DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
11. februar 1999 *

I sag C-390/95 P,

Antillean Rice Mills NV, Bonaire (De Nederlandske Antiller),

European Rice Brokers AVV, Oranjestad (Aruba)

og

Guyana Investments AVV, Oranjestad (Aruba),

ved advokaterne P. Glazener, Amsterdam, W. Knibbeler, Rotterdam, og J. Pel, Amsterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat M. Loesch 11, rue Goethe,

appellanter,

angående appel af dom afsagt den 14. september 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Fjerde Udvidede Afdeling) i de forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305, hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

* Processprog: nederlandsk.

de andre parter i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter E. Lasnet og Th. van Rijn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Huber og G. Houttuin, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

Den Italienske Republik ved statens advokat D. Del Gaizo og med valgt adresse på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

Den Franske Republik,

intervenienter i første instans,

og

Trading & Shipping Co. Ter Beek BV, Amsterdam,

Alesie Curaçao NV, Willemstad (Curaçao, De Nederlandske Antiller),

sagsøgere i første instans,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne G. F. Mancini, J. L. Murray (refererende dommer), H. Ragnemalm og K. M. Ioannou,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 5. marts 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Antillean Rice Mills N. V., European Rice Brokers AVV og Guyana Investments AVV ved P. Glazener, W. Knibbeler og J. Pel, af Kommissionen ved E. Lasnet og Th. van Rijn, af Rådet ved J. Huber og G. Houttuin, af Den Franske Republik ved konsulent C. Chavance, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Den Italienske Republik ved D. Del Gaizo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. april 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. december 1995 har Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV og Guyana Investments AVV (herefter »appellanterne«) i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 14. september 1995 af Retten i Første Instans (forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning 93/127/EØF af 25. februar 1993 om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller (EFT L 50, s. 27, herefter »den anfægtede beslutning«), og i øvrigt frifandt Kommissionen.

2 Med hensyn til de relevante retsregler i sagerne for Retten, fastslog denne følgende:

»1De Nederlandske Antiller er et af de oversøiske lande og territorier (herefter 'OLT'), der er associeret med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab. Reglerne om OLT's associering med Fællesskabet findes i EF-traktatens fjerde del (herefter 'traktaten') og i Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 (EFT L 263, s. 1, herefter 'OLT-afgørelsen'), der blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 136, stk. 2.

2 I traktatens artikel 133, stk. 1, er det bestemt, at varer med oprindelse i OLT ved indførsel til medlemsstaterne nyder godt af den fuldstændige afskaffelse af told mellem medlemsstaterne, som gradvis finder sted i overensstemmelse med traktatens bestemmelser. Artikel 101, stk. 1, i OLT-afgørelsen indeholder en bestemmelse om, at varer med oprindelse i OLT fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet. I samme artikels stk. 2 er det desuden bestemt, at varer, som ikke har oprindelse i OLT, og som frit kan omsættes i et OLT, og som genudføres i uændret stand til Fællesskabet, fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet, såfremt der for varerne i det pågældende OLT er betalt told eller afgifter med til-

svarende virkning på et niveau, som mindst svarer til den told, som i Fællesskabet opkræves ved indførsel af disse varer med oprindelse i tredjelande, som er omfattet af en mestbegunstigelsesklausul, og såfremt varerne ikke har været omfattet af hel eller delvis fritagelse for eller godtgørelse af told eller afgifter med tilsvarende virkning og ledsages af et eksportcertifikat.

3 I OLT-afgørelsens artikel 108, stk. 1, første led, henvises til bilag II til OLT-afgørelsen (herefter 'bilag II') hvad angår definitionen af begrebet varer med oprindelsesstatus og metoderne for administrativt samarbejde i forbindelse hermed.

4 Efter artikel 1 i bilag II anses en vare for at have oprindelse i OLT, Fællesskabet eller i en stat i Afrika, Vestindien og Stillehavet (herefter »AVS-staterne«), hvis den enten er fuldt ud fremstillet eller tilstrækkeligt forarbejdet dér.

5 Efter artikel 2, stk. 1, litra b), i bilag II anses som varer, der fuldt ud er fremstillet i OLT eller i Fællesskabet eller i AVS-staterne 'vegetabilske produkter, der er høstet dér'.

6 Efter artikel 3, stk. 1, i bilag II anses materialer uden oprindelsesstatus for at have undergået tilstrækkelig bearbejdning eller forarbejdning, når den fremstillede vare henføres under en anden toldposition end den, hvorunder alle de materialer, der ikke har oprindelsesstatus, og som er blevet anvendt til fremstillingen, tariferes.

7 Endelig er det i artikel 6, stk. 2, i bilag II bestemt, at såfremt varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet eller i AVS-staterne, bearbejdes eller forarbejdes i OLT, anses de som værende fuldt ud fremstillet i OLT.

8 Siden 1967 har der eksisteret en fælles markedsordning for ris, som for tiden er omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 1418/76 af 21. juni 1976 om den fælles

markedsordning for ris (EFT L 166, s. 1), der omfatter en interventionspris for uafskallet ris, eksportrestitutioner og importafgifter. Afgifternes størrelse afhænger af risens oprindelsesland. For AVS-staternes vedkommende opkræves der inden for rammerne af et toldkontingent på 125 000 tons afskallet ris og 20 000 tons brudris en nedsat afgift.

9 Endvidere tilskynder Rådets forordning (EØF) nr. 3878/87 af 18. december 1987 om produktionsstøtten for visse rissorter (EFT L 365, s. 3) Fællesskabets producenter til at dyrke ris af indica-type. Rådets forordning (EØF) nr. 3763/91 af 16. december 1991 om særlige foranstaltninger for visse landbrugsprodukter til fordel for de oversøiske franske departementer (EFT L 356, s. 1) har til formål at fremme risdyrkningen i Fransk Guyana samt støtte afsætningen og markedsføringen af ris i Guadeloupe og Martinique, der er tre franske oversøiske departementer (herefter 'D'). I denne sammenhæng bemærkes det, at ifølge traktatens artikel 227, stk. 2, gælder bestemmelserne om de frie varebevægelser og landbruget, med undtagelse af artikel 40, stk. 4, for OD, der for så vidt er en del af Fællesskabet.«

3 Det fremgår af den appellerede dom, at Kommissionen den 25. februar 1993, efter klager fra den franske og den italienske regering, ved den omtvistede beslutning fastsatte en mindstepris for indførsel af ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller til Fællesskabet. Den 14. januar 1993 fastsatte De Nederlandske Antiller's Finansministerium en mindstepris for udførsel, som svarede til den relative mindstepris, som Kommissionen havde fastsat i den anfægtede beslutning.

4 Ved beslutning 93/211/EØF af 13. april 1993 om ændring af beslutning 93/127 (EFT L 90, s. 36) sænkede Kommissionen imidlertid mindsteprisen pr. ton ris for at tage hensyn til forbedringen i markedsvilkårene. Disse to beslutninger var udstedt i henhold til artikel 109 i OLT-afgørelsen, der var udstedt i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2. Endelig har Kommissionen ophævet beskyttelsesforanstaltningerne ved beslutning 93/356/EØF af 16. juni 1993 (EFT L 147, s. 28).

5 Appellanterne er tre virksomheder, som på De Nederlandske Antiller driver virksomhed i sektoren for forarbejdning af og forhandling af ris, og som forarbejder brun ris, der kommer fra Surinam og Guyana. Forarbejdningen på De Nederlandske Antiller giver risen dens antilliske oprindelse, og denne kunne derfor indføres toldfrit til Fællesskabet i henhold til OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1.

6 Da appellanterne var af den opfattelse, at de havde lidt et alvorligt tab på grund af de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen havde indført, anlagde de sag med påstand om annullation af disse foranstaltninger og om erstatning for det tab, som de hævdede at have lidt.

7 Appellanterne påberåbte sig seks anbringender for Retten. Det første anbringende var, at artikel 109 i OLT-afgørelsen, som den anfægtede beslutning var udstedt i henhold til, var retsstridig, fordi der ved denne bestemmelse blev tillagt Kommissionen kompetence til at træffe beskyttelsesforanstaltninger under omstændigheder, som ikke er omhandlet i EF-traktaten. Det andet anbringende gik ud på, at der foreligger en tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, idet Kommissionen havde indført beskyttelsesforanstaltninger, selv om betingelserne herfor ikke var opfyldt. Appellanterne påberåbte sig for det tredje, at der forelå en tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, fordi de indførte beskyttelsesforanstaltninger gik videre end nødvendigt for at fjerne den hævdede risiko for forstyrrelser eller forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner. For det fjerde gjorde de gældende, at der forelå en tilsidesættelse af traktatens artikel 132, stk. 1, og artikel 133, stk. 1, og af OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1, idet indførelsen af krav om overholdelse af mindstepriser som forudsætning for fritagelse for indførselstold udgjorde en »betinget« afgift med tilsvarende virkning. Det femte anbringende var tilsidesættelse af traktatens artikel 131, idet Kommissionen ikke eller ikke tilstrækkeligt tog hensyn til formålene med OLT's associering. Sagsøgerne argumenterede for det sjette med, at der forelå en tilsidesættelse af princippet om omhyggelig forberedelse af fællesskabsretsakter samt af traktatens artikel 190, idet Kommissionen ikke eller ikke tilstrækkeligt undersøgte markedssituationen eller på tilfredsstillende måde begrundede de indførte beskyttelsesforanstaltninger.

Den appellerede dom

8 I den appellerede doms præmis 63-78 behandlede Retten først det formalitetsspørgsmål, som Kommissionen havde rejst, og fandt, at en beslutning truffet af denne i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, som var rettet til medlemsstaterne, og som i form af beskyttelsesforanstaltninger fastsatte en mindstepris for indførsel af et produkt med oprindelse i et af disse territorier, berørte de virksomheder, der udførte det nævnte produkt fra dette territorium, direkte som omhandlet i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, når den ikke overlader medlemsstaterne noget skøn med hensyn til den pågældende mindstepris' indførelse og størrelse. På trods af sin normative karakter berører en sådan beslutning også de virksomheder individuelt som omhandlet i samme bestemmelse, som er kendt af Kommissionen på grund af kontakter, der var etableret, før beskyttelsesforanstaltningen blev truffet, og som havde varer under transport, der var omfattet af den nævnte beslutning, da denne blev udstedt.

9 Dernæst har Retten i præmis 95 udtalt, at Rådet retmæssigt i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, med henblik på at bringe principperne for associeringen af OLT med Fællesskabet og den fælles landbrugspolitik i samklang, i OLT-afgørelsens artikel 109 kunne indsætte en beskyttelsesklausul, der bl.a. bemyndiger til restriktioner for den frie indførsel af landbrugsvarer med oprindelse i OLT, hvis denne medfører alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet eller i en eller flere medlemsstater eller bringer disses finansielle stabilitet udadtil i fare, eller såfremt der opstår vanskeligheder, der vil kunne medføre en forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner. Ved at vælge denne løsning, som kun undtagelsesvis, delvis og midlertidigt begrænser den frie indførsel til Fællesskabet af produkter fra OLT, har Rådet ikke overskredet grænserne for sit skøn i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2.

10 I præmis 119-135 har Retten fastslået, at OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, overlader Kommissionen et vidt skøn, ikke blot med hensyn til, om de betingelser, der kan begrunde vedtagelsen af en beskyttelsesforanstaltning, er opfyldt, men også med hensyn til det principielle spørgsmål, om der skal vedtages en beskyttelsesfor-

anstaltning, således at Fællesskabets retsinstanser ved udøvelsen af deres prøvelsesret alene skal undersøge, om der ved udøvelsen af et sådant skøn er begået en åbenbar fejl, eller om der foreligger magtfordrejning, eller om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn. Dette var ikke tilfældet ved udstedelsen af den anfægtede beslutning og beslutning 93/211. I betragtning af det prisfald for ris i Fællesskabet, som den havde kunnet konstatere, og den samtidige forøgelse af indførslerne fra dette oversøiske territorium, kunne Kommissionen antage, at der var opstået vanskeligheder, som ville kunne medføre forringelse af situationen i sektoren for produktion af ris i Fællesskabet og bringe anvendelsen af Poseidom-programmet i fare, som skulle fremme afsætningen i Guadeloupe og i Martinique af ris produceret i Fransk Guyana, og at betingelserne for at træffe beskyttelsesforanstaltninger følgelig var opfyldt.

11 Retten har dernæst udtalt i præmis 140-143, at de beskyttelsesforanstaltninger mod indførsler af produkter med oprindelse i OLT, som OLT-afgørelsens artikel 109 tillader, kun kan have til formål at afhjælpe vanskeligheder, der opstår i en erhvervssektor inden for Fællesskabet, eller at hindre, at der opstår sådanne vanskeligheder, og ifølge denne artikels stk. 2, skal være absolut nødvendige. Derfor måtte artikel 1, stk. 1, i den anfægtede beslutning, hvorved Kommissionen som beskyttelsesforanstaltning indførte en mindstepris på indførsel af ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller, annulleres, fordi prisen var fastsat på et sådant niveau, at denne ris på det fælles marked ikke blot var dyrere end fællesskabsris, men også dyrere end ris hidrørende fra tredjelande, herunder AVS-landene, hvilket var i strid med den præferenceordning, som skal gælder for produkter fra associerede lande og territorier, og med proportionalitetsprincippet i artikel 109, stk. 2.

12 I den appellerede doms præmis 149-153 har Retten derimod anerkendt gyldigheden af beslutning 93/211, som med hensyn til den samme beskyttelsesforanstaltning fastsætter mindsteprisen på et sådant niveau, at den pågældende ris kun bringes i en ugunstig konkurrencesituation i forhold til fællesskabsris, som foranstaltningen har til formål at beskytte.

13 I præmis 157 har Retten forkastet argumentet om den angivelige »betingede« afgift med tilsvarende virkning og fastslået, at en afgift, der opkræves ved indførsel af et produkt med oprindelse i OLT, som sker til lavere pris end den mindstepris, der er fastsat som led i en beskyttelsesforanstaltning indført i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, ikke kan anses for en afgift med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til den nævnte afgørelses artikel 101, da forpligtelsen til at betale afgiften ikke beror på, at Fællesskabets grænse overskrides, men derimod på, at den påbudte mindstepris ikke overholdes.

14 Dernæst har Retten udtalt i præmis 189-194, at indførsel i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109 af beskyttelsesforanstaltninger mod indførsler af produkter med oprindelse i OLT er en normativ virksomhed, som indebærer valg af politisk-økonomisk karakter, således at en ulovlig handling begået ved denne lejlighed kun kan pådrage Fællesskabet ansvar, hvis den må ses som en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Den ulovlighed, som Kommissionen gjorde sig skyldig i, da den ved den anfægtede beslutning traf en beskyttelsesforanstaltning, som med hensyn til sine nærmere enkeltheder ikke var nødvendig for at beskytte Fællesskabets interesser, som det kræves i artikel 109, stk. 2, er en tilsidesættelse af en sådan regel, i dette tilfælde proportionalitetsprincippet. Denne tilsidesættelse pådrager dog ikke Fællesskabet ansvar, for så vidt det ikke kunne antages, at den var tilstrækkelig kvalificeret, i betragtning af, at Kommissionen i god tro havde anvendt oplysninger, som var meddelt den af De Nederlandske Antiller's nationale myndigheder, og som viste sig at være urigtige, uden at sagsøgerne imidlertid havde henledt dens opmærksomhed på denne urigtighed, som de var bekendt med.

15 I præmis 200 har Retten tilføjet, at selv hvis en sådan tilsidesættelse havde kunnet pådrage Fællesskabet ansvar, måtte det kræves, for at der kunne opstå en ret til skadesløsholdelse, at der var tale om en skade, som gik ud over, hvad det er anerkendt, at en borger, selv såfremt han er offer for en ulovlighed, må affinde sig med uden at kunne opnå skadesløsholdelse af offentlige midler.

16 Følgelig annullerede Retten den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, med den begrundelse, at den gik ud over, hvad der var strengt nødvendigt for at afhjælpe de vanskeligheder, der var opstået for risproduktionen i Fællesskabet på grund af indførsel af ris fra Antillerne, og derfor var i strid med OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, og frifandt i øvrigt Kommissionen.

Anbringendet om formaliteten i sagen for Retten

17 Den italienske regering har anført, at den appellerede dom må ophæves, da Kommissionens formalitetsindsigelse om, at appellanterne ikke var individuelt berørt, blev forkastet. Den har gjort gældende, at Retten har anvendt de principper, der er fastslået i dommen af 17. januar 1985 (sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207), fejlagtigt med henblik på at identificere de retssubjekter, der er berørt individuelt af de pågældende retsakter.

18 Appellanterne har imidlertid rejst tvivl om den italienske regerings mulighed for at fremføre et sådant anbringende. De er af den opfattelse, at da den italienske regering kun var intervenient til støtte for Kommissionens påstande, kan den ikke for Domstolen under en appelsag påberåbe sig en formalitetsindsigelse, som ikke er blevet fremført af Kommissionen selv i forbindelse med appellen.

19 Det skal derfor først undersøges, om Domstolen kan admittere den formalitetsindsigelse, som den italienske regering har fremført med hensyn til søgsmålet for Retten, og dernæst i givet fald, om den skal tages til følge.

20 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen kan admittere denne indsigelse, som den italienske regering har rejst, bemærkes, at artikel 49, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen bestemmer, at appel kan iværksættes til denne af enhver part, som helt eller delvis ikke har fået medhold for Retten. Det følger heraf, at intervenienterne for Retten anses for parter ved denne ret. Følgelig finder artikel 115, stk. 1, i Domstolens procesreglement, hvorefter »enhver part, der har deltaget i retsforhandlingerne for Retten, kan indgive svarskrift inden to måneder efter appelskriftets forkyndelse« anvendelse på dem, således at de ikke er forpligtet til under retsforhandlingerne for Domstolen at fremsætte en ny begæring om intervention i medfør af procesreglementets artikel 93 og 123 (dom af 22.12.1993, sag C-244/91 P, Pincherle mod Kommissionen, Sml. I, s. 6965, præmis 16).

21 Det følger heraf, at der med hensyn til de anbringender, som de kan fremføre, ikke foreligger nogen sondring mellem de parter, der har ret til at indgive svarskrift, idet disse på samme måde er underkastet kravene i artikel 115 og 116 i Domstolens procesreglement.

22 Det følger heraf, at en intervenient, der har ret til at indgive svarskrift i henhold til artikel 115 i Domstolens procesreglement, da der ikke gælder nogen udtrykkelig begrænsning, må kunne fremføre anbringender om ethvert retsspørgsmål, som den appellerede dom er baseret på.

23 En medlemsstat, som har indgivet svarskrift i henhold til procesreglementets artikel 115, kan følgelig under alle omstændigheder gøre gældende for Domstolen, at sagen efter dens opfattelse må afvises, til trods for, at den part, som denne har støttet for Retten, ikke har fremført en sådan indsigelse i sit svarskrift under appellen og ikke havde fremført den i sine påstande i første instans.

24 Det fremgår af det foregående, at den italienske regerings indsigelse kan antages til realitetsbehandling.

25 Med hensyn til spørgsmålet, om formalitetsindsigelsen skal tages til følge, bemærkes, at Domstolen har udledt af artikel 130, stk. 3, i akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1979 L 291, s. 17), at Kommissionen, når den træffer beskyttelsesforanstaltninger, for så vidt som omstændighederne ikke konkret er til hinder derfor, skal tilvejebringe oplysninger vedrørende de skadelige virkninger, som dens beslutning muligvis kan have for den pågældende medlemsstats økonomi såvel som for de berørte virksomheder, og har konkluderet, at disse med hensyn til formaliteten må antages at være individuelt berørt af den nævnte beslutning (jf. den dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, præmis 28 og 31).

26 Som Retten med rette har anført i den appellerede doms præmis 68 og 70, finder det ræsonnement, der anvendes i dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, også anvendelse i det foreliggende tilfælde, da ordlyden af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, i det væsentlige er identisk med ordlyden af artikel 130, stk. 3, i akten vedrørende Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningen af traktaterne, samt på grund af ligheden i det formål, som disse bestemmelser har, nemlig at fastsætte, hvor stramme de beskyttelsesforanstaltninger må være, som Fællesskabet kan træffe.

27 Selv om den nævnte dom, til forskel fra OLT-afgørelsen, som er rettet til alle medlemsstaterne, kun vedrørte en enkelt medlemsstat, kan den italienske regerings opfattelse — hvorefter præmis 32 i dommen af 15. februar 1996 (sag C-209/94 P, Buralux m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 615) udelukker, at Domstolens ræsonnement i dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen kan anvendes i det foreliggende tilfælde — ikke tages til følge.

28 Den retsbeskyttelse, som en borger har i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, kan ikke afhænge af, om den anfægtede beslutning er rettet til en enkelt medlemsstat eller til flere, men må fastslås på grundlag af, hvor specifik denne borgers situation er i forhold til enhver anden berørt person. I modsætning til dommen i sagen Buralux m.fl. mod Kommissionen, som kun vedrørte personer, der sigtedes til generelt, vedrører den foreliggende sag personer, som klart kan identificeres. Retten har følgelig gyldigt kunnet antage i den appellerede doms præmis 77, at det,

der er afgørende ved identifikationen af de personer, der er individuelt berørt af en beslutning om indførelse af en beskyttelsesforanstaltning, er den beskyttelse, som det land eller det territorium og de berørte virksomheder, over for hvilke beskyttelsesforanstaltningen vedtages, nyder i henhold til fællesskabsretten.

29 Med hensyn til den italienske regerings argument om, at Retten har begået en fejl ved i den appellerede doms præmis 75 at fastslå, at de oplysninger, som Kommissionen rådede over, før den udstedte de pågældende beslutninger, var konkrete og præcise, da mindst to af sagsøgerne havde risladninger under transport til Fællesskabet på tidspunktet for vedtagelsen af den første beslutning, er det baseret på faktiske spørgsmål, som ikke henhører under Domstolens prøvelsesret. Det er således alene Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den behandler, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder er følgelig ikke — medmindre de er gengivet forkert — et retsspørgsmål og dermed ikke undergivet Domstolens prøvelsesret (kendelse af 5.2.1998, sag C-30/96 P, Abello m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 377, præmis 49).

30 Det fremgår af det foregående, at den italienske regerings indsigelse om, at sagen for Retten skulle have været afvist, kan ikke tages til følge.

Appelsagens realitet

31 Appellanterne har i det væsentlige påberåbt sig seks anbringender under appellen. De mener for det første, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at Rådet i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, havde ret til i OLT-afgørelsen at indsætte en beskyttelsesklausul, som tillod restriktioner for den frie indførsel af landbrugsvarer med oprindelse i OLT. Den har ligeledes foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at Kommissionen kunne konkludere, at der

forelå vanskeligheder, som kunne forårsage et fald i produktionen af Indica-ris i Fællesskabet. Appellanterne har dernæst anført, at den mindstepris, der blev fastsat ved den anden beslutning, gik ud over, hvad der var strengt nødvendigt. Desuden har Retten ifølge appellanterne med urette konkluderet, at de strengere ansvarsregler vedrørende normative akter fandt anvendelse i dette tilfælde. Desuden har Retten undladt at undersøge, om der forelå en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, og har vurderet de anfægtede beslutninger ved med urette at tillægge en foranstaltning truffet af De Nederlandske Antiller's regering afgørende betydning. Endelig har Retten tillagt det overdreven betydning, at skaden var forudselig.

Første anbringende

32 Appellanterne har for det første gjort gældende, at Retten ikke burde have fastslået, at Rådet i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, var beføjet til i OLT-afgørelsen at indsætte en beskyttelsesklausul, som gav mulighed for at indføre en restriktion for den frie indførsel af landbrugsvarer med oprindelse i OLT.

33 Dette anbringende falder i to led. Appellanterne har i anbringendets første led anført, at Rettens konstatering er baseret på en urigtig opfattelse af tilblivelseshistorien til OLT-afgørelsens artikel 109. Ifølge appellanterne har Retten med urette i den appellerede doms præmis 94 udtalt, at denne artikel supplerede ordningen for OLT's associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ved for første gang at give landbrugsprodukter med oprindelse i OLT fri adgang til dette.

34 Hertil bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 94 med rette har antaget, at der allerede tidligere fandtes en almindelig beskyttelsesklausul, som for første gang kunne anvendes på landbrugsprodukter hidrørende fra OLT, som tidligere var omfattet af en særlig ordning, efter at disse var blevet ligestillet med andre produkter. Den har følgelig med rette antaget, at OLT-afgørelsens artikel 109

er en almindelig beskyttelsesklausul, som for første gang fandt anvendelse på landbrugsprodukter med oprindelse i OLT.

35 Med deres første anbringendes andet led gør appellanterne gældende, at den appellerede dom er baseret på en fejlagtig bedømmelse af de beføjelser, der udledes af traktatens artikel 136, stk. 2. Til støtte for denne argumentation har de anført dels, at de principper, der nævnes i denne bestemmelse, kun sigter til dem, der nævnes i traktatens fjerde del, og at denne ikke omfatter alle de principper, der er indsat i traktaten, dels at ordningen for samhandelen mellem medlemsstaterne og OLT ikke blot kan ligestilles med den bestående ordning med tredjelande, som ikke hører til Fællesskabet; den må under alle omstændigheder være gunstigere end denne ordning. Appellanterne har ligeledes gjort gældende, at Rådet ikke har mulighed for at træffe gennemførelsesbeslutninger i henhold til artikel 136, stk. 2, og herved fravige de frie varebevægelser mellem Fællesskabet og OLT af hensyn til den fælles landbrugspolitik, og at beskyttelsesforanstaltninger alene må træffes på de betingelser, der er fastsat i traktatens artikel 134. De mener desuden, at det fremgår af traktatens fjerde del samt af protokoller, der indeholder undtagelser fra associeringsordningen for OLT, at en undtagelse fra de frie varebevægelser mellem Fællesskabet og OLT kræver en bestemmelse i traktaten selv. Endelig er en almindelig beskyttelsesklausul ikke forenelig med traktatens artikel 132, stk. 1, og artikel 133, stk. 1.

36 Det bemærkes for det første, at associeringen af OLT, som Domstolen allerede har fastslået, skal gennemføres som en dynamisk og fremadskridende proces, hvorunder det kan være nødvendigt at vedtage en række bestemmelser med henblik på virkeliggørelsen af alle de mål, der nævnes i traktatens artikel 132, i betragtning af de resultater, der er opnået ved Rådets tidligere afgørelser (dom af 22.4.1997, sag C-310/95, Road Air, Sml. I, s. 2229, præmis 40). Det følger heraf, at skønt OLT er associerede lande og territorier, der har særlige forbindelser med Fællesskabet, er de dog ikke en del af dette, og der er ikke på dette udviklingstrin frie varebevægelser mellem OLT og Fællesskabet uden restriktion i henhold til traktatens artikel 132.

37 Det bemærkes dernæst, at artikel 136, stk. 2, bemyndiger Rådet til på grundlag af de principper, der er nedfældet i traktaten, at træffe afgørelser som led i associeringen. Det følger heraf, at når Rådet træffer OLT-afgørelser i henhold til denne artikel, skal det ikke blot tage hensyn til de principper, der findes i traktatens fjerde del, men også til de øvrige principper i fællesskabsretten, herunder dem, der vedrører den fælles landbrugspolitik.

38 Dette resultat bekræftes i øvrigt af traktatens artikel 3, litra r), og artikel 131, som bestemmer, at Fællesskabet skal fremme de oversøiske landes og territoriers økonomiske og sociale udvikling, uden at dette dog indebærer en forpligtelse til at privilegere disse.

39 Det fremgår af det foregående, at Retten med rette kunne konkludere, at en beskyttelsesklausul og dens anvendelse på landbrugsvarer med oprindelse i OLT ikke er udelukket inden for rammerne af traktatens artikel 136, stk. 2.

40 I øvrigt bemærkes, at da en beskyttelsesklausul på ingen måde strider mod principperne i traktatens fjerde del ved sin blotte eksistens, er der intet grundlag for appellanternes argument om, at en sådan beskyttelsesklausul kræver en ændring af traktaten.

41 Med hensyn til argumentet om, at der kun kan træffes beskyttelsesforanstaltninger på de i traktatens artikel 134 fastsatte betingelser, må det ligeledes forkastes. Selv om Domstolen allerede har fastslået, at denne bestemmelse skal anvendes efter traktatens ikrafttræden og indtil indførelsen af et fælles toldområde (Road Air-dommen, præmis 36), har artikel 134 og artikel 136, stk. 2, andre formål, og Rettens fortolkning af sidstnævnte bestemmelse anfægter derfor ikke rækkevidden af den anden bestemmelse.

42 Med hensyn til det argument, der udledes af traktatens artikel 132, stk. 1, kan det heller ikke lægges til grund. Som det nemlig fremgår af denne bestemmelses første punktum, er den begrænset til at fastsætte OLT-associeringens formål ved at bestemme, at samhandelen med disse ligestilles med samhandelen mellem medlemsstaterne (Road Air-dommen, præmis 40).

43 Hvad endelig angår det argument, der støttes på traktatens artikel 133, stk. 1, bemærkes blot, at afskaffelsen af told ved indførsel til Fællesskabet af varer med oprindelse i OLT, som er denne bestemmelses mål, ikke udelukker, at der i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, kan fastsættes en beskyttelsesklausul, som kun undtagelsesvis, delvis og midlertidigt begrænser indførslen.

44 Det følger af det foregående, at appellanternes første anbringende må forkastes.

Andet anbringende

45 Appellanterne har med deres andet anbringende gjort gældende, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at Kommissionen kunne konkludere, at der forelå vanskeligheder, som kunne fremkalde et fald i produktionen af Indica-ris i Fællesskabet. De har nemlig anført, at det skal godtgøres, at der er årsagsforbindelse mellem indførslerne af ris fra Antillerne og prisfaldet på usleben fællesskabsris, for at Kommissionen kan konkludere, at betingelserne for at anvende OLT-afgørelsens artikel 109, er opfyldt, og at det er med urette, at Retten i dette tilfælde har anerkendt, at der er en sådan forbindelse.

46 Til støtte for dette argument har appellanterne anført, at Rettens udtalelse i den appellerede doms præmis 28 om, at Kommissionen på grundlag af oplysningerne om prisen på usleben fællesskabsris og om indførslerne af delvis slebne ris fra

Antillerne kunne fastslå, at betingelserne for at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger var opfyldt, er uforståelige på baggrund af de talrige oplysninger, som appellanterne har givet herom. Rettens udtalelse i den appellerede doms præmis 131 om, at Kommissionen korrekt har fastslået, at der var tale om en betydelig prisforskel med hensyn til ris fra Fællesskabet mellem september 1992 og januar 1993, savner ifølge appellanterne ligeledes grundlag. De mener endelig, at argumentet i den appellerede doms præmis 132 om Poseidom-programmet og afsætningen af ris på Guadeloupe og Martinique ikke i sig selv kan berettige de trufne beskyttelsesforanstaltninger, når mindre indgribende foranstaltninger ville have været tilstrækkelige.

47 Hertil bemærkes indledningsvis, at i modsætning til det af appellanterne anførte kræver OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, ikke nødvendigvis, at det godtgøres, at der er en årsagsforbindelse i det andet tilfælde, der nævnes i denne artikel, nemlig at der opstår vanskeligheder, der vil kunne medføre forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner. I det første tilfælde, der nævnes i artiklen, nemlig såfremt anvendelsen af OLT-afgørelsen med fører alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet, eller i en eller flere medlemsstater eller bringer disses finansielle stabilitet udadtil i fare, skal det ganske vist godtgøres, at der er en årsagsforbindelse, fordi beskyttelsesforanstaltningerne skal have til formål at fjerne eller formindske de vanskeligheder, der er opstået i den pågældende sektor. Hvad derimod angår det andet tilfælde, kræves det ikke, at de vanskeligheder, der begrunder indførelsen af en beskyttelsesforanstaltning, er forårsaget af anvendelsen af OLT-afgørelsen.

48 Dernæst bemærkes, at der tilkommer Kommissionen et vidt skøn ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109. Når der er tale om et sådant skøn, påhviler det Retten at begrænse sig til at prøve, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, præmis 40).

49 På dette punkt bemærkes, at det fremgår af den appellerede doms præmis 124-127, at Retten behørigt har undersøgt, om Kommissionen havde gjort sig skyldig i et åbenbart urigtigt skøn ved undersøgelsen af forholdet mellem indførslerne fra Antillerne af delvis sleben ris og faldet i prisen på ris fra Fællesskabet, og at den i præmis 128 har konkluderet, at det var godtgjort, at der var samtidighed mellem indførslerne og faldet i prisen på ris fra Fællesskabet. Retten kunne derfor med rette antage, at betingelserne for anvendelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, var opfyldt.

50 Det følger heraf, at det andet anbringende skal forkastes.

Tredje anbringende

51 For det tredje har appellanterne gjort gældende, at det er med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 151 har fastslået, at den mindstepris, der var fastsat ved beslutning 93/211, ikke gik ud over, hvad der var absolut nødvendigt, jf. OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2. De er af den opfattelse, at det ikke var nødvendigt at stille ris fra De Nederlandske Antiller i en ugunstig konkurrencesituation i forhold til ris fra Fællesskabet, hvilket begrænsede deres eksportmuligheder til de 8 400 tons, som Retten henviser til i den appellerede doms præmis 150, og nødsagede dem til at oplagre 16 000 tons ris, som ikke kunne sælges.

52 Indledningsvis bemærkes med hensyn til proportionalitetsprincippet, at for at fastslå, om en bestemmelse i fællesskabsretten er i overensstemmelse med dette princip, må det undersøges, om de midler, som den iværksætter, er egnede til at nå det tilsigtede mål, og om de går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

53 Dernæst bemærkes, at formålet med beslutning 93/211, som det fremgår af dens tredje betragtning, er at fastsætte en mindstepris for import af ris fra Antillerne, der bringer mindst mulig forstyrrelse i associeringen af OLT med Fællesskabet, samtidig med at de vanskeligheder, der er opstået på Fællesskabets marked, afhjælpes.

54 På denne baggrund kan det ikke hævdes, således som appellanterne har gjort det, at en sådan beskyttelsesforanstaltning ikke kunne stille ris fra De Nederlandske Antiller i en ugunstig konkurrencesituation i forhold til ris fra Fællesskabet. Det følger nemlig af selve en beskyttelsesforanstaltnings væsen, at nogle indførte produkter undergives en ordning, der er ugunstig i forhold til fællesskabsprodukterne.

55 I øvrigt kan Rettens faktiske konstateringer med hensyn til fastsættelsen af prisen på ris ikke behandles under en appel. Under disse omstændigheder og på baggrund af det allerede anførte kan anbringendet ikke lægges til grund.

Fjerde anbringende

56 Appellanterne har med deres fjerde anbringende anført, at Retten i den appellerede doms præmis 180-186 ikke har erkendt, hvor grov en fejl der kræves for at pådrage Kommissionen ansvar uden for kontraktforhold. De har principalt anført, at beslutninger ikke kan have normativ karakter efter EF-traktatens artikel 215, således som den fortolkes af Domstolen, subsidiært, at selv hvis de anfægtede beslutninger havde en sådan karakter, ville denne udviskes i forhold til dem, da de er individuelt berørt. Mere subsidiært har de gjort gældende, at der under alle omstændigheder ikke er grund til at anvende strengere ansvarskriterier med den begrundelse, at beslutningerne anfægtes af de ofre, som er individuelt berørt af disse.

57 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i en fast retspraksis har udtalt, at i en retlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (jf. i denne retning dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 4 og 6, og af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 25).

58 Dernæst bemærkes, at Retten — som det klart fremgår af den appellerede doms præmis 177 og 180 — er gået ud fra den forudsætning, at Kommissionen havde et vidt skøn på området for den økonomiske politik, hvilket indebærer, at det strengere ansvarskriterium skal anvendes, nemlig kravet om, at der skal foreligge en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

59 Det følger heraf, at Retten har anvendt det strengere ansvarskriterium korrekt.

60 Den omstændighed, at den anfægtede retsakt har form af en beslutning og følgelig i princippet kan være genstand for et annullationssøgsmål, er ikke tilstrækkelig til at udelukke, at en sådan retsakt er af normativ karakter. Når der er tale om et erstatningssøgsmål, er denne karakter nemlig bundet til den pågældende retsakts art og ikke dens form (jf. i denne retning dommen i sagen Sofrimport mod Kommissionen).

61 Det følger heraf, at det principale argument ikke kan lægges til grund.

62 Med hensyn til appellanternes subsidiære argumenter bemærkes, at den omstændighed, at disse er individuelt berørt, ikke har nogen indflydelse på retsaktens art under et erstatningssøgsmål, idet dette er et selvstændigt retsmiddel (jf. dommen i sagen Sofrimport mod Kommissionen).

63 Det fjerde anbringende kan derfor ikke lægges til grund.

Femte anbringende

64 Appellanternes femte anbringende er baseret dels på, at Retten angiveligt har undladt at undersøge, om der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, dels på den betydning, som Retten har tillagt en foranstaltning, der er truffet af De Nederlandske Antiller's regering. Dette anbringende falder følgelig i to led.

65 For det første har appellanterne anført, at den omstændighed, at Kommissionen groft og åbenbart overskrider grænserne for udøvelsen af sine beføjelser, og den omstændighed, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en højere retsregel, er alternative og ikke kumulative ansvarskriterier, mens Retten i den appellerede doms præmis 194 med urette har undladt at behandle disse to spørgsmål. De har i denne forbindelse præciseret, at hvis Kommissionen havde overtrådt fællesskabsretten, ville der nødvendigvis være tale om en tilstrækkeligt grov overtrædelse som den, der sigtes til i de specielle betingelser i traktatens artikel 215, og Retten kunne derfor ikke blot fastslå, som den har gjort, at Kommissionen ikke groft og åbenbart har overskredet grænserne for sine beføjelser.

66 For det andet har appellanterne gjort gældende, at i modsætning til hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 194, kan den foranstaltning, der er truffet af De Nederlandske Antiller's finansminister, ikke fritage Kommissionen fra dens forpligtelse til at sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes, da manglende overholdelse af dette medfører en åbenbar og grov overskridelse af grænserne for dens skøn.

67 Med hensyn til dette anbringendes første led bemærkes, at i modsætning til, hvad appellanterne hævder, er en institutions tilsidesættelse af fællesskabsretten på et område, hvor den har et vidt skøn, ikke i sig selv tilstrækkelig til at pådrage Fællesskabet ansvar uden for kontraktforhold i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, for den skade, som private har lidt (jf. i denne retning dommen i sagen HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 4 og 6). En sådan opfattelse ville nemlig tømme det kriterium for sit indhold, som lægges til grund for at fastslå, om der foreligger ansvar uden for kontrakt, og ville i det foreliggende tilfælde bevirke, at man så bort fra, at det er to selvstændige former for søgsmål, der står til rådighed for private i tilfælde af, at fællesskabsretten tilsidesættes.

68 Med hensyn til dette anbringendes andet led bemærkes, at skønt Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn i en kompliceret økonomisk situation, idet den i den anfægtede beslutning i god tro har henvist til den pris, der var fastsat af De Nederlandske Antiller's kompetente myndigheder, fremgår det ikke, at den åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sit skøn, således som Retten med rette har fastslået i den appellerede doms præmis 194.

69 Det femte anbringende kan derfor ikke lægges til grund.

Sjette anbringende

70 Appellanterne har med deres sjette anbringende anført, at Retten har tilsidesat fællesskabsretten ved at fastslå i den appellerede doms præmis 207, at på trods af det tab, som de har lidt på grund af den første beslutning, kan Fællesskabet under alle omstændigheder ikke have pådraget sig ansvar, fordi tabet var forudseligt.

71 Det bemærkes, at som det klart fremgår af præmis 207 selv, er Retten kun gået ind på spørgsmålet, om tabet var forudseligt, som subsidiær begrundelse til støtte for det resultat, som den allerede var nået til, og at en sådan begrundelse på ingen måde har været afgørende som led i dens argumentation.

72 Retten har nemlig konkluderet i den appellerede dom præmis 204 og 205, at det ikke var godtgjort, at det af appellanterne hævdede tab var blevet forårsaget af den anfægtede beslutning, og i præmis 206, at det i betragtning af forbedringen af markedsvilkårene end ikke var indlysende, at appellanternes økonomiske interesser havde lidt skade.

73 Da appellanterne ikke har fremført noget anbringende over for den principale begrundelse i den appellerede doms præmis 204, 205 og 206, er det ikke fornødent at behandle det anbringende, hvormed de bestrider den subsidiære begrundelse i denne doms præmis 207.

74 Det følger af samtlige foregående betragtninger, at appellen må forkastes.

Sagens omkostninger

75 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som finder anvendelse i appelsager i henhold til artikel 118, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Samme artikels stk. 4, første punktum, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne

omkostninger. Da appellanterne har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand herom, dømmes de til at betale sagens omkostninger. Den Franske Republik og Den Italienske Republik bærer hver især deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV og Guyana Investments AVV betaler sagens omkostninger.

3) Den Franske Republik og Den Italienske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. februar 1999.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling