indførte SMS-certifikatordning med sikkerhedsstillelse er uforenelig med EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet, standstill-princippet i EØF-traktatens artikler 31 og 32 samt med princippet om fællesskabspræferencen.
- 13 I henhold til EØF-traktatens artikel 185 har søgsmål for Domstolen ikke opsættende virkning. Domstolen kan dog, hvis den finder, at omstændighederne kræver det, udsætte gennemførelsen af de anfægtede retsakter.
- 14 I henhold til procesreglementets artikel 83, stk. 2, kan en foreløbig forholdsregel som den her begærede kun anordnes, hvis begæringen angiver de faktiske og retlige omstændigheder, som gør, at den begærede forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget, samt de omstændigheder, der medfører uopsættelighed.

- 15 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved afgørelsen af, om en begæret foreløbig forholdsregel er uopsættelig, jfr. procesreglementets artikel 83, stk. 2, skal tages hensyn til, om det er nødvendigt at træffe foreløbig afgørelse for at undgå, at den part, som begærer den foreløbige forholdsregel, lider et alvorligt og uopretteligt tab.
- 16 Til støtte for, at den ved de anførte forordninger indførte ordning medfører et alvorligt tab for de spanske udførsler, har sagsøgeren gjort gældende, at SMS-ordningen, således som den er fastsat i tiltrædelsesaktens artikler 81-85, herved er blevet væsentlig mere restriktiv. Sagsøgeren har nærmere anført, at SMS-certifikatordningen med sikkerhedsstillelse, såvel som de praktiske gennemførelsesbestemmelser hertil, jfr. ovenfor under punkt 9-11, udgør en væsentlig byrde for de erhvervsdrivende; at dette også er deres opfattelse, fremgår af ca. fyrrer telexmeddelelser fra eksportører og importører af spanske vine, sagsøgeren har vedlagt som bilag III til begæringen om foreløbige forholdsregler, og hvori de pågældende erhvervsdrivende klager over SMS-certifikatordningen med sikkerhedsstillelse.
- 17 Efter sagsøgerens opfattelse fremgår det af det anførte, at SMS-gennemførelsesbestemmelserne, som indført ved de anfægtede forordninger, i virkeligheden ikke har til formål at følge udviklingen i samhandelen, men at indføre en særlig alvorlig hindring for indførsler af vinprodukter fra Spanien; formålet med SMS, nemlig at følge udviklingen i samhandelen og herved eventuelt at anvende de i tiltrædelsesaktens artikel 85 nævnte foranstaltninger, ville imidlertid ifølge sagsøgeren rigeligt kunne nås, såfremt de nationale toldmyndigheder regelmæssigt meddelte Kommissionen statistiske oplysninger.
- 18 I de skriftlige indlæg, som de sagsøgte har indgivet til Domstolen i nærværende sag om foreløbige forholdsregler, har de i første række anført, at SMS-certifikatordningen med sikkerhedsstillelse er den eneste ordning, hvorved formålet med SMS kan nås, og SMS kan gennemføres effektivt. Ifølge de sagsøgte svarer de fleste af de praktiske gennemførelsesbestemmelser i øvrigt til den almindelige ordning, der længe har været gældende i forhold til tredjelande, og som Domstolen i dommen af 17. december 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Sml. 1970, s. 235) anerkendte som nødvendig og egnet.

- 19 Sagsøgeren har endvidere hævdet, at det tab, der er lidt som følge af indførelsen af SMS-certifikatorordningen med sikkerhedsstillelse, tillige er uopretteligt. Ordningen rammer nemlig de spanske udførsler hårdt, idet de belastes med en række formaliteter og yderligere udgifter, hvorved de endog er blevet betydeligt reduceret. De spanske eksportører er derfor ved at miste markedsandele og afsætning i Fællesskabet, og denne situation kan — hvis den består, så længe Domstolen behandler sagen — medføre uoprettelige tab af markeder.
- 20 Til støtte for, at der virkelig er tale om et betydeligt fald i de spanske udførsler af vinprodukter til De Ti, har sagsøgeren henvist til to statistiske oversigter, der er vedlagt som bilag IV til begæringen om foreløbige forholdsregler. Den første viser de faktiske udførsler af forskellige spanske vintyper i de to første måneder efter ikrafttrædelsen af SMS — dvs. marts og april 1986 — sammenlignet med de gennemsnitlige månedlige udførsler i 1985. Den anden oversigt angiver de vejledende lofter for udførslerne af vin for seks måneder og fordelt på vintyper, den månedlige mængde, der kan eksporteres inden for disse grænser, og de faktiske udførsler i marts og april 1986. Sagsøgeren har fremhævet, at de faktiske udførsler for alle vintypers vedkommende i bedste fald kun nåede op på 2/3 af den mængde, der kunne være eksporteret inden for det vejledende loft.
- 21 Sagsøgeren har anført, at det klart fremgår af den første oversigt, at de faktiske udførsler i marts og april 1986 for alle vintypers vedkommende, bortset fra hvidvine med kvalitetsbetegnelse, lå mærkbart under det månedlige gennemsnit for 1985. Ifølge sagsøgeren er dette særlig klart for så vidt angår hvide og røde bordvine samt rosébordvine, hvor udførslerne i marts og april kun lå på mellem 15 og 26% af det månedlige gennemsnit for 1985. Ifølge sagsøgeren er denne eksportnedgang en direkte følge af SMS-certifikatorordningen med sikkerhedsstillelse.
- 22 De sagsøgte, Rådet og Kommissionen, har under henvisning til en række tal bestridt, at de spanske udførsler af vinprodukter er faldet efter ikrafttrædelsen af SMS-ordningen den 1. marts 1986. De sagsøgte har navnlig henvist til en statistisk oversigt, som findes som bilag til deres indlæg, og som indeholder en sammenlig-

ning mellem de faktiske gennemsnitlige månedlige udførsler, beregnet på grundlag af udførslerne i 1982, 1983 og 1984, og de i marts, april og maj 1986 udstedte certifikater. Da der er udstedt et større antal certifikater end svarende til de gennemsnitlige månedlige udførsler, må der ifølge Rådet og Kommissionen være sket en mindre stigning i udførslerne til De Ti efter den 1. marts 1986.

- 23 De sagsøgte har endvidere anført, at selv om det blev bevist, at de spanske udførsler af vinprodukter er faldet efter ikrafttrædelsen af SMS-ordningen, måtte en sådan nedgang ikke nødvendigvis tilskrives denne ordning. Nedgangen ville ganske enkelt kunne forklares med, at de erhvervsdrivende under indtryk af den nye ordning vedrørende forvaltningen af de pågældende udførsler har følt sig foranlediget til enten at fremskynde deres forretninger og således gennemføre dem, inden ordningen trådte i kraft, eller til at udsætte udførslerne, indtil de havde bedre kendskab til, hvorledes ordningen ville virke.
- 24 På Domstolens anmodning, fremsat under retsmødet, har sagsøgeren, kongeriget Spanien, tilstillet Domstolen talmateriale vedrørende januar, februar og maj 1986; det supplerer den første statistiske oversigt, der er omtalt ovenfor under punkt 20.
- 25 På grundlag af det ovenfor anførte må det fastslås, at de tal, som sagens parter har fremlagt, er helt forskellige og giver diametralt modsatte resultater. For at kunne afgøre, om der er lidt et alvorligt og uopretteligt tab, vil det derfor være nødvendigt at foretage en tilbunds gående analyse af de statistiske oplysninger, hver af parterne har fremlagt.
- 26 Det bemærkes i denne forbindelse — som med rette anført af sagsøgeren under retsmødet — at Rådet og Kommissionen i det talmateriale, de har fremlagt for Domstolen, har sammenlignet to forhold, der ikke synes at være sammenlignelige, nemlig de faktiske indførsler og ansøgningerne om certifikat. Udstedelsen af et certifikat i én måned betyder således ikke nødvendigvis, at der har fundet en indførsel sted den samme måned, men blot at den kan finde sted inden for fire måneder fra datoen for udstedelsen, idet det af artikel 3 i Kommissionens førnævnte forordning nr. 647/86 fremgår, at certifikatets gyldighedsperiode er fire måneder regnet fra ansøgningsdatoen. De antagelser, som Rådet og Kommissionen støtter på disse tal, findes således ikke umiddelbart at kunne lægges til grund.

- 27 For så vidt angår de af sagsøgeren fremlagte statistiske oplysninger bemærkes, at selv om de synes at indeholde oplysninger, der er relevante ved bedømmelsen af, om der er lidt et alvorligt og uopretteligt tab, er de imidlertid ikke tilstrækkelige til at bevise et sådant tab; dette skyldes i det væsentlige følgende to forhold.
- 28 For det første fremgår det af talmaterialet, at de spanske udførsler af bordvine er gået væsentlig tilbage, hvorimod udførslerne af kvalitetsvine næsten ikke er faldet og endog i visse tilfælde er steget, f. eks. for så vidt angår hvidvin. Tallene for januar og februar 1986 viser, at der allerede var sket et væsentligt fald i udførslerne af bordvine, uden at der er givet en fyldestgørende forklaring på denne nedgang. Ud fra de oplysninger, som på nuværende tidspunkt foreligger for Domstolen, er præsidenten af den opfattelse, at det ikke på dette stadi kan bevises, at der er årsagssammenhæng mellem indførelsen af SMS og den påviste nedgang i udførslerne af visse vintyper.
- 29 Det bemærkes dernæst, at artikel 3 i førnævnte forordning nr. 647/86 bestemmer, at gyldighedsperioden for et SMS-certifikat er fire måneder regnet fra ansøgningsdatoen. Kommissionen oplyste under retsmødet, at på grund af administrative vanskeligheder havde ordningen med SMS-certifikater og sikkerhedsstillelse ikke kunnet begynde at virke i praksis før den 13. marts 1986. Hvor relevant det end er, findes sagsøgerens talmateriale herefter ikke at vedrøre en tilstrækkelig lang periode til, at Domstolen kan danne sig et reelt billede af situationen. Under alle omstændigheder findes referenceperioden at burde være på mindst fire måneder fra den dato, da ordningen faktisk trådte i kraft, dvs. at den mindst bør omfatte tiden indtil den 13. juli 1986. Da der i artikel 1, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 647/86 er fastsat et vejledende loft for indførsel af spanske vinprodukter til fællesmarkedet for produktionsåret 1985-1986, dvs. fra 1. marts 1986 til 31. august 1986, findes det endnu mere logisk, at referenceperioden forlænges til sidstnævnte dato.
- 30 Det følger af det anførte, at sagsøgeren ikke på grundlag af de fremlagte oplysninger findes at have bevist, at anvendelsen af SMS påfører sagsøgeren et alvorligt tab i forbindelse med udførslerne af vinprodukter. Med hensyn til spørgsmålet, om

det eventuelle tab er uopretteligt, bemærkes, at sagsøgeren ikke har ført bevis for, at et fald i udførslerne, navnlig når det alene sker for bordvine, nødvendigvis fører til tab af markeder.

- 31 Sagsøgeren findes ikke at have godtgjort, at der foreligger uopsættelighed som krævet i procesreglementets artikel 83, stk. 2, og det er herefter ikke nødvendigt at tage stilling til, om den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart kan anses for berettiget under hensyn til de af sagsøgeren anførte faktiske og retlige omstændigheder.

Af disse grunde bestemmer

PRÆSIDENTEN

før endelig afgørelse træffes:

- 1) Begæringen tages ikke til følge.
- 2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 9. juli 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident