DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
6. juni 1990 *

I sag C-119/88,

AERPO — Associazione emiliano romagnola tra produttori ortofrutticoli, Bologna (Italien), via Riva di Reno 65, ved dennes formand, Antonio Camerani,

CAPO — Cooperativa agricola fra produttori ortofrutticoli Soc. Coop. srl, Mordano (BO) (Italien), via Cavallazzi 23/B, ved dettes formand, Gianni Marani — som medlem af AERPO,

ALPO — Associazione laziale produttori ortofrutticoli, Rom, via Enrico Fermi 161, ved dennes formand, Sergio Ricotta,

COT — Cooperativa centrale ortofrutticola Tarquinia srl, Tarquinia (VT) (Italien), via Monterozzi Marina, ved dettes formand, Giuseppe Luccioli — som medlem af ALPO,

Groupement des producteurs »Hermitage-Basse Isère« — GIE — en økonomisk firmagruppe, Tain (Frankrig), BP 45 — 26600; ved dennes formand, Jean-Claude Guillermain,

Jean-Claude Guillermain, frugtavler i Tain (Frankrig), 95, avenue du Vercors, formand for og medlem af Groupement des producteurs »Hermitage-Basse Isère«,

Groupement »Dauphiné-Vivarais«, Valence, 435, avenue Victor-Hugo, ved dennes formand, Paul Filhol,

Jean Julien, frugtavler i Loriol (26270) (Frankrig), Quartier St. Martin, medlem af Groupement »Dauphiné-Vivarais«,

* Processprog: italiensk.

alle repræsenteret ved og bistået af advokaterne E. Cappelli og P. de Caterini, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat C. Turk, 4, rue Nicolas-Welter,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. de March og P. Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at Fællesskabet tilpligtes at erstatte det tab, som sagsøgerne har lidt som følge af udstedelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3587/86 af 20. november 1986 om fastsættelse af de tilpasningskoefficienter, der skal anvendes på opkøbspriserne for frugt og grønsager (EFT L 334, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, Sir Gordon Slynn, og dommerne R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 7. marts 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. marts 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 18. april 1988, har AERPO (Associazione emiliano romagnola tra produttori ortofrutticoli), ALPO (Associazione laziale produttori ortofrutticoli), Groupement des producteurs »Hermitage-Basse Isère« og Groupement »Dauphiné-Vivarais«, som er organisationer af frugt- og grønsagsproducenter henholdsvis i Italien og i Frankrig, CAPO (Cooperativa agricola fra produttori ortofrutticoli), COT (Cooperativa centrale ortofrutticola Tarquinia srl) og Jean-Claude Guillermain og Jean Julien, som er frugt- og grønsagsproducenter henholdsvis i Italien og i Frankrig, i medfør af EØF-Traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag med påstand om erstatning af det tab, de skulle have lidt som følge af udstedelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3587/86 af 20. november 1986 om fastsættelse af de tilpasningskoefficienter, der skal anvendes på opkøbspriserne for frugt og grønsager (EFT L 334, s. 1, herefter benævnt »den anfægtede forordning«).

2 Rådet indførte ved forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423, herefter benævnt »grundforordningen«) en fælles markedsordning for frugt og grønsager.

3 Inden for den fælles markedsordning blev producentorganisationerne tildelt en vigtig rolle i forbindelse med forvaltningen af markedet. Disse kan herefter for at stabilisere noteringerne intervenere på markedet og opkøbe de produkter, som deres medlemmer har udbudt til salg, til en såkaldt tilbagekøbspris, når noteringerne ligger under denne pris.

4 I henhold til grundforordningens artikel 16, stk. 1, fastsætter Rådet hvert år en basispris og opkøbspris for hvert af de produkter, der er anført i forordningens bilag II.

5 Basisprisen er lig med det aritmetiske gennemsnit af de noteringer, der er blevet konstateret på Fællesskabets repræsentative markeder i de sidste tre høstår for et produkt med fastlagte handelsegenskaber, såsom sort eller art, kvalitetsklasse, størrelsessortering og emballering (herefter benævnt »ledeproduktet«).

6 Opkøbsprisen er den pris, til hvilken de offentlige interventionsorganer skal købe den frugt og de grønsager, de tilbydes. Intervention hører dog til undtagelsen: den kan nemlig kun finde sted, når Kommissionen har konstateret, at markedet for det pågældende produkt er i en alvorlig krisesituation. Opkøbsprisen fastsættes for hvert enkelt produkt til mellem 40 og 70% af basisprisen.

7 I henhold til artikel 18 i grundforordningen, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2474/72 af 21. november 1972 [EFT 1972 (november) s. 59], yder medlemsstaterne de producentorganisationer, der inden for rammerne af artikel 15 foretager interventioner, et udligningstilskud, såfremt tilbagekøbsprisen ikke overstiger et vist niveau, som er beregnet på grundlag af opkøbsprisen. Udligningstilskuddet svarer til de godtgørelser, som betales af producentorganisationerne, med fradrag af nettoindkomsterne for de produkter, der trækkes ud af handelen.

8 Hvis de produkter, som producenterne udbyder til salg, har handelsegenskaber, som adskiller sig fra ledeproduktets, beregnes tilbagekøbsprisen, som producentorganisationerne køber produktet til, ved at anvende en tilpasningskoefficient på ledeproduktets opkøbspris. Kommissionen fastsætter tilpasningskoefficienterne i medfør af forvaltningskomitéproceduren.

9 Kommissionen fastsatte de tilpasningskoefficienter, som var gældende for afsætningsperioden 1973/74, i forordning (EØF) nr. 1203/73 af 4. maj 1973 (EFT L 123, s. 1). Forordningen blev ophævet ved den anfægtede forordning, som fastsætter tilpasningskoefficienterne for høståret 1987/88.

10 Sagsøgerne har gjort gældende, at de har lidt to særskilte tab som følge af de tilpasningskoefficienter, som blev indført med den anfægtede forordning. Dels er de blevet påført et tab i forbindelse med tilbagetrækning af varer, idet de godtgørelser og udligningstilskud, som hhv. udbetales til producenterne og producentorganisationerne, som følge af de nye koefficienter var lavere end de beløb, som var fastsat efter de tidligere koefficienter. Dels har de nye koefficienter, som indebar et lavere interventionsniveau, medført faldende noteringer og derved påført samtlige producenter et tab.

11 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

12 Kommissionen har påstået sagen afvist. Ifølge Kommissionen havde sagsøgerne kunnet få det første tab erstattet ved at anlægge sag for de nationale domstole og bestride størrelsen af de af medlemsstaterne udbetalte udligningstilskud, hvorved de kunne have fremkaldt en præjudiciel forelæggelse vedrørende spørgsmålet om forordningens gyldighed.

13 Hertil bemærkes indledningsvis, at sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt angår spørgsmålet om erstatning af sagsøgernes andet påståede tab, dvs. det tab, som måtte følge af et eventuelt fald i noteringerne på grund af udstedelsen af den anfægtede forordning. Dette tab kan sagsøgerne nemlig ikke få erstattet ved at anlægge sag ved de nationale domstole.

14 Da Domstolen derfor under alle omstændigheder skal træffe afgørelse i sagen med hensyn til det andet tab, og sagsøgerne har fremført de samme søgsmålsgrunde til støtte for deres to erstatningspåstande, skal det undersøges, om søgsmålsgrundene er begrundet, hvorved det ikke findes nødvendigt at tage stilling til Kommissionens formalitetsindsigelser med hensyn til det første påståede tab.

Realiteten

15 Sagsøgerne har gjort gældende, at den anfægtede forordning er en forvaltningsakt, og at Fællesskabets ansvar derfor ikke er betinget af, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

16 De har endvidere anført, at selv om den anfægtede forordning er en generel retsakt, er den behæftet med sådanne retlige mangler, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Dels har Kommissionen begået magtfordrejning, idet de nye tilpasningskoefficienter medfører en nedsat opkøbspris, som er bestemmende for tilbagekøbsprisen, skønt Rådet alene kan fastlægge interventionsniveauet. Dels tilsidesætter den anfægtede forordnings bestemmelser de principper, der ligger til grund for den fælles markedsordning for frugt og grønsager, fordi tilpasningskoefficienterne ændrer den markedspåvirkning, som de af Rådet fastsatte opkøbspriser har. Endelig er den anfægtede forordnings begrundelse utilstrækkelig.

17 Det bemærkes indledningsvis, at den anfægtede forordning er en generel retsakt, som indebærer et økonomisk-politisk valg. Der er dels tale om en generel retsakt, fordi den omfatter samtlige de erhvervsdrivende, som driver virksomhed med fremstilling af frugt og grønsager. Dels indebærer den et økonomisk-politisk valg. Tilpasningskoefficienterne har nemlig til formål at fastlægge opkøbsprisen for de produkter, som har handelskendetegn, der afviger fra det pågældende ledeprodukts. Når Rådet fastsætter opkøbsprisen for ledeproduktet, skal det i henhold til grundforordningens artikel 16, stk. 3, tage hensyn til de særlige forhold på markedet og navnlig prissvingningernes omfang. Det følger heraf, at Kommissionen skal anvende tilsvarende kriterier, når den fastsætter de tilpasningskoefficienter, som finder anvendelse på produkter med handelsegenskaber, der afviger fra ledeproduktets.

18 Det bemærkes dernæst, at ifølge Domstolens dom af 2. december 1971, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, præmis 11 (5/71, Sml. 1971, s. 275), kan Fællesskabet, når der er tale om en generel retsakt, som indebærer valg af økonomisk-politisk karakter, kun ifalde ansvar uden for kontraktsforhold efter Traktatens artikel 215, stk. 2, for det tab, som private har lidt ved denne retsakt, såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

19 Det bemærkes hertil, at Kommissionen ikke har begået en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. For så vidt angår sagsøgernes anbringender om magtfordrejning og tilsidesættelse af de principper, der

ligger til grund for markedsordningen, bemærkes, at i medfør af grundforordningens kompetencefordeling mellem Rådet og Kommissionen tilkommer det Kommissionen at fastsætte tilpasningskoefficienterne efter at have hørt forvaltningskomitéen. Der er således ikke tale om, at Kommissionen griber ind i Rådets kompetenceområde, når Kommissionen handler inden for sin kompetence i henhold til markedsordningen. I øvrigt er en ændring af den opkøbspris, der gælder for visse produkter, på grund af indførelsen af nye tilpasningskoefficienter, en følge af grundforordningens markedsreguleringsmekanismer.

20 Med hensyn til anbringendet om, at den anfægtede forordning er utilstrækkeligt begrundet, følger det af Domstolens faste praksis (dom af 15. september 1982, Kind mod Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, præmis 14, sag 106/87, Sml. s. 2885), at Fællesskabet ikke kan ifalde ansvar, blot fordi en retsakt ikke er begrundet.

21 Idet det findes ufornødent at undersøge, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet kan ifalde ansvar, er opfyldt, skal alene konstateres, at sagsøgerne hverken har fremført noget argument eller bevis, som kan rejse tvivl om den anfægtede forordnings lovlighed. Under hensyn hertil bør sagsøgte frifindes.

Sagens omkostninger

22 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger.

23 Sagsøgerne har tabt sagen og pålægges derfor sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

1) Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juni 1990.

J.- G. Giraud
Justitssekretær

Gordon Slynn
Formand for Første Afdeling