RETSMØDERAPPORT
i sag C-119/88 *

I — Faktiske omstændigheder og relevante retsforskrifter

Rådet indførte ved forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423) en fælles markedsordning for frugt og grønsager. Ordningen omfatter en prisordning.

I henhold til forordningens artikel 16 fastsætter Rådet årligt en basispris og en opkøbspris for hvert af de produkter, som omfattes af interventionsforanstaltninger.

Det fremgår af bestemmelsens stk. 2, at »basisprisen er lig med det aritmetiske gennemsnit af de noteringer, der på Fællesskabets repræsentative marked eller repræsentative markeder i overskudsområderne med de laveste priser er blevet konstateret i de sidste tre høstår forud for basisprisens fastsættelse for et produkt med fastlagte handelsegenskaber, såsom sort eller art, kvalitetsklasse, størrelsessortering og emballering«.

Forordning nr. 1035/72, artikel 16, stk. 3, lyder:

»Opkøbsprisen fastsættes for hvert enkelt produkt på følgende niveau:

— for blomkål og tomater: mellem 40 og 45% af basisprisen,

— for æbler og pærer: mellem 50 og 55% af basisprisen,

— for de øvrige produkter i bilag II: mellem 60 og 70% af basisprisen.«

Opkøbsprisen er den pris, til hvilken interventionsorganerne køber frugt og grønsager, som de tilbydes, når Kommissionen konstaterer, at markedet for det pågældende produkt er i en alvorlig krisesituation.

I henhold til samme bestemmelses stk. 4, udregnes opkøbsprisen ved anvendelse af tilpasningskoefficienter, når produkterne udviser »andre handelskendetegn end det produkt, der er lagt til grund for basisprisens fastsættelse«. Kommissionen fastsætter koefficienterne, efter at forvaltningskomitéen har afgivet en udtalelse.

Kommissionen fastsatte ved forordning (EØF) nr. 1203/73 af 4. maj 1973 (EFT L 123, s. 1) tilpasningskoefficienterne fra begyndelsesdatoen for afsætningsperioden 1973/74. Forordningen blev ophævet ved forordning (EØF) nr. 3587/86, hvori der fastsattes tilpasningskoefficienter fra begyndelsesdatoen for afsætningsperioden 1987/88 (EFT L 334, s. 1). Kommissionen anså det for nødvendigt at indføje en grad-

* Processprog: italiensk.

vis anvendelse af visse nye koefficienter. Den udstedte derfor forordning (EØF) nr. 1998/87 af 7. juni 1987 (EFT L 188, s. 30), om visse undtagelser for høståret 1987/88 fra forordning nr. 3587/86.

Inden for de fælles markedsordninger blev producentorganisationerne i øvrigt tildelt en vigtig rolle i forbindelse med forvaltningen af markedet. Således kan organisationerne for at stabilisere noteringerne intervenere på markedet og fastsætte en tilbagekøbspris, under hvilken de ikke udbyder de af deres medlemmer leverede produkter til salg. I henhold til artikel 18 og 19 i forordning nr. 1035/72 skal tilbagekøbsprisen befinde sig på et niveau svarende til maksimalt opkøbsprisen, om nødvendigt forhøjet med 10% af basisprisen under anvendelse af tilpasningskoefficienterne.

Såfremt der bliver tale om ikke at udbyde varer til salg, betaler producentorganisationerne producenterne en godtgørelse for de produkter, som ikke bliver solgt. Ifølge artikel 18 i forordning nr. 1035/72 betaler medlemsstaterne producentorganisationerne et udligningstilskud, som svarer til de godtgørelser producenterne betales af producentorganisationerne, med fradrag af nettoindkomsterne for de produkter, der trækkes ud af handelen.

Sagsøgerne er producenter og producentsammenslutninger, som driver virksomhed med handel af frugt og grønsager i Italien og Frankrig. De er af den opfattelse, at de har været udsat for to former for tab som følge af de tilpasningskoefficienter, der blev indført ved forordning nr. 3587/86. Dels er de blevet påført et tab i forbindelse med tilbagetrækning af varer, idet de godtgørelser og udligningstilskud, som de opnår efter de nye tilpasningskoefficienter, var lavere end de tilsvarende beløb, de ville have modtaget i medfør af de tidligere anvendte koefficienter. Dels havde de nye koefficienter medført faldende noteringer og derved påført samtlige producenter et tab. Det prisniveau, som Fællesskabets institutioner har fastsat, virker nemlig som en prisindikator for priserne i almindelig handel, hvorfor en nedsættelse af tilbagekøbsprisen medfører en lavere markedspris.

Det er på denne baggrund, at de har besluttet at anlægge dette erstatningssøgsmål.

II — Skriftveksling og parternes påstande

Stævningen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 18. april 1988.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Parterne er blevet anmodet om at besvare to spørgsmål skriftligt; de har efterkommet denne opfordring inden for den fastsatte frist.

I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen den 15. november 1989 besluttet at henvise sagen til Første Afdeling.

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

Idet det om nødvendigt statueres, at Kommissionen har handlet retsstridigt, navnlig ved at udstede forordning nr. 3587/86 af 20. november 1986:

— Statueres det, at der påhviler Fællesskabet et ansvar uden for kontraktsforhold, således at

— Fællesskabet dømmes til at betale erstatning for det tab, som udstedelsen af den omhandlede forordning har medført, nærmere bestemt:

a) 39 069 000 LIT til AERPO og 16 008 292 LIT til ALPO for umiddelbare tab;

b) 4 381 483 LIT til CAPO, der er deltager i AERPO, og 16 008 292 LIT til COT, der er deltager i ALPO, for umiddelbare tab, for så vidt det ikke måtte blive lagt til grund, at de pågældende organisationer, som de nævnte virksomheder er medlemmer af, er søgsmålsberettigede;

c) med hensyn til sagsøgerne Groupement des producteurs »Hermitage-Basse Isère« og Groupement »Dauphiné-Vivarais«:

— 24 270 ECU til Groupement »Hermitage-Basse Isère«, og

— 23 023 ECU til Groupement »Dauphiné-Vivarais« for direkte tab;

d) 607 ECU til formanden for Groupement »Hermitage-Basse Isère«, Guillermain, og 691 ECU til Jean Julien, som er deltager i Groupement »Dauphiné-Vivarais«, for umiddelbare tab, for så vidt det ikke måtte blive lagt til grund, at de pågældende organisationer, som de nævnte virksomheder er medlemmer af, er søgsmålsberettigede;

e) alle sagsøgerne i det omfang, de har lidt et tab som følge af det nedsatte interventionsniveau og de dermed indtrufne ændringer i noteringerne: 1 LIT, for så vidt angår de af sagsøgerne, der driver virksomhed i Italien, og 1 FF, for så vidt angår de af sagsøgerne, der driver virksomhed i Frankrig;

— under alle omstændigheder tilpligtes sagsøgte at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse,

— sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde og argumenter

A — *Formaliteten*

Kommissionen har erklæret, at den henskyder formalitetsspørgsmålet til Domstolens afgørelse. Kommissionen har dog bemærket, at sagsøgerne burde have anlagt sag ved de nationale domstole, som havde kunnet stille Domstolen et præjudicielt spørgsmål angående forordningens gyldighed. Sagsøgerne kan ikke omgå denne forpligtelse ved at

kræve en symbolsk erstatning for det tab, som følger af et eventuelt fald i noteringerne.

Sagsøgerne har hertil anført, at Domstolen er enekompetent til at påkende erstatningssøgsmål i medfør af Traktatens artikel 215, stk. 2. Søgsmålet har først og fremmest til formål at få anerkendt det tab, som fulgte af det nedsatte interventionsniveau og det fald i noteringerne på frugt og grønsager, som nedsættelsen medførte. Idet sagsøgerne med hensyn til det andet tab snarere er interesserede i, at tabet anerkendes end at det erstattes, har de begrænset deres erstatningskrav til det symbolske beløb på henholdsvis 1 LIT og 1 FF.

B — *Realiteten*

Visse af de faktiske omstændigheder

Ifølge *sagsøgerne* har Kommissionen nedsat tilpasningskoefficienterne for at begrænse de omkostninger, som er forbundet med interventionsordningen for landbrugsprodukter.

Dels har de nye koefficienter medført et betydeligt fald i tilbagekøbspriserne, dels et generelt fald i de almindelige handelspriser.

Med hensyn til faldet i tilbagekøbspriserne har sagsøgerne fremført tal, som efter deres opfattelse godtgør, at producenterne i medfør af tilpasningskoefficienterne i forordning nr. 3587/86 har modtaget godtgørelser, som er væsentligt mindre end dem, de ville have modtaget i medfør af den tidligere forordning nr. 1203/73. I de tilfælde, hvor der i forordning nr. 3587/86 i øvrigt er fastsat koefficienter, som er højere end de tidligere gældende, har koefficienterne kun virkning for produktioner af mindre betydning.

Med hensyn til det generelle fald i handelspriserne anmoder sagsøgerne Domstolen om at udmelde en sagkyndig til at fastslå, om nedsættelsen af tilbagekøbsniveauet har medført et fald i noteringerne på markedet.

Kommissionen har hertil anført, at den ikke havde til hensigt at begrænse landbrugsomkostningerne ved at ændre tilpasningskoefficienterne. Disse ændringer, såvel i opadgående som nedadgående retning, var nemlig udelukkende en følge af den prisudvikling, som blev konstateret på markedet for hvert af de pågældende produkter.

For så vidt angår faldet i tilbagekøbspriserne, har Kommissionen indledningsvis bemærket, at flere koefficienter er blevet forhøjet. Sagsøgerne kan derfor ikke hævde, at priserne generelt er blevet nedsat. I øvrigt overvurderer de faldet i tilbagekøbsprisen på visse produkter, f.eks. blomkål, idet de ikke har taget højde for den forhøjelse af opkøbsprisen på disse produkter, som Rådet vedtog for høståret 1987/88. Endelig anfører Kommissionen, at den har begrænset virkningen af de nye koefficienter ved at udstede forordning nr. 1998/87 for høståret 1987/88.

Med hensyn til den generelle prisnedsættelse har Kommissionen fremlagt en oversigt, hvoraf det fremgår, at prisen på samtlige produkter, som lægges til grund ved fastsættelsen af basisprisen, bortset fra æbler, er

steget i løbet af høståret 1987/88 i forhold til priserne i de forudgående høstår. Når noteringerne på disse produkter er steget, kan noteringerne på de produkter, som koefficienterne finder anvendelse på, ikke være faldet væsentligt. Under henvisning hertil gør Kommissionen gældende, at Domstolen ikke bør indhente den sagkyndige erklæring, som sagsøgerne har anmodet om.

De retlige betragtninger

Vedrørende forordning nr. 3587/86's retsstridighed

Ifølge *sagsøgerne* er den anfægtede forordning en forvaltningsakt og ikke en generel retsakt. Derfor kræves det ikke, for at Fællesskabet kan ifalde ansvar, at Kommissionen har foretaget en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Fastsættelsen af koefficienterne er nemlig en forvaltningsakt, som er af teknisk karakter, hvorfor ethvert skøn fra Kommissionens side er udelukket, og ikke en generel retsakt, som indebærer et økonomisk-politisk valg.

Sagsøgerne anfører, at selv om den anfægtede forordning ansås for en generel retsakt, ville Fællesskabet også ifalde ansvar. Forordningen indeholder nemlig en række ulovlige bestemmelser, som er tilstrækkeligt kvalificerede krænkelser af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Forordningen er retsstridig, fordi Kommissionen mangler bemyndigelse og har tilsidesat de principper, som ligger til grund for den fælles markedsordning, og fordi forordningens begrundelse er utilstrækkelig, ulogisk og selvmodsigende.

Med hensyn til Kommissionens manglende bemyndigelse og tilsidesættelsen af de principper, der ligger til grund for den fælles markedsordning, har sagsøgerne gjort gældende, at det kun er Rådet, som har kompetence til at bestemme, i hvilket omfang der skal interveneres på markedet. Rådet udøvede denne kompetence, da det fastsatte basisprisen og opkøbsprisen. Da Kommissionen ændrede koefficienterne, tiltog den sig en kompetence, den ikke har, idet den på eget initiativ nedsatte det interventionsniveau, Rådet havde fastlagt.

For så vidt angår den anfægtede forordnings begrundelse anfører sagsøgerne, at den er utilstrækkelig, ulogisk og selvmodsigende. Den er utilstrækkelig, fordi den ikke angiver grundene til, at koefficienterne blev nedsat. Begrundelsen er ulogisk, idet Kommissionen har baseret sig på politisk-økonomiske betragtninger, f. eks. markedskrav og omfanget af udsvingene på markedet i særlig følsomme produktionsperioder, i stedet for at fastsætte koefficienterne alene på grundlag af de priser, som var konstateret på markedet. Begrundelsen er selvmodsigende, fordi Kommissionen i forordningens præambel understreger, at der bør ske en kodificering af bestemmelserne om tilpasningskoefficienter, mens den alene havde til hensigt at nedsætte koefficienterne.

Kommissionen har hertil anført, at forordning nr. 3587/86 er en retsakt med et generelt anvendelsesområde. Fastsættelsen af tilpasningskoefficienterne forudsætter ganske vist nogle tekniske beregninger, men dette indebærer ikke, at Kommissionen er uden nogen skønsbeføjelse. For det første er de

priser, som medlemsstaterne afgiver til Kommissionen, indsamlet på markeder af forskellig økonomisk vægt, hvorfor Kommissionen ikke blot kan foretage en simpel beregning af noteringernes aritmetiske gennemsnit for at fastsætte koefficienterne. For det andet skal Kommissionen tage hensyn til, at udbudet er sæsonbestemt og fastsætte lave koefficienter for de perioder, hvor udbudet er størst på markedet. Derved undgås det, at store mængder af produkterne uden grund holdes tilbage fra markedet.

Kommissionen tilføjer, at de betingelser, Domstolen har opstillet for, hvornår Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktsforhold, ikke er opfyldt. Kommissionen anfører, at selv om det antages, at den havde overskredet sin bemyndigelse fra Rådet og tilsidesat de principper, som ligger til grund for den fælles markedsordning, ville der være tale om en krænkelse af en retsregel vedrørende kompetenceforholdet mellem institutionerne, men ikke en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Med hensyn til kravet om begrundelse har Domstolen i dom af 15. september 1982, Kind mod Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, præmis 14, (sag 106/81, Sml. s. 2885) udtalt, at »Fællesskabet [kan] ikke ifalde ansvar, blot fordi en retsakt ikke er begrundet«.

Vedrørende påstanden om, at Kommissionen manglede bemyndigelse og har tilsidesat de principper, som ligger til grund for den fælles markedsordning, har Kommissionen anført, at den ved udstedelsen af den anfægtede forordning anvendte kriterier vedrørende forvaltningen af markedet, som klart ligger inden for dens bemyndigelse.

Begrundelsen for forordning nr. 3587/86 er desuden hverken utilstrækkelig eller ulogisk. Kommissionen har nemlig aldrig haft til hensigt at sænke landbrugsomkostningerne ved at ændre tilpasningskoefficienterne. Med hensyn til spørgsmålet, om begrundelsen er selvmodsigende, understreger Kommissionen, at det fremgår af den sidste betragtning i forordningen, at tilpasningskoefficienterne skulle kodificeres samtidig med, at der foretages den fornødne justering.

Tabet og årsagssammenhængen

Ifølge *sagsøgerne* udgør det umiddelbare tab den forskel, der er mellem godtgørelser beregnet efter de tidligere koefficienter og efter de nye. Sagsøgerne har vedlagt deres svarskrifter en tabsopgørelse.

For så vidt angår det tab, som skyldes faldet i noteringerne på grund af det nedsatte niveau for opkøbspriser og tilbagekøbspriser, har sagsøgerne begrænset deres erstatningskrav til det symbolske beløb på henholdsvis 1 LIT og 1 FF.

Sagsøgerne hævder, at de ikke skal bevise, at der foreligger årsagssammenhæng, idet tabet er en automatisk og umiddelbar følge af de nedsatte koefficienter, som blev indført ved forordning nr. 3587/86.

Kommissionen forbeholder sig ret til at fremføre indvendinger mod sagsøgernes tabsberegninger.

IV — Parternes svar på Domstolens spørgsmål

Domstolen har indledningsvis spurgt, om sagsøgerne, AERPO, CAPO, ALPO, COT, Groupement des producteurs »Hermitage-Basse Isère« og Groupement »Dauphiné-Vivarais«, er producentorganisationer i henhold til artikel 13 i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager, eller om de er sammenslutninger af sådanne organisationer?

I besvarelsen er det blevet præciseret, at det kun er AERPO, ALPO, Groupement des producteurs »Hermitage-Basse Isère« og Groupement »Dauphiné-Vivarais«, som er organisationer af frugt- og grønsagsproducenter i henhold til artikel 13 i Rådets forordning nr. 1035/72.

Domstolen har dernæst spurgt, hvilke sagsøgere som faktisk udøver produktionsvirksomhed.

Det fremgår af besvarelsen, at kooperativerne CAPO og COT, samt Jean-Claude Guillermain og Jean Julien er de sagsøgere, som udøver faktisk produktionsvirksomhed.

R. Joliet
Refererende dommer