ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 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 en anderen tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Aansprakelijkheid voor weigering vrijwaringsmaatregel — Aardappelmarkt"

Zaak 289/83

Samenvatting

1. *Niet-contractuele aansprakelijkheid — Invoer van goedkope nieuwe aardappelen uit Griekenland — Stilzitten van Commissie*
   (EEG-Verdrag, artikelen 46 en 215, tweede alinea; Toetredingsakte Helleense Republiek, artikelen 130, lid 2, en 131; Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 3; Verordening nr. 26 van de Raad, artikel 4)

2. *Toetreding van nieuwe Lid-Staten tot de Gemeenschappen — Helleense Republiek — Landbouw — Vrijwaringsclausule — Voorwaarde voor toepassing — Beoordeling door Commissie*
   (Toetredingsakte Helleense Republiek, artikel 130, lid 2)

In zaak 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, te Saint-Meloir-des-Ondes,
2. Association des primeuristes de la région malouine, te Cancale,
3. Union des coopératives de Paimpol et Tréguier, te Paimpol,
4. Coopérative agricole „La Paimpolaise", te Paimpol,
5. Coopérative des agriculteurs de Bretagne, te Landerneau,
6. Socoprim — Syndicat indépendant des primeuristes, te Saint-Pol-de-Léon,
7. Sypa — Syndicat spécialisé de producteurs de légumes de l'Armor, te Plouescat,
8. Union des coopératives agricoles du Nord-Finistère, te Saint-Pol-de-Léon,

1 — Procestaal: Frans.

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

vertegenwoordigd door D. Schmidt, advocaat te Straatsburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van G. Harles, advocaat aldaar, Centre Louvigny, Rue Philippe-II 34 B IV,

verzoekers,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door F. Lamoureux, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Beschel, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een vordering krachtens artikel 215 EEG-Verdrag tot vergoeding van de schade die verzoekers zouden hebben geleden doordat de Commissie heeft nagelaten om toepassing te geven aan de artikelen 46 en 93 EEG-Verdrag, de artikelen 130 en 131 van de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de verordeningen nrs. 17/62 en 26/62 van de Raad ten einde de Griekse aardappelexport te doen beëindigen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, A. O'Keeffe en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Volgens verzoekers bracht reeds in 1981 en 1982 verkoop beneden kostprijs van nieuwe aardappelen van Griekse oorsprong verstoringen teweeg op de desbetreffende markten van het Verenigd Koninkrijk en van de Bondsrepubliek Duitsland.

In de verwachting dat de Griekse exporteurs ook tijdens het verkoopseizoen 1983 op de gemeenschappelijke markt dumpingpraktijken zouden toepassen, verzochten de Franse organisaties van aardappelproducenten de Commissie op 5 april 1983 „alle noodzakelijke en doeltreffende maatregelen te nemen om een herhaling van de haar in 1981 en 1982 ter kennis gebrachte discriminatoire praktijken te voorkomen."

Bij telexbericht van 22 april 1983 antwoordde de Commissie, dat haar diensten het probleem aandachtig bestudeerden en dat passend gevolg zou worden gegeven aan het verzoek.

Op 2 juni 1983 deelden de Franse organisaties van aardappelproducenten de Commissie mee, dat de prijzen van nieuwe aardappelen op de Duitse, Britse en Franse markt aan het instorten waren als gevolg van de invoer van Griekse aardappelen die, naar hun zeggen door de Griekse regering werden gesubsidieerd. Op dezelfde dag verzocht de Franse regering de Commissie, op zo kort mogelijke termijn de nodige maatregelen te nemen om aan deze situatie een einde te maken.

Op 9 juni 1983 verzocht de Franse regering de Commissie, vrijwaringsmaatregelen vast te stellen ten aanzien van de uit Griekenland afkomstige nieuwe aardappelen. Op 20 juni 1983 deed de regering van het Verenigd Koninkrijk een soortgelijk verzoek. Deze verzoeken willigde de Commissie niet in.

Op 20 juni 1983 stelden twee verenigingen van aardappelproducenten, de „Société d'initiatives et de coopération agricoles", te Kerisnel en Saint-Pol-de-Léon, en de „Société interprofessionnelle des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine", te Saint-Meloir-des-Ondes, beroep in op grond van zowel artikel 175 als artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag (zaak 114/83).

Een op 1 juli 1983 door deze twee vennootschappen ingediend verzoek om voorlopige maatregelen werd door de president van het Hof bij beschikking van 12 juli 1983 afgewezen; hierop zagen deze vennootschappen af van hun vordering, voor zover zij was gebaseerd op artikel 175 EEG-Verdrag.

Bij „memorie van repliek tevens houdende verklaring inzake vrijwillige tussenkomst als zelfstandige partij" door verzoekers' advocaat op 2 september 1983 in zaak 114/83 ingediend, verzoch-

ten 25 andere Franse organisaties van aardappelproducenten om tussenkomst in de procedure als zelfstandige partij.

Bij beschikking van 19 oktober 1983 wees het Hof het verzoek om tussenkomst af, op grond dat de hierin geformuleerde conclusies buiten het kader van het oorspronkelijke beroep vielen en dat, voor zover zij strekten ter ondersteuning van de conclusies van verzoeksters, verzoekers in interventie geen belang hadden ten aanzien van de conclusies van een van beide partijen in het hoofdgeding.

Op 23 december 1983 hebben de 25 vennootschappen wier verzoek om tussenkomst in zaak 114/83 was afgewezen, beroep ingesteld op grond van artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij beschikking van 20 juni 1984 heeft het de zaak naar de Eerste kamer verwezen.

Bij beschikking van 10 juli 1984, gegeven op grond van artikel 38, paragraaf 7, van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Hof (Eerste kamer) het beroep niet-ontvankelijk verklaard, voor zover het was ingesteld door de vennootschappen:

— Uni Pro Vend, te Marmande,

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

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

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

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

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

op genoemde datum hadden deze vennootschappen hun verzoek nog niet geregulariseerd door overlegging van hun statuten en van een bewijs van volmacht aan de advocaat.

II — Conclusies van partijen

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage:

— te verklaren dat de Gemeenschap ingevolge artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, tegenover verzoekers aansprakelijk is wegens onrechtmatig nalaten van de Commissie;

— de Gemeenschap te veroordelen om verzoekers voorshands een bedrag van FF 5 000 000 te betalen;

— een door het Hof aan te wijzen deskundige te benoemen die, na de nodige inlichtingen te hebben ingewonnen, de door verzoekers geleden boekhoudkundige, commerciële en financiële schade moet becijferen;

— verzoekers het recht te verlenen om het bedrag van de hun toekomende schadevergoeding definitief vast te stellen na neerlegging van het deskundigenrapport;

— verweerster te verwijzen in de kosten van het geding, met inbegrip van de reiskosten, kosten in verband met de samenstelling van het dossier, en het honorarium van de advocaat.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

De ontvankelijkheid van het beroep

De *Commissie* werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, stellende dat verzoekers niet hebben aangetoond een eigen procesbelang te hebben. Verzoekers hebben niet aangetoond, dat zij de hoedanigheid van producent bezitten of een produktie-coöperatie vormen; in werkelijkheid doen zij als beroepsverenigingen wier statutaire doel de handel in groente en fruit is, een collectief recht gelden op schadevergoeding ter zake van persoonlijke vermogensbelangen van de bij hen aangesloten producenten, hetgeen in de rechtspraak van het Hof niet wordt erkend. Zelfs indien het procesbelang van verzoekers als producenten zou vaststaan, zouden zij nog geen vergoeding kunnen vorderen van een schade die alle Franse producenten van nieuwe aardappelen lijden. Zou hun daarentegen een procesbelang worden toegekend, in hun hoedanigheid van handelsvennootschappen, dan zou in de beschouwing moeten worden betrokken dat zij niet hebben aangegeven hoe de gestelde schade rechtsstreeks verband houdt met hun statutaire werkzaamheden.

Verzoekers antwoorden, dat zij blijkens hun statuten producentenorganisaties zijn die de produkten van de producenten in eigendom ontvangen en op de groothandelsmarkten verkopen. Ook stellen zij, geen vergoeding te vorderen van de schade van de gezamenlijke producenten, maar van de schade die zij zelf hebben geleden.

Ten gronde

Verzoekers verklaren dat de Griekse aardappelexporten in het verkoopseizoen 1983 door de Griekse staat werden gesubsidieerd in het kader van een samenwerkingsverband bestaande uit de staat, de producenten en tussenpersonen (in casu de vennootschap Agrex) en dat deze uiterst goedkope exporten tot een ernstige crisis op de Franse, Duitse en Britse markt hebben geleid.

De door Griekenland aan zijn exporteurs toegekende steun is in strijd met zowel het EEG-Verdrag en de uitvoeringsbepalingen, als met de Toetredingsakte van Griekenland, aangezien deze steunmaatregelen tot een ernstige discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap leiden, een soortgelijke produktie van een andere Lid-Staat bij de mededinging nadelig beïnvloeden, de mededinging vervalsen door de Griekse exporteurs ook op de Britse, Duitse en Franse markt te begunstigen, en ten slotte aangezien zij, in strijd met het degressiviteitsbeginsel in artikel 69 van de Toetredingsakte, van 1981 tot 1983 zijn toegenomen in plaats van afgenomen.

De Commissie was wel degelijk op de hoogte van deze schendingen, doch liet ten onrechte na stappen te ondernemen, ofschoon zij over de middelen beschikte om het EEG-Verdrag en de Toetredingsakte te doen naleven.

Deze middelen zijn onder meer:

— vrijwaringsmaatregelen in de zin van artikel 130 van de Toetredingsakte. Alle voorwaarden voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen waren aanwezig: de omvang van de invoer vanuit Griekenland was zeer groot en bedroeg in Groot-Brittannië gedurende de tweede helft van juni 1983, 25 tot 35 % van de totale Britse invoer van nieuwe aardappelen; de prijzen van de Griekse aardappelen waren lager dan die van de produkten van vergelijkbare kwaliteit uit de an-

dere Lid-Staten; de marktverstoringen waren door deze invoer veroorzaakt, hetgeen blijkt uit het feit dat bijvoorbeeld op de Londense markt de prijzen tot de eerste week van juni stabiel waren gebleven, hoewel er vrij grote voorraden bewaaraardappelen beschikbaar waren, en dat zij — aldus verzoekers — eerst zijn ingestort na de invoer van grote hoeveelheden Griekse nieuwe aardappelen;

— aanbevelingen krachtens artikel 131 van de Toetredingsakte, gericht tot degene die zich schuldig maakt aan dumpingpraktijken, „ten einde daaraan een eind te maken";

— maatregelen als bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 17/62, waarbij de Commissie zelfs ambtshalve kan vaststellen dat er sprake is van schending van de mededingingsregels;

— de vaststelling, zelfs ambtshalve, krachtens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 26/62 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten, dat bepaalde overeenkomsten, besluiten en gedragingen ingevolge artikel 2, lid 1, van deze verordening buiten het toepassingsgebied van artikel 85, lid 1, vallen;

— besluiten als bedoeld in artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag, waarbij wordt bepaald dat een Lid-Staat een steunmaatregel die niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, moet opheffen of wijzigen;

— besluiten als bedoeld in artikel 46 EEG-Verdrag strekkende tot herstel van de mededinging, die nadelig is beïnvloed door „een nationale marktorganisatie" van een produkt in een Lid-Staat.

Het feit dat tegen Griekenland een procedure wegens niet-nakoming in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag is ingeleid, op grond dat de steunmaatregelen niet zijn aangemeld, doet niet af aan de conclusie dat de Commissie de haar ter beschikking staande mogelijkheden niet heeft aangewend. Bedoelde procedure werd immers ingeleid op 4 juli 1983, terwijl de bezwaren tegen de Griekse steunmaatregelen haar reeds in 1981 en 1982 ter kennis waren gebracht en reeds op 5 april 1983 de aandacht van de Commissie was gevestigd op de mogelijkheid dat voor het verkoopseizoen 1983 andermaal steun zou worden toegekend en haar uiterlijk op 2 juni 1983 was meegedeeld, dat metterdaad steun werd toegekend.

Door het stilzitten van de Commissie was het concurrentievermogen van verzoekers op de Franse, Britse en Duitse markt voor nieuwe aardappelen verstoord en bleef deze situatie bestaan. Het uitblijven van enig initiatief van de Commissie druist in tegen artikel 155 EEG-Verdrag, dat haar de verplichting oplegt, toe te zien op de toepassing van dit Verdrag, en is dus een gekwalificeerde schending van het gelijkheidsbeginsel dat van hogere orde is, hetgeen haar onrechtmatige handelwijze des te erger maakt.

Bijgevolg zijn verzoekers gerechtigd, de Gemeenschap krachtens artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag aansprakelijk te stellen voor het onrechtmatig gedrag van de Commissie bestaande in een onrechtmatig en bewust nalaten.

Het is komen vast te staan dat de Griekse aardappelen, die dankzij overheidssteun tegen uiterst lage prijzen werden aangeboden, een instorting van de prijzen op de Engelse, Duitse en Franse markt hebben veroorzaakt, en dat dit verzoekers verplichtte met verlies te verkopen dan wel van export af te zien. Aangezien deze situatie had kunnen

worden voorkomen, indien de Commissie had toegezien op de naleving van de bepalingen van het EEG-Verdrag en van de Toetredingsakte, is de Gemeenschap gehouden, de door verzoekers geleden schade te vergoeden. Het argument dat de Franse producenten de schade hadden kunnen beperken door het rooien van de nieuwe aardappelen uit te stellen en ze pas later als bewaaraardappelen op de markt te brengen, is volkomen ongegrond. Men kan immers redelijkerwijs van de Franse producenten niet verwachten dat zij de zeer winstgevende markt van nieuwe aardappelen opgeven om gesubsidieerde importen vanuit Griekenland mogelijk te maken.

De schade die de Franse producenten hebben geleden als gevolg van de invoer van Griekse aardappelen, die tegen zeer lage prijzen op de markten van de Lid-Staten zijn verkocht, is zowel het gevolg van geringere export naar het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland als van de inkomstenderving door de crisissituatie op de markt. Zij bedraagt FF 94 894 410 wegens omzetverlies en FF 7 000 000 wegens het wegvallen van uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland. Voor de weggevallen uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk wordt geen precies bedrag genoemd.

Verzoekers zijn voornemens later, elk voor wat henzelf betreft, de bescheiden over te leggen waaruit blijkt hoeveel hun aandeel bedraagt in de door de Franse producenten geleden schade.

De *Commissie* beantwoordt de argumenten van verzoekers als volgt:

1. zij was geenszins verplicht een maatregel te nemen op grond van de in het beroep genoemde bepalingen;

2. gesteld al dat zij gemeenschapsrechtelijke bepalingen heeft geschonden, dan is het geen schending van een hogere, ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel;

3. niet bewezen is dat er sprake is van een reële schade; in elk geval bestaat er geen oorzakelijk verband tussen de beweerde schending en de schade.

Wat het eerste punt betreft, gaat zij nader in op de door verzoekers genoemde bepalingen.

Dat geen toepassing is gegeven aan de vrijwaringsclausule in artikel 130 van de Toetredingsakte, heeft, aldus de Commissie, te maken met het feit dat er geen sprake was van enige „enstige storing" van de markt, die de invoering van een compenserende heffing dan wel de schorsing van de betrokken exporten had kunnen rechtvaardigen.

Zij betoogt inzonderheid:

— dat Griekse nieuwe aardappelen niet meer dan 5 % van de totale invoer van de Lid-Staten van de Gemeenschap en 10 % van het intracommunautaire handelsverkeer uitmaken;

— dat de Griekse prijzen van de aardappelen doorgaans niet lager zijn dan die van produkten van dezelfde kwaliteit, afkomstig uit de andere Lid-Staten;

— dat in 1983 zelfs nog eind juni aanzienlijke hoeveelheden bewaaraardappelen waren opgeslagen, die veel goedkoper waren dan de nieuwe aardappelen en dat ten gevolge van de betrekkelijk lage temperaturen de consumenten de voorkeur gaven aan eerstbedoelde aardappelen, zodat de prijs van de nieuwe aardappelen sterk is gedaald.

Op grond daarvan komt de Commissie tot de slotsom dat de situatie op de markt, gelet op de geringe hoeveelheden waarom het ging, haar niet gebood een zo uitzonderlijke maatregel te nemen als het doen beëindigen of het belasten van de import uit Griekenland.

Artikel 131 van de Toetredingsakte is volgens de Commissie niet van toepas-

sing op nieuwe aardappelen; daarop kan alleen een beroep worden gedaan met betrekking tot produkten, waarvoor in de Toetredingsakte overgangsmaatregelen dan wel van het EEG-Verdrag afwijkende maatregelen zijn voorzien, wat voor de onderhavige produkten niet het geval is.

Artikel 3 van verordening nr. 17/62 houdt voor de Commissie niet de verplichting in een einde te maken aan de vastgestelde inbreuk; verzoekers hebben overigens nooit een op dit artikel gebaseerd verzoek tot de Commissie gericht. Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 26/62 betreft enkel de wijze van toepassing van lid 2 van hetzelfde artikel, dat zelf weer de werkingssfeer van artikel 85, lid 1, beperkt voor de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten. Uit deze bepaling kan derhalve geen verplichting voor de Commissie worden afgeleid om de haar ter kennis gebrachte praktijken te doen beëindigen.

Bovendien zijn de beweringen van verzoekers over de activiteiten van Agrex ongefundeerd; dit lichaam houdt zich namelijk bezig met de handel in citrusvruchten en niet met de handel in nieuwe aardappelen.

Met betrekking tot artikel 93, lid 2, herinnert de Commissie eraan dat vorengenoemde verordening nr. 26/62 niet voorziet dat deze bepaling van toepassing is op de landbouw. Gesteld al dat deze bepaling ten minste van toepassing is op de produkten die niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, dient overigens te worden gewezen op het feit dat het Hof bij beschikking van 11 juli 1979, in zaak 59/79, een beroep wegens nalaten tegen de Commissie, die een steunmaatregel niet onverenigbaar met artikel 92 had verklaard, niet-ontvankelijk heeft verklaard. Bovendien heeft de Griekse regering, volgens de door de Commissie ingewonnen inlichtingen, in 1983 afgezien van haar aanvankelijk voornemen om aan het eind van het verkoopseizoen voor nieuwe aardappelen uitvoersubsidies toe te kennen.

Ten slotte stelt de Commissie, dat zo artikel 46 na het einde van de overgangsperiode nog van toepassing mocht zijn, verzoekers in elk geval niet hebben aangetoond, dat de Griekse produkten „onder een nationale marktorganisatie vallen of onder een binnenlandse regeling van gelijke werking welke een gelijksoortige produktie in een andere Lid-Staat bij de mededinging nadelig beïnvloedt."

Wat het tweede punt betreft, herinnert de Commissie, ten overvloede, aan de ruime beoordelingsvrijheid die haar krachtens 's Hofs rechtspraak toekomt, inzonderheid ten aanzien van de toepassing van artikel 226 EEG-Verdrag, dat dezelfde strekking heeft als artikel 130 van de Toetredingsakte van de Helleense Republiek.

Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat de Gemeenschap voor de uitoefening van zulk een bevoegdheid slechts aansprakelijk kan worden gesteld in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een hogere, ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel. Verzoekers hebben zich evenwel niet beroepen op de schending van enig algemeen beginsel van gemeenschapsrecht en hebben evenmin aangetoond dat de vermeende schending het gevolg is van een materiële vergissing of van kennelijke dwaling van de Commissie.

Ten slotte is er volgens de Commissie geen reële schade, daar de in 1983 vastgestelde prijsschommelingen volgens haar niet uitzonderlijk zijn. Deze schommelingen zijn een gegeven dat de producenten van zulk een conjunctuurgevoelig produkt — inzonderheid waar het de weersomstandigheden betreft —, zolang een gemeenschappelijke marktordening ontbreekt, in hun ramingen moeten verdisconteren. De Commissie kan voor nieuwe aardappelen geen stabiele prijzen garanderen, en is derhalve niet verplicht de schade ten gevolge van de derving van de verwachte winst of — meer algemeen — van de handelsrisico's, te vergoeden.

Volgens de Commissie is het niet een bijzondere schade en lijkt het overigens geen rechtstreekse schade, aangezien verzoekers zelf hebben bijgedragen tot het ontstaan ervan door de nieuwe aardappelen onmiddellijk te rooien in plaats van ze later als bewaaraardappelen op de markt te brengen.

Het is geenszins komen vast te staan dat de prijsdaling op de belangrijkste markten van bestemming is te wijten aan de prijzen van de Griekse aardappelen; in werkelijkheid is de crisis veroorzaakt door de grote voorraden bewaaraardappelen en door de concentratie van het aanbod van aardappelen van diverse herkomst in juni 1983.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 11 oktober 1984 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 28 november 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 oktober 1983, hebben de vennootschap 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, te Saint-Meloir-des-Ondes, en 18 andere Franse organisaties van producenten van nieuwe aardappelen beroep ingesteld strekkende tot schadevergoeding in de zin van artikel 215 EEG-Verdrag.

2 Verzoekers vorderen vergoeding van de schade die zij zouden hebben geleden, doordat de Commissie, huns inziens ten onrechte, heeft nagelaten de noodzakelijke maatregelen te nemen om de invoer van Griekse nieuwe aardappelen op de Duitse, Britse en Franse markt te doen beëindigen, dan wel de Griekse regering te verplichten de steun die zij zou hebben toegekend voor de export van nieuwe aardappelen, te staken. Het verzuim van de Commissie zou ertoe hebben geleid dat de prijzen op voormelde markten instortten, zulks ten gevolge van de grote hoeveelheden Griekse nieuwe aardappelen die op die markten zouden zijn ingevoerd, en zou de betrokkenen ernstige schade hebben toegebracht, aangezien zij de Franse aardappelen niet meer op bedoelde markten zouden hebben kunnen verkopen en zij verplicht zouden zijn geweest deze te vernietigen.

3 De Commissie heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, op grond dat verzoekers, die in de eerste plaats al niet zouden hebben aangetoond dat zij producenten of produktiecoöperaties zijn, in werkelijkheid een collectief recht op schadevergoeding zouden doen gelden ter zake van per-

soonlijke vermogensbelangen van de aangesloten producenten, terwijl het Hof in zijn arresten het bestaan van zulk een recht niet erkent (arrest van 18. 3. 1975, zaak 72/74, Union Syndicale, Jurispr. 1975, blz. 401).

4 Uit de conclusies van verzoekers blijkt evenwel niet, dat het hun bedoeling is, in hun hoedanigheid van producent op te treden, en evenmin is het mogelijk, deze hoedanigheid af te leiden uit hun statuten die zij bij de processtukken hebben gevoegd. Verzoekers verklaren daarentegen, dat zij de hoedanigheid van producentengroepering bezitten: zij ontvangen de produkten van de producenten in eigendom en verkopen deze produkten op de groothandelsmarkten. Ook hebben zij gepreciseerd, dat zij geen vergoeding vorderen van de schade van de gezamenlijke aangesloten producenten, maar van de schade die zij zelf hebben geleden.

5 Zo gezien kan verzoekers niet het recht worden ontzegd om een actie tot schadevergoeding in te stellen, voor zover de actie is gebaseerd op de schade die zij in hun hoedanigheid van handelaar in nieuwe aardappelen zouden hebben geleden.

6 De door verzoekers tot staving van hun beroep aangevoerde middelen berusten in de eerste plaats op de bewering dat de Commissie het gemeenschapsrecht heeft geschonden doordat zij in een situatie die werd gekenmerkt door een massale export van Griekse nieuwe aardappelen, waarvoor bij de export staatssteun werd toegekend, heeft nagelaten maatregelen te nemen die de negatieve gevolgen van deze situatie ongedaan hadden kunnen maken.

7 Tot de maatregelen die de Commissie volgens verzoekers had kunnen nemen, behoort om te beginnen de Vrijwaringsmaatregel van artikel 130, lid 2, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassing van de Verdragen. De derde alinea van deze bepaling luidt als volgt:

„Wanneer op het gebied van de landbouw de markt van een Lid-Staat ernstige storingen ondervindt of dreigt te ondervinden door het handelsverkeer tussen de Gemeenschap in haar huidige samenstelling en Griekenland, spreekt de Commissie zich over het verzoek om toepassing van de nodige maatregelen door een Lid-Staat uit binnen 24 uur na ontvangst van het verzoek. De aldus getroffen maatregelen zijn onmiddellijk van toepassing en daarbij wordt rekening gehouden met de belangen van alle betrokken partijen en met name met de vervoersvraagstukken."

8 Ofschoon verzoekers staande houden, dat op drie nationale markten, te weten die van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de in artikel 130, lid 2, genoemde omstandigheden heersten, blijkt uit de processtukken dat slechts twee Lid-Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, respectievelijk op 9 en 20 juni 1983, hebben verzocht om vrijwaringsmaatregelen te mogen nemen.

9 Het verzoek de Franse regering was niet gebaseerd op ernstige storingen ten gevolge van de invoer in Frankrijk van Griekse aardappelen, maar op de massale verkoop van Griekse aardappelen in andere landen, met name op de Britse markt. Deze verkoop zou de uit Frankrijk afkomstige aardappelen van de Britse markt hebben verdreven, zodat de aardappelen die niet meer in het Verenigd Koninkrijk konden worden afgezet, een extra belasting vormden voor de Franse markt.

10 Mitsdien blijkt het risico van een storing van de Franse markt niet los te kunnen worden beschouwd van de problemen op de Britse markt die een vermindering van de afzet van Franse aardappelen tot gevolg hadden. Het vraagstuk van de eventuele toepassing van vrijwaringsclausules dient derhalve voornamelijk te worden onderzocht in relatie tot de situatie op de Britse markt.

11 Zowel de hoeveelheden aardappelen uit Griekenland als hun prijsniveau achtte de Commissie niet van dien aard dat zij de Britse markt ernstig verstoorden of konden verstoren. Tijdens de procedure voor het Hof betoogde zij, dat de instorting van de prijzen op de Britse markt in werkelijkheid was te wijten aan de zeer grote voorraden bewaaraardappelen en de concentratie van het aanbod van verschillende herkomst in een zeer korte tijdsspanne. Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie op grond van de haar op 20 juni 1983 ter beschikking staande gegevens terecht de betrokken maatregelen niet heeft genomen.

12 Om te beginnen zij opgemerkt, dat de oogst van bewaaraardappelen in de herfst van 1982 overvloedig was, zodat er aan het begin van het verkoopseizoen voor nieuwe aardappelen nog grote voorraden bewaaraardappelen waren; dit blijkt uit het feit dat volgens de door de Commissie overgelegde statistieken van het Britse ministerie van Landbouw op 22 juni 1983 nog een hoeveelheid van circa 60 000 ton bewaaraardappelen resteerde, terwijl deze hoeveelheid op 22 juni 1982 slechts circa 30 000 ton bedroeg.

13 De aanwezigheid van grote hoeveelheden bewaaraardappelen, waarvan de prijs in de regel een derde bedraagt van die van nieuwe aardappelen, moet de prijs van nieuwe aardappelen wel sterk beïnvloeden. Uit bovengenoemde statistieken kan worden opgemaakt dat reeds aan het begin van het verkoopseizoen 1983, dus lang voordat de Griekse aardappelen op de markt werden gebracht, de prijzen van nieuwe aardappelen lager waren dan de prijzen aan het begin van het verkoopseizoen 1982. Op de Britse markt dalen de prijzen overigens elk jaar in juni; een volkomen normaal gevolg van de in die periode optredende concentratie van het aanbod van verschillende herkomst (Cyprus, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Jersey, Turkije).

14 In haar besluit van 1 juli 1983, houdende afwijzing van het verzoek van de Britse regering om toepassing van vrijwaringsmaatregelen, overwoog de Commissie vooreerst:

„de Britse markt van nieuwe aardappelen wordt traditioneel bevoorraad door importen uit bepaalde derde landen, zoals Cyprus, Egypte en Spanje; in het huidige verkoopseizoen bedragen de geraamde importen uit Griekenland niet meer dan circa 10 % van de totale invoer."

Zij erkende dat de prijs van de Griekse aardappelen lager was dan die van de concurrerende aardappelen, doch zij stelde zich op het standpunt:

„dat dit verschil, dat het gevolg is van de soortelijke en de kwalitatieve eigenschappen van de produkten van diverse oorsprong, nagenoeg geen invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de prijzen van de Britse aardappelen of van die uit de belangrijkste derde landen die aardappelen leveren. In de afgelopen tien jaar zijn de prijzen op hetzelfde niveau gebleven. Met name de Britse prijzen liggen duidelijk hoger dan in dezelfde periode van het verkoopseizoen 1981, dat veel gemeen heeft met het huidige verkoopseizoen."

15 Deze beoordelingen berusten op juiste feitelijke vaststellingen. Blijkens de statistieken van de Potatoes Marketing Board werd namelijk van 1 tot 11 juni 1983 220 ton Griekse aardappelen op de Britse markt ingevoerd op een totale op die markt afgezette hoeveelheid van 34 675 ton, en in de periode van 11 tot 17 juni 3 754 ton op een totaal van 35 302 ton. Eerst in de week van 18 tot 24 juni bereikte de Griekse import het peil van 10 402 ton op een totale afzet van 42 515 ton.

16 Gelet op deze cijfers kwam de Commissie terecht tot de slotsom dat zelfs indien de prijs van de Griekse aardappelen lager was dan die van de concurrerende aardappelen, de geringe hoeveelheden Griekse aardappelen onmogelijk een algemene prijsdaling hadden kunnen teweegbrengen in de periode voorafgaande aan het verzoek om toepassing van vrijwaringsmaatregelen. Evenmin kan men stellen, zoals verzoekers doen, dat de aankondiging dat na 17 juni 1983 een grote aanvoer van Griekse aardappelen werd voorzien, de prijzen reeds op 7 juni 1983 kon doen omslaan.

17 Vervolgens moet worden onderzocht, of de Commissie redelijkerwijs mocht menen, dat de aanzienlijke hoeveelheden Griekse aardappelen die na 20 juni 1983 zouden worden ingevoerd, niet tot ernstige storingen op de Britse markt zouden leiden.

18 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de Commissie op grond van haar in de loop van de voorgaande jaren opgedane ervaring ervan mocht uitgaan dat, zelfs wanneer zo'n 30 000 ton Griekse aardappelen niet waren ingevoerd, de vraag op de markt, die zich in 1981 en 1982 tijdens de maand juni op rond 90 000 ton had gestabiliseerd, ervoor zou hebben gezorgd dat daarvoor in de plaats aardappelen van elders zouden zijn aangevoerd, en dat de situatie op de markt niet merkbaar zou zijn gewijzigd.

19 Voorts mocht de Commissie rekening houden met het feit, dat in 1981, toen de marktprijzen nog lager waren, de Britse regering niet van oordeel was dat de Britse markt een ernstige storing ondervond.

20 Gelet op deze omstandigheden dient te worden geconcludeerd, dat de Commissie gegronde redenen had om te oordelen dat de voorzienbare prijsdaling niet het gevolg zou zijn van „het handelsverkeer tussen de Gemeenschap in haar huidige samenstelling en Griekenland", in de bewoordingen van artikel 130, lid 2, derde alinea, van de Toetredingsakte, en dat zij, door geen machtiging te verlenen voor de toepassing van een vrijwaringsmaatregel, de haar bij de beoordeling van gegevens van economische aard toegekende discretionaire bevoegdheid niet heeft overschreden.

21 Verzoekers betogen eveneens, dat de export van Griekse aardappelen het voorwerp was van onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen de Griekse producenten en exporteurs, hetgeen een inbreuk zou vormen op artikel 85 EEG-Verdrag, en dat de Commissie krachtens artikel 3 van verordening nr. 17/62 van de Raad ook ambtshalve de inbreuk had moeten vaststellen en, na te hebben vastgesteld dat de betrokken ondernemingen niet in

aanmerking kwamen voor de regeling van verordening nr. 26/62 van de Raad, hen had moeten verplichten daaraan een einde te maken.

22 In hun briefwisseling met de Commissie hebben verzoekers hun verklaringen betreffende de schending van de mededingingsregels evenwel nooit gestaafd met feitelijke of juridische gegevens, die het bestaan van met artikel 85 EEG-Verdrag onverenigbare overeenkomsten zouden aantonen. De door verzoeksters in het onderhavige geding aangevoerde argumenten in bij het dossier gevoegde documenten kunnen in elk geval niet in aanmerking worden genomen voor de toetsing van de handelwijze van de Commissie, die uitsluitend moet worden beoordeeld met inachtneming van de gegevens waarover zij ten tijde van het verzoek om toestemming voor de vaststelling van een vrijwaringsmaatregel beschikte.

23 Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting gepreciseerd, dat zij niet werkeloos is blijven toezien, toen verzoekers verklaarden dat er overeenkomsten bestonden die in strijd waren met de mededingingsregels van het Verdrag, doch een inspecteur naar Griekenland heeft gestuurd die evenwel geen gegevens betreffende het bestaan van overeenkomsten tussen ondernemingen in de sector nieuwe aardappelen heeft ontdekt.

24 Zo gezien, kan de Commissie niet worden verweten dat zij geen beschikking heeft genomen, als bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 17/62.

25 Evenmin terzake dienend is de verwijzing naar artikel 131 van de Toetredingsakte, volgens hetwelk de Commissie „tot het verstrijken van de geldigheidsduur van de in deze Akte voor elk geval vastgestelde overgangsmaatregelen" op verzoek van een Lid-Staat of van enige andere belanghebbende, aanbevelingen doet aan degene die zich aan dumpingpraktijken schuldig maakt, teneinde daaraan een eind te maken. Immers, waar voor nieuwe aardappelen geen enkele overgangsmaatregel is voorzien, moeten op dit produkt de gewone verdragsregels van toepassing worden geacht.

26 Verzoekers stellen, dat de Commissie eveneens krachtens artikel 93, lid 2, EEG-Verdrag had kunnen beslissen dat Griekenland de steunmaatregelen ten gunste van de aardappelexport diende op te heffen.

27 Het Hof behoeft zich niet uit te spreken over de vraag of deze steun inderdaad bestaat; wat dit middel betreft, volstaat het op te merken dat volgens artikel 42 EEG-Verdrag, „de bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging slechts in zoverre van toepassing zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten, als door de Raad zal worden bepaald"; artikel 4 van verordening nr. 26/62 van de Raad, verklaart echter wel artikel 93, leden 1 en 3, van toepassing op landbouwprodukten, doch niet artikel 92, dat steunmaatregelen van de staten verbiedt, en artikel 93, lid 2, waarin de Commissie de bevoegdheid wordt verleend om te bepalen dat een staat die steunmaatregelen moet opheffen of wijzigen. Daar aardappelen niet onder een gemeenschappelijke marktorganisatie vallen, gelden daarvoor tot dusverre uitsluitend de bepalingen van vorengenoemd artikel 4.

28 Volgens verzoekers heeft de Commissie tenslotte ingevolge artikel 46 EEG-Verdrag een eigen beslissingsbevoegdheid en is zij met name bevoegd, op de importen een compenserende heffing te leggen teneinde het mededingingsevenwicht te herstellen dat is verstoord door „een nationale marktorganisatie of een binnenlandse regeling van gelijke werking welke een gelijksoortige produktie in een andere Lid-Staat bij de mededinging nadelig beïnvloedt."

29 Gelet op de voorgaande overwegingen, inzonderheid die welke de voorwaarden betreffen, die moeten zijn vervuld voor de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen op grond van de Toetredingsakte van de Helleense Republiek, dient te worden vastgesteld dat het mededingingsevenwicht in de zin van artikel 46 EEG-Verdrag op de Britse en de Franse markt niet zodanig lijkt te zijn verstoord dat de invoering van compenserende heffingen krachtens bedoelde bepaling gerechtvaardigd is.

30 Evenmin kan men stellen, dat het mededingingsevenwicht gevaar liep op de Duitse markt, waarvoor de regering van de Bondsrepubliek overigens geen verzoek had gedaan om vrijwaringsmaatregelen te mogen vaststellen. Indien op de Britse markt, waar de invoer van nieuwe Griekse aardappelen was opgelopen tot 12,6 % van de totale invoer al niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 46 EEG-Verdrag, dan kon dit a fortiori niet het geval zijn op de Duitse markt, waar de invoer van nieuwe Griekse aardappelen niet meer dan 5 % van het totaal bedroeg.

31 Mitsdien moet worden geconcludeerd, dat de Commissie niet verplicht was één van de maatregelen te nemen die verzoekers haar verwijten niet te hebben genomen.

32 Het beroep moet derhalve worden verworpen

Kosten

33 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep.

2. Verwijst verzoekers in de kosten van het geding.

Bosco O'Keeffe Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 1984.

De griffier
voor deze

D. Louterman
Administrateur

De president van de Eerste kamer

G. Bosco