FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 28 april 1998 *

A — Inledning

1. Detta mål grundar sig på ett överklagande av en dom som meddelats av förstainstansrätten. [1] Det gäller i sak frågan om det är tillåtet att införa skyddsåtgärder för ris med ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna (nedan kallade ULT). En möjlighet att i vissa fall införa skyddsåtgärder finns enligt rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen (nedan kallat ULT-beslutet). [2]

2. Kommissionen har år 1993 fattat två beslut med utnyttjande av denna möjlighet. Klagandena, som var sökande vid förstainstansrätten, har yrkat ogiltigförklaring av besluten i fråga och skadestånd. Enligt klagandenas mening saknar besluten laglig grund och strider dessutom mot syftet med associeringen.

3. I artiklarna 131—136a i fjärde delen i EG-fördraget (nedan kallat fördraget), som har rubriken "Associering av utomeuropeiska länder och territorier", föreskrivs en särställning för ULT. Redan i ingressen till fördraget framhålls att utvecklingen i ULT skall främjas, och ett sådant främjande anges i artikel 3 r i första delen i fördraget också som en del av gemenskapens verksamhet. I artikel 132 i fördraget föreskrivs följande:

"Associeringen skall ha följande mål:

1. Medlemsstaterna skall i handeln med dessa länder och territorier tillämpa samma regler som de enligt detta fördrag tillämpar inbördes."

Med dessa regler avses i praktiken den fria rörligheten för varor.

4. Enligt artikel 136 första stycket i fördraget skall för en första period av fem år efter det att fördraget har trätt i kraft de närmare riktlinjerna för och förfarandet vid ULT:s associering med gemenskapen fastställas i en genomförandekonvention som fogats till fördraget. I artikel 136 andra stycket föreskrivs

* Originalspråk: tyska.

1 — Dom av den 14 september 1995 i de förenade målen T-480/93 och T-483/93, Antillean Rice Mills m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-2305, nedan kallad den överklagade domen).

2 — EGT L 263, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 3.

att rådet därefter "med utgångspunkt i de resultat som uppnåtts och på grundval av principerna i fördraget" enhälligt skall besluta om de bestämmelser som skall gälla för en ny period. Rådet har sedan år 1964 med stöd av denna bestämmelse fattat sex beslut, senast ULT-beslutet av den 25 juli 1991, som till skillnad från de andra besluten gäller för tio år.

5. Genom ULT-beslutet genomförs för första gången fullt ut bestämmelsen att medlemsstaterna i handeln med ULT skall tillämpa samma regler som de enligt fördraget tillämpar inbördes. Detta innebär att det sedan år 1991 är möjligt att tullfritt och utan kvantitativa begränsningar till gemenskapen exportera alla produkter, alltså även jordbruksprodukter som uppfyller villkoren i ULT-beslutet.

6. Liberaliseringen av handeln med ULT kan emellertid medföra problem, särskilt med avseende på sådana jordbruksprodukter som omfattas av en gemensam marknadsorganisation med ett interventionssystem och en enhetlig prissättning. Denna effekt förstärks, om även tredje länder får privilegier. Om sådana produkter (till exempel ris) med ursprung i en AVS-stat eller ett tredje land behandlas eller bearbetas i ett ULT-land kan de utan jordbruksavgifter införas i gemenskapen, även om priset på dem bestäms av prisnivån på världsmarknaden. Om det föreligger risk för att importen kan medföra allvarliga störningar kan import från ULT enligt artikel 109 i ULT-beslutet begränsas vilket dock å andra sidan strider mot målen för utvecklingen i ULT.

Artikel 109 i ULT-beslutet har följande lydelse:

"1. Om tillämpningen av detta kapitel[3*] medför allvarliga störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen eller inom en eller flera av dess medlemsstater, eller om den resulterar i att deras externa ekonomiska stabilitet äventyras eller att det uppstår svårigheter som kan leda till en försämring inom en sektor av gemenskapen, får kommissionen, i överensstämmelse med det förfarande som specificeras i bilaga 4, vidta, eller bemyndiga den berörda medlemsstaten att vidta, nödvändiga skyddsåtgärder."[*Skall rätteligen vara beslut. Övers. anm.]

B — De faktiska förhållandena

7. Klagandena är tre företag som bearbetar och saluför ris i Nederländska Antillerna och

3 — Fotnot 3 gäller endast den tyska versionen.

som där behandlar och bearbetar ris från Surinam och Guyana.

8. Talan vid förstainstansrätten föranleddes av skyddsåtgärder som kommissionen infört med stöd av artikel 109 i ULT-beslutet.

9. I ett första beslut av den 25 februari 1993 [4] föreskrev kommissionen följande:

"Artikel 1

1 Delvis slipat ris ... med ursprung i Nederländska Antillerna får utan importavgift endast överföras till fri omsättning inom gemenskapen om värdet vid tullen inte understiger ett (relativt) minimipris vilket motsvarar 120 procent av den tillämpliga avgiften för sådant ris i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 1418/76. [5]

2 Det i punkt 1 fastställda minimipriset får inte understiga ett absolut minimipris ('golvpris') som uppgår till 546 ecu per ton av delvis slipat ris. Detta absoluta minimipris skall månatligen från och med den 1 mars 1993 höjas med 3,5 ecu per ton.

3 ...

...

Artikel 5

Detta beslut är riktat till samtliga medlemsstater."

10. I ett andra beslut av den 13 april 1993 [6] höjde kommissionen det absoluta minimipriset på grund av att marknadsläget hade för-

4 — Kommissionens beslut 93/127/EEG om införande av skyddsåtgärder för ris med ursprung i Nederländska Antillerna (EGT L 50, s. 27).

5 — Rådets förordning av den 11 juni 1976 om den gemensamma organisationen av marknaden för ris (EGT L 166, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 7, s. 104).

6 — Kommissionens beslut 93/211/EEG av den 13 april 1993 om ändring av kommissionens beslut 93/127/EEG av den 25 februari 1993 om införande av skyddsåtgärder för ris med ursprung i Nederländska Antillerna (EGT L 90, s. 36).

bättrats. Värdet vid tullen fick därefter inte understiga ett absolut minimipris på 550 ECU per ton.

11. Båda dessa beslut överklagades i maj 1993 till domstolen av ursprungligen sex företag. Företagen yrkade att båda besluten skulle ogiltigförklaras och att gemenskapen skulle förpliktas att utge skadestånd för skador som företagen åsamkats till följd av besluten. Domstolen hänsköt genom beslut talan till förstainstansrätten för avgörande. Republikerna Frankrike och Italien tilläts att intervenera på kommissionens sida.

12. Förstainstansrätten ogiltigförklarade genom dom av den 14 september 1995 [7] artikel 1.1 i kommissionens första beslut och ogillade talan i övrigt.

13. Förstainstansrätten fann att artikel 1.1 "genom att sålunda ge ris från AVS-staterna och ris från USA en mer gynnad konkurrenssituation än ris från Antillerna på gemenskapsmarknaden går utöver vad som är strikt nödvändigt för att få bort ovan nämnda störningar för försäljning av gemenskapens ris genom import av antilliskt ris". [8]

14. Tre av de ursprungligen sex klagandena har den 13 december 1995 överklagat nämnda dom till domstolen och yrkat att denna skall

1. upphäva förstainstansrättens dom i den del förstainstansrätten inte fullt ut bifallit deras yrkanden,

2. helt bifalla deras vid förstainstansrätten förda talan, det vill säga

2.1 helt ogiltigförklara kommissionens beslut 93/127/EEG av den 25 februari 1993 om införande av skyddsåtgärder för ris med ursprung i Nederländska Antillerna och kommissionens beslut 93/211/EEG av den 13 april 1993 om ändring av beslut 93/127/EEG om införande av skyddsåtgärder för ris med ursprung i Nederländska Antillerna,

2.2 förplikta gemenskapen att ersätta klagandena för den skada de åsamkats till följd av besluten,

2.3 förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

7 — Den överklagade domen (se fotnot 1).
8 — Ibidem, punkt 143.

3. Klagandena har yrkat att domstolen enligt artikel 54 i EEG-stadgan för domstolen skall själv avgöra målet, i andra hand återförvisa detta till förstainstansrätten.

Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla överklagandet,

— förplikta klagandena att betala rättegångskostnaderna.

Rådet har yrkat att domstolen skall

— ogilla överklagandet, i andra hand ogilla den första grunden för överklagandet,

— förplikta klagandena att betala rättegångskostnaderna.

Republiken Italien har yrkat att domstolen skall

— med upphävande av förstainstansrättens dom bifalla invändningen om rättegångshinder och avvisa talan,

— i andra hand ogilla överklagandet,

— förplikta klagandena att betala rättegångskostnaderna.

Republiken Frankrike, vars yttrande inte har kunnat beaktas eftersom det kom in för sent, anslöt sig under den muntliga förhandlingen i huvudsak till kommissionens yrkande.

C — Huruvida talan kan upptas till sakprövning

15. Republiken Italien gjorde som intervenient redan vid förstainstansrätten invändning om rättegångshinder med åberopande av att

klagandena inte är direkt och personligen berörda.

16. Klagandena har anslutit sig till förstainstansrättens bedömning att talan kan prövas i sak och har dessutom gjort gällande att Republiken Italien i egenskap av intervenient absolut inte kan göra invändning om rättegångshinder, eftersom den part vars talan Republiken Italien stöder inte har gjort denna invändning.

17. De som — i likhet med i detta fall klagandena — inte är mottagare av ett beslut kan endast göra anspråk på att vara direkt och personligen berörda "om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till". [9] Klagandena måste alltså befinna sig i en särställning jämfört med alla andra som också berörs av det överklagade beslutet och inte bara beröras i sin objektiva egenskap av ekonomiska aktörer som behandlar och saluför ris på samma sätt som alla andra ekonomiska aktörer inom samma område.

18. Förstainstansrätten har för att lösa denna fråga dragit en parallell mellan detta mål och målet Piraiki-Patraiki m. fl. [10] I domen i sistnämnda mål har domstolen tolkat artikel 130.3 i Republiken Greklands anslutningsakt så, att kommissionen, när den inför skyddsåtgärder, så långt omständigheterna i ifrågavarande fall inte utgör hinder skall undersöka vilka negativa återverkningar dess beslut eventuellt kan få på ekonomin i den berörda medlemsstaten och de företag som berörs. [11] De senare ansågs därför vara personligen berörda. Med hänsyn till likheten mellan denna bestämmelse och bestämmelsen i artikel 109.2 i ULT-beslutet har nu förstainstansrätten funnit att kommissionen genom ULT-beslutet har ålagts samma undersökningsskyldighet. [12] Detta håller för en rättslig prövning eftersom bestämmelserna, som förstainstansrätten har anfört, överensstämmer med varandra inte bara i fråga om ordalydelsen utan också i fråga om det syfte som skall uppnås med dem, nämligen att definiera skärpan av de skyddsåtgärder som kan föreskrivas av gemenskapen. [13]

19. Denna slutsats är inte heller oförenlig med domen i målet Buralux m. fl. mot rådet. [14] Visserligen fann domstolen — som Republiken Italien har anfört — i den domen att ingen part var personligen berörd och motiverade detta även med att det, till skillnad från vad som var fallet i målet Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissioen inte var fråga om ett beslut som var riktat till *en enskild* medlemsstat utan om en förordning som var riktad till *samtliga*

9 — Dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 223; svensk specialutgåva, volym 1, s. 181).

10 — Dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen (REG 1985, s. 207).

11 — Ibidem, punkt 28.

12 — Punkterna 68 och 70 i den överklagade domen (se fotnot 1).

13 — Ibidem, punkt 70.

14 — Dom av den 15 februari 1996 i mål C-209/94 P (REG 1996, s. I-615).

medlemsstater. I föreliggande fall riktades besluten också till samtliga medlemsstater.

20. Förstainstansrätten har dock med rätta fastslagit att det inte är antalet medlemsstater i vilka skyddsåtgärderna tillämpas som har betydelse. [15]

21. Visserligen nämns i artikel 173.4 i fördraget "... beslut riktat till en annan person", men omfattningen av den enskildes rättsskydd kan inte vara avhängigt av huruvida det omtvistade beslutet är riktat till en enskild medlemsstat eller till flera. Avgörande är enbart att den som berörs befinner sig i en särställning jämfört med andra personer som berörs. Syftet med artikel 173.4 i fördraget är nämligen inte att ge alla som på något sätt berörs av en rättsakts rättsverkningar rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av rättsakten utan endast dem som befinner sig i en skyddsvärd situation. Avgörande är alltså som förstainstansrätten anfört "det skydd som staten eller territoriet samt de berörda företagen mot vilka skyddsåtgärder införts har enligt gemenskapsrätten". [16]

22. I detta sammanhang måste också påpekas att det i målet Buralux m. fl. enligt domstolen var fråga om en förordning som endast skulle fastställa en ram inom vilken medlemsstaterna kunde införa begränsningar. Domstolen drog därav slutsatsen att endast en personkrets som på ett generellt och abstrakt sätt berörs av de rättsverkningar som beslutet kan framkalla är personligen berörd. [17] I föreliggande fall är det däremot fråga om en klart konkret åtgärd, nämligen fastställande av ett minimipris, som dessutom endast avser ris med ursprung i Nederländska Antillerna, varför det inte kan sägas att ifrågavarande personkretsar enbart på ett generellt och abstrakt sätt berörs av rättsverkningarna. Därtill kommer att besluten visserligen är riktade till samtliga medlemsstater, men dock endast gäller ris med ursprung i Nederländska Antillerna.

23. Förstainstansrätten kunde följaktligen finna domen i målet Piraiki-Patraiki m. fl. tillämplig i föreliggande fall, trots att besluten här var riktade till samtliga medlemsstater.

24. Såvitt avser frågan huruvida klagandena faktiskt befann sig i en skyddsvärd situation har förstainstansrätten konstaterat att en skeppslast med ris från åtminstone två av klagandena (Ter Beek och ERB) befann sig på väg till gemenskapen när det första beslutet

15 — Punkt 77 i den överklagade domen (se fotnot 1).
16 — Se fotnot 15.
17 — Punkt 26 i den i fotnot 14 nämnda domen i målet Buralux m. fl. mot kommissionen.

antogs. [18] Detta är ett konstaterande av faktiska förhållanden som domstolen inte är behörig att pröva. [19]

25. Kommissionen, som enligt artikel 109 i ULT-beslutet underförstått ålagts att undersöka negativa återverkningar av sitt beslut, kände dessutom enligt förstainstansätten till dessa båda företags särskilda situation när beslutet fattades. [20] Förstainstansrätten har följaktligen med rätta funnit att de båda företagen var personligen berörda, eftersom de befann sig i en särställning jämfört med övriga personer som berördes. Frågan huruvida även övriga klagande var personligen berörda behöver därför inte längre prövas, eftersom det är fråga om en och samma talan. [21]

26. Förstainstansrätten har alltså med rätta funnit att överklagandet kan tas upp till sakprövning. Frågan om intervenienter kan göra invändning om rättegångshinder när den part vars talan de stöder inte har gjort sådan invändning behöver därför inte prövas. Som framgår av domstolens praxis hade Republiken Italien under alla förhållanden kunnat göra en invändning om rättegångshinder. [22]

18 — Punkt 75 i den överklagade domen (se fotnot 1).

19 — Artikel 51 första stycket i protokollet för EEG-stadgan för domstolen.

20 — Se fotnot 18.

21 — Dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m. fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, volym 14), punkt 31, samt punkt 79 i den överklagade domen (se fotnot 1).

22 — Dom av den 22 december 1993 i mål C-244/91 P, Pincherle mot kommissionen (REG 1993, s. I-6965), punkt 16, beslut av den 14 februari 1996 i mål C-245/95 P, kommissionen mot NTN Corporation och Koyo Seiko (REG 1996, s. I-553), punkt 7, och artikel 49.2 och 49.3 i EEG-stadgan för domstolen.

D — Prövning i sak

27. Klagandena har åberopat följande sex grunder till stöd för sitt överklagande. Förstainstansrätten har åsidosatt eller olagligt tillämpat bestämmelserna i fjärde delen av fördraget om associeringen av utomeuropeiska länder och territorier eller åsidosatt bestämmelserna i ULT-beslutet. Rådet hade inte rätt att föreskriva en allmän skyddsklausul i sitt beslut. Kommissionen har även i sitt andra beslut överskridit gränserna för vad som är strikt nödvändigt. Slutligen har förstainstansrätten felaktigt funnit att gemenskapen inte är ansvarig för den skada som uppkommit.

Den första grunden

Parternas argument

28. Under den första grunden har klagandena bestritt förstainstansrättens bedömning att rådet enligt artikel 136 andra stycket i fördraget hade rätt att i ULT-beslutet införa en skyddsklausul som gör det möjligt att begränsa den fria importen av jordbruksprodukter med ursprung i ULT.

29. Enligt klagandenas mening har förstainstansrätten felaktigt uppgett att artikel 109 i ULT-beslutet tillkom för att fullborda ett system som för första gången gav jordbruksprodukter fri tillgång till gemenskapen. Genom artikel 109 förlängs enligt klagandena i stället de allmänna skyddsklausuler som fanns i samma syfte och med samma omfattning redan i rådets tidigare beslut. Förstainstansrättens slutsats grundar sig enligt klagandena alltså på en felaktig uppfattning om uppkomsten av artikel 109 i ULT-beslutet.

30. Förstainstansrätten har enligt klagandena också gjort en felaktig bedömning av den behörighet som följer av artikel 136 andra stycket i fördraget. I bestämmelsen sägs att rådet "med utgångspunkt i de resultat som uppnåtts och på grundval av principerna i fördraget enhälligt skall besluta om de bestämmelser som skall gälla för en ny period". Enligt klagandenas mening har förstainstansrätten inte tillräckligt motiverat varför denna bestämmelse skall anses avse *alla principer i fördraget*. Denna tolkning är inte given. Man skall enligt klagandena snarare utgå från att därmed endast avses *de principer som fastställts i fjärde delen av fördraget*, som reglerar associeringen av utomeuropeiska länder och territorier. Detta motiverar klagandena med att rådet i sitt beslut endast har åberopat principer i fjärde delen av fördraget.

31. Även om samtliga principer i fördraget avses i artikel 136 andra stycket kan rådet enligt klagandena ändå inte i ett beslut som fattas med stöd av denna bestämmelse avvika från den fria rörligheten för varor mellan gemenskapen och ULT-länderna i den gemensamma jordbrukspolitikens intresse. En sådan avvikelse skulle vara ett åsidosättande av artikel 132.1 och artikel 133.1 i fördraget. Rådet kan endast föreskriva undantag från den fria rörligheten när det enligt artikel 136 andra stycket uttryckligen är berättigat att göra detta. Så är enligt klagandena inte fallet här. Regler som strider mot nämnda bestämmelser i fjärde delen av fördraget kan därför endast införas genom en ändring i fördraget.

32. Som stöd för denna uppfattning har klagandena åberopat "Protokoll om import till Europeiska gemenskapen av oljeprodukter som raffinerats i Nederländska Antillerna" och till "Protokoll om en särskild ordning för Grönland". Härav framgår enligt klagandena att bestämmelser som avviker från fjärde delen i fördraget inte kan grundas enbart på artikel 136 andra stycket i fördraget.

33. Klagandena har vidare anmärkt på att förstainstansrätten inte har tagit upp frågan om huruvida artikel 132.1 och artikel 133.1 i fördraget har direkt effekt.

34. Enligt klagandenas mening behövdes inte artikel 109 i ULT-beslutet, eftersom det fanns

tillräckligt många andra möjligheter att reglera förhållandet mellan ULT och gemenskapen. Klagandena har i detta hänseende hänvisat till de gemensamma marknadsorganisationerna och till artiklarna 36 och 115 i fördraget.

35. Enligt kommissionens mening har klagandena tolkat förstainstansrättens dom felaktigt. Vad gäller förhållandena mellan gemenskapen och ULT har kommissionen inte bestritt att det här är fråga om speciella relationer, som inte är jämförbara med dem som råder mellan gemenskapen och övriga associerade länder. Gemenskapen och ULT har likväl inte någon gemensam inre marknad. Syftet med associeringen är enligt kommissionen inte heller — som klagandena har påstått — att ge ULT en särskilt gynnad behandling utan endast att främja deras utveckling. ULT har enligt kommissionen alltså inte status som medlemsstater.

36. Enligt kommissionens mening skall rådet inom ramen för artikel 136 andra stycket i fördraget beakta samtliga principer i detta vilket framgår av artikelns ordalydelse.

37. Artiklarna 132 och 133 i fördraget kan enligt kommissionen inte tolkas så att de utesluter införandet av skyddsåtgärder som endast undantagsvis, delvis och tillfälligt begränsar importen.

38. Kommissionen och rådet har vidare hänvisat till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har inom ramen för artikel 136 andra stycket i fördraget. Domstolen kan därför endast pröva om rådets åtgärder varit uppenbart olämpliga för att uppnå det mål som eftersträvas. Både kommissionen och rådet anser att rådet här inte har överskridit sitt utrymme för en skönsmässig bedömning. Rådet anser att artikel 136 andra stycket i fördraget tvärtom till och med utgör den lagliga grunden för en begränsning av den fria rörligheten för varor.

39. Rådet har vidare hävdat att domstolen inte nu kan pröva frågan huruvida artiklarna 132 och 133 i fördraget har direkt effekt, eftersom denna fråga inte gjordes gällande vid förstainstansrätten.

40. Artikel 115 i fördraget, som enligt klagandenas uppfattning skulle möjliggöra en lagstiftning, är inte tillämplig här, eftersom den rör den gemensamma handelspolitiken och inte associeringen med ULT.

41. Vad beträffar "Protokoll om en särskild ordning för Grönland" har kommissionen gjort gällande att den särskilda ordning som föreskrivs där endast avser artikel 136a i fördraget. Av detta kan man inte dra slutsatsen att en begränsning av den fria rörligheten för varor mellan ULT och gemenskapen alltid måste föreskrivas *i fördraget*. Det ankommer enligt kommissionen i stället på rådet att pröva frågan om begränsningar inom ramen

för det utrymme för skönsmässig bedömning som följer av artikel 136 i fördraget.

42. Protokollet om import till Europeiska gemenskapen av oljeprodukter som raffinerats i Nederländska Antillerna tillkom enligt rådet år 1962. Det första ULT-beslutet fattades först år 1964. Vid denna tidpunkt hade ratificeringen av protokollet redan fortskridit så långt att man mer eller mindre automatiskt hade behållit den konstruktion som var nödvändig år 1962.

Bedömning

43. Klagandena har i denna del i sak kritiserat skyddsklausulen i artikel 109 i ULT-beslutet som i sin tur har antagits med stöd av artikel 136 i fördraget. Till bemötande av klagandenas påstående, att förstainstansrätten felaktigt har utgått från att skyddsåtgärder genom artikel 109 infördes för första gången och på grund av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan anföras att detta inte framgår av domen. I punkt 94 har förstainstansrätten konstaterat att redan genomförandebeslutet år 1970 innehöll en skyddsklausul. Förstainstansrätten har vidare anfört att import av jordbruksprodukter från ULT alltid har intagit en särställning och först genom antagandet av ULT-beslutet år 1991 fick samma ställning som övriga produkter. Förstainstansrätten har tillagt: "Härav följer att ULT-beslutet har tagit ett viktigt steg genom att för första gången i princip ge jordbruksprodukter med ursprung i ULT fri tillgång till gemenskapen, även om det villkoras — naturligtvis även det för första gången — av en allmän skyddsklausul."

44. Av det sagda framgår helt klart att förstainstansrätten har ansett att den allmänna skyddsklausul som redan tidigare fanns nu har blivit tillämplig på jordbruksprodukter för första gången efter det att dessa jämställts med andra produkter. Det finns inget som tyder på att — som klagandena påstått — artikel 109 i ULT-beslutet innebar att skyddsåtgärder infördes för första gången och detta i samband med att bestämmelserna har utvidgats till att omfatta även jordbruksprodukter.

45. Enligt klagandenas mening är en allmän skyddsklausul inte tillåten enligt artikel 132.1. Så skulle faktiskt vara fallet om den fria rörlighet för varor som gäller mellan medlemsstaterna skulle gälla utan begränsningar också på handeln med ULT. Den regel i artikel 132.1 som syftar till att handeln med ULT skall jämställas med handeln mellan medlemsstaterna är emellertid — som framgår av början av artikeln [23] — ännu inte ett faktiskt

23 — Denna lyder: "Associeringen skall ha följande mål: ..."

tillstånd utan endast ett med associeringen eftersträvat mål.

46. I detta hänseende skall hänvisas till domen i målet Road Air. [24] I den domen har domstolen fastslagit följande: "Associeringen av ULT skall genomföras genom en dynamisk och stegvis process, vilket kan göra det nödvändigt att anta ett antal bestämmelser för att uppnå samtliga mål som räknas upp i artikel 132 i fördraget, under det att hänsyn tas till vad som har uppnåtts tack vare rådets tidigare beslut". [25] Av detta följer att den fria rörligheten för varor inte redan enbart på grund av artikel 132 i fördraget är tillämplig på handeln mellan gemenskapen och ULT. I artikeln nämns den fria rörligheten för varor endast som ett av de mål som skall uppnås, i förekommande fall genom utfärdandet av flera föreskrifter.

47. Av det sagda kan dessutom konstateras att ULT visserligen är associerade länder och territorier med särskilda relationer till gemenskapen men att de inte tillhör Europeiska gemenskapen. Förstainstansrätten har i den överklagade domen också konstaterat detsamma. Den har anfört: "Härav följer att även om ULT har en mera gynnad ställning än andra stater som är associerade med gemenskapen har de emellertid inte blivit medlemmar i denna." [26] Av detta kan man dra slutsatsen att ULT inte får behandlas sämre än andra (associerade) stater. Något annat gäller dock med avseende på förhållandet till gemenskapen. Man kan därför inte anse att det enligt artikel 132 i fördraget redan föreligger en obegränsad fri rörlighet för varor mellan gemenskapen och ULT.

48. Av detta skäl kan klagandena inte heller vinna bifall när de av domen i målet Road Air drar slutsatsen att artikel 136 andra stycket i fördraget endast avser *de principer som fastställts i fjärde delen i fördraget*. I domen i målet Road Air har domstolen med anledning av syftet i artikel 132 anfört: "Med beaktande av dessa mål skall artikel 136 andra stycket tolkas så att det inte föreskrivs endast en 'ny period' under vilken rådet är behörigt att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att uppnå *associeringens mål...*". [27] Av detta har klagandena dragit slutsatsen att artikel 136 andra stycket i fördraget endast hänför sig till *de mål som eftersträvas enligt fjärde delen i fördraget*.

49. Jag delar inte denna uppfattning. Rådet skall förvisso, när det fattar beslut enligt artikel 136 andra stycket i fördraget, beakta de mål som anges i artikel 132 i fördraget. Dessa utgör ju skälen till att besluten över huvudtaget fattas. Utgångspunkten skall därvid vara de resultat som uppnåtts och *principerna i fördraget*. Det finns inget i ordalydelsen i artikel 136 andra stycket som tyder på att därmed endast skulle avses målen för associeringen och inte de allmänna principerna i fördraget.

24 — Dom av den 22 april 1997 i mål C-310/95 (REG 1997, s. I-2229).

25 — Ibidem, punkt 40.

26 — Punkt 91 i den överklagade domen (se fotnot 1).

27 — Punkt 41 i den i fotnot 24 nämnda domen i målet Road Air. Min kursivering.

50. Klagandena har till stöd för sin argumentation åberopat tredje övervägandet i ULT-beslutet som enligt dessa endast hänvisar till de principer som fastställts i fjärde delen av fördraget. Därav följer enligt klagandena att artikel 136 andra stycket, som utgör den rättsliga grunden för ULT-beslutet, endast avser nämnda principer. Detta kan inte godtas. I tredje övervägandet sägs: "Med beaktande av de speciella relationerna mellan gemenskapen och ULT, baserade på bestämmelserna i fördraget, särskilt del fyra i detta, bör de nämnda bestämmelserna förbättras genom att ..." Därmed hänvisas dock endast mycket allmänt till de bestämmelser i fördraget som reglerar associeringen. Man kan inte av övervägandet dra någon annan slutsats än att även andra principer i fördraget — alltså även de som avser jordbrukspolitiken — skall beaktas inom ramen för associeringen och i de beslut av rådet som berör denna.

51. En ledtråd kan finnas i trettonde övervägandet, där det sägs att olika föreskrifter, antagna i syfte att förverkliga den inre marknaden, inte är tillämpliga i ULT. Rådet har endast ansett det tillrådligt att undersöka olika vägar för att helt eller delvis utvidga föreskrifterna till att omfatta även ULT. Ett ytterligare stöd för att den "normala" fria rörligheten för varor inte gäller mellan ULT och gemenskapen ger också fjärde övervägandet, i vilket det bekräftas att ULT på grund av sitt utvecklingsbehov och främjandet av sin industriella utveckling behåller möjligheten att som undantag anta lagstiftning till stöd för den lokala befolkningen och lokala aktiviteter.

52. Detta kan inte betyda att ULT skall tillerkännas någon extra fördel, ty som framgår av artikel 131 andra stycket i fördraget är syftet med associeringen att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i ULT och inte att särskilt gynna ULT.

53. Av det sagda följer att det (ännu) inte finns någon obegränsad fri rörlighet för varor mellan ULT och gemenskapen och att därför även de allmänna principerna i fördraget — alltså även de som avser jordbrukspolitiken — skall beaktas vid det stegvisa förverkligandet av målen när rådet med stöd av artikel 136 andra stycket i fördraget antar ULT-beslut. Det är därvid fullt möjligt att detta kan leda till att handeln med varor begränsas.

54. Om man alltså kan utgå ifrån att artikel 132.1 i fördraget endast anger målen för associeringen, skulle även en sådan direkt effekt av denna som klagandena förespråkat endast kunna avse skyldigheten att förverkliga dessa mål. Under inga förhållanden kan man härav dra slutsatsen att det redan föreligger en fri rörlighet för varor mellan ULT och gemenskapen.

55. Även om ifrågavarande bestämmelser skulle ha en direkt effekt kan man inte utesluta möjligheten att en begränsning och därmed en skyddsklausul i undantagsfall kan föreskrivas. Klagandena har själva inte uteslutit att det skulle kunna finnas möjligheter att

ingripa, när de har hänvisat till artiklarna 36 och 115 i fördraget och till de gemensamma organisationerna av olika marknader.

Den andra grunden

Parternas argument

56. Vad angår klagandenas hänvisning till vissa protokoll är att säga att man inte av den omständigheten, att protokoll för särskilda fall har upprättats, kan dra slutsatsen att det skulle vara omöjligt att med stöd av artikel 136 andra stycket införa skyddsåtgärder. Eftersom en skyddsklausul som vi sett inte enbart på grund av sin existens strider mot principerna i fjärde delen i fördraget (den fria rörligheten för varor är ännu inte ett faktum utan endast ett mål för associeringen) krävs det inte någon ändring i fördraget för att den skall vara tillåten.

57. Här skall dessutom påpekas att rådet i ULT-beslutet endast tillåter skyddsåtgärder i ett begränsat antal fall. I artikel 109.2 föreskrivs nämligen följande:

"Vid tillämpningen av punkt 1 skall prioritet ges åt sådana åtgärder som så litet som möjligt stör associeringen och gemenskapens funktion. Dessa åtgärder skall inte överskrida gränserna för vad som är strikt nödvändigt för avhjälpande av de svårigheter som uppstått."

58. Klagandena har under den andra grunden gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt har konstaterat att kommissionen hade fog för att dra slutsatsen att de svårigheter som uppstått skulle kunna försämra situationen för odlingen av Indicaris inom gemenskapen.

59. Klagandena har påstått att förstainstansrätten borde ha prövat om det förelåg något orsakssamband mellan det sjunkande priset på gemenskapens ris och den ökade importen av halvslipat ris från Nederländska Antillerna. De anser att ett sådant samband krävs enligt ordalydelsen i artikel 109.1 i ULT-beslutet.

60. Att ett orsakssamband måste föreligga framgår enligt klagandena också av den omständigheten att kommissionen i sitt första beslut har försökt att fastställa ett sådant.

61. Importen från Nederländska Antillerna fick enligt klagandena i vart fall inte några negativa återverkningar på den gemensamma marknaden, eftersom den endast ersatte import

från Surinam och Guyana. Såtillvida har importvolymen inte ökat.

62. Klagandena har slutligen påpekat att det är svårt att förstå både kommissionens resonemang avseende de olika priserna och prisjämförelsen.

63. Kommissionen anser däremot att det av ordalydelsen i artikel 109.1 i ULT-beslutet [28] otvetydigt framgår att ett orsakssamband endast måste föreligga i det första av de två fall som avses i beslutet, det vill säga det fall då tillämpningen av beslutet medför allvarliga störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen eller inom en eller flera av dess medlemsstater eller äventyrar deras externa ekonomiska stabilitet. I det andra fallet, det vill säga om det uppstår svårigheter som kan leda till en försämring inom en sektor av gemenskapens verksamhet eller i någon av dess regioner, behövs inte något orsakssamband. Ett sådant är enligt kommissionen också svårt att bevisa, eftersom marknaden kan påverkas av ett stort antal faktorer.

64. Kommissionen har likväl inte bestritt att det måste finnas ett visst samband mellan de ekonomiska svårigheter som uppstått och importen. Förstainstansrätten har enligt kommissionen dock visat att detta samband föreligger.

28 — Se punkt 6.

65. Enligt klagandenas mening kan man inte grunda bedömningen enbart på det andra fallet i artikel 109.1 i ULT-beslutet, eftersom kommissionen själv har grundat sitt beslut på det första fallet.

Bedömning

66. Kommissionen har rätt i att det av ordalydelsen i artikel 109 i ULT-beslutet inte framgår att det behövs ett orsakssamband i det andra fallet. De två olika fall som nämns i artikel 109.1 inleds vart och ett med ordet "om". Det är bara det första fallet som innehåller formuleringen "om *tillämpningen av detta beslut* ..." Därav följer att de svårigheter som nämns i det andra fallet inte behöver ha uppstått till följd av att beslutet har tillämpats.

67. Å andra sidan måste man emellertid ge klagandena rätt när de påstår att skyddsåtgärderna blir helt meningslösa om det inte föreligger något samband över huvud taget mellan importen och priset på gemenskapsvarorna. Det måste förvisso vara möjligt att genom skyddsåtgärderna undanröja eller minska de svårigheter som uppstått. Annars skulle åtgärderna vara oproportionerliga och strida mot artikel 109.2 andra meningen i ULT-beslutet.

68. Sambandet måste alltså vara sådant att en minskning av importen på något sätt kan påverka prisläget inom gemenskapen. Detta betyder dock inte i sig att svårigheterna måste ha framkallats på grund av tillämpningen av beslutet, det vill säga på grund av importen.

69. För det andra har förstainstansrätten med rätta påpekat att kommissionen vid tillämpningen av artikel 109 i ULT-beslutet förfogar över stort utrymme för skönsmässig bedömning inte bara beträffande frågan om huruvida villkoren för att införa skyddsåtgärder är uppfyllda, utan även beträffande frågan om den har rätt införa sådana åtgärder. [29] Förstainstansrätten har dragit denna slutsats av ordalydelsen i artikel 109.1 i ULT-beslutet, enligt vilken kommissionen "får" vidta, eller bemyndiga den berörda medlemsstaten att vidta, skyddsåtgärder när vissa villkor är uppfyllda. [30] Förstainstansrätten har tillagt: "Om ett av dessa villkor är uppfyllt är kommissionen emellertid inte skyldig att vidta en skyddsåtgärd. Kommissionen måste dock uttala sig i frågan". [31] Rådet har alltså gett kommissionen samma utrymme för skönsmässig bedömning som det för egen del förfogar över inom ramen för artikel 109 i ULT-beslutet. [32]

70. Domstolen har också inom ramen för artikel 155 i fördraget fastställt att rådet kan se sig föranlåtet att inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken ge kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och stora handlingsbefogenheter, eftersom det endast är kommissionen som kontinuerligt och uppmärksamt kan följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och handla med den snabbhet som situationen kräver. Domstolen har därav och av fördragets systematik dragit slutsatsen att "när det i artikel 155 föreskrivs att kommissionen skall utöva de befogenheter som rådet gett kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet" skall denna föreskrift tolkas extensivt. [33] Även av detta skäl kan man utgå från att kommissionen i föreliggande fall har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom det här krävs en bedömning av jordbruksmarknaderna för att ett minimipris skall kunna fastställas. Förstainstansrätten kan följaktligen endast pröva om det vid utövandet av denna behörighet har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk eller om kommissionen uppenbarligen har överskridit gränserna för sina befogenheter. [34]

71. Det finns inget som tyder på att förstainstansrätten vid denna prövning har gjort något fel. Förstainstansrätten har först prövat kommissionens påstående att man kunde fastställa en avsevärd minskning av priset på gemenskapens paddyris. Detta är likaväl som halvslipat antilliskt ris en råvara för framställning av slipat ris inom gemenskapen. Förstainstansrätten har slutligen anfört att klagandena inte

29 — Punkt 122 i den överklagade domen (se fotnot 1).

30 — Ibidem, punkt 120.

31 — Ibidem, punkt 121.

32 — Beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 15 juli 1997 i mål T-179/97 R, Nederländska Antillernas regering mot rådet (REG 1997, s. II-.1297), punkt 35.

33 — Dom av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Soda m. fl. (REG 1975, s. 1279, svensk specialutgåva, volym 2, s. 499), punkterna 10— 14.

34 — Punkt 122 i den överklagade domen (se fotnot 1).

har bestritt att priset sjunkit. [35] Detta är ett av förstainstansrätten konstaterat faktiskt förhållande som inte kan prövas här. Förstainstansrätten har vidare prövat om även priset på gemenskapens paddyris av arten Indica har minskat i väsentlig utsträckning. [36] Med hänsyn till att importen från Nederländska Antillerna samtidigt har ökat avsevärt, vilket enligt förstainstansrätten inte bestritts, [37] har förstainstansrätten därvid funnit att kommissionen med stöd av ifrågavarande uppgifter hade fog för att anse att det hade uppstått svårigheter som kunde leda till en försämring inom sektorn för odlingen av Indicaris inom gemenskapen och att skyddsåtgärder således kunde införas. [38]

72. Förstainstansrätten har vidare prövat om kommissionen gjort något uppenbart bedömningsfel vid sin prisjämförelse. Därvid har förstainstansrätten också undersökt på vilket stadium i produktionen priserna skulle jämföras. Klagandena har enligt förstainstansrätten inte lyckats ifrågasätta kommissionens föreslagna beräkningar, eftersom de begränsat sig till att påstå att kostnaderna för bearbetning och extrakostnaderna var för höga och att bestrida den konverteringsavgift som kommissionen använt, utan att rättfärdiga sin åsikt. [39] Förstainstansrätten har dessutom konstaterat att klagandena inte har bestritt att antilliskt ris såldes för ett väsentligt lägre pris än vad som var möjligt för gemenskapens ris vid det berörda bearbetningsstadiet, nämligen halvslipat ris. [40]

73. Förstainstansrätten har därför dragit slutsatsen att "[k]ommissionen ... med rätta [har] kommit fram till att det förelåg en markant skillnad i pris mellan gemenskapens ris och antilliskt ris vilket kunde ha orsakat prisfallet på gemenskapens ris mellan september 1992 och januari 1993". [41] Därmed har också ett lämpligt samband mellan importen och det sjunkande priset på gemenskapens ris fastslagits.

74. Av vad ovan anförts framgår att förstainstansrätten har prövat om kommissionen vid sin prövning av sambandet mellan importen från Nederländska Antillerna och det sjunkande priset på gemenskapens ris har gjort en uppenbart felaktig bedömning. Som visats behöver det inte föreligga något orsakssamband. Eftersom ingen uppenbart felaktig bedömning skett, kan överklagandet inte heller vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

75. Under den tredje grunden har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten har åsidosatt artikel 109.2 i ULT-beslutet genom att fastställa att det absoluta minimipris som kommissionen bestämt i det andra beslutet inte

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

överskred gränserna för vad som är strikt nödvändigt i den mening som avses i denna bestämmelse. Det var enligt klagandena inte nödvändigt att inom ramen för skyddsåtgärderna försätta antilliskt ris i en mindre gynnsam konkurrenssituation i förhållande till gemenskapens ris. Om klagandena hade kunnat erbjuda ris till samma pris som priset på gemenskapens ris hade de kunnat importera mer än de 8 400 ton som faktiskt importerats. Dessutom skall man enligt klagandena beakta att de tvingades lagra 16 000 ton ris som inte kunde säljas.

76. Enligt kommissionens uppfattning kan ULT inte åberopa proportionalitetsprincipen som stöd för en rätt att erbjuda sitt ris till samma pris som priset på gemenskapens ris, eftersom ULT nämligen inte är en del av gemenskapen.

77. Kommissionen har vidare anfört att skillnaden mellan priset på ris som importerats från Nederländska Antillerna och priset på gemenskapens ris borde ha ingett gemenskapsproducenterna ett sådant förtroende för utvecklingen av priset för Indicaris att de inte återupptog överskottsodlingen av Japonicaris.

78. Förstainstansrättens konstaterande att kommissionen inte har överskridit gränserna för vad som är strikt nödvändigt är enligt kommissionen ett fastställande av en faktisk omständighet som inte får prövas vid ett överklagande.

Bedömning

79. Kommissionen har rätt i att både fastställandet av de priser som skall jämföras och prisjämförelsen utgör faktiska omständigheter. Detsamma gäller fastställandet av importvolymen av antilliskt ris. Dessa omständigheter kan följaktligen inte prövas vid ett överklagande.

80. Vad som kan prövas är den principiella frågan om en skyddsåtgärd är oproportionerlig, när den som i detta fall inte behandlar antilliskt ris på samma sätt som gemenskapens ris utan tvärtom missgynnar det. Härvid måste man komma ihåg att kommissionens andra beslut avser en skyddsåtgärd som i princip är tillåten. I en sådan åtgärds art ligger emellertid just att vissa produkter diskrimineras i förhållande till *gemenskapsprodukter*. Man kan alltså i varje fall inte utgå ifrån att en sådan skyddsåtgärd inte får diskriminera antilliskt ris.

81. De priser som förstainstansrätten har godtagit ingår som redan nämnts bland de faktiska omständigheter som förstainstansrätten har konstaterat och kan inte prövas i detta mål. Det finns inte heller något som tyder på att förstainstansrätten har gjort någon som helst felaktig bedömning. Sålunda har förstainstansrätten, på grund av att priset på antilliskt ris inte var högre än priset på riset från AVS-staterna och USA och att importen till gemenskapen fortsatt, funnit att det inte finns något som tyder på en diskriminering gentemot andra stater, i detta fall AVS-staterna och USA. [42] Endast en diskriminering i förhållande till tredje land skulle ha inneburit att artikel 109 i ULT-beslutet och bestämmelserna om särställning för ULT åsidosatts. Följaktligen kan överklagandet inte heller bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

82. Under den fjärde grunden har klagandena bestritt förstainstansrättens bedömning att den karaktär av normativ rättsakt som kommissionens första beslut har medför att strängare villkor måste vara uppfyllda för att skadestånd enligt artikel 215 i fördraget skall kunna utgå. Ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen kan enligt förstainstansrätten i ett sådant fall endast uppkomma när det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda. (Av domstolens praxis framgår att det, för att ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen enligt artikel 215 i fördraget skall uppkomma, i regel krävs att det handlingssätt som läggs institutionerna till last är olagligt, att det har uppkommit en skada samt att det föreligger ett orsakssamband mellan institutionernas påstådda handlingssätt och den åberopade skadan. [43])

83. Klagandena har invänt att det omtvistade beslutet inte är en normativ rättsakt. I andra hand har de hävdat att även om beslutet är normativt kan det inte vara det gentemot dem och inte medföra att strängare villkor för ett utomobligatoriskt ansvar skall tillämpas gentemot dem, eftersom de är personligen berörda av beslutet. Klagandena har slutligen gjort gällande att även om beslutet är normativt och riktat till alla, behöver de strängare ansvarskriterierna inte uppfyllas när beslutet ifrågasätts av dem som personligen berörs av det.

84. Enligt kommissionens mening är det inte en rättsakts form utan dess art som avgör om akten har normativ karaktär. Frågan huruvida en part är personligen berörd eller inte är dock utan dock betydelse på sistnämnda punkt. En talan enligt artikel 215 i fördraget

42 — Punkterna 149— 151 i den överklagade domen (se ovan fotnot 1).

43 — Dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m. fl. mot rådet och kommissionen (REG 1981, s. 3211), punkt 18, och av den 28 april 1971 i mål 4/69, Lütticke (REG 1971, s. 325), punkt 10.

utgör en självständig talan vars grunder måste prövas särskilt. Till grunderna för en sådan talan hör dock inte frågan om en part är personligen berörd eller inte.

85. Klagandena har i detta sammanhang åberopat domar i vilka domstolen endast prövat de normala villkoren enligt artikel 215 i fördraget. [44] Å andra sidan har kommissionen åberopat en dom i vilken domstolen prövat antidumpningbeslut mot bakgrund av strängare villkor inom ramen för samma artikel. [45]

Bedömning

86. Domstolen har i målet HNL m. fl. mot rådet och kommissionen [46] fastställt att man mot bakgrund av de principer som gäller i de olika medlemsstaterna kan fastslå att de normativa rättsakter som är uttryck för ekonomisk-politiska val inte annat än undantagsvis och under speciella förhållanden kan medföra ansvar för det allmänna. Domstolen har tillagt: "Ett sådant restriktivt förhållningssätt förklaras av hänsyn till att den lagstiftande makten — även då det finns en domstolskontroll av rättsakters giltighet — inte får hindras i sitt beslutsfattande av att det är möjligt att väcka skadeståndstalan, när det för allmänintresset antas normativa beslut som kan skada enskildas intressen. ... I ett normativt sammanhang som det förevarande, för vilket det är utmärkande att det finns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är nödvändigt för genomförandet av en gemensam jordbrukspolitik, kan gemenskapens ansvar följaktligen göras gällande endast om den berörda institutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sina befogenheter." [47]

87. Eftersom förstainstansrätten i den överklagade domen också har utgått ifrån att kommissionen här har ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning [48] kan jag inte se varför förstainstansrätten skulle ha tolkat artikel 215 i fördraget felaktigt, när den tillämpat strängare villkor.

88. Vad klagandena i övrigt åberopat under denna grund kan inte heller godtas. Som kommissionen med rätta har anfört påverkas beslutets karaktär av normativ rättsakt inte av den omständigheten att en part är personligen

44 — Dom av den 5 mars 1986 i mål 59/84, Tezi mot kommissionen (REG 1986, s. 887), punkt 70, av den 15 januari 1987 i mål 253/84, GAEC de la Ségaude mot rådet och kommissionen (REG 1987, s. 123), punkt 9, och av den 8 april 1992 i mål C-55/90, Cato mot kommissionen (REG 1992, I-2533), punkt 18.

45 — Dom av den 28 november 1989 i mål C-122/86, Epicheirisseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon m. fl mot rådet och kommissionen (REG 1989, s. 3959), punkt 2 i domslutet.

46 — Dom av den 25 maj 1978 i de förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77 (REG 1978, s. 1209; svensk specialutgåva, volym 4, s. 119).

47 — Punkterna 5 och 6 i den i fotnot 46 nämnda domen.

48 — Punkt 177 samt punkt 189 och följande punkter i den överklagade domen (se fotnot 1).

berörd. Dessutom framgår det av domen i målet HNL mot rådet och kommissionen att det på de områden som omfattas av gemenskapens politik i ekonomiska frågor får krävas av den enskilde som berörs att denne inom rimliga gränser tål att en normativ rättsakt medför vissa skadeverkningar på sina ekonomiska intressen. [49] Frågan om en part är personligen berörd eller inte kan alltså inte vara något kriterium för bedömningen av frågan om rätten till skadestånd. Överklagandet kan därför inte heller bifallas på den fjärde grunden.

90. Även bortsett härifrån är förstainstansrättens slutsats enligt klagandena emellertid felaktig också därför att förstainstansrätten har utgått ifrån att kommissionen i sitt första beslut i god tro hänvisade till det pris som fastställts av de behöriga myndigheterna i Nederländska Antillerna. Att en åtgärd företagits i Nederländska Antillerna kunde inte befria kommissionen från dess skyldighet att undersöka de negativa återverkningarna av dess beslut för bland annat klagandena. Denna bedömning ändras inte av att kommissionen därvid handlat i god tro, eftersom ett handlande i god tro inte befriar från ansvar enligt artikel 215 i fördraget.

Den femte grunden

Parternas argument

89. Under den femte grunden har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten gjort en felaktig bedömning, när den funnit dels att kommissionen genom sitt första beslut inte uppenbart och allvarligt överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, dels att därav följer att beslutet inte är en allvarlig överträdelse av någon överordnad rättsregel, i detta fall proportionalitetsprincipen. Enligt klagandenas mening kan förstainstansrätten inte nöja sig med att enbart pröva om kommissionen har överskridit gränserna för sina befogenheter.

91. Klagandena har slutligen hänvisat till att kommissionen inom ramen för artikel 109 i ULT-beslutet förfogar över ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning och att dess beslut därför endast i begränsad omfattning kan prövas. Om man emellertid på grund av denna begränsade prövning fastställer att kommissionen har åsidosatt gemenskapsrätten, måste det enligt klagandena vara fråga om en sådan tillräckligt allvarlig överträdelse som avses i de strängare villkor som förstainstansrätten har använt vid tillämpningen av artikel 215 i fördraget.

92. Kommissionen anser däremot att de båda kriterier som nämns i punkt 194 i domen [50] är synonyma. Vad angår den andra delen av det som klagandena under denna grund åberopat, det vill säga påståendet att förstainstansrätten felaktigt har funnit att det inte har skett någon tillräckligt allvarlig överträdelse, har kommissionen gjort gällande att det här är fråga om

49 — Punkt 6 i den i fotnot 46 nämnda domen.

50 — Se punkt 89.

ett konstaterande av en faktisk omständighet som inte kan prövas vid ett överklagande.

93. Ett fastställande av ett alltför lågt minimipris kan enligt kommissionen endast vara ett tekniskt fel och kan därför inte utgöra en tillräckligt allvarlig överträdelse.

94. Om man skulle godta klagandenas uppfattning att ett åsidosättande av artikel 109 i ULT-beslutet alltid skall anses också vara en tillräckligt allvarlig överträdelse, skulle enligt kommissionen kriteriet "en tillräckligt allvarlig överträdelse", som bara kan användas när kommissionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, mista sitt innehåll.

Bedömning

95. Klagandena har till stöd för sitt påstående att förstainstansrätten också borde ha prövat om det skett en tillräckligt allvarlig överträdelse av gemenskapsrätten åberopat domstolens praxis. [51] Av de åberopade domarna framgår inte alltid klart hur de båda kriterierna — uppenbart och allvarligt missbruk av utrymmet för skönsmässig bedömning samt tillräckligt kvalificerad överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda — förhåller sig till varandra.

96. De två kriterierna förbinds varken med "eller" [52] eller med "varken — eller". [53] Detta tyder snarast på att de måste prövas oberoende av varandra. Något tydligare är likväl domen i målet Roquette Frères mot kommissionen. Enligt denna kan gemenskapen bli ansvarig för rättsakter, som är resultat av ekonomisk-politiska beslut, endast om det föreligger en tillräckligt allvarlig överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda. Domstolen har vidare anfört: "På ett område för normativa rättsakter som kännetecknas av att det finns ett stort utrymme för en skönsmässig bedömning, som är oundgängligen nödvändigt för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan detta ansvar följaktligen utlösas endast när institutionerna uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sina befogenheter." [54]

97. Eftersom kommissionens beslut i föreliggande fall också åtminstone berörde jordbrukspolitiken och kommissionen därför ostridigt hade stort utrymme för en skönsmässig bedömning, skulle förstainstansrättens prövning i punkt 194 i domen följaktligen vara tillräcklig även om den endast hade avsett

51 — Dom av den 30 maj 1989 i mål 20/88, Roquette Frères mot kommissionen (REG 1989, s. 1553), av den 19 september 1985 i de förenade målen 194/83— 206/83, Asteris m. fl. mot kommissionen (REG 1985, s. 2815) och av den 8 december 1987 i mål 50/86, Grands Moulins de Paris mot Europeiska ekonomiska gemenskapen (REG 1987, s. 4833).

52 — Punkt 23 i den i fotnot 51 nämnda domen i målet Asteris m. fl. mot kommissionen.

53 — Punkt 22 i den i fotnot 51 nämnda domen i målet Grands Moulins de Paris mot Europeiska ekonomiska gemenskapen.

54 — Punkt 23 i den i fotnot 51 nämnda domen i målet Roquette Frères mot kommissionen.

frågan om en felbedömning av gränserna för detta utrymme. Kommissionen förfogar dessutom även över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande artikel 109 i ULT-beslutet. [55]

98. Klaganden har rätt i att frågan i vilken utsträckning förstainstansrättens konstaterande att kommissionen inte *uppenbart och allvarligt* överskridit gränserna för sitt utrymme för en skönsmässig bedömning inte helt kan undandras en prövning här. Det är inte enbart en fråga om ett rent konstaterande av faktiska förhållanden, som fallet är till exempel när det gäller frågan huruvida kommissionen handlat i god tro.

99. I detta sammanhang skall domstolen även pröva klagandenas påstående att en överträdelse som fastställs inom ramen för den begränsade överprövningen också automatiskt är tillräckligt allvarlig. Som förstainstansrätten har anfört kan den, om kommissionen har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, endast pröva om användandet av denna möjlighet medfört något uppenbart fel eller maktmissbruk eller om kommissionen klart har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [56]

100. Å andra sidan uppkommer som vi sett ett utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen på detta område endast om kommissionen uppenbart *och allvarligt* har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Härav följer att det inte är tillräckligt att överskridandet varit uppenbart för att ett utomobligatoriskt ansvar skall uppkomma. Om, som klagandena vill, en sådan överträdelse av artikel 109 i ULT-beslutet som förstainstansrätten konstaterat att kommissionen inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning har gjort, alltid automatiskt också skulle anses vara tillräckligt allvarlig skulle detta, som kommissionen med rätta har anfört, i föreliggande fall beröva kriteriet för utomobligatoriskt ansvar dess innehåll. För övrigt framgår det även av domen i målet Roquette Frères mot kommissionen, som klagandena själva har åberopat, att även om kommissionen eller den institution som har utfärdat rättsakten har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, uppkommer gemenskapens utomobligatoriska ansvar inte nödvändigtvis när en överträdelse i form av ett beräkningsfel har konstaterats. [57]

101. I föreliggande fall är det visserligen inte direkt fråga om ett beräkningsfel. Som förstainstansrätten dock har anfört har kommissionen i sitt beslut inte gjort annat än att i god tro godta det pris som fastställts av de behöriga myndigheterna i Nederländska Antillerna. [58] Såtillvida finns det inte något som tyder på att kommissionen uppenbart och allvarligt överskridit de gränser den måste hålla sig till när den utövar sina befogenheter. Förstainstansrätten har därför inte heller gjort

55 — Se punkt 69 och följande punkter.

56 — Punkt 122 i den överklagade domen (se fotnot 1).

57 — Punkt 26 i den i fotnot 51 nämnda domen i målet Roquette Frères mot kommissionen.

58 — Punkterna 191 och 194 i den överklagade domen (se fotnot 1).

något fel. Denna bedömning ändras inte av att kommissionen principiellt är skyldig att undersöka de negativa återverkningarna av sitt beslut. Överklagandet kan därför inte heller bifallas på den femte grunden.

Den sjätte grunden

Parternas argument

102. Under den sjätte grunden har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten har åsidosatt gemenskapsbestämmelser genom att fastställa att även om klagandena har åsamkats en viss skada till följd av det första beslutet, skulle denna dock inte i något fall ha varit oförutsebar och att klagandena därför hade kunnat inrätta sig därefter. Enligt klagandenas mening kan den omständigheten att ett åsidosättande av gemenskapsrätten var förutsebar inte frita gemenskapen från dess ansvar. Dessutom kan förstainstansrätten enligt klagandena inte grunda slutsatsen att klagandenas skada inte går utöver den risk som i ekonomiskt avseende hör ihop med denna sektor enbart på det faktum att tiden för den lagring av riset som blivit nödvändig till följd av skyddsåtgärderna inte varit onormalt lång.

103. Kommissionen anser däremot att förstainstansrätten har prövat om det har uppstått en skada och om denna har överskridit vad man enligt domstolens praxis kan begära att en enskild skall tåla. Frågan om skadan var förutsebar har förstainstansrätten enligt kommissionen endast åberopat som ytterligare ett skäl för att stödja en slutsats som den redan har kommit fram till.

Bedömning

104. Som redan nämnts kan man enligt domstolens praxis begära att enskilda på de områden som omfattas av gemenskapens ekonomiska politik inom rimliga gränser tål vissa skadliga verkningar av en normativ rättsakt. [59] Förstainstansrätten har prövat frågan vari skadan för klagandena skulle ha bestått. I detta hänseende har förstainstansrätten uttalat att klagandena hade påstått att skeppslasterna med ris såldes antingen på öppet hav eller när de kommit fram till en hamn inom gemenskapen. I det senare fallet lagrades riset fram till dess att det levererades till en köpare. En sådan lagring var således enligt förstainstansrätten normal och har inget att göra med den skyddsåtgärd som kommissionen infört. Förstainstansrätten kom därefter på grundval av bevismaterialet till slutsatsen att lagringstiden och de eventuella förseningar av försäljningen som blivit följden därav inte nödvändigtvis hade förlängts på grund av kommissionens första beslut. [60] Därav följer redan att förstainstansrätten med rätta har utgått ifrån att skadan inte översteg vad man kan begära att enskilda skall tåla inom sektorn för den ekonomiska politiken. Som kommissionen med rätta anfört kan övriga överväganden av förstainstansrätten, till exempel

59 — Punkt 6 i den i fotnot 46 nämnda domen.

60 — Punkt 204 i den överklagade domen (se fotnot 1).

det som avser skadans förutsebarhet, stödja detta resultat men är inte nödvändiga för slutsatsen. Det finns i vart fall inget som tyder på att förstainstansrätten — som klagandena påstått — har avvisat utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen enbart på grund av att skadan varit förutsebar. Överklagandet kan därför inte heller bifallas på denna grund.

105. Även om överklagandet i sin helhet skall ogillas skall avslutningsvis dock konstateras att skyddsåtgärderna kan äventyra investeringar i ULT, försvåra kalkyler och undergräva förtroenden. Domstolen kan inte pröva om skyddsåtgärderna, som juridiskt sett är tillåtna, är meningsfulla i ekonomiskt och politiskt avseende, eftersom domstolsprövningen måste begränsas till frågan om åtgärderna är lagenliga, och eftersom en olaglighet på grund av kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning endast föreligger vid en allvarlig överträdelse av gemenskapsrätten. Frågan huruvida målen för en del av fördraget (jordbrukspolitiken) och målen för en annan del (associeringen av utomeuropeiska länder och territorier) över huvud taget kan harmoniskt kombineras och hur detta i förekommande fall bäst skall regleras är en uppgift för politiken och lagstiftaren.

Rättegångskostnader

106. Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna skall domstolen besluta om rättegångskostnadena när överklagandet ogillas. Enligt artikel 69.2 första meningen i rättegångsreglerna skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I artikel 4 första meningen i rättegångsreglerna föreskrivs att medlemsstater som deltagit i målet som intervenienter skall bära sina egna kostnader.

E — Förslag till avgörande

107. På grund av det anförda föreslår jag att domstolen skall

1) ogilla talan,

2) förplikta klagandena att betala rättegångskostnaderna med undantag för Republiken Frankrikes och Republiken Italiens rättegångskostnader, samt

3) förordna att Republiken Frankrike och Republiken Italien skall bära sina rättegångskostnader.