DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 13. DECEMBER 1984 [1]

GAARM — Groupement des associations agricoles pour l'organisation de la production et de la commercialisation des pommes de terre et légumes de la région malouine m. fl. mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Ansvar for at afvise at træffe beskyttelsesforanstaltninger — markedet for kartofler«

Sag 289/83

Sammendrag

1. *Ansvar uden for kontraktsforhold — indførsel til lave priser af nye kartofler med oprindelse i Grækenland — passivitet fra Kommissionens side*

   (EØF-traktaten, artikel 46 og artikel 215, stk. 2; akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse, artikel 130, stk. 2, og artikel 131; Rådets forordninger nr. 17, artikel 3, og nr. 26, artikel 4)

2. *Nye medlemsstaters tiltrædelse af Fællesskaberne — Den hellenske Republik — Landbrug — beskyttelsesforanstaltninger — betingelser for iværksættelse heraf — Kommissionens vurdering*

   (Akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse, artikel 130, stk. 2)

I sag 289/83

1. GAARM — GROUPEMENT DES ASSOCIATIONS AGRICOLES POUR L'ORGANISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA COMMERCIALISATION DES POMMES DE TERRE ET LÉGUMES DE LA RÉGION MALOUINE, Saint-Meloir-des-Ondes,
2. ASSOCIATION DES PRIMEURISTES DE LA RÉGION MALOUINE, Cancale,
3. UNION DES COOPÉRATIVES DE PAIMPOL ET TRÉGUIER, Paimpol,
4. COOPÉRATIVE AGRICOLE »LA PAIMPOLAISE«, Paimpol,
5. COOPÉRATIVE DES AGRICULTEURS DE BRETAGNE, Landerneau,
6. SOCOPRIM — SYNDICAT INDÉPENDANT DES PRIMEURISTES, Saint-Pol-de-Léon,
7. SYPA — SYNDICAT SPÉCIALISÉ DES PRODUCTEURS DE LÉGUMES DE L'ARMOR, Plouescat,
8. UNION DES COOPÉRATIVES AGRICOLES DU NORD-FINISTÈRE, Saint-Pol-de-Léon,

1 — Processprog: Fransk.

9. SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE AGRICOLE »LA BAIE«, Ploujean Morlaix,
10. SICA DES PRODUCTEURS DE LÉGUMES DU MORBIHAN, Plouhinec,
11. SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE POMMES DE TERRE DE PRIMEUR DE PONT-L'ABBÉ, Pont-l'Abbé,
12. SICOMA, Marmande,
13. SICAFEL DU CLAIRACAIS, Clairac,
14. COOPÉRATIVE MARAÎCHÈRE DE L'ÎLE DE RÉ, Le-Bois-Plage-en-Ré,
15. COOPÉRATIVE AGRICOLE DE NOIRMOUTIER, Noirmoutier,
16. SYNDICAT DE DÉFENSE DE LA POMME DE TERRE, DU CHOU-FLEUR ET AUTRES LÉGUMES DE LA RÉGION DE CHÂTEAURENARD, Châteaurenard,
17. SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE AGRICOLE CAVAILLON PROVENCE PRIMEURS, Cavaillon,
18. FRUICOPROVENCE, Cavaillon,
19. UNION DES COOPÉRATIVES AGRICOLES DE FRUITS ET LÉGUMES DES PYRÉNÉES-ORIENTALES, Perpignan,

ved advokat Dominique Schmidt, Strasbourg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Guy Harles, Centre Louvigny, 34 B IV, rue Philippe-II,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved François Lamoureux, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, den juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om erstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215 for det tab, sagsøgerne skal have lidt ved, at Kommissionen i strid med EØF-traktatens artikler 46 og 93, artiklerne 130 og 131 i akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse og bestemmelserne i Rådets forordninger nr. 17/62 og 26/62 har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til at standse græsk eksport af kartofler,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne A. O'Keeffe og R. Joliet,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Som sagsøgerne har anført, blev markederne i Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland allerede i 1981 og 1982 udsat for forstyrrelser på grund af salg til under produktionsprisen af nye kartofler fra Grækenland.

Da de franske kartoffelproducentorganisationer mente, at de græske eksportører også for produktionsåret 1983 ville foretage dumping på markederne i Fællesskabet, anmodede den den 5. april 1983 Kommissionen om »at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige og tilstrækkelig effektive til at undgå enhver form for gentagelse af den diskriminerende praksis, som blev anmeldt i 1981 og 1982«.

Ved telex af 22. april 1983 svarede Kommissionen, at dens tjenestegrene var i færd med en omhyggelig undersøgelse af problemet, og at de ville træffe de foranstaltninger, som i den forbindelse måtte vise sig nødvendige.

Den 2. juni 1983 meddelte de franske kartoffelproducentorganisationer Kommissionen, at priserne på nye kartofler på det tyske, britiske og franske marked faldt drastisk som følge af indførsel af græske varer, der efter deres mening blev subventioneret af den græske regering. Samme dag gav den franske regering udtryk for ønsket om, at Kommissionen hurtigst muligt traf de nødvendige foranstaltninger for at imødegå denne situation.

Den 9. juni 1983 anmodede den franske regering Kommissionen om at træffe de nødvendige bestemmelser for at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til nye kartofler fra Grækenland. En tilsvarende anmodning blev fremsat af Det forenede Kongeriges regering den 20. juni 1983. Kommissionen imødekom ikke disse anmodninger.

Den 20. juni 1983 anlagde to kartoffelproducentsammenslutninger, »Société d'initiatives et de coopération agricoles«, Kerisnel en Saint-Pol-de-Léon, og »Société interprofessionnelle des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine, Saint-Meloir-des-Ondes, sag under henvisning til både artikel 175 og artikel 215, stk. 2, i EØF-traktaten (sag 114/83).

En begæring om foreløbige forholdsregler, fremsat af de nævnte selskaber den 1. juli 1983, blev ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12. juli 1983 ikke taget til følge, hvilket medførte, at selskaberne hævede den pågældende sag, for så vidt den var anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 175.

Ved »replik og begæring om intervention af egen drift«, indgivet den 2. september 1983 af advokaten for sagsøgerne i sag

114/83, anmodede 25 andre franske kartoffelproducentorganisationer om at måtte indtræde i sagen.

Ved kendelse afsagt den 19. oktober 1983 afviste Domstolen interventionsbegæringen med den begrundelse, at de deri nedlagte påstande gik ud over sagsøgernes påstande, og at de, i det omfang sagsøgernes påstande støttedes, ikke opfyldte betingelsen om, at intervenienterne skal have en retlig interesse i, hvilken afgørelse der træffes om de af de en af oprindelig parter nedlagte påstande.

Den 23. oktober 1983 anlagde de femogtyve selskaber, hvis begæring om intervention i sag 114/83 var blevet afvist, sag under henvisning til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Ved kendelse af 20. juni 1984 har den henvist sagen til første afdeling.

Ved kendelse af 10. juli 1984 har Domstolen (første afdeling) i medfør af procesreglementets artikel 38, stk. 7, afvist sagen, for så vidt den er anlagt af selskaberne

— Uni Pro Vend, Marmande,

— Groupement des producteurs de pommes de terre de primeur du bassin de l'Adour, Dax,

— Sorep Syndicat pour l'organisation économique des productions, Hyères,

— Groupement de producteurs du Sud-Est de fruits et légumes pour la conserve et le marché du frais, Orange,

— Syndicat pour l'organisation économique des producteurs de fruits et légumes du Roussillon, Perpignan,

— Syndicat des producteurs de légumes et fruits de la Basse-Vallée du Gardon, Meynes,

der på det nævnte tidspunkt endnu ikke havde bragt stævningen i forskriftsmæssig form for deres vedkommende ved at fremlægge deres vedtægter samt bevis for advokatens fuldmagt.

II — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Fælleskabet kendes i medfør af Romtraktatens artikel 215, stk. 2, over for sagsøgerne ansvarligt for Kommissionens retsstridige undladelse.

— Fællesskabet tilpligtes at betale sagsøgerne en foreløbig erstatning på 5 000 000 FF.

— Domstolen udmelder en sagkyndig, som efter at have indhentet alle fornødne oplysninger opgør sagsøgernes bogførte, erhvervsmæssige og direkte økonomiske tab.

— Sagsøgerne gives adgang til at nedlægge deres endelige erstatningspåstand, når den sagkyndige erklæring foreligger.

— Sagsøgte tilpligtes at afholde alle sagens omkostninger, herunder rejseudgifter, omkostninger i forbindelse med udarbejdelse af sagens akter samt advokatsalær.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Formaliteten

Kommissionen har påstået sagen afvist med den begrundelse, at sagsøgerne savner søgsmålsinteresse. Kommissionen anfører, at sagsøgerne ikke har godtgjort at være producenter eller producentandelselsskaber, idet forholdet i virkeligheden må opfattes således, at de som erhvervssammenslutninger, hvis vedtægtsmæssige formål er afsætning af frugt og grønsager, gør en kollektiv ret til erstatning gældende, der vedrører de tilsluttede producenters formueinteresser, hvilket de ifølge Domstolens praksis er afskåret fra. Kommissionen anfører endvidere, at selv om det måtte anses for godtgjort, at sagsøgerne har søgsmålsinteresse som producenter, kan de ikke gøre et erstatningskrav gældende, der vedrører samtlige franske producenter af nye kartofler. Hvis det derimod antages, at de som afsætningsselskaber har søgsmålsinteresse, er forholdet imidlertid det, at de ikke har angivet, hvorfor der må antages at være en direkte forbindelse med de påståede tab og deres virksomhed i henhold til vedtægterne.

Sagsøgerne har heroverfor anført, at det fremgår af deres vedtægter, at de er producentsammenslutninger, der køber medlemmernes produkter og sælger dem på engros-markederne. De anfører endvidere, at de ikke påstår sig tilkendt erstatning for de tab, som samtlige producenter har lidt, men kun erstatning for deres eget tab.

Realiteten

Sagsøgerne har gjort gældende, at eksporten af græske kartofler i produktionsåret 1983 blev subventioneret af den græske stat i forbindelse med en samordnet indsats med deltagelse af staten, producenterne, og et mellemled (nemlig selskabet Agrex), og at denne eksport, til meget lave priser, medførte en alvorlig krise på markederne i Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland og Det forenende Kongerige.

Den støtte, der i Grækenland ydes eksportørerne, er i strid med såvel Romtraktaten og den med hjemmel heri udstedte sekundære fællesskabsret som akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse, idet støtten medfører en alvorlig forskelsbehandling mellem producenterne i Fællesskabet, påvirker konkurrencevilkårene for en tilsvarende produktion i en anden medlemsstat og fordrejer konkurrencen ved at stille de græske eksportører bedre på det engelske, det tyske og det franske marked, ligesom den tilsidesætter den i tiltrædelsesaktens artikel 69 indeholdte aftrapningsgrundsætning, idet støtten gradvis steg fra 1981 til 1983 i stedet for at falde.

Sagsøgerne gør gældende, at Kommissionen, der havde fuldt kendskab til disse overtrædelser, i strid med sine forpligtelser har undladt at gribe ind på trods af, at de nødvendige midler til at håndhæve Rom-traktaten og tiltrædelsesakten stod til dens rådighed.

Blandt disse midler opregner sagsøgerne følgende muligheder:

— Iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 130. I den forbindelse anfører sagsøgerne, at samtlige betingelser for at træffe beskyttelsesforanstaltninger var opfyldt. Indførslen af produkter fra Grækenland var meget betydelig og udgjorde i Storbritannien i anden halvdel af juni 1983 25-35 % af den samlede britiske indførsel af nye kartofler. Priserne på de græske varer var lavere end priserne på varer af lignende kvalitet fra de andre medlemsstater. De forstyrrelser, mar-

kederne blev udsat for, skyldtes denne indførsel, således som det f.eks. fremgår af, at priserne på markedet i London var stabile indtil første uge i juni måned på trods af meget betydelige lagre af gamle kartofler, og af, at de ifølge sagsøgerne først faldt drastisk, efter at markedet var blevet tilført store mængder af græske nye kartofler.

— Udstedelsen af henstillinger til den, der foretager dumping, »med henblik på at bringe den til ophør«, jfr. samme akts artikel 131.

— Gennemførelse af foranstaltninger i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17/62, hvorefter Kommissionen endog på eget initiativ kan konstatere, at der er sket en overtrædelse af konkurrencereglerne.

— Kommissionens mulighed for, i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 26/62 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer, endog på eget initiativ at konstatere, at visse aftaler, vedtagelser og former for praksis ikke er omfattet af anvendelsesområdet for EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, jfr. den førnævnte bestemmelses stk. 1.

— Udstedelsen af beslutninger i henhold til EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, om, at en medlemsstat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltninger, der er uforenelige med fællesmarkedet.

— Udstedelsen af beslutninger i henhold til EØF-traktatens artikel 46 med henblik at genoprette en konkurrencemæssig ligevægt for en vare, der i en medlemsstat er undergivet »en national markedsordning«.

Den omstændighed, at der er indledt en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 169 mod Grækenland på grund af, at landet ikke har givet meddelelse om støtteforanstaltningerne, kan ikke ændre det forhold, at Kommissionen ikke har udnyttet de midler, der står til dens rådighed. Traktatbrudsproceduren blev indledt den 4. juli 1983, men de græske støtteforanstaltninger var allerede blevet anmeldt i 1981 og 1982, og Kommissionen var allerede den 5. april 1983 blevet gjort opmærksom på muligheden for, at støtten atter ville blive ydet for produktionsåret 1983, ligesom den senest den 2. juni 1983 blev underrettet om, at den var blevet iværksat.

Kommissionens passivitet har gjort det muligt at indføre og fastholde en uligevægt med hensyn til sagsøgernes konkurrenceevne på det franske, engelske og tyske marked for nye kartofler. Ved sin passivitet har Kommissionen derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 155 til at drage omsorg for traktatens gennemførelse og groft tilsidesat det overordnede lighedsprincip, hvorfor dens ulovlige adfærd må bedømmes som særlig grov.

Sagsøgerne gør derfor med rette gældende, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsstridig og forsætlig passivitet, hvorfor der i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, må påhvile Fællesskabet et erstatningsansvar.

Det må anses for godtgjort, at salget af græske kartofler til priser, der på grund af statsstøtte er meget lave, har ført til et drastisk fald i priserne på det engelske, tyske og franske marked, og at prisfaldet har tvunget sagsøgerne til enten at sælge med tab eller at afholde sig fra at eksportere. Da dette havde kunnet undgås,

såfremt Kommmissionen havde draget omsorg for at gennemføre de i EØF-traktaten og tiltrædelsesakten indeholdte bestemmelser, må Fællesskabet være forpligtet til at erstatte sagsøgerne deres tab. Det savner grundlag at hævde, at de franske producenter havde kunnet begrænse tabene ved at oplagre de nye kartofler og senere afsætte dem som gamle kartofler. Man kan ikke med rimelighed forvente af de franske producenter, at de opgiver det meget givtige marked for nye kartofler til fordel for en subventioneret import fra Grækenland.

Det tab, de franske producenter har lidt på grund af importen af græske kartofler, der blev solgt til meget lave priser på markederne i medlemsstaterne, skyldes såvel den manglende mulighed for at eksportere til Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland som indtægtstab på grund af krisesituationen på markedet. Det beløber sig til 94 894 410 FF som omsætningstab og til 7 000 000 FF, for så vidt angår den manglende eksport til Forbundsrepublikken Tyskland. Der er ikke blevet angivet noget nøjagtigt beløb, for så vidt angår den manglende eksport til Det forenede Kongerige.

Sagsøgerne vil hver for sig senere fremlægge dokumentation for hver deres andel af det samlede tab, som de franske producenter har lidt.

Kommissionen har over for det af sagsøgerne anførte gjort gældende,

1° at den på ingen måde var forpligtet til at træffe foranstaltninger i medfør af de i stævningen anførte bestemmelser, og

2° at der selv forudsat, at Kommissionen har overtrådt fællesskabsretlige regler, ikke er tale om en tilsidesættelse af højere retsregler til beskyttelse af private,

3° at det ikke er blevet godtgjort, at sagsøgerne er påført noget tab, og at der i hvert fald ikke er nogen årsagssammenhæng mellem den hævdede tilsidesættelse og det eventuelle tab.

Med hensyn til det første punkt har Kommissionen nærmere redegjort for sin opfattelse af de af sagsøgerne anførte bestemmelser.

For så vidt angår den omstændighed, at der ikke blev gennemført beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 130, har Kommissionen anført, at man ikke fandt at stå over for en »alvorlig forstyrrelse« på markedet, der kunne berettige til at indføre en udligningsafgift eller at forbyde den omtvistede eksport.

Kommissionen gør særlig gældende,

— at græske nye kartofler kun udgør omkring 5 % af den samlede indførsel i Fællesskabets medlemsstater og 10 % af samhandelen inden for Fællesskabet på det pågældende område,

— at priserne på de græske varer i almindelighed ikke er lavere end priserne på varer af samme kvalitet fra andre medlemsstater, og

— at lagrene af gamle kartofler i 1983 endnu i slutningen af juni var rigelige, og at den betydelig lavere pris på gamle kartofler i forhold til nye kartofler og det relativt kølige vejr var årsagen til et relativt stort forbrug af gamle kartofler i forhold til nye kartofler, hvorfor priserne på disse faldt.

Kommissionen gør på den baggrund gældende, at markedsforholdene i betragtning af den begrænsede mængde kartofler, der var tale om, ikke kan antages at bevirke, at Kommissionen var forpligtet til at træffe en så usædvanlig foranstaltning som at standse eller indføre en afgift på importen fra Grækenland.

For så vidt angår tiltrædelsesaktens artikel 131 anfører Kommissionen, at

denne ikke kan anvendes i forbindelse med en vare som nye kartofler, men kun i forbindelse med varer, for hvilke tiltrædelsesakten indeholder overgangs- eller undtagelsesbestemmelser i forhold til EØF-traktaten, hvilket ikke er tilfældet for de heromhandlede varer.

Ifølge artikel 3 i forordning nr. 17/62 er Kommissionen ikke forpligtet til at bringe en konstateret overtrædelse til ophør, og sagsøgerne har i øvrigt aldrig fremsat nogen anmodning til Kommissionen under henvisning til denne bestemmelse. Hvad angår artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 26/62 anfører Kommissionen, at bestemmelsen kun drejer sig om, hvorledes samme artikels stk. 2. nærmere skal gennemføres, og at artikel 2 som sådan kun vedrører afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 85, stk. 1, i henseende til produktion og salg af landbrugsvarer. Man kan derfor ikke af denne bestemmelse udlede nogen forpligtelse for Kommissionen til at bringe den anfægtede praksis til ophør.

Endvidere savner det af sagsøgerne anførte om selskabet Agrex' virksomhed grundlag, idet dette organ beskæftiger, sig med afsætning af citrusfrugter og ikke nye kartofler.

Om artikel 93, stk. 2, anfører Kommissionen, at det ikke fremgår af den førnævnte forordning nr. 26/62, at bestemmelsen finder anvendelse på landbrugsområdet. Endvidere lægges der vægt på, at selv om det måtte antages, at den nævnte bestemmelse finder anvendelse i hvert fald på varer, der ikke er omfattet af en markedsordning, afviste Domstolen ved kendelse af 11. juli 1979 i sag 59/79 et passivitetssøgsmål rejst imod Kommissionen, fordi den havde undladt at erklære en støtte for uforenelig med artikel 92. Kommissionen anfører endvidere, at ifølge de oplysninger, den har kunnet fremskaffe, afstod den græske regering i 1983 fra at gennemføre sine oprindelige planer om at yde eksportstøtte ved slutningen af produktionsåret for nye kartofler.

Endelig gør Kommissionen gældende, at selv om man antog, at artikel 46 også fandt anvendelse efter udløbet af overgangsperioden, har sagsøgerne ikke godtgjort, at de pågældende produkter er »underkastet en national markedsordning eller anden indenlandsk regulering med tilsvarende virkning, som i konkurrencemæssig henseende påvirker en lignende produktion i en anden Medlemsstat«.

Angående det andet punkt anfører Kommissionen ex tuto, at den ifølge Domstolens praksis har betydelige skønsmæssige beføjelser i forbindelse med anvendelsen af EØF-traktatens artikel 226, der svarer til artikel 130 i akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse.

Det fremgår af Domstolens praksis, at udøvelsen af sådanne beføjelser kun kan medføre ansvar for Fællesskabet, såfremt der er sket en kvalificeret tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Kommissionen afører, at sagsøgerne ikke har gjort gældende, at nogen almindelig fællesskabsretlig grundsætning er tilsidesat, og at de heller ikke kan antages at have godtgjort, at årsagen til den påståede retsstridige adfærd er, at Kommissionen har fejlbedømt de faktiske omstændigheder eller at den har gjort sig skyldig i en åbenbar fejl.

Endelig bestrider Kommissionen, at sagsøgerne har lidt noget tab, idet den ikke ser noget usædvanligt i de prisudsving, der er blevet registreret i 1983. Sådanne udsving er et forhold, som producenter af en vare, der navnlig på grund af vejrforholdene er så konjunkturfølsom, må tage hensyn til i deres planlægning, så længe der ikke er nogen fælles markedsordning. Kommissionen kan ikke sikre stabile priser på markedet for nye kartofler og kan ikke være forpligtet til at erstatte tab, der skyldes en manglende forventet fortjeneste, eller sagt mere generelt, tab, der er en følge af almindelige handelsmæssige risici.

Kommissionen anfører, at det pågældende tab intet usædvanligt har over sig, og at det i øvrigt ikke er nogen direkte følge af den anfægtede passivitet fra Kommissionens side, idet sagsøgerne selv har bidraget til, at det indtraf, ved straks at bringe nye kartofler på markedet i stedet for at afsætte dem senere som gamle kartofler.

Endelig fremhæver Kommissionen, at det ikke er blevet godtgjort, at det er priserne på de græske varer, der har ført til et fald i priserne på hovedafsætningsmarkederne, og at den egentlige årsag til den pågældende krise er de store lagre af gamle kartofler og det store udbud af varer med forskellig oprindelse i løbet af juni 1983.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mudtlige indlæg i retsmødet den 11. oktober 1984.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. november 1984.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 23. oktober 1983, har selskabet GAARM — Groupement des associations agricoles pour l'organisation de la production et de la commercialisation des pommes de terre et légumes de la région malouine, Saint-Meloir-des-Ondes, og 18 andre franske sammenslutninger af producenter af nye kartofler anlagt sag med påstand om erstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2.

2 Sagsøgerne kræver erstatning for det tab, de hævder at have lidt som følge af, at Kommissionen angiveligt med urette har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til enten at bringe indførslen af græske nye kartofler til det tyske, britiske og franske marked til ophør, eller at pålægge den græske regering at ophæve sin støtte til eksporten af nye kartofler. Kommissionens passivitet førte ifølge sagsøgerne til et drastisk fald i priserne på de nævnte markeder på grund af de store mængder af græske nye kartofler, der blev tilført dem, hvorved sagsøgerne blev påført alvorlige tab, idet de ikke længere var i stand til at sælge franske kartofler på disse markeder og var nødsaget til at destruere dem.

3 Kommissionen har påstået sagen afvist, idet det anføres, at sagsøgerne, der for det første ikke har godtgjort, at de er producenter eller producentandelsselskaber, i virkeligheden må antages kollektivt at gøre et erstatningskrav gældende, der vedrører de tilsluttede producenters personlige formueinte-

resser, hvilket ifølge Domstolens praksis dog ikke er muligt (dom af 18. 3. 1975 i sag 72/74, Union Syndicale mod Rådet, Sml. s. 401).

4 Domstolen skal bemærke, at det imidlertid ikke fremgår af sagsøgernes påstande, at de i nærværende sag optræder som producenter, og at noget sådant heller ikke kan udledes af de fremlagte vedtægter. Sagsøgerne har tværtimod anført, at de er sammenslutninger af producenter, der køber disses produkter og sælger dem på engrosmarkederne. De har også anført, at de ikke påstår sig tilkendt erstatning for det tab, som samtlige tilsluttede producenter har lidt, men kun erstatning for deres eget tab.

5 Herefter findes sagsøgerne at kunne anlægge erstatningssag, for så vidt som søgsmålet angår et tab, sagsøgerne skal have lidt i deres egenskab af forhandlere af nye kartofler.

6 Sagsøgerne har til støtte for deres påstande i første række gjort gældende, at Kommissionen har handlet i strid med fællesskabsretten ved ikke at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opveje de negative følger af en voldsom indførsel af græske nye kartofler, til hvis eksport der ydes statsstøtte.

7 Blandt de foranstaltninger, Kommissionen ifølge sagsøgerne burde have truffet, opregnes for det første beskyttelsesforanstaltninger i medfør af artikel 130, stk. 2, i akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Denne bestemmelses tredje afsnit lyder således:

»Såfremt en medlemsstats marked for landbrugsprodukter udsættes for alvorlige forstyrrelser eller en sådan situation er truende som følge af samhandelen mellem Fællesskabet i dets nuværende udstrækning og Grækenland, træffer Kommissionen afgørelse vedrørende en ansøgning fra en medlemsstat om at måtte anvende egnede foranstaltninger senest 24 timer efter modtagelsen af anmodningen. De således vedtagne foranstaltninger finder anvendelse straks og skal tage hensyn til alle berørte parters interesser og navnlig til transportproblemerne.«

8 Sagsøgerne har anført, at de i artikel 130, stk. 2, opregnede betingelser var opfyldt for så vidt angår tre nationale markeder, nemlig det tyske, franske og britiske, men det fremgår imidlertid af sagens akter, at kun to stater, nemlig Frankrig og Det forenede Kongerige, henholdsvis den 9. juni og 20. juni 1983, anmodede om tilladelse til at indføre beskyttelsesforanstaltninger.

9 I den franske regerings anmodning henvises der ikke til alvorlige forstyrrelser på grund af indførslen af græske kartofler til Frankrig, men til et voldsomt salg af græske kartofler i andre lande, navnlig på det britiske marked. Salget skal have fortrængt franske kartofler fra dette marked og gjorde dermed det franske marked trægt på grund af kartofler, der ikke længere kunne afsættes i Det forenede Kongerige.

10 Spørgsmålet om risikoen for forstyrrelser på det franske marked findes herefter ikke at kunne adskilles fra spørgsmålet om den risiko, der bestod med hensyn til det britiske marked, og som førte til en mindre afsætning af franske kartofler. Spørgsmålet om, hvorvidt der kunne anvendes beskyttelsesforanstaltninger, må herefter i første række undersøges i forhold til situationen på det britiske marked.

11 Det bemærkes herved, at Kommissionen i betragtning dels af mængden af græske kartofler dels af priserne på disse ikke skønnede, at de medførte alvorlige forstyrrelser på det britiske marked eller indebar en risiko herfor. Kommissionen har under sagens behandling for Domstolen anført, at de egentlige årsager til det voldsomme prisfald på det britiske marked var betydelige lagre af gamle kartofler og det store udbud af kartofler med forskellig oprindelse inden for et meget kort tidsrum. Det må herefter undersøges, om det var berettiget, at Kommissionen på baggrund af sine oplysninger pr. 20. juni 1983 undlod at træffe de omhandlede foranstaltninger.

12 Det bemærkes indledningsvis, at der på grund af en meget stor høst af gamle kartofler i efteråret 1982 i begyndelsen af produktionsåret for nye kartofler var betydelige mængder af gamle kartofler, således som det er blevet godtgjort ved de af Kommissionen fremlagte statistiske oplysninger fra det britiske landbrugsministerium, hvorefter de resterende lagre af gamle kartofler den 22. juni 1983 endnu var på omkring 60 000 tons, mens de den 22. juni 1982 kun havde været på omkring 30 000 tons.

13 Forekomsten af store mængder af gamle kartofler, hvis pris normalt er en tredjedel af prisen på nye kartofler, kan ikke undgå i betydelig grad at påvirke priserne på nye kartofler. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af de ovenfor nævnte statistiske oplysninger, at priserne på nye kartofler allerede i begyndelsen af produktionsåret 1983, dvs. væsentligt før nye kartofler blev tilført markedet fra Grækenland, lå under priserne fra begyndelsen af produktionsåret 1982. I øvrigt indtræffer der hvert år i juni et prisfald på det britiske marked, der er en helt naturlig følge af det store udbud på dette tidspunkt af produkter med forskellig oprindelse (Cypern, Grækenland, Spanien, Frankrig, Jersey, Tyrkiet).

14 I beslutningen af 1. juli 1983, hvorved den af Det forenede Kongeriges regering indgivne anmodning om beskyttelsesforanstaltninger blev afvist, anførte Kommissionen for det første,

»at det britiske marked for nye kartofler traditionelt bliver forsynet gennem import fra visse tredjelande, herunder Cypern, Egypten og Spanien. Importen fra Grækenland forventes i indeværende produktionsår kun at ville udgøre omkring 10 % af den samlede import«.

Kommissionen erkendte vel, at prisen på de græske varer var lavere end prisen på de konkurrerende varer, men anførte,

»at denne prisforskel, der skyldes, at de pågældende varer med deres forskellige oprindelse er af forskellige sorter og af forskellig kvalitet, næppe har påvirket prisudviklingen for britiske varer eller prisudviklingen for varer fra de vigtigste af de tredjelande, der forsyner det britiske marked, som er forblevet på samme niveau i de sidste ti år. Det bemærkes særlig, at priserne på britiske varer er betydelig højere end dem, der blev noteret i samme tidsrum i produktionsåret 1981, der er sammenligneligt med det nuværende«.

15 Det bemærkes, at disse vurderinger hviler på korrekt bedømte faktiske omstændigheder. Det fremgår således af statistiske oplysninger fra Potatoes Marketing Board, at importen fra Grækenland til det britiske marked i tidsrummet fra den 1. til den 11. juni 1983 var på 220 tons af et samlet salg på 34 675 tons, og i tidsrummet fra den 11. til den 17. juni på 3 754 tons af et samlet salg på 35 302 tons. Først i ugen fra den 18. til den 24. juni nåede importen op på 10 402 tons af et samlet salg på 42 516 tons.

16 Det må i betragtning af dette talmateriale herefter lægges til grund, at Kommissionen med rette kunne fastslå, at selv om priserne på græske kartofler var lavere end priserne på konkurrerende varer, kunne de på grund af de små mængder, der var tale om, ikke have forårsaget et generelt prisfald i tidsrummet forud for anmodningen om beskyttelsesforanstaltninger. Det kan herefter ikke antages, således som sagsøgerne har gjort gældende, at den bebudede tilførsel af store mængder af græske kartofler efter den 17. juni 1983 har kunnet få priserne til at falde fra den 7. juni 1983.

17 Det må herefter undersøges, om Kommissionen med rette kunne skønne, at de betydelige mængder græske kartofler, der ville blive importeret efter den 20. juni 1983, ikke ville medføre alvorlige forstyrrelser på det britiske marked.

18 Herom bemærkes, at Kommissionen ud fra de foregående års erfaringer med rette kunne antage, at uanset at omkring 30 000 tons græske kartofler ikke var blevet importeret, ville efterspørgslen på markedet, der i 1981 og 1982 i juni have fundet et leje på omkring 90 000 tons, have medført, at disse kartoflers andel af markedet ville være blevet udfyldt af kartofler med anden oprindelse, og at markedsforholdene ikke derved ville være blevet væsentligt ændret.

19 Endvidere kunne Kommissionen med rette tage hensyn til, at Det forenede Kongeriges regering i 1981, da markedspriserne lå endnu lavere, ikke mente, at det britiske marked var udsat for alvorlige forstyrrelser.

20 Det må herefter lægges til grund, at Kommissionen med rette kunne skønne, at det forudsete prisfald ikke ville være en »følge af samhandelen mellem Fællesskabet i dets nuværende udstrækning og Grækenland«, jfr. ordlyden af tiltrædelsesaktens artikel 130, stk. 2, tredje afsnit, og at den ikke ved at afvise at tillade beskyttelsesforanstaltninger har overskredet de skønsmæssige beføjelser, den har med hensyn til at vurdere forhold af økonomisk art.

21 Sagsøgerne har tillige gjort gældende, at der med hensyn til eksporten af græske kartofler har foreligget former for samordnet praksis mellem de græske producenter og eksportører i strid med EØF-traktatens artikel 85, og at Kommissionen i medfør af artikel 3 i Rådets forordning nr. 17/62, om nødvendigt på eget initiativ, burde have konstateret, at der forelå en overtrædelse af gældende bestemmelser, idet den efter at have fastslået, at de pågæl-

dende virksomheder ikke opfyldte de i Rådets forordning nr. 26/62 indeholdte betingelser, burde have pålagt dem at bringe overtrædelsen til ophør.

22 I deres korrespondance med Kommissionen har sagsøgerene imidlertid aldrig til støtte for, at der skulle være sket en overtrædelse af konkurrencereglerne, angivet nogen faktiske og retlige omstændigheder, der kan godtgøre, at der forelå aftaler i strid med EØF-traktatens artikel 85. De argumenter, som sagsøgerne under nærværende sag har fremført, og de dokumenter, de har fremlagt, vil under alle amstændigheder ikke kunne tages i betragtning ved vurderingen af Kommissionens adfærd, der udelukkende må bedømmes på grundlag af de oplysninger, Kommissionen rådede over på det tidspunkt, da den blev anmodet om at give tilladelse til, at der indførtes beskyttelsesforanstaltninger.

23 Kommissionen har endvidere under retsmødet anført, at den ikke forholdt sig passiv, da sagsøgerne hævdede, at der forelå aftaler i strid med traktatens konkurrenceregler, men at den sendte en inspektør til Grækenland, der imidlertid ikke fandt holdepunkter for at antage, at der forelå nogen aftaler mellem virksomheder i kartoffelbranchen.

24 Det vil herefter ikke kunne bebrejdes Kommissionen, at den ikke traf nogen beslutning i medfør af artikel 3 i forordning nr. 17/62.

25 Tiltrædelsesaktens artikel 131, hvorefter Kommissionen indtil »udløbet af gyldighedsperioden for de i henhold til denne akt i hvert enkelt tilfælde fastsatte overgangsforanstaltninger« efter anmodning af en medlemsstat eller en anden interesseret part kan rette henstillinger til den, der foretager dumping, med henblik på at bringe denne til ophør, findes også at være uden betydning. Det må nemlig i mangel af overgangsforanstaltninger for nye kartofler antages, at traktatens almindelige regler finder anvendelse med hensyn til denne vare.

26 Sagsøgerne har endvidere anført, at Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, også kunne have truffet beslutning om, at Grækenland skulle ophæve støtten til eksport af kartofler.

27 Domstolen finder det upåkrævet at tage stilling til, om denne støtte faktisk forelå, hvorved der til det anførte alene skal bemærkes, at »bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler [kun] finder ... anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette«, jfr. EØF-traktatens artikel 42, og at det fremgår af artikel 4 i Rådets forordning nr. 26/62, hvorefter artikel 93, stk. 1 og 3, finder anvendelse på landbrugsvarer, at noget sådant ikke er sket med hensyn til artikel 92 om forbud mod statsstøtte og med hensyn til artikel 93, stk. 2, hvorefter Kommissionen kan pålægge en stat at ophæve eller ændre støtteforanstaltninger. Da der ikke findes nogen fælles markedsordning for kartofler, er det for nærværende kun den førnævnte artikel 4, der finder anvendelse på denne vare.

28 Endelig har sagsøgerne anført, at EØF-traktatens artikel 46 indeholder en selvstændig hjemmel for Kommissionen til bl.a. at fastsætte en udligningsafgift for varer, der indføres, med henblik på at genoprette den konkurrencemæssige ligevægt, såfremt denne trues på grund af »en national markedsordning eller en anden indenlandsk regulering med tilsvarende virkning, som i konkurrencemæssig henseende påvirker en lignende produktion i en anden Medlemsstat«.

29 På grundlag af de ovenfor anførte betragtninger, navnlig bemærkningerne om betingelserne for at anvende beskyttelsesforanstaltninger i medfør af akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse, findes det derfor at måtte lægges til grund, at den konkurrencemæssige ligevægt på det britiske og franske marked, jfr. EØF-traktatens artikel 46, ikke er blevet således truet, at det kunne have berettiget til at indføre udligningsafgifter i medfør af denne bestemmelse.

30 Den konkurrencemæssige ligevægt på det tyske marked kan heller ikke antages at være blevet truet, hvorved bemærkes, at Forbundsrepublikkens regering ikke anmodede om tilladelse til at indføre beskyttelsesforanstaltninger. Det bemærkes endvidere, at når betingelserne for at anvende EØF-traktatens artikel 46 ikke var opfyldt for så vidt angår det britiske marked, hvor importen af græske nye kartofler udgjorde 12,6 % af den samlede import, må dette så meget desto mere gælde det tyske marked, hvor importen af græske nye kartofler ikke oversteg 5 % af den samlede import.

31 Det må herefter fastslås, at Kommissionen ikke var forpligtet til at træffe nogen af de forskellige foranstaltninger, som sagsøgerne finder burde være truffet.

32 Sagsøgte må herefter frifindes.

Sagens omkostninger

33 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Bosco O'Keeffe Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman
Fuldmægtig

G. Bosco
Formand for første afdeling