FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 28. april 1998 *

A — Indledning

1. Denne sag angår en appel af en dom, som er afsagt af Retten i Første Instans [1]. Sagen vedrører i det væsentlige spørgsmålet, om det er tilladt at indføre beskyttelsesforanstaltninger mod import til Fællesskabet af ris med oprindelse i de oversøiske lande og territorier (herefter »OLT«). En sådan adgang er fastsat i Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab [2] (herefter »OLT-afgørelsen«).

2. Kommissionen har med to beslutninger i 1993 gjort brug af denne adgang. Appellanterne og sagsøgerne i hovedsagen (herefter »appellanterne«) har nedlagt påstand om annullation af disse beslutninger og påstand om erstatning. Efter appellanternes opfattelse savner beslutningerne hjemmel; desuden strider de mod associeringens målsætning.

3. I artikel 131 til 136 A i EF-traktatens (herefter »traktaten«) fjerde del bestemmes det under overskriften »De Oversøiske Landes og Territoriers Associering«, at OLT indtager en særstilling. Allerede i traktatens præambel bekræftes det, at udviklingen i OLT skal fremmes, og i traktatens artikel 3, litra r), bestemmes det, at dette er et fællesskabsanliggende. Traktatens artikel 132 er affattet således:

»Associeringen tilstræber nedennævnte mål:

1. Medlemsstaterne anvender i deres samhandel med disse lande og territorier samme regler, som de i henhold til denne traktat anvender indbyrdes.

2.-5. (...)«

Formålet med dette system er den endelige opnåelse af varernes frie bevægelighed.

4. Ifølge traktatens artikel 136 knyttes der en gennemførelseskonvention til traktaten for en første periode på fem år efter traktatens ikrafttræden. For tiden derefter vedtager Rådet i henhold til artikel 136, stk. 2, nye

* Originalsprog: tysk.

1 — Dom af 14.9.1995, forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305.

2 — EFT L 263, s. 1.

gennemførelsesbestemmelser »med udgangspunkt i de opnåede resultater og på grundlag af de principper, der er nedfældet i denne traktat«. Rådet har siden 1964 vedtaget seks afgørelser med hjemmel i denne bestemmelse, senest den ovennævnte OLT-afgørelse af 25. juli 1991, der i modsætning til de andre afgørelser gælder for ti år i stedet for fem.

5. Med denne afgørelse finder traktatbestemmelsen om, at medlemsstaterne i deres handel med OLT skal anvende de samme regler, som de i henhold til traktaten skal følge i deres indbyrdes handel, for første gang fuld anvendelse. Dette medfører, at det fra 1991 er muligt at eksportere alle produkter — altså også landbrugsprodukter, der opfylder betingelserne i OLT-afgørelsen — til Fællesskabet toldfrit og uden kvantitative restriktioner.

6. Liberaliseringen af handelen med OLT kan imidlertid medføre problemer, særligt ved handel med landbrugsvarer, der er omfattet af en fælles markedsordning med en interventionsmekanisme og fastsættelse af en enhedspris. Denne virkning forstærkes, når der yderligere indrømmes tredjelande privilegier. Dersom sådanne produkter (f.eks. ris) med oprindelse i en AVS-stat eller i et tredjeland bearbejdes eller forarbejdes i et OLT, kan de indføres i Fællesskabet uden landbrugsafgifter, også selv om prisen er bestemt af niveauet på verdensmarkedet. Dersom der er risiko for, at importen vil medføre forstyrrelser, kan der ifølge OLT-afgørelsens artikel 109 indføres restriktioner for importen fra OLT, hvilket på den anden side modvirker målsætningen for udviklingen i OLT.

Artikel 109 i OLT-afgørelsen bestemmer:

»1. Såfremt anvendelsen af denne afgørelse [3] 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, kan Kommissionen efter proceduren i bilag IV træffe eller tillade den pågældende medlemsstat at træffe beskyttelsesforanstaltninger.«

B — Faktiske omstændigheder

7. Appellanterne er tre virksomheder, der forarbejder og markedsfører ris på De Nederlandske Antiller, og dér bearbejder og

3 — Denne fodnote er alene relevant for den tyske version.

forarbejder ris med oprindelse i Surinam og Guayana.

8. Sagen for Retten angik de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen havde truffet med hjemmel i OLT-afgørelsens artikel 109.

9. I en første beslutning 93/127/EØF af 25. februar 1993 om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller [4] havde Kommissionen bestemt:

»Artikel 1

1. Overgang til fri omsætning i Fællesskabet med fritagelse for importafgift af delvis sleben ris henhørende under KN-kode 1006 30 21 til 1006 30 48 med oprindelse i De Nederlandske Antiller er betinget af, at toldværdien ikke er lavere end en mindstepris svarende til 120% af importafgiften for den pågældende delvis slebne ris i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1418/76 [5].

2. Den i stk. 1 omhandlede mindstepris må ikke være lavere end en gulvpris svarende til 546 ECU pr. ton delvis sleben ris. Denne gulvpris forhøjes fra 1. marts 1993 månedligt med 3,5 ECU pr. ton.

3. ...

...

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til medlemsstaterne.«

10. Mindsteprisen var med en anden beslutning af 13. april 1993 [6] blevet forhøjet på grund af den da forbedrede markedssitua-

4 — EFT L 50, s. 27.

5 — Forordning af 21.6.1976 om den fælles markedsordning for ris (EFT L 166, s. 1).

6 — Kommissionens beslutning 93/211/EØF om ændring af beslutning 93/127/EØF (EFT L 90, s. 36).

tion. Toldværdien kunne derefter ikke være lavere end mindsteprisen på 550 ECU pr. ton.

11. Begge disse kommissionsbeslutninger blev i maj 1993 indbragt for Domstolen af oprindeligt seks virksomheder. Virksomhederne nedlagde påstand om, at begge beslutninger blev annulleret, og at Fællesskabet blev dømt til at betale erstatning for de tab, virksomhederne havde lidt. Domstolen henviste ved kendelse sagen til Retten i Første Instans. Frankrig og Italien fik tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

12. Ved dom af 14. september 1995 [7] annullerede Retten artikel 1, stk. 1, i Kommissionens første beslutning. I øvrigt frifandtes Kommissionen.

13. Retten udtalte, at »ved at give *ris* hidrørende fra AVS-landene og fra De Forenede Stater en gunstigere stilling i konkurrencen på Fællesskabets marked end ris hidrørende fra Antillerne, går artikel 1, stk. 1, i beslutningen af 25. februar 1993 ud over, hvad der var absolut nødvendigt for at afhjælpe de vanskeligheder, der var opstået for markedsføringen af ris fra Fællesskabet som følge af importen af ris fra Antillerne« [8].

14. Tre af de oprindeligt seks sagsøgere appellerede den 13. december 1995 denne dom til Domstolen og nedlagde påstand om at:

1. Den appellerede dom ophæves, for så vidt der ikke fuldt ud er givet appellanterne medhold i deres påstande.

2. Der gives appellanterne fuldt ud medhold i de påstande, de allerede har nedlagt for Retten, idet:

2.1. Kommissionens beslutning 93/127/EØF af 25. februar 1993 om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller og Kommissionens beslutning 93/211/EØF af 13. april 1993 om ændring af beslutning 93/127/EØF om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger vedrørende ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller annulleres i det hele.

2.2. Fællesskabet tilpligtes at erstatte appellanterne den skade, de har lidt som følge af disse beslutninger.

2.3. Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne i appelsagen og i sagen for Retten i Første Instans.

7 — Anført i fodnote 1.

8 — Dommens præmis 143.

3. Appellanterne begærer principalt, at Domstolen i henhold til artikel 54 i statutten for Domstolen selv træffer endelig afgørelse, subsidiært at den hjemviser sagen til Retten til afgørelse.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse. Subsidiært: Frifindelse for den første påstand.

— Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Retten i Første Instans' afgørelse om at forkaste formalitetsindsigelsen ophæves, hvorefter indsigelsen tages til følge.

— Subsidiært: Appellen forkastes i det hele.

— Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Franske Republik, hvis skriftlige indlæg blev indgivet efter fristens udløb og derfor er blevet afvist, har under den mundtlige forhandling tilsluttet sig Kommissionens påstande.

C — Sagens formalitet

15. Italien har som intervenient gentaget den allerede for Retten fremførte formalitetsind-

sigelse om, at appellanterne ikke er berørt umiddelbart og individuelt.

16. Appellanterne har tilsluttet sig Rettens fortolkning, der tillod, at sagen admitteredes, og har endvidere gjort gældende, at Italien som intervenient slet ikke kan rejse formalitetsindsigelse, idet den støttede part ikke selv har rejst en sådan indsigelse.

17. Dersom nogen — som her appellanterne — ikke er en beslutnings adressater, vil de kun kunne påstå, at de berøres individuelt, »hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten« [9]. Appellanterne skal altså skille sig ud fra kredsen af alle andre, der er berørt af de anfægtede beslutninger, og ikke blot være berørt i deres objektive egenskab af en virksomhed, der forarbejder og markedsfører ris, ligesom alle andre erhvervsdrivende inden for denne branche.

18. Retten har ved løsningen af dette spørgsmål draget en parallel til dommen i sagen Piraiki-Patraiki [10]. I dommen i sidstnævnte sag fortolkede Domstolen artikel 130, stk. 3, i akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse således, at Kommissionen, når den indfører beskyttelsesforanstaltninger, navnlig skal, for så vidt som omstændighederne ikke konkret er til hinder derfor, tilvejebringe oplysninger vedrørende de skadelige virkninger, som dens beslutning muligvis kan have for den pågældende medlemsstats økonomi såvel som for de berørte virksomheder [11]. Disse blev derfor anset for at være individuelt berørt. På grund af den lignende affattelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, fandt Retten, at der efter denne bestemmelse består en lignende forpligtelse [12]. Dette vil være gældende ved en retlig prøvelse, idet bestemmelserne, som anført af Retten, ligner hinanden ikke kun hvad angår ordlyden, men også med hensyn til de målsætninger, der søges opnået med bestemmelserne, nemlig at fastlægge beskyttelsesforanstaltningernes omfang [13].

19. Denne fortolkning er heller ikke i strid med dommen i sagen Buralux m.fl. mod Rådet [14]. Ganske vist blev det i denne dom — som anført af Den Italienske Republik — afvist, at appellanterne var individuelt berørt, fordi der ikke som i Piraiki-Patraiki-dommen var tale om en afgørelse rettet til *en* medlemsstat, men om en forordning, der var rettet til *alle* medlemsstater. I den forelig-

9 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223.

10 — Dom af 17.1.1985, sag 11/82, Sml. s. 207.

11 — Dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen (fodnote 10), præmis 28.

12 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 68 og 70.

13 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 70.

14 — Dom af 15.2.1996, sag C-209/94 P, Sml. I, s. 615.

gende sag er beslutningen ligeledes rettet til alle medlemsstater.

20. Retten har dog fastslået, at det ikke er antallet af medlemsstater, i hvilke beskyttelsesforanstaltningen finder anvendelse, der har betydning [15].

21. Ganske vist nævner traktatens artikel 173, stk. 4, »...en beslutning rettet til en anden person«, men omfanget af borgerens retsbeskyttelse kan ikke afhænge af, om den anfægtede beslutning er rettet til en eller flere medlemsstater. Det er alene afgørende, om den berørte person til forskel fra alle andre berøres umiddelbart og individuelt. Traktatens artikel 173, stk. 4, har nemlig ikke til formål at give alle, der på en eller anden måde er berørt, adgang til at anfægte en retsakt, der afføder retsvirkninger, da dette er forbeholdt berørte, der har en beskyttelsesværdig stilling. Afgørende er således, som anført af Retten, »den beskyttelse, som det land eller det territorium og de berørte virksomheder, over for hvilke beskyttelsesforanstaltningen tillades eller vedtages, nyder i henhold til fællesskabsretten« [16].

22. I denne forbindelse skal det tillige nævnes, at Buralux-sagen angik en forordning, som — ifølge Domstolen — alene skulle fastlægge de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne kunne indføre restriktioner. Domstolen udledte heraf, at de retsvirkninger, som bestemmelsen ville kunne afføde, derfor alene berørte de pågældende kategorier af retssubjekter på en generel og abstrakt måde [17]. Den foreliggende sag angår derimod en klart afgrænset foranstaltning — fastsættelse af en mindstepris, som tilmed alene vedrører ris fra De Nederlandske Antiller — hvorfor de berørte kategorier af retssubjekter ikke blot er defineret på generel og abstrakt måde. Forholdet er yderligere det, at selv om beslutningerne ganske vist er rettet til samtlige medlemsstater, vedrører de imidlertid kun ris med oprindelse i De Nederlandske Antiller.

23. Retten kunne således drage en parallel til Piraiki-Patraiki-dommen, selv om beslutningerne var rettet til alle medlemsstaterne.

24. Retten i Første Instans fastslog med hensyn til spørgsmålet, om appellanterne reelt måtte anses for virksomheder, hvis situation var beskyttelsesværdig, at i det mindste to af appellanterne (Ter Beek og ERB) på tidspunktet for vedtagelsen af den første beslutning havde risleverancer under

15 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 77.

16 — Jf. fodnote 15.

17 — Dommen i sagen Buralux m.fl. mod Kommissionen (fodnote 14), præmis 26.

transport til Fællesskabet [18]. Dette er en faktisk omstændighed, som ikke skal efterprøves af Domstolen [19].

25. Kommissionen, der ifølge artikel 109 i OLT-afgørelsen implicit er forpligtet til at undersøge de negative virkninger af en beslutning, den vedtager, havde — ligeledes ifølge Retten — på tidspunktet for beslutningens vedtagelse været bekendt med begge virksomheders situation [20]. Retten i Første Instans har således med rette antaget, at begge virksomheder var individuelt berørt, da de befandt sig i en særstilling i forhold til andre berørte. Det er ikke længere fornødent at efterprøve, om de øvrige sagsøgere var individuelt berørt, da der er tale om et fælles søgsmål [21].

26. Retten i Første Instans har således med rette antaget, at sagen burde admitteres. Spørgsmålet, om intervenienten kunne gøre en formalitetsindsigelse gældende, når den støttede part angiveligt ikke har gjort en sådan indsigelse gældende, skal herefter ikke undersøges. Som det fremgår af Domstolens praksis, havde Italien under alle omstændigheder kunnet gøre en sådan indsigelse gældende [22].

18 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 75.

19 — Artikel 51, stk. 1, i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen.

20 — Jf. fodnote 18.

21 — Dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 31, og Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 79.

22 — Dom af 22.12.1993, sag C-244/91 P, Pincherle mod Kommissionen, Sml. I, s. 6965, præmis 16; kendelse af 14.2.1996, sag C-245/95 P, Kommissionen mod NTN Corporation og Koyo Seiko, Sml. I, s. 553, præmis 7; og artikel 49, stk. 2 og 3, i EØF-statutten for Domstolen.

D — Realiteten

27. Appellanterne har gjort i alt seks anbringender gældende til støtte for appellen. Herefter er traktatens fjerde del vedrørende de oversøiske landes og territoriers associering enten tilsidesat eller anvendt retsstridigt, eller Retten i Første Instans har tilsidesat OLT-afgørelsen. Ifølge appellanterne kunne Rådet ikke fastsætte en generel beskyttelsesklausul i sin afgørelse. Kommissionen er endvidere med sin anden beslutning gået videre end nødvendigt. Appellanterne gør endelig gældende, at Retten i Første Instans med urette havde afvist, at Fællesskabet var erstatningsansvarlig.

Første anbringende

Parternes argumenter

28. Med dette anbringende anfægter appellanterne Rettens dom, for så vidt det heri blev fastslået, at Rådet ifølge traktatens artikel 136, stk. 2, havde været berettiget til at fastsætte beskyttelsesklausuler i OLT-afgørelsen, hvorefter der kunne indføres begrænsninger for den frie indførsel af landbrugsprodukter med oprindelse i OLT.

29. Ifølge appellanterne har Retten i Første Instans med urette udtalt, at artikel 109 i OLT-afgørelsen kompletterer en ordning, der for første gang gav landbrugsprodukter fri adgang til Fællesskabet. Artikel 109 skal snarere ses som en forlængelse af de generelle beskyttelsesklausuler med tilsvarende målsætning og rækkevidde, som var indeholdt i tidligere rådsafgørelser. Rettens konklusioner støttedes således på en unøjagtig opfattelse af tilblivelseshistorien for OLT-afgørelsens artikel 109.

30. Retten i Første Instans' dom støttedes endvidere på en urigtig bedømmelse af den kompetence, der fremgår af traktatens artikel 136, stk. 2. Det hedder deri, at Rådet »på grundlag af de principper, der er nedfældet i denne traktat, enstemmigt [vedtager] de bestemmelser, der skal gælde for en ny periode«. Ifølge appellanterne har Retten i Første Instans ikke tilstrækkeligt begrundet, hvorfor denne ordning skulle vedrøre *samtlige principper i traktaten*. Denne fortolkning er ikke obligatorisk. Det er mere nærliggende at antage, at der hermed alene sigtes til *principperne i traktatens fjerde del*, der regulerer associeringen med de oversøiske lande og territorier. Dette begrunder appellanterne med, at der i betragtningerne til Rådets afgørelse alene henvises til principperne i traktatens fjerde del.

31. Selv om traktatens artikel 136, stk. 2, skulle vedrøre samtlige principper i traktaten, kunne Rådet alligevel ikke fravige de frie varebevægelser mellem Fællesskabet og OLT i en afgørelse i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, i den fælles landbrugspolitiks interesse. Dette ville udgøre en tilsidesættelse af traktatens artikel 132, stk. 1, og artikel 133, stk. 1. Rådet kan kun vedtage undtagelser, såfremt traktatens artikel 136, stk. 2, udtrykkeligt hjemler dette. Dette er ikke tilfældet. Ordninger, der er i strid med reglerne i traktatens fjerde del, kan følgelig kun indføres ved en ændring af traktaten.

32. Til støtte for denne opfattelse har appellanterne henvist til »Protokol om import til Det Europæiske Økonomiske Fællesskab af olieprodukter raffineret på De Nederlandske Antiller« samt til »Protokol om den særlige ordning for Grønland«. Det følger heraf, at det ikke er tilstrækkeligt, at ordninger, der fraviger fjerde del, støttes på traktatens artikel 136, stk. 2.

33. Appellanterne har endvidere rejst indsigelse mod, at Retten i Første Instans ikke har taget stilling til den direkte virkning af traktatens artikel 132, stk. 1, og artikel 133, stk. 1.

34. Ifølge appellanterne er OLT-afgørelsens artikel 109 ikke påkrævet, da der findes til-

strækkeligt andre muligheder for at regulere forholdet mellem OLT og Fællesskabet. Appellanterne har herved henvist til den fælles markedsordning samt til traktatens artikel 36 og 115.

35. Efter Kommissionens opfattelse fortolker appellanterne Rettens dom forkert. For så vidt angår forholdet mellem Fællesskabet og OLT, bestrider Kommissionen ikke, at der herved er tale om særlige relationer, der ikke kan sidestilles med forholdet mellem Fællesskabet og de øvrige associerede lande. Desuagtet danner Fællesskabet og OLT ikke et indre marked. Associeringen har heller ikke til formål — som hævdet af appellanterne — at sikre OLT en fortrinsstilling, men alene at yde disse støtte. De har således netop ikke en medlemsstats stilling.

36. Ifølge Kommissionen påhviler det Rådet inden for rammerne af traktatens artikel 136, stk. 2, at tage samtlige principper i traktaten i betragtning. Dette fremgår af ordlyden.

37. Traktatens artikel 132 og 133 kan ikke fortolkes således, at de udelukker en beskyttelsesklausul, der begrænser importen om end kun undtagelsesvist, delvist og midlertidigt.

38. Kommissionen og Rådet har endvidere henvist til det vide skøn, der tilkommer Rådet inden for rammerne af traktatens artikel 136, stk. 2. Domstolen kan derfor kun efterprøve, om de foranstaltninger, som Rådet vedtog, var åbenbart uegnede til at nå det tilsigtede mål. Efter såvel Kommissionens som Rådets opfattelse har Rådet ikke overskredet grænserne for dets frie skøn. Ifølge Rådet udgør traktatens artikel 136, stk. 2, i sig selv snarere retsgrundlaget for en begrænsning af varernes frie bevægelighed.

39. Rådet har for så vidt angår traktatens artikel 132 og 133 endvidere anført, at spørgsmålet om disse bestemmelsers direkte virkning ikke blev rejst under førsteinstanssagen, hvorfor det følgelig ikke nu kan tages under påkendelse.

40. Traktatens artikel 115, som appellanterne har foreslået som eventuel regulering, kan ikke finde anvendelse her, da den angår den fælles handelspolitik og ikke OLT's associering.

41. Kommissionen har for så vidt angår »Protokol om den særlige ordning for Grønland« gjort gældende, at protokollens særordning vedrører traktatens artikel 136 A. Det kan ikke på grundlag deraf udledes, at enhver begrænsning af varernes frie bevægelighed mellem OLT og Fællesskabet skal have hjemmel i *selve traktaten*. Afgørelsen

heraf henhører derimod under Rådets skøn i medfør af traktatens artikel 136.

42. Rådet har for så vidt angår »Protokol om import til Det Europæiske Økonomiske Fællesskab af olieprodukter raffineret på De Nederlandske Antiller« anført, at denne protokol stammer fra 1962. Den første OLT-afgørelse blev først truffet i 1964. På dette tidspunkt var ratificeringen af protokollen allerede så vidt fremskreden, at man mere eller mindre automatisk havde bevaret den retlige konstruktion, der havde været nødvendig i 1962.

Vurdering

43. Appellanternes væsentligste kritikpunkt angår beskyttelsesklausulen i OLT-afgørelsens artikel 109, der atter har hjemmel i traktatens artikel 136. For så vidt angår appellanternes indsigelse om, at Retten i Første Instans med urette har lagt til grund, at der ved artikel 109 for første gang og af hensyn til den fælles landbrugspolitik blev indført en beskyttelsesklausul, bemærkes, at dette ikke fremgår af dommens ordlyd. I præmis 94 udtaler Retten, at der allerede i gennemførelsesafgørelsen af 1970 var indeholdt en beskyttelsesklausul. Retten bemærkede endvidere, at indførslen af landbrugsprodukter hidrørende fra OLT altid har været omfattet af en særlig ordning, og at det først var ved vedtagelsen af OLT-afgørelsen fra 1991, at de blev ligestillet med andre produkter. Retten bemærkede endvidere følgende: »Der er altså med OLT-afgørelsen gjort et vigtigt skridt, idet der for første gang principielt er skabt fri adgang til Fællesskabet for landbrugsprodukter hidrørende fra OLT, selv om denne adgang ved beslutningen ligeledes nødvendigvis for første gang er blevet underordnet en almindelig beskyttelsesklausul ...«.

44. Det fremgår heraf ganske klart, at det er Rettens opfattelse, at den allerede tidligere bestående beskyttelsesklausul herved for første gang fandt anvendelse på landbrugsprodukter, efter at disse var blevet ligestillet med andre produkter. Det ses ikke — som påstået af appellanterne — at der for første gang, og tilmed i forbindelse med en udvidelse af ordningen til også at omfatte landbrugsprodukter, ved OLT-afgørelsens artikel 109 skulle være indført en beskyttelsesklausul.

45. Efter appellanternes opfattelse er artikel 132, stk. 1, til hinder for en generel beskyttelsesklausul. Dette ville reelt være tilfældet, såfremt de frie varebevægelser, som findes mellem medlemsstaterne, ligeledes skulle finde ubegrænset anvendelse på handelen med OLT. Den ordning, der fremgår af artikel 132, stk. 1, om en ligestilling, for så vidt angår handelen med OLT er imidlertid — som det fremgår af den indledende sætning i artikel 132 [23] — ikke udtryk for de

23 — Der er affattet således: »Associeringen tilstræber nedennævnte mål: ...«.

faktiske forhold, men alene for et af de formål, som forfølges med associeringen.

46. I denne forbindelse skal jeg endvidere henvise til dommen i Road Air-sagen [24]. Domstolen udtalte heri: »Associeringen af OLT 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« [25]. Det følger heraf, at varernes frie bevægelighed mellem Fællesskabet og OLT ikke finder anvendelse allerede i henhold til traktatens artikel 132. I denne artikel er varernes frie bevægelighed alene nævnt som et mål, der søges nået — i givet fald ved udstedelse af yderligere regler.

47. Det kan bl.a. herudaf udledes, at OLT ganske vist er associerede lande og territorier, der har særlige relationer til Fællesskabet, men som netop ikke tilhører De Europæiske Fællesskaber. Retten i Første Instans har i den appellerede dom anført noget tilsvarende. Det hedder i dommen: »Heraf følger, at selv om OLT har en gunstigere stilling end andre lande, der er associeret med Fællesskabet, har de dog ikke tiltrådt dette« [26]. Det kan på grundlag heraf sluttes, at OLT ikke må stilles ringere end andre (associerede) stater. Anderledes forholder det sig imidlertid for så vidt angår Fællesskabet. Det kan derfor ikke lægge til grund, at der med hjemmel i traktatens artikel 132 allerede består en ubegrænset fri bevægelighed for varer mellem Fællesskabet og OLT.

48. Af disse grunde kan der derfor heller ikke gives appellanterne medhold, når de af Road Air-dommen udleder, at der med traktatens artikel 136, stk. 2, alene henvises til *principperne i traktatens fjerde del.* Domstolen udtalte i Road Air-dommen: Under hensyn til målene med artikel 132 »må artikel 136, stk. 2, fortolkes således, at den ikke kun hjemler en enkelt 'ny periode', for hvilken Rådet er bemyndiget til at fastsætte bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre *associeringens mål...*« [27]. Appellanterne slutter heraf, at traktatens artikel 136, stk. 2, alene vedrører *målene med traktatens fjerde del.*

49. Dette kan ikke tiltrædes. Rådet skal ganske vist ved sine afgørelser i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, tage hensyn til målene med traktatens artikel 132. Disse er jo overhovedet begrundelsen for, at afgørelserne træffes. Herved skal Rådet således tage såvel de nævnte mål som *principperne i traktaten* i betragtning. Det fremgår ikke af ordlyden af traktatens artikel 136, stk. 2, hvorfor denne alene skulle vedrøre associeringens mål og ikke de generelle principper i traktaten.

24 — Dom af 22.4.1997, sag C-310/95, Sml. I, s. 2229.

25 — Road Air-dommen (fodnote 24), præmis 40.

26 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 91.

27 — Road Air-dommen (fodnote 24), præmis 41. Min fremhævelse.

50. Til støtte for deres argumentation har appellanterne påberåbt sig OLT-afgørelsens tredje betragtning, der alene vedrører principperne i traktatens fjerde del. Ifølge appellanterne fremgår det heraf, at artikel 136, stk 2 — grundlaget for afgørelsen — alene nævner principperne i fjerde del. Dette kan ikke tiltrædes. I tredje betragtning hedder det: »...på grund af de særlige forbindelser mellem Fællesskabet og OLT, der er baseret på traktatens bestemmelser, især fjerde del, bør disse bestemmelser forbedres...«. Dette vedrører imidlertid blot generelt de bestemmelser i traktaten, der regulerer associeringen. Det kan ikke på grundlag heraf sluttes, at der inden for rammerne af associeringen og de relevante rådsafgørelser ikke tillige skal tages hensyn til andre principper i traktaten, herunder også landbrugspolitikken.

51. En henvisning kunne udledes af trettende betragtning, hvori det hedder, at de forskellige forskrifter, der er vedtaget i forbindelse med virkeliggørelsen af det indre marked, ikke gælder for de oversøiske lande og territorier. Rådet anser det her for hensigtsmæssigt at undersøge de nærmere muligheder for, hvordan de helt eller delvis kan udvides til OLT. En yderligere støtte for den antagelse, at de »sædvanlige« frie varebevægelser ikke gælder mellem OLT og Fællesskabet, fremgår endvidere af fjerde betragtning, hvori det bekræftes, at OLT's udviklingsbehov samt behovet for at fremme deres industrielle udvikling berettiger, at de kan bevare muligheden for at indføre deres egne undtagelsesbestemmelser til fordel for befolkningen og lokale aktiviteter.

52. Dette kan ikke betyde, at OLT indrømmes en yderligere begunstigelse, da formålet med associeringen, som det fremgår af traktatens artikel 131, stk. 2, er at fremme den økonomiske og sociale udvikling i OLT, men ikke at begunstige disse.

53. Det følger heraf, at der (endnu ikke) gælder frie varebevægelser mellem OLT og Fællesskabet, hvorfor der inden for rammerne af Rådets OLT-afgørelse i henhold til traktatens artikel 136, stk. 2, ved den trinvise gennemførelse af målene også skal tages hensyn til traktatens almindelige principper, herunder også landbrugspolitikken. Herved kan der åbenbart forekomme begrænsninger for varebevægelserne.

54. Såfremt det altså kan lægges til grund, at traktatens artikel 132, stk. 1, alene opregner associeringens mål, ville selv den direkte virkning af artikel 132, stk. 1, som appellanterne har påberåbt sig, alene vedrøre pligten til at gennemføre de deri nævnte mål. Det kan under ingen omstændigheder deraf udledes, at de frie varebevægelser mellem OLT og Fællesskabet allerede eksisterer.

55. Selv om det antages, at bestemmelsen har direkte virkning, kan det ikke udelukkes, at der i undtagelsestilfælde ville kunne fastsættes en begrænsning og dermed en beskyttelsesklausul. Appellanterne udelukker ikke

selv, at der skulle kunne være adgang til at foretage indgreb, når de henviser til traktatens artikel 36 og 115 samt til den fælles markedsordning.

Andet anbringende

Parternes argumenter

56. For så vidt angår appellanternes henvisning til protokollerne bemærkes, at det ikke af den omstændighed, at der i konkrete tilfælde er blevet indgået protokoller, kan sluttes, at der ikke er mulighed for en beskyttelsesklausul inden for rammerne af artikel 136, stk. 2. Da en sådan beskyttelsesklausul som påvist ikke allerede i sig selv udgør en tilsidesættelse af principperne i fjerde del (de frie varebevægelser er endnu ikke et faktum inden for associeringen, men blot et mål), kræver en sådan beskyttelsesklausul ikke en traktatændring.

57. Det bemærkes endvidere, at Rådet i OLT-afgørelsen også kun tillader beskyttelsesforanstaltninger inden for visse grænser. Artikel 109, stk. 2, bestemmer følgende:

»Ved anvendelsen af stk. 1 skal der fortrinsvis vælges foranstaltninger, som bringer mindst mulig forstyrrelse i associeringens og Fællesskabets funktion. Disse foranstaltninger må ikke gå ud over, hvad der er absolut nødvendigt for at afhjælpe de opståede vanskeligheder.«

58. I denne forbindelse anfægter appellanterne Rettens dom, for så vidt det heri fastslås, at Kommissionen kunne nå frem til, at de opståede problemer kunne være til hinder for produktionen af Indica-ris i Fællesskabet.

59. Appellanterne gør gældende, at Retten skulle have fastslået, om der var kausalitet mellem prisfaldet på ris i Fællesskabet og stigningen i importen af delvis sleben ris fra De Nederlandske Antiller. Dette krævedes ifølge ordlyden af artikel 109, stk. 1, i OLT-afgørelsen.

60. At en sådan kausalitet skal foreligge, fremgår ifølge appellanterne desuden af den omstændighed, at Kommissionen i sin første beslutning forsøgte at fastslå en sådan sammenhæng.

61. Indførslerne fra De Nederlandske Antiller havde imidlertid ikke haft nogen negativ indflydelse på Fællesskabets marked, da de blot var trådt i stedet for indførsler fra

Surinam og Guyana. For så vidt var importmængderne ikke øget.

62. Appellanterne har endelig henvist til, at Kommissionens betragtninger vedrørende de forskellige priser og den prissammenligning, som Kommissionen foretog, ikke har kunnet efterprøves.

Vurdering

63. Det er derimod Kommissionens opfattelse, at det entydigt fremgår af ordlyden af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1 [28], at betingelsen om kausalitet kun vedrører den første af de der nævnte situationer. (Nemlig når anvendelsen af dette kapitel — via målene med og principperne for samarbejdet — medfører alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet eller i en eller flere medlemsstater eller bringer disses finansielle stabilitet udadtil i fare). For så vidt angår den anden situation — at der opstår vanskeligheder, der vil kunne medføre en forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner — kræves der ikke en sådan kausalitet. En sådan ville også være vanskelig at bevise, idet markedet kan være påvirket af en lang række faktorer.

64. Desuagtet bestrider Kommissionen ikke, at der skal foreligge en vis sammenhæng mellem de økonomiske vanskeligheder, der er opstået, og indførslerne. Retten har imidlertid fastslået, at den nødvendige sammenhæng forelå.

28 — Jf. punkt 6.

65. Efter appellanternes opfattelse kan disse overvejelser ikke alene støttes på det andet eksempel i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, da Kommissionen selv støtter sin beslutning på det første eksempel.

66. Der må gives Kommissionen medhold i dens argument om, at der ikke ifølge ordlyden af OLT-afgørelsens artikel 109 nødvendigvis kræves kausalitet, for så vidt angår det andet eksempel. I stk. 1 nævnes to forskellige eksempler, der hver især indledes med ordet »såfremt«. Kun i det første af disse eksempler er ordlyden »såfremt *anvendelsen af denne afgørelse*...« indeholdt. Heraf følger, at det ikke kræves, at de vanskeligheder, der er nævnt i andet eksempel, skal være fremkaldt af anvendelsen af denne afgørelse.

67. På den anden side må der imidlertid gives appellanterne medhold i deres argument om, at beskyttelsesforanstaltningerne ville være fuldkommen formålsløse, dersom der ikke bestod nogen som helst form for sammenhæng mellem indførslerne og prisen på fællesskabsprodukterne. Det skal klart være muligt at afhjælpe eller at mindske de opståede vanskeligheder gennem beskyttelsesforanstaltningerne. Ellers ville disse foranstaltninger være uforholdsmæssige og i strid med OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, andet punktum.

68. Sammenhængen skal følgelig være af en sådan art, at en begrænsning af indførslerne på en eller anden måde kan have indflydelse på prissituationen i Fællesskabet. Dette betyder imidlertid ikke, at vanskelighederne skal være forårsaget af anvendelsen af afgørelsen, dvs. af indførslerne.

69. Retten i Første Instans har for det andet med rette henvist til, at Kommissionen ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109 råder over et vidt skøn såvel med hensyn til, om de betingelser, der kan begrunde vedtagelsen af en beskyttelsesforanstaltning, er opfyldt, som med hensyn til, om der skal vedtages en beskyttelsesforanstaltning [29]. Retten udleder dette af ordlyden af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, hvorefter Kommissionen under visse betingelser »kan« træffe eller tillade den pågældende medlemsstat at træffe beskyttelsesforanstaltninger [30]. Retten anfører endvidere: »(Er) én af de to deri fastsatte betingelser opfyldt ... er Kommissionen dog ikke forpligtet til at vedtage en beskyttelsesforanstaltning, idet den dog må tage stilling i så henseende« [31]. Rådet har således også indrømmet Kommissionen et skøn som det, der tilkommer Rådet inden for rammerne af OLT-afgørelsens artikel 109 [32].

70. Domstolen har således inden for rammerne af EF-traktatens artikel 155 fastslået, at Rådet kan se sig foranlediget til at tildele Kommissionen vide skøns- og handlebeføjelser på området for den fælles landbrugspolitik, da den — Kommissionen — er den eneste, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den hurtighed, situationen kræver. Domstolen udledte heraf — såvel som af traktatens ordning — at begrebet Kommissionens gennemførelse af forskrifter, som Rådet har udstedt, i relation til traktatens artikel 155 skal fortolkes vidt [33]. Også af denne grund kan det antages, at Kommissionen i den foreliggende sag råder over et vidt skøn, da en vurdering af landbrugsmarkederne tillige er nødvendig ved fastsættelsen af en mindstepris. Retten kan således alene undersøge, om Kommissionen ved udøvelsen af sine skønsbeføjelser har begået en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller endelig om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [34].

71. Det er ikke klart, at Retten skulle have begået fejl ved denne undersøgelse. For det første har Retten undersøgt Kommissionens argument om, at der kunne konstateres et betydeligt fald i prisen på ris fra Fællesskabet. Denne ris kan ligesom delvis sleben ris fra Antillerne tjene som råvare for fællesskabsproducenterne af sleben ris. Retten bemærkede endelig, at appellanterne ikke som sådan havde bestridt oplysningerne om,

29 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 122.

30 — Præmis 120.

31 — Præmis 121.

32 — Kendelse afsagt af Rettens præsident den 15.7.1997, sag T-179/97, De Nederlandske Antiller's regering mod Rådet, Sml. II, s. 1297, præmis 35.

33 — Dom af 30.10.1975, sag 23/75, Soda m.fl., Sml. s. 1279, præmis 10-14.

34 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 122.

at prisen var faldet [35]. Da denne omstændighed henhører under de faktiske omstændigheder, som Retten har fastlagt, skal spørgsmålet ikke under nærværende sag undersøges nærmere. Retten har endvidere undersøgt, om det ligeledes kan lægges til grund, at prisen på Indica-råris fra Fællesskabet var faldet [36]. I betragtning af den samtidige store stigning i indførslerne fra Antillerne, som ifølge Retten ikke bestrides [37], fandt Retten, at Kommissionen på grundlag af disse kendsgerninger har kunnet fastslå, at der var opstået vanskeligheder, der ville kunne medføre en forringelse af situationen i sektoren for dyrkning af Indica-ris i Fællesskabet, og at der derfor kunne iværksættes beskyttelsesforanstaltninger [38].

72. Retten har endvidere undersøgt, om den prissammenligning, som Kommissionen foretog, var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. I denne forbindelse blev det tillige undersøgt, på hvilket produktionstrin, priserne skulle sammenlignes. Appellanterne kunne ifølge Retten ikke rejse tvivl om Kommissionens beregning, da de alene fremførte påstande vedrørende de supplerende omkostninger og omregningssatsen, uden dog at begrunde disse nærmere [39]. Retten fastslog endvidere, at appellanterne ikke bestred, at ris fra Antillerne blev udbudt til en pris, der var betydeligt lavere end den pris, til hvilken fællesskabsris af en tilsvarende forarbejdningsgrad, dvs. delvis sleben ris, kunne udbydes [40].

73. Retten udtalte følgelig, at »Kommissionen korrekt har fastslået, at der var tale om en betydelig forskel mellem prisen på ris fra Fællesskabet og prisen på ris fra Antillerne, [og dette] kunne være årsagen til, at prisen på ris fra Fællesskabet faldt voldsomt mellem september 1992 og januar 1993« [41]. Dermed er den relevante forbindelse mellem indførslerne og prisfaldet på fællesskabsris påvist.

74. Af det således anførte fremgår, at Retten har efterprøvet, om Kommissionen ved sin undersøgelse af forholdet mellem indførslerne fra Antillerne og prisfaldet på fællesskabsris skulle have anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Som allerede påvist kræves det ikke, at der er kausalitet. Da der ikke er anlagt et åbenbart urigtigt skøn, kan appellanternes andet appelanbringende heller ikke lægges til grund.

Tredje anbringende

Parternes argumenter

75. Med dette anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten i Første Instans har tilsidesat OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, da den fastslog, at den mindstepris, som

35 — Præmis 124.
36 — Præmis 126.
37 — Præmis 127.
38 — Præmis 128.
39 — Præmis 130.
40 — Præmis 129.
41 — Præmis 131.

Kommissionen havde fastsat — ved den anden beslutning — ikke var gået ud over, hvad der var absolut nødvendigt ifølge denne bestemmelse. Ifølge appellanterne havde det ikke som led i beskyttelsesforanstaltningerne været nødvendigt at stille ris fra De Nederlandske Antiller konkurrencemæssigt ringere end ris fra Fællesskabet. Såfremt virksomhederne kunne have tilbudt risen til samme pris som fællesskabsris, ville de have kunnet importere mere end de 8 400 tons, der faktisk blev indført. Det skal endvidere bemærkes, at der måtte oplagres 16 000 tons ris, fordi de ikke kunne sælges.

76. Efter Kommissionens opfattelse giver proportionalitetsprincippet ikke OLT ret til at kunne tilbyde ris til samme pris som fællesskabsris. OLT er nemlig ikke medlem af Fællesskabet.

77. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den eksisterende prisforskel mellem importeret ris fra Antillerne og fællesskabsris havde til formål at underbygge fællesskabsproducenternes tillid til prisudviklingen for Indica-ris, således at disse ikke vendte tilbage til en overskudsproduktion af Japonica-ris.

78. Rettens konstatering af, at Kommissionen ikke var gået ud over det absolut nødvendige, angår fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, som ikke kan efterprøves under en appelsag.

Vurdering

79. Der må gives Kommissionen medhold i, at fastlæggelsen af de sammenlignelige priser samt selve sammenligningen angår fastlæggelsen af sagens faktiske omstændigheder. Tilsvarende gælder for så vidt angår fastsættelsen af omfanget af indførslerne fra Antillerne. Disse punkter kan herefter ikke gøres til genstand for en prøvelse under appelsagen.

80. Hvad der kan efterprøves, er det principielle spørgsmål, om en beskyttelsesforanstaltning må anses for uforholdsmæssig, når den — som i denne sag — ikke sikrer ris fra De Nederlandske Antiller samme behandling som fællesskabsris, men derimod stiller disse ringere. I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens anden beslutning principielt må anses for en retmæssig beskyttelsesforanstaltning. Selve indholdet af en sådan foranstaltning er imidlertid, at visse produkter gives en mindre gunstig behandling end *fællesskabsprodukterne*. Det kan i hvert fald ikke umiddelbart antages, at en sådan beskyttelsesforanstaltning ikke må føre til, at ris fra Antillerne får en ringere behandling.

81. Rettens fastsættelse af priser er som allerede nævnt omfattet af Rettens fastlæggelse af sagens faktiske omstændigheder og kan ikke efterprøves. Desuden ses Retten ikke at have foretaget en fejlagtig bedømmelse. Retten har således ud fra den omstændighed, at prisen på ris fra Antillerne ikke var højere end for AVS-produkter og for produkter fra De Forenede Stater, ligesom der fortsat fandt import af ris sted til Fællesskabet, sluttet, at der ikke konkret var tale om en forskelsbehandling i forhold til andre stater, nemlig AVS-staterne og Amerika [42]. En tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109 og OLT's særstilling forelå kun i tilfælde af en forskelsbehandling i forhold til tredjelande. Det tredje appelanbringende kan derfor heller ikke tiltrædes.

Fjerde anbringende

Parternes argumenter

82. I denne forbindelse anfægter appellanterne Rettens dom, for så vidt det deri fast slås, at særlige betingelser kræves opfyldt i relation til et erstatningssøgsmål ifølge EF-traktatens artikel 215 som følge af, at Kommissionens første beslutning havde karakter af en generel retsakt; ansvar for Fællesskabet kan i dette tilfælde kun komme på tale, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private (Det fremgår af Domstolens praksis, at det normalt er en forudsætning for Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold ifølge traktatens artikel 215, at den adfærd, som bebrejdes institutionerne, er retsstridig, at der reelt foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det tab, der hævdes lidt) [43].

83. Appellanterne har heroverfor anført, at den omtvistede beslutning ikke er en generel retsakt. Subsidiært gøres det gældende, at selv om den var en generel retsakt, ville dette ikke have betydning i forhold til appellanterne og ville ikke kunne medføre strengere betingelser vedrørende erstatningsansvar uden for kontraktforhold, da beslutningen berører dem individuelt. Mere subsidiært gøres det gældende, at selv om det antages, at der er tale om en generel retsakt, der er rettet til alle, kan de særlige betingelser vedrørende erstatningsansvar ikke være gældende, når beslutningen anfægtes af dem, der berøres individuelt af beslutningen.

84. Ifølge Kommissionen afhænger en retsakts generelle karakter ikke af retsaktens form, men af dens art. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er individuelt berørt, er imidlertid uden betydning for dens art. Et søgsmål ifølge traktatens artikel 215 er en

42 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 149, 150 og 151.

43 — Dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 18, og af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 73, præmis 10, org. ref.: Rec. s. 325.

særlig form for søgsmål, hvis betingelser skal undersøges særskilt. Spørgsmålet om, hvem der er individuelt berørt, indgår imidlertid ikke blandt disse betingelser.

85. Appellanterne har i denne forbindelse citeret domme afsagt af Domstolen, i hvilke der alene er blevet taget stilling til de sædvanlige betingelser ifølge traktatens artikel 215 [44]. Heroverfor har Kommissionen påberåbt sig en dom, hvori beslutninger på antidumpingområdet undersøges i forhold til de særlige krav inden for rammerne af traktatens artikel 215 [45].

Vurdering

86. Domstolen fastslog i dommen i sagen HNL mod Rådet og Kommissionen [46], at det ud fra principperne i de forskellige medlemsstater kunne fastslås, at de generelle retsakter, som er udtryk for beslutninger vedrørende økonomisk politik, kun undtagelsesvis og under særlige omstændigheder pådrager de offentlige myndigheder ansvar. »Denne restriktive opfattelse beror på den betragtning, at den lovgivende magt, selv hvor der findes en domstolskontrol med gyldigheden af dens akter, ikke må hindres i sine dispositioner ved udsigten til erstatningskrav, hver gang den i den almene interesse skal træffe generelle foranstaltninger, som kan skade privates interesser ... I en retlig sammenhæng som den foreliggende, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet føl gelig kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser« [47].

87. Da Retten i Første Instans i den appellerede dom ligeledes har lagt til grund, at Kommissionen i den konkrete sag har en vid skønsbeføjelse [48], ses det ikke, hvorfor Retten ved sin undersøgelse på grundlag af strengere betingelser skulle have fortolket traktatens artikel 215 forkert.

88. For så vidt angår appellanternes subsidiære anbringender bemærkes, at disse heller ikke kan tiltrædes. Som Kommissionen med rette har anført, ændrer den omstændighed, at en person er individuelt berørt, ikke

44 — Dom af 5.3.1986, sag 59/84, Tezi mod Kommissionen, Sml. s. 887, præmis 70, af 15.1.1987, sag 253/84, GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 123, præmis 9, og af 8.4.1992, sag C-55/90, Cato mod Kommissionen, Sml. I, s. 2533, præmis 18.

45 — Dom af 28.11.1989, sag C-122/86, Epicheiriseon Metallefti kon Viomichanikon kai Naftiliakon m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3959, domskonklusionens punkt 2.

46 — Dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, Sml. s. 1209.

47 — Dommen i sagen HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen (fodnote 46), præmis 5 og 6.

48 — Antillean Rice Mills-dommen (fodnote 1), præmis 177 og 189 ff.

beslutningens generelle karakter. Det følger endvidere af HNL-dommen, at private, inden for rimelige grænser, må acceptere, at en generel retsakt kan have visse skadelige virkninger [49]. Den omstændighed, at en person er individuelt berørt, kan således ikke i sig selv anses for et kriterium, der medfører krav på erstatning. Det fjerde appelanbringende kan således heller ikke tiltrædes.

90. Bortset derfra er Rettens konklusion ligeledes forkert, fordi Retten lagde til grund, at Kommissionen i sin første beslutning i god tro havde overtaget den pris, som myndighederne på Antillerne havde fastsat. Den omstændighed, at der var indført foranstaltninger på Antillerne, kunne ikke fritage Kommissionen fra sin forpligtelse til at tage hensyn til de negative virkninger af beslutningen, bl.a. i forhold til appellanterne. At Kommissionen handlede i god tro, er herved uden betydning, da dette ikke er relevant i henhold til traktatens artikel 215.

Femte anbringende

Parternes argumenter

91. Appellanterne har endelig henvist til, at Kommissionen inden for rammerne af OLT-afgørelsens artikel 109 råder over et vidt skøn, hvorfor dens beslutning følgelig kun i begrænset omfang kan efterprøves. Såfremt det imidlertid inden for rammerne af denne begrænsede efterprøvelse har kunnet fastslås, at der forelå en overtrædelse, er der — fortsat ifølge appellanterne — automatisk tale om en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af fællesskabsretten, som den, der kræves af Retten ifølge de særlige krav efter traktatens artikel 215.

89. Med dette anbringende anfægter appellanterne Rettens afgørelse, i det omfang det heri fastslås, at Kommissionen ikke åbenbart og groft har tilsidesat grænserne for sine skønsbeføjelser, for så vidt angår dens første beslutning, hvilket yderligere fører til, at beslutningen ikke indebærer en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel, nemlig proportionalitetsprincippet. Ifølge appellanterne kan Retten ikke begrænse sig til alene at undersøge, om grænserne for skønnet er overskredet.

92. Ifølge Kommissionen skal de to kriterier, der nævnes i dommens præmis 194 [50], derimod anses for synonyme. For så vidt angår det andet punkt, som appellanterne har fremført, hvorefter Retten med urette har afvist, at der var tale om en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse, gør Kommissionen gældende, at der herved er tale om Rettens fastlæggelse af sagens faktiske omstændig-

49 — HNL-dommen (fodnote 46), præmis 6.

50 — Jf. punkt 89.

heder. Denne kan ikke efterprøves under en appelsag.

93. Da fastsættelsen af en for lav mindstepris alene kan anses for en teknisk fejl, er der ikke herved tale om en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse.

94. Såfremt man tilsluttede sig appellanternes opfattelse, hvorefter en krænkelse af OLT-afgørelsens artikel 109 altid vil være at anse for tilstrækkeligt kvalificeret, ville dette kriterium, der kun finder anvendelse, hvor Kommissionen råder over et vidt skøn, miste sit indhold.

Vurdering

95. Appellanterne støtter argumentet om, at Retten i Første Instans skulle have efterprøvet, om der forelå en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af fællesskabsretten, på Domstolens praksis [51]. Det indbyrdes forhold mellem de to kriterier — åbenbar og grov overskridelse af grænserne for sine beføjelser og en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private — fremgår ikke ganske klart af de anførte domme.

96. De er enten forbundet af »eller« [52], eller »hverken ... eller« [53]. Dette peger snarere i retning af, at de to kriterier skal efterprøves uafhængigt af hinanden. Dommen i Roquette Frères-sagen er på dette punkt klarere. Herefter hæfter Fællesskabet kun for generelle retsakter, der indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Domstolen bemærkede endvidere: »I en retlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet følgelig kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser« [54].

97. Da Kommissionens beslutning i den foreliggende sag i det mindste også angik landbrugspolitikken, i hvilken forbindelse den utvivlsomt råder over et vidt skøn, ville Rettens efterprøvelse i dommens præmis 194 også have været tilstrækkelig, såfremt den

51 — Dom af 19.9.1985, forenede sager 194/83-206/83, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2815, af 8.12.1987, sag 50/86, Les Grands Moulins de Paris mod Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, Sml. s. 4833, og af 30.5.1989, sag 20/88, Roquette Frères mod Kommissionen, Sml. s. 1553.

52 — Dommen i sagen Asteris m.fl. mod Kommissionen (fodnote 51), præmis 23.

53 — Dommen i sagen Les Grands Moulins de Paris mod Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (fodnote 51), præmis 22.

54 — Dommen i sagen Roquette Frères mod Kommissionen (fodnote 51), præmis 23.

alene have angået en overskridelse af grænserne for skønnet. Desuden råder Kommissionen også inden for rammerne af OLT-afgørelsens artikel 109 over et vidt skøn [55].

98. Hvad angår spørgsmålet, om Rettens afgørelse om, at Kommissionen ikke *åbenbart og groft* har overtrådt grænserne for sit skøn, kan efterprøves, må der gives appellanterne medhold i, at dette ikke fuldstændig kan unddrages en efterprøvelse. Der er herved ikke alene tale om en fastlæggelse af sagens faktiske omstændigheder, som f.eks. spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde handlet i god tro.

99. I denne forbindelse skal der også ske prøvelse af appellanternes anbringende om, at en krænkelse, der konstateres inden for rammerne af en begrænset kontrol, automatisk må anses for tilstrækkeligt kvalificeret. Som Retten selv har anført, kan den, hvor Kommissionen er tillagt en sådan vid skønsbeføjelse, alene undersøge, om der ved udøvelsen heraf er begået en åbenbar fejl, eller om der foreligger magtfordrejning, eller om den åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [56].

100. På den anden side ifalder Fællesskabet som nævnt kun erstatningsansvar uden for kontraktforhold, såfremt Kommissionen åbenbart og *groft* har overskredet sine skønsbeføjelser. Heraf følger, at en åbenbar overskridelse af skønsbeføjelserne ikke er tilstrækkelig til, at Fællesskabet ifalder erstatningsansvar uden for kontraktforhold. Den automatik, som appellanterne har påberåbt sig, hvorefter enhver overtrædelse af OLT-afgørelsens artikel 109, som var fastslået af Retten, på områder, hvor der tilkommer Kommissionen et vidt skøn, altid skal anses for tilstrækkelig kvalificeret, ville som Kommissionen med rette har anført, i det foreliggende tilfælde føre til, at betingelsen om ansvar uden for kontraktforhold ville miste sit indhold. Det fremgår i øvrigt også af Roquette Frères-dommen, som appellanterne selv har henvist til, at heller ikke hvor henholdsvis Kommissionen eller det handlende organ er tillagt et vidt skøn, opstår der automatisk erstatningsansvar uden for kontraktforhold, til trods for at det fastslås, at der foreligger en krænkelse i form af en fejl ved beregningen [57].

101. I den foreliggende sag var der ganske vist ikke direkte tale om en fejl ved beregningen. Som Retten imidlertid bemærkede, gentog Kommissionen i sin første beslutning blot i god tro den pris, som myndighederne på Antillerne havde fastsat [58]. Det fremgår således ikke klart, hvorledes Kommissionen åbenbart kunne have tilsidesat grænserne for sit skøn. Der ses således ikke at foreligge fejl fra Rettens side. Den omstændighed, at Kommissionen principielt har pligt til at tage

55 — Jf. punkt 69 ff.
56 — Den i fodnote 1 anførte dom, præmis 122.
57 — Den i fodnote 51 anførte dom, præmis 26.
58 — Den i fodnote 1 anførte dom, præmis 191 og 194.

hensyn til de negative virkninger af dens beslutninger, ændrer intet herved. Det femte appelanbringende kan herefter ikke tiltrædes.

Sjette anbringende

Parternes argumenter

102. I denne forbindelse anfægter appellanterne Rettens afgørelse, for så vidt som det deri udtales, at selv om appellanterne skulle have lidt et vist tab ved den første beslutning, var dette imidlertid ikke uforudseligt, således at de burde have taget hensyn hertil. Efter appellanternes opfattelse kan den omstændighed, at en tilsidesættelse af fællesskabsretten er forudselig, ikke fritage Fællesskabet for ansvar. Retten havde ifølge appellanterne heller ikke alene kunnet begrunde resultatet, hvorefter appellanternes tab ikke gik ud over den økonomiske risiko inden for denne sektor, under henvisning til den omstændighed, at den oplagring af risen, som beskyttelsesforanstaltningen havde gjort nødvendig, ikke havde været usædvanligt lang.

103. Efter Kommissionens opfattelse havde Retten i Første Instans derimod undersøgt, om der var opstået et tab, og om dette overskred grænserne for, hvad man ifølge Domstolens praksis kan kræve, at borgeren må bære. Spørgsmålet om tabets påregnelighed blev alene inddraget af Retten som yderligere støtte for dens konklusion.

Vurdering

104. Ifølge Domstolens praksis bør private som tidligere nævnt inden for rimelige grænser affinde sig med, at der på de områder, der henhører under Fællesskabets økonomiske politik, opstår visse skadelige virkninger af en generel retsakt [59]. Retten har derefter undersøgt, hvori appellanternes tab bestod. Hertil bemærkede Retten, at appellanterne havde gjort gældende, at rispartier enten blev solgt på åbent hav, eller efter ankomst til en fællesskabshavn. I sidstnævnte tilfælde oplagredes risen indtil overgivelsen til køberen. En sådan oplagring er således sædvanlig, også uden fællesskabsretlige beskyttelsesforanstaltninger. Retten fandt derfor på grundlag af sagens akter, at varigheden af oplagringen, og den deraf eventuelt affødte forsinkelse af salget, ikke nødvendigvis blev større som følge af den første kommissionsbeslutning [60]. Heraf følger således, at Retten med rette har lagt til grund, at skaden ikke gik ud over, hvad borgerne bør bære på områder, der henhører under Fællesskabets økonomiske politik. Som Kommissionen med rette har anført, kunne Rettens øvrige betragtninger — f.eks. med hensyn til skadens påregnelighed —

59 — Dommen i sagen HNL mod Rådet og Kommissionen (fodnote 46), præmis 6.

60 — Den i fodnote 1 anførte dom, præmis 204.

underbygge dette resultat, men var imidlertid ikke nødvendige for dommens resultat. Det fremgår i hvert fald klart, at Retten ikke — som appellanterne har hævdet — afviste erstatningsansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet, alene fordi skaden havde været påregnelig. Det sjette appelanbringende kan derfor heller ikke tiltrædes.

105. Selv om samtlige appelanbringender således er blevet forkastet, bemærkes dog afslutningsvis, at beskyttelsesforanstaltningerne kan true investeringer i OLT, vanskeliggøre beregninger og undergrave tilliden til OLT. Om beskyttelsesforanstaltningerne, der retligt set ganske vist er lovlige, også er økonomisk og politisk fornuftige, kan der ikke tages juridisk stilling til, da den retslige efterprøvelse er begrænset til foranstaltningernes retmæssighed, og fordi der som følge af det vide skøn kun foreligger retsstridighed ved grove overtrædelser. Om det overhovedet er muligt at foretage en indbyrdes harmonisk afstemning af målsætningerne i en del af traktaten (landbrugspolitik) og målsætningerne i en anden del (associering med OLT), og i givet fald at regulere dette bedre, er en politisk og lovgivningsmæssig opgave.

Sagens omkostninger

106. Ifølge artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, når der ikke gives appellanten medhold. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom, og ifølge stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

E — Forslag til afgørelse

107. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne pålægges at betale sagens omkostninger, bortset fra de omkostninger, der er afholdt af Den Franske Republik og Den Italienske Republik.

3) Den Franske Republik og Den Italienske Republik betaler deres egne omkostninger.«