RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

15. december 1994 *

I sag T-489/93,

Unifruit Hellas EPE, Athen, ved advokat Ilias Soufleros, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Xenophon Yataganas og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der dels er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 846/93 af 7. april 1993 om opkrævning af en udligningsafgift ved indførsel af æbler med oprindelse i Chile (EFT L 88, s. 30) samt af Kommissionens forordning (EØF) nr. 915/93 af 19. april 1993 (EFT L 94, s. 26), (EØF) nr. 1396/93

* Processprog: græsk.

af 7. juni 1993 (EFT L 137, s. 9) og (EØF) nr. 1467/93 af 15. juni 1993 (EFT L 144, s. 11), alle om ændring af forordning (EØF) nr. 846/93, og dels om, at Kommissionen tilpligtes at betale erstatning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Biancarelli, og dommerne C.P. Briët og C.W. Bellamy,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 22. september 1994,

afsagt følgende

Dom

Sagens retlige baggrund

1 Den retlige baggrund for denne sag er Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager (EFT 1972 II, s. 423, som senere ændret flere gange, herefter benævnt »forordning nr. 1035/72«), og den angår særligt de instrumenter, der er nævnt i forordningen til beskyttelse i samhandelsforhold med tredjelande, nemlig udligningsafgift og beskyttelsesforanstaltninger.

2 Udligningsafgiften har til formål at sikre et vist prisniveau for frugt og grøntsager på fællesmarkedet. Det er derfor i artikel 23 i forordning nr. 1035/72 bestemt, at der hvert år fastsættes referencepriser for hvert af de produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, »for at undgå forstyrrelser som følge af tredjelandes tilbud til unormalt lave priser«. Artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72 har følgende ordlyd: »Er indgangsprisen for et produkt, indført fra et tredjeland, på to på hinanden følgende markedsdage mindst 0,6 ECU lavere end referenceprisen, pålægges der, bortset fra i undtagelsestilfælde, en udligningsafgift for produkter fra det pågældende afsendelsesland. Denne afgift er lig med differencen mellem referenceprisen og det aritmetiske gennemsnit af de to sidste indgangspriser, som er bekendt for det pågældende afsendelsesland; denne pris kaldes herefter 'gennemsnitlig indgangspris'. Denne gennemsnitlige indgangspris beregnes da hver markedsdag for hvert afsendelsesland, indtil afgiften vedrørende dette afsendelsesland ophæves.« Den indgangspris, der henvises til i denne bestemmelse, er ifølge samme forordnings artikel 24, stk. 3, markedsprisen for produkter indført fra tredjelande, beregnet på basis af gennemsnittet af de laveste repræsentative noteringer for mindst 30% af de mængder fra det pågældende afsendelsesland, som er afsat på alle repræsentative markeder.

3 Udligningsafgiften, der er den samme for alle medlemsstater, opkræves som et tillæg til den gældende told (jf. artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1035/72). Den ændres ikke, »så længe ændringen i de elementer, der danner grundlag for dens beregning efter afgiftens faktiske anvendelse i tre på hinanden følgende markedsdage, ikke medfører en ændring af afgiftens størrelse med mere end 1,2 ECU«, men ophæves, når indgangsprisen på to på hinanden følgende markedsdage mindst ligger på referenceprisens niveau (jf. artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 1035/72).

4 For så vidt angår beskyttelsesforanstaltninger er det i artikel 29, stk. 1, første led, i forordning nr. 1035/72, bestemt, at »der ... i samhandelen med tredjelande kan anvendes egnede foranstaltninger: såfremt markedet inden for Fællesskabet for et ... af de ... nævnte produkter på grund af indførsel eller udførsel rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel

39 omhandlede mål i fare«. I medfør af artikel 29, stk. 1, andet led, kan der anvendes beskyttelsesforanstaltninger — bl.a. for så vidt angår æbler — såfremt »tilbagekøbs- eller opkøbsforanstaltningerne ... gælder betydelige mængder heraf«. I artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2707/72 af 19. december 1972 om fastsættelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger i markedsordningen for frugt og grøntsager (EFT 1972, 31.12.1972, s. 3, herefter benævnt »forordning nr. 2707/72«) er det bestemt, at disse beskyttelsesforanstaltninger kan omfatte suspension af ind- eller udførsel eller opkrævning af eksportafgifter. I den i artikel 29, stk. 1, andet led, i forordning nr. 1035/72 omhandlede situation kan foranstaltningerne omfatte »suspension af indførsel eller opkrævning af et ekstrabeløb, der svarer til 50% af forskellen mellem basisprisen og [den maksimale tilbagekøbspris]. Dette ekstrabeløb lægges til toldafgifterne og i givet fald til de udligningsafgifter, som måtte være indført i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 25 i forordning (EØF) nr. 1035/72«.

5 I artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72 er det endelig bestemt, at forholdsreglerne »tager hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet. De kan kun gælde for varer til eller fra tredjelande. De kan begrænses til visse afsendelseslande, oprindelsessteder, bestemmelsessteder, kvaliteter og visse arter og gruppeblandinger«.

6 Den 19. februar 1993 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 384/93 om særlige tilsynsforanstaltninger for import af æbler fra tredjelande (EFT L 43, s. 33, herefter benævnt »forordning nr. 384/93«). Denne forordning henviser til artikel 29 i forordning nr. 1035/72. Ifølge artikel 1 i forordning nr. 384/93 skal der for alle æbler, der skal overgå til fri omsætning i Fællesskabet inden den 1. september 1993, forelægges en importlicens. I samme forordnings artikel 2, stk. 1, er det bestemt, at importlicenser udstedes mod en sikkerhedsstillelse på 1,5 ECU pr. 100 kg netto, samt at sikkerheden fortabes helt eller delvis, hvis de i licensen anførte mængder slet ikke eller kun delvis overgår til fri omsætning i løbet af licensens gyldighedsperiode.

7 Den 7. april 1993 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 846/93 om opkrævning af en udligningsafgift ved indførsel af æbler med oprindelse i Chile (EFT L 88, s. 30, herefter benævnt »forordning nr. 846/93«). I denne forordning, hvori der udtrykkeligt henvises til artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, er afgiften fastsat til 1,84 ECU pr. 100 kg netto. Forordning nr. 846/93 trådte i kraft den 9. april 1993.

8 Udligningsafgiften blev bl.a. ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 915/93 af 19. april 1993 (EFT L 94, s. 26), (EØF) nr. 1396/93 af 7. juni 1993 (EFT L 137, s. 9) og (EØF) nr. 1467/93 af 15. juni 1993 (EFT L 144, s. 11), alle om ændring af forordning nr. 846/93 om opkrævning af en udligningsafgift ved indførsel af æbler med oprindelse i Chile (herefter benævnt »forordning nr. 915/93«, »forordning nr. 1396/93« og »forordning nr. 1467/93«).

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

9 Sagsøgerens hovedaktivitet er import og eksport af frugt og grøntsager. I begyndelsen af 1993 købte selskabet ca. 2 mio. kg æbler hos to chilenske selskaber.

10 Æblerne blev lastet på to skibe i Valparaiso havn (Chile) med henblik på transport til Grækenland. Ifølge sagsøgeren forlod det første skib Chile den 25. marts 1993 og ankom til Grækenland den 18. april 1993; det andet skib forlod Chile den 13. april 1993 og ankom til Grækenland den 6. maj 1993.

11 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabet allerede den 18. marts 1993 indgav ansøgninger om importlicenser til det græske interventionsorgan. De æbler, som

sagsøgeren importerede, blev pålagt udligningsafgift i medfør af forordning nr. 846/93 af 7. april 1993, som ændret ved forordning nr. 915/93, nr. 1396/93 og nr. 1467/93.

12 På denne baggrund anlagde sagsøgeren ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 30. juni 1993 nærværende sag.

13 Ved kendelse af 27. september 1993 henviste Domstolen sagen til Retten i medfør af artikel 4 i Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21).

14 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har imidlertid anmodet sagsøgeren om at besvare en række skriftlige spørgsmål.

15 Sagens parter har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 22. september 1994.

Parternes påstande

16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens forordning (EØF) nr. 846/93, (EØF) nr. 915/93, (EØF) nr. 1396/93 og (EØF) nr. 1467/93 annulleres eller erklæres uanvendelige.

— Det fastslås, at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er forpligtet til at yde sagsøgeren erstatning for det samlede tab (det faktiske tab og mistet fortjeneste), som selskabet har lidt eller vil lide som følge af de retsstridige bestemmelser i de nævnte forordninger samt som følge af eventuelle afgørelser eller retsakter, der er vedtaget i henhold hertil; det fastslås endvidere, at Fællesskabet ved erstatningsudmålingen skal tage det tab, selskabet allerede har lidt, og som skønsmæssigt anslås til 104 614 783 DR, i betragtning, tillige med tillæg af renter, såvel som fremtidige tab, der vil opstå som følge af Kommissionens retsstridige og skadegørende handlinger, hvis nøjagtige beløb sagsøgeren forbeholder sig ret til at beregne senere, hvortil skal lægges lovbestemt rente fra sagens anlæg.

— Der træffes bestemmelse om alle sådanne yderligere foranstaltninger, som Retten måtte finde nødvendige eller hensigtsmæssige.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises såvel for så vidt angår påstanden om annullation som påstanden om erstatning.

— Subsidiært nedlægges der påstand om frifindelse for begge påstande.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Påstanden, der støttes på EØF-traktatens artikel 173

18 Kommissionen finder, at det er åbenbart, at sagsøgerens påstande om annullation af forordning nr. 846/93, nr. 915/93, nr. 1396/93 og nr. 1467/93 bør afvises, da de anfægtede retsakter er forordninger af generel karakter, der berører samtlige forhandlere af frisk frugt i Fællesskabet. Kommissionen har anført, at fastsættelsen af udligningsafgifter praktisk talt sker rent matematisk, når referenceprisen når et bestemt niveau i forhold til de repræsentative markeder, samt at de omtvistede forordninger under ingen omstændigheder berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

19 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabet berøres umiddelbart af de omtvistede forordninger, idet de, uden at overlade de nationale myndigheder noget skøn, påbyder disse at opkræve en udligningsafgift af de pågældende varer. På grundlag af Domstolens dom af 26. juni 1990 (sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477) er det sagsøgerens opfattelse, at selskabet er individuelt berørt af de omtvistede forordninger, idet selskabet udgør en del af en sluttet gruppe importører, der er tilstrækkeligt adskilt fra andre importører, idet der var blevet fastsat tilsynsforanstaltninger i medfør af forordning nr. 384/93 for chilenske æbler, der endvidere var undervejs til Fællesskabet.

20 Retten bemærker, at det af fast praksis fremgår (jf. bl.a. Domstolens dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 6), at ifølge traktatens artikel 173, stk. 2, med det indhold den havde, da sagen blev

anlagt, »[kan] ... et af private anlagt annullationssøgsmål kun antages til behandling i realiteten, såfremt den anfægtede retsakt, selv om den er udfærdiget i form af en forordning, dog reelt er en beslutning, der berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt«. Som anført af Retten i kendelse af 28. oktober 1993 (sag T-476/93, FRSEA og FNSEA mod Rådet, Sml. II, s. 1187, præmis 19), »[har] denne bestemmelse ... navnlig til formål at undgå, at Fællesskabets institutioner alene ved at anvende forordningsformen kan afskære en privatpersons sagsanlæg i anledning af en beslutning, der berører den pågældende umiddelbart og individuelt« (jf. endvidere Domstolens dom af 17.6.1980, forenede sager 789/79 og 790/79, Calpak mod Kommissionen, Sml. s. 1949, præmis 7, samt ovennævnte dom i Deutz und Geldermann-sagen, præmis 6).

21 Det er ligeledes helt fast praksis, at en retsakt ikke mister sin karakter af forordning, fordi det er muligt at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive, faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i akten, og som er relevante i forhold til dens formål (dom af 16.4.1970, sag 64/69, Compagnie française commerciale et financière mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 43, org. ref.: Rec. s. 221, præmis 11, af 5.5.1977, sag 101/76, Koninklijke Scholten Honig mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 797, præmis 23, af 16.3.1978, sag 123/77, Unicme m.fl. mod Rådet, Sml. s. 845, præmis 16, ovennævnte dom i sagen Calpak mod Kommissionen, præmis 9, af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 7, ovennævnte dom i sagen Deutz und Geldermann mod Rådet, præmis 8, af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 25, af 15.6.1993, sag C-213/91, Abertal m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, præmis 17, af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 18, og ovennævnte kendelse i sagen FRSEA og FNSEA mod Rådet, præmis 19). Erhvervsdrivende kan kun anses for individuelt berørt af en almengyldig retsakt, udstedt af en fællesskabsinstitution, såfremt deres retsstilling berøres på grund af en situation, der adskiller dem fra alle andre, og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (jf. hertil dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223, førnævnte Codorníu-dom, præmis 20, Domstolens kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, præmis 9, og Rettens førnævnte kendelse i sagen FRSEA og FNSEA mod Rådet, præmis 20).

22 Sagsøgeren har under denne sag nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 846/93 om opkrævning af en udligningsafgift ved indførsel af æbler med oprindelse i Chile samt af en række senere forordninger om ændring af afgiftsbeløbet.

23 Retten finder, at de omtvistede forordninger, hvorefter der pålægges æbler med oprindelse i Chile en udligningsafgift ved indførsel, ikke specielt er rettet til sagsøgeren, men kun berører selskabet i dets objektive egenskab af importør af chilenske æbler, på samme måde som enhver anden erhvervsdrivende, der befinder sig i en tilsvarende situation.

24 Sagsøgeren har under henvisning til Sofrimport-dommen gjort gældende, at selskabet var tilstrækkeligt individualiseret som følge af, at dets varer allerede var undervejs til Fællesskabet, da udligningsafgiften blev indført ved de omtvistede forordninger, men denne argumentation kan ikke godtages. Retten henviser herved til, at Sofrimport i den anførte sag bl.a. havde nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 962/88 af 12. april 1988 om suspension af udstedelsen af importlicenser for spiseæbler med oprindelse i Chile (EFT L 95, s. 10) samt om annullation af Kommissionens forordning (EØF) nr. 984/88 af 14. april 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 962/88 (EFT L 98, s. 37). I denne sag fastslog Domstolen dels, at sagsøgeren befandt sig i en situation som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, hvorved det i forbindelse med vedtagelsen af sådanne foranstaltninger pålægges Kommissionen at tage hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet. De importører, hvis varer var undervejs til Fællesskabet på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt, udgjorde således ifølge Domstolen en sluttet og lukket gruppe, der var tilstrækkeligt adskilt fra alle andre importører af chilenske æbler. Domstolen bemærkede endvidere, at når artikel 3, stk. 3, gav disse importører en særlig beskyttelse, kunne de kræve, at denne beskyttelse blev overholdt, og de kunne derfor med henblik herpå indbringe et søgsmål. Domstolen fastslog herefter, at det af Sofrimport anlagte annullationssøgsmål kunne realitetsbehandles, for så vidt det angik anvendelsen af beskyttelsesforanstaltningerne på varer, der var undervejs til Fællesskabet.

25 I den foreliggende sag er det Rettens opfattelse, at importører, hvis varer var undervejs til Fællesskabet på det tidspunkt, da forordning nr. 846/93 om opkrævning af en udligningsafgift blev udstedt, ligeledes udgjorde en lukket kreds af personer, der kunne identificeres på det tidspunkt, hvor retsakten blev vedtaget. Ifølge den tidligere omtalte praksis (jf. præmis 21) er denne omstændighed imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til, at disse erhvervsdrivende kan anses for individuelt berørt af den pågældende forordning. Ifølge de kriterier, der blev fastslået i Sofrimport-sagen, er det en yderligere forudsætning, at reglerne om opkrævning af udligningsafgifter pålægger Kommissionen at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for varer undervejs til Fællesskabet, for at det foreliggende annullationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling.

26 Retten bemærker imidlertid, at der hverken ved artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, hvorefter der under visse betingelser skal indføres en udligningsafgift, eller ved andre regler om udligningsafgift er pålagt Kommissionen pligt til at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for varer undervejs til Fællesskabet, når den vedtager en forordning om opkrævning af udligningsafgift — i modsætning til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72 om beskyttelsesforanstaltninger.

27 Det er endvidere Rettens opfattelse, at den omstændighed, at de æbler, som sagsøgeren havde indkøbt, blev undergivet tilsynsforanstaltninger i henhold til forordning nr. 384/93, heller ikke bidrager til at individualisere sagsøgeren i forhold til alle andre importører af æbler. Det bemærkes hertil, at de foranstaltninger, der blev indført ved forordning nr. 384/93, hvis lovlighed ikke er omtvistet under denne sag, havde til formål at føre tilsyn med al import af æbler i Fællesskabet, uanset disses oprindelse, og ramte således sagsøgeren på samme måde som alle andre importører af æbler. Sagsøgeren kan herefter ikke gøre gældende, at selskabets retsstilling netop som følge af de tilsynsforanstaltninger, der blev indført ved forordning nr. 384/93, berøres af forordningerne om opkrævning og ændring af udligningsafgiften på samme måde som adressaten for en individuel beslutning.

28 Selv om det måtte lægges til grund, at sagsøgerens varer var undervejs til Fællesskabet på det tidspunkt, da forordning nr. 846/93 blev vedtaget, indebærer dette dog ikke, at sagsøgeren måtte antages at være individuelt berørt af denne forordning eller af en af de andre forordninger om ændring af forordning nr. 846/93, der senere blev vedtaget.

29 Retten finder herefter, at sagen bør afvises for så vidt angår påstanden om annullation af forordning nr. 846/93, nr. 915/93, nr. 1396/93 og nr. 1467/93, uden at det er fornødent at tage stilling til, om sagsøgeren berøres umiddelbart af de omtvistede forordninger.

Påstanden, der støttes på EØF-traktatens artikel 178 og 215

30 Kommissionen har anført, at det er åbenbart, at erstatningspåstanden bør afvises, da den er nært forbundet med påstanden om annullation af de omtvistede forordninger.

31 Retten skal her henvise til, at erstatningssøgsmålet er et selvstændigt retsmiddel med sin særlige funktion inden for det i traktaten fastsatte system af søgsmålstyper (jf. bl.a. Domstolens dom af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 32). Af praksis vedrørende spørgsmålet om erstatningssøgsmåls selvstændige karakter fremgår, at afvisning af en påstand om annullation ikke automatisk medfører, at erstatningspåstanden må afvises (jf. ovennævnte kendelse i sagen Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 14).

32 Retten skal herefter realitetsbehandle påstanden om, at Fællesskabet tilpligtes at betale erstatning for det tab, der angiveligt er forvoldt sagsøgeren ved udstedelsen af de omtvistede forordninger.

Realiteten

Indledende bemærkninger

33 Sagsøgeren har gjort gældende, at de handlinger og undladelser, som selskabets annullationspåstande støttes på, må anses for fejl fra Kommissionens side, der har påført selskabet betydelige tab, som det kræver erstattet. I påstanden i stævningen har sagsøgeren opgjort tabet til 104 614 783 DR, med tillæg af kontraktmæssig eller lovbestemt rente fra sagens anlæg.

34 Det bemærkes for det første, at sagsøgeren har gjort seks anbringender gældende til støtte for sine påstande om annullation. Ifølge første anbringende er der sket tilsidesættelse af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72; ifølge det andet hævdes der at foreligge magtfordrejning; tredje anbringende vedrører manglende begrundelse af de omtvistede retsakter; ifølge fjerde anbringende er der sket tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet; ifølge femte anbringende er princippet om ligebehandling blevet tilsidesat, og ifølge sjette anbringende er der sket tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

35 Det bemærkes endvidere, at de retsakter, der ifølge sagsøgeren har forårsaget den påståede skade, er generelle retsakter. I denne forbindelse skal Retten henvise til, at det af fast praksis følger, at Fællesskabet kun ifalder ansvar som følge af en generel retsakt, der bygger på et økonomisk-politisk valg, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private (Domstolens dom af 2.6.1976, forenede sager 56/74-60/74, Kampffmeyer m.fl. mod

Rådet og Kommissionen, Sml. s. 711, præmis 13, af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 4, og af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955, præmis 9).

36 Da udligningsafgiften er indført ved en generel retsakt, der bygger på et økonomisk-politisk valg, skal den foreliggende sag afgøres på grundlag af de anførte kriterier. Det skal herefter undersøges, i hvilket omfang de enkelte annullationsanbringender støttes på krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

37 Det første anbringende, hvorefter der er sket tilsidesættelse af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, omfatter to led: Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at de chilenske æbler, der blev belagt med udligningsafgiften, var af bedre kvalitet end de æbler, som referenceprisen var blevet beregnet på grundlag af, samt at Kommissionen havde gjort sig skyldig i et groft og åbenbart urigtigt skøn, da den indførte en udligningsafgift. Da sagsøgeren med anbringendets første led således i realiteten alene har rejst indsigelse imod, at Kommissionen angiveligt har foretaget et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til kvaliteten af de æbler, der blev indført fra Chile, uden at det som følge heraf gøres gældende, at der foreligger en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, kan dette led, der i øvrigt ikke ses at finde støtte i sagens akter, ikke medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold.

38 Ifølge anbringendets andet led burde der være taget hensyn til den særlige situation for produkter, der var undervejs til Fællesskabet, da forordning nr. 846/93 blev udstedt.

39 Retten finder derimod, at dette andet led, der i øvrigt svarer til sagsøgerens sjette anbringende, angår en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, nemlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. Domstolens

dom af 14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, præmis 44, ovennævnte dom i sagen Sofrimport mod Kommissionen, præmis 26, og af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 15).

40 Med hensyn til det andet annullationsanbringende, der angår magtfordrejning, bemærkes, at det af Domstolens praksis fremgår, at magtfordrejning fra en fællesskabsinstitutions side, i dette tilfælde Kommissionen, ved vedtagelsen af en retsakt kan medføre erstatningsansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet (Domstolens dom af 6.6.1990, sag C-119/88, AERPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2189, præmis 19).

41 Med hensyn til det tredje anbringende, hvorefter de omtvistede retsakter har en utilstrækkelig begrundelse, fremgår det af Domstolens faste praksis, at Fællesskabet ikke kan ifalde ansvar, fordi en retsakt ikke er begrundet (Domstolens dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 14, og førnævnte dom i sagen AERPO m.fl. mod Kommissionen, præmis 20). En gennemgang af betragtningerne til de omtvistede forordninger viser i øvrigt, at forordningerne under alle omstændigheder er tilstrækkeligt begrundet i forhold til de i traktatens artikel 190 indeholdte krav.

42 Med hensyn til sagsøgerens andre anbringender bemærkes, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at de alle vedrører krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Dette er således tilfældet med hensyn til fjerde anbringende, hvorefter proportionalitetsprincippet er tilsidesat (Domstolens dom af 14.1.1987, sag 281/84, Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 49), femte anbringende angående tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet (førnævnte dom i sagen HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 5) og sjette anbringende, hvorefter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat (jf. førnævnte domme i Sofrimport-sagen, præmis 26, Mulder-sagen, præmis 15, og CNTA-sagen, præmis 44).

43 Retten skal herefter tage stilling til sagsøgerens anbringender om i) tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, ii) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, iii) tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og iv) magtfordrejning.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumentation

44 Med det første og det sjette anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Til støtte herfor har sagsøgeren i det væsentlige henvist til følgende fire argumenter.

45 Sagsøgeren har for det første anført, at såvel forbeholdet om »undtagelsestilfælde« i artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, som artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, der her bør anvendes analogt, har til formål at beskytte fællesskabsimportører af de produkter, der er omhandlet af de nævnte forordninger, mod de skadelige virkninger af de foranstaltninger, Fællesskabets institutioner måtte træffe. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen ved at pålægge erhvervsdrivende en udligningsafgift på de varer, der er undervejs til Fællesskabet, handlet i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

46 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at der allerede ved de særlige tilsynsforanstaltninger, herunder sikkerhedsstillelse, som blev indført i henhold til forordning nr. 384/93, forelå en første beskyttelsesforanstaltning, som efter sin art udelukkede, at der blev opkrævet udligningsafgift hos virksomheder, der frivilligt og i

god tro havde underkastet sig den. Ifølge sagsøgeren var indførelsen af en udligningsafgift uforudseelig, da afgiften får paradoksale følger: Importøren risikerer at fortabe den sikkerhed, der er stillet i henhold til forordning nr. 384/93, såfremt varerne ikke indføres, mens der ved indførsel stilles krav om betaling af en udligningsafgift, også selv om han ikke har udvist en adfærd, der kan begrunde denne afgiftsopkrævning.

47 Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at den omstændighed, at indgangsprisen for selskabets produkter oversteg referenceprisen med 40-63%, ligeledes betød, at det var helt usandsynligt, at der blev indført en udligningsafgift.

48 Sagsøgeren har endelig henvist til, at indgåelsen af rammeaftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Chile (EFT 1991 L 79, s. 1) den 20. december 1990 havde skabt et tillidsforhold mellem Fællesskabet og Chile, der måtte være til hinder for, at der uden forudgående forhandling indførtes ensidige foranstaltninger.

49 Kommissionen har anført, at forbeholdet om »undtagelsestilfælde« i artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72 kun omfatter tilfælde, hvor der ifølge statistiske oplysninger burde opkræves en udligningsafgift, men hvor de pågældende handler har et så ubetydeligt omfang, at det ikke er nødvendigt. Ifølge Kommissionen kan forbeholdet ikke komme i betragtning med hensyn til chilenske æbler, da denne import er betydelig.

50 Ifølge Kommissionen kunne sagsøgeren have gjort gældende, at der var sket tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt selskabet var blevet mødt med en beskyttelsesforanstaltning, der ikke omfattede fritagelse for varer i transit. Ifølge Kommissionen er der imidlertid i det foreliggende tilfælde tale om en regelmæssigt benyttet reguleringsforanstaltning, der følger af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, og ikke om en beskyttelsesforanstaltning, der er en usædvanlig foranstaltning, som anvendes i konjunkturbetin-

gede nødsituationer. Kommissionen har gjort gældende, at en eventuel undtagelse for varer, der er undervejs, ville indebære, at en foranstaltning som udligningsafgiften helt ville miste sin betydning og sit formål som en foranstaltning til regulering af markedet for frugt og grøntsager. Kommissionen har endelig anført, at der ikke ses at være sammenhæng mellem den handelsaftale, der er indgået mellem Fællesskabet og Republikken Chile, og den foreliggende sag.

Rettens bemærkninger

51 Efter fast praksis står adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning åben for enhver erhvervsdrivende i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution har givet anledning til. Når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres (Domstolens dom af 1.2.1978, sag 78/77, Lührs, Sml. s. 169, præmis 6, og af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44).

52 Det skal derfor undersøges, om en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kunne have påregnet, at der i begyndelsen af 1993 ville blive indført en udligningsafgift på chilenske æbler.

53 Retten skal herved henvise til, at såfremt Kommissionen konstaterer, at indgangsprisen for æbler, indført fra et tredjeland, på to på hinanden følgende markedsdage er mindst 0,6 ECU lavere end referenceprisen, pålægges der, bortset fra i undtagelsestilfælde, en udligningsafgift for de pågældende produkter, som fastsat ved artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72. Henset til, at bestemmelsen anvendes ganske automatisk, må en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende sædvanligvis antages at være i stand til at kunne påregne, at der indføres en udligningsafgift for varer, der er omfattet af forordning nr. 1035/72.

54 For så vidt angår sagsøgerens argument om, at det foreliggende tilfælde må anses for et »undtagelsestilfælde« som omhandlet i artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, hvis formål angiveligt navnlig er, at varer i transit til Fællesskabet fritages for enhver form for udligningsafgift, bemærker Retten, at artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72 har følgende ordlyd: »Er indgangsprisen for et produkt, indført fra et tredjeland, på to på hinanden følgende markedsdage mindst 0,6 ECU lavere end referenceprisen, pålægges der, bortset fra i undtagelsestilfælde, en udligningsafgift for produkter fra det pågældende afsendelsesland.« Retten finder, at forbeholdet »undtagelsestilfælde« skal fortolkes således, at det alene vedrører de tilfælde, hvor Kommissionen beslutter ikke at pålægge en udligningsafgift, uanset at alle betingelser herfor er opfyldt. Bestemmelsen giver derimod ikke Kommissionen adgang til at fritage enkelte varer for afgiften, som f.eks. varer undervejs til Fællesskabet, når den indfører en udligningsafgift.

55 Heraf følger, at forbeholdet »undtagelsestilfælde« i artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72 ikke gav anledning til, at der hos sagsøgeren blev skabt en berettiget forventning om, at varer, der var undervejs til Fællesskabet, herefter ikke kunne rammes af en udligningsafgift.

56 Det skal herefter undersøges, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, der har til formål at beskytte den berettigede forventning hos erhvervsdrivende, idet Kommissionen efter bestemmelsen har pligt til ved indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger (ovennævnte dom i sagen Sofrimport mod Kommissionen, præmis 26) at tage hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet, skal anvendes analogt på en forordning om opkrævning af udligningsafgift.

57 Af Domstolens faste praksis følger (jf. Domstolens dom af 11.7.1978, sag 6/78, Union française de céréales, Sml. s. 1675, præmis 4, og af 12.12.1985, sag 165/84, Krohn, Sml. s. 3997, præmis 14), at virksomheder med føje kan påberåbe sig »en analog anvendelse« af en forordning, de ikke umiddelbart omfattes af, såfremt de

godtgør, at de for dem gældende bestemmelser dels er nøje sammenlignelige med de bestemmelser, der påstås anvendt analogt, dels indeholder et hul, der strider mod en fællesskabsretlig grundsætning, og som analogien kan afhjælpe.

58 En analog anvendelse af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72 på artikel 25 i forordning nr. 1035/72 kræver for det første, at en udligningsafgift er nøje sammenlignelig med en beskyttelsesforanstaltning.

59 Hertil bemærkes, at det i artikel 29, stk. 1, første led, i forordning nr. 1035/72 bl.a. er bestemt, at der kan anvendes beskyttelsesforanstaltninger, »såfremt markedet inden for Fællesskabet for et eller flere ... produkter på grund af indførsel ... rammes eller trues af alvorlige forstyrrelser, som kan bringe virkeliggørelsen af de i traktatens artikel 39 omhandlede mål i fare«. Ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2707/72 er det bestemt, at Kommissionen kan træffe foranstaltninger i form af »suspension af indførsel«, når en sådan situation opstår. Når den i artikel 29, stk. 1, andet led, omhandlede situation opstår, nemlig når tilbagekøbs- eller opkøbsforanstaltningerne for æbler gælder betydelige mængder, kan Kommissionen i medfør af artikel 3, stk. 1, andet led, i forordning nr. 2707/72 fastsætte »suspension af indførsel eller opkrævning af et ekstrabeløb, der svarer til 50% af forskellen mellem basisprisen og [den maksimale tilbagekøbspris]«.

60 Retten finder, at den forpligtelse, der ved artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, er pålagt Kommissionen til at tage hensyn til varernes særlige situation på deres vej til Fællesskabet, når den vedtager beskyttelsesforanstaltninger, er begrundet i den omstændighed, at beskyttelsesforanstaltninger navnlig tager sigte på suspension af indførsel i Fællesskabet af et bestemt produkt, hvilket klart fremgår af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2707/72. Ved de kommissionsforordninger, Sofrimport-sagen angik, blev udstedelsen af importcertifikater for chilenske æbler således

suspenderet. Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72 har følgelig til formål at beskytte den berettigede forventning hos erhvervsdrivende om, at de af deres varer, der allerede er undervejs til Fællesskabet, ikke vil blive afvist ved ankomsten til Fællesskabets område.

61 Retten bemærker, at en udligningsafgift modsat ikke er til hinder for, at en erhvervsdrivende indfører afgiftsbelagte varer på det fælles marked. Til forskel fra de af forordning nr. 2707/72 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger — der skal imødegå alvorlige forstyrrelser som følge af indførsler — har en udligningsafgift således ikke til formål at hindre salg af varer fra tredjelande på det fælles marked, men skal alene beskytte prisniveauet på dette marked ved generelt at hæve indgangsprisen til samme niveau som referenceprisen.

62 Da en udligningsafgift således ikke er nøje sammenlignelig med en beskyttelsesforanstaltning, er der ikke grundlag for at anvende artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72 analogt på en foranstaltning, hvorved der pålægges en udligningsafgift.

63 For så vidt angår argumentet om, at forordning nr. 384/93 om særlige tilsynsforanstaltninger og det deri indeholdte krav om en sikkerhedsstillelse som sådan var en beskyttelsesforanstaltning, der efter sin art udelukkede, at der blev indført en udligningsafgift, bemærkes, at artikel 3, stk. 1, andet led, i forordning nr. 2707/72 udtrykkeligt henviser til, at der kan indføres beskyttelsesforanstaltninger, der »i givet fald [lægges] til ... de udligningsafgifter, som måtte være indført i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 25 i forordning (EØF) nr. 1035/72«. Da en udligningsafgift og en beskyttelsesforanstaltning er to foranstaltninger, hvis samtidige anvendelse udtrykkeligt er hjemlet i forordning nr. 2707/72, kan sagsøgeren ikke påberåbe sig, at indførelsen af en beskyttelsesforanstaltning har skabt en berettiget forventning hos ham om, at der herefter ikke ville blive indført en udligningsafgift, selv om det endvidere lægges til grund, at sagsøgeren havde stillet sikkerhed, inden forordning nr. 846/93 blev vedtaget, hvilket ikke fremgår af sagens akter.

64 For så vidt angår argumentet om, at indgangsprisen for de varer, sagsøgeren havde indført, oversteg referenceprisen med 40-63%, hvilket ifølge sagsøgeren gjorde det uforudseeligt, at der blev indført en udligningsafgift, bemærkes, at det i artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1035/72 er bestemt, at udligningsafgiften »er den samme for alle medlemsstater«, uanset indgangsprisen for et bestemt parti. I medfør af den ordning, der er indført ved forordning nr. 1035/72, hvis gyldighed ikke er omtvistet under denne sag, finder udligningsafgiften således anvendelse på samtlige indførsler fra et bestemt land af den pågældende vare, da forordningen ikke gør nogen undtagelse for indførsler, hvis indgangspris overstiger referenceprisen. Af den ordning, der er fastsat ved denne forordning, følger endvidere, at markedsprisen i en hvilken som helst medlemsstat på et givet tidspunkt kan være lavere eller højere end referenceprisen eller indgangsprisen, som defineret i forordningens artikel 24. Denne omstændighed er helt uden betydning for gyldigheden af den ordning, der er indført ved forordning nr. 1035/72, og hvorefter der under hensyn til enhedsprincippet i den fælles landbrugspolitik fastsættes en fællesskabsreferencepris, der anvendes ensartet over hele Fællesskabet, og ikke, således som sagsøgeren har gjort gældende, alene på markedet i en bestemt medlemsstat.

65 Selv om det lægges til grund, at indgangsprisen for de varer, sagsøgeren havde indført, var højere end referenceprisen, kan denne omstændighed således ikke begrunde en berettiget forventning hos sagsøgeren om, at disse varer ikke ville blive ramt af en udligningsafgift.

66 For så vidt angår argumentet om, at en rammeaftale om samarbejde, der i 1990 var blevet indgået mellem Fællesskabet og Republikken Chile, havde skabt et tillidsforhold mellem Fællesskabet og Chile, således at det måtte anses for udelukket, at der uden forudgående forhandling blev indført ensidige foranstaltninger, bemærkes, at en gennemgang af aftalen viser, at den på ingen måde havde til formål at ændre reglerne om udligningsafgifter i forordning nr. 1035/72 for så vidt angår forholdet mellem Fællesskabet og Republikken Chile. Heraf følger, at dette argument ligeledes må forkastes.

67 Af det således anførte følger, at en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende burde have taget i betragtning, at der kunne blive indført en udligningsafgift på æbler med oprindelse i Chile, navnlig på et område henhørende under de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. Domstolens dom af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, præmis 22, af 17.6.1987, forenede sager 424/85 og 425/85, Frico m.fl., Sml. s. 2755, præmis 33, og af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33). Rigtigheden af det anførte bliver yderligere bestyrket, når henses til, at indførsler af æbler med oprindelse i Chile jævnligt er blevet pålagt udligningsafgifter (jf. bl.a. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1039/89 af 20.4.1989 (EFT L 110, s. 25), (EØF) nr. 1263/89 af 8.5.1989 (EFT L 126, s. 18), (EØF) nr. 1574/89 af 6.6.1989 (EFT L 154, s. 15) og (EØF) nr. 2580/92 af 3.9.1992 (EFT L 258, s. 12), alle om opkrævning af en udligningsafgift ved indførsel af æbler med oprindelse i Chile). Hvis sagsøgeren indgik kontrakter vedrørende køb af æbler med oprindelse i Chile, inden de omtvistede forordninger blev vedtaget, har selskabet således kun sig selv at takke for, at det ikke forudså muligheden for, at der blev indført en udligningsafgift (jf. førnævnte Fricodom, præmis 34).

68 Heraf følger, at gennemgangen af sagsøgerens første og sjette annullationsanbringende ikke har godtgjort, at der er sket krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, som kan medføre, af Fællesskabet ifalder ansvar.

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

69 Med sit fjerde annullationsanbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om, at de i EØF-traktatens artikel 39 nævnte mål skal søges gennemført på en afbalanceret måde, og dermed har krænket proportionalitetsprincippet. Det er således sagsøgerens opfattelse, at gennemførelsen af et af de i traktatens artikel 39 nævnte mål skal ske ved hjælp af foranstaltninger, der i mindst muligt omfang påvirker gennemførelsen af de øvrige mål. Sagsøgeren har gjort gældende, at udligningsafgiften havde til formål selektivt at sikre landbrugs-

befolkningen en rimelig levestandard, hvilket er et af den fælles landbrugspolitiks formål ifølge traktatens artikel 39. Dette formål er imidlertid blevet søgt opnået på bekostning af et af de andre formål, der er anført i artikel 39, nemlig at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer. Sagsøgeren har gjort gældende, at hvis Kommissionen havde fastsat en beskyttelsesforanstaltning, kunne den i medfør af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2707/72, have begrænset den til alene at gælde de markeder, hvor indgangsprisen var lavere end referenceprisen. Ifølge sagsøgeren har der ikke været problemer på det græske marked som følge af indførsler af chilenske æbler. Sagsøgeren har gjort gældende, at denne omstændighed i sig selv kunne have begrundet, at de varer, som var undervejs til det græske marked, blev fritaget for en sådan beskyttelsesforanstaltning. Sagsøgeren har endvidere anført, at der ikke var nogen risiko for, at handel med chilenske æbler i Grækenland ville kunne bringe forstyrrelser på andre markeder, da Grækenland geografisk set er isoleret, og transportomkostningerne som følge deraf ville have gjort handel med disse æbler inden for Fællesskabet fuldstændig uinteressant.

70 Efter Kommissionens opfattelse er princippet om, at de i traktatens artikel 39 nævnte formål skal søges gennemført på en afbalanceret måde, når der udstedes retsakter på området for den fælles landbrugspolitik, ikke til hinder for, at der midlertidigt kan gives et eller flere af disse formål forrang. Indførelsen af en udligningsafgift på chilenske æbler er på baggrund af de regler, der i øvrigt gælder på området, det middel, som med minimale omkostninger kan opveje en konjunkturbetinget uligevægt på det pågældende varemarked. Kommissionen har endvidere anført, at indførelsen af kvoter, som foreslået af sagsøgeren, er en langt mere restriktiv foranstaltning end en udligningsafgift. Kommissionen har således gjort gældende, at der indføres en ordning med indførselsforbud, når en kvote er opbrugt, mens en udligningsafgift alene bevirker, at indførslerne fordyres, men ikke er til hinder for, at de finder sted, for så vidt markedet kan bære denne omkostning.

71 Retten bemærker hertil, at fællesskabsinstitutionerne efter fast praksis midlertidigt kan give et af de særlige formål, der er nævnt i traktatens artikel 39, forrang, hvis de økonomiske omstændigheder kræver det (jf. bl.a. Domstolens dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 10, af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 47). I dom af 13. marts 1968 (sag 5/67, Beus, Sml. 1965-1968, s. 469, org. ref.: Rec. s. 125, på s. 147) fastslog Domstolen

således, at målene i traktatens artikel 39, der »tilsigter at beskytte såvel landmændenes som forbrugernes interesser, kan ikke alle nås på samme tid og fuldstændigt. Under afvejningen af disse interesser skal Rådet til fordel for landmændene i påkommende tilfælde tage hensyn til princippet om den såkaldte 'fællesskabspræference'«. Indførelsen af en udligningsafgift har bl.a. til formål at sikre denne fællesskabspræference (Domstolens dom af 11.2.1988, sag 77/86, National Dried Fruit Trade Association, Sml. s. 757, præmis 32). Selv om Kommissionen således midlertidigt havde givet formålet om at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard forrang på bekostning af de andre formål, der er nævnt i artikel 39, indebærer dette dog ikke nødvendigvis, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

72 Det er endvidere Rettens opfattelse, at sagsøgerens argument om, at udligningsafgiften havde til formål selektivt at gennemføre kun et af de i traktatens artikel 39 anførte formål, nemlig at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, på bekostning af det ligeledes i artikel 39 anførte formål om at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer, ikke støttes af omstændigheder, der godtgør, at opfyldelsen af sidstnævnte mål ville blive vanskeliggjort ved indførelse af en udligningsafgift. Sagsøgeren har således på ingen måde godtgjort, at den referencepris, der var fastsat for æbler, og som udligningsafgiften skulle garantere, var urimelig.

73 Med hensyn til argumentet om, at Kommissionen burde have anvendt en beskyttelsesforanstaltning frem for at indføre en udligningsafgift, bemærkes for det første, at den beskyttelsesforanstaltning, der hjemles i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2707/72, såfremt indførsler af et bestemt produkt forårsager alvorlige forstyrrelser af det fælles marked, er en suspension af indførslerne. Selv om en udligningsafgift betyder, at indførslerne bliver dyrere, har den dog ikke lige så alvorlige virkninger som en suspension. Retten finder derfor, at en udligningsafgift er en mindre restriktiv foranstaltning end en beskyttelsesforanstaltning (jf. bl.a. ovennævnte National Dried Fruit Trade Association-dom, præmis 26), hvorfor der følgelig ikke er grundlag for sagsøgerens klagepunkt om, at der ikke blev indført beskyttelsesforanstaltninger.

74 Såfremt det lægges til grund, at en beskyttelsesforanstaltning i det foreliggende tilfælde havde været mindre restriktiv for sagsøgeren, er argumentet alligevel ikke relevant. Kommissionen skal ganske vist ved udøvelsen af sine beføjelser overvåge, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for, at myndighederne kan nå de mål, der er sat; det følger dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes specielle situation (jf. bl.a. Domstolens dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan, Sml. s. 1091, præmis 22).

75 Det fremgår i det hele af det anførte, at gennemgangen af sagsøgerens fjerde annullationsanbringende ikke har godtgjort, at Kommissionen tilsidesatte proportionalitetsprincippet, da den udstedte de omtvistede forordninger.

Anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

76 Med sit femte anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at selskabet er ringere stillet end andre importører af æbler, der har samme kvalitet, men kommer fra andre lande. Sagsøgeren har gjort gældende, at omfanget af importen af æbler fra Sydafrika, New Zealand og Argentina ligeledes har været betydeligt, uden at Kommissionen har fastsat udligningsafgifter for disse varers vedkommende.

77 Kommissionen har gjort gældende, at spørgsmålet om ligebehandling kun er relevant med hensyn til sammenlignelige forhold. Den har anført, at æbler med oprindelse i Sydafrika og New Zealand også er blevet pålagt udligningsafgift, at disse afgifter er blevet beregnet særskilt for hvert land, og at der ville være tale om forskelsbehandling, såfremt varer, hvis indgangspriser i Fællesskabet er forskellige, blev pålagt samme afgift.

78 Retten bemærker, at princippet om ligebehandling forbyder, at sammenlignelige forhold behandles forskelligt, eller at forskellige forhold behandles ens (Domstolens dom af 5.3.1980, sag 265/78, Ferwerda, Sml. s. 617, præmis 7).

79 Det er imidlertid Rettens opfattelse, at sagsøgeren ikke på nogen måde har ført bevis for, at der er sket tilsidesættelse af dette grundlæggende fællesskabsretlige princip. Dels er det på ingen måde bestridt, at udligningsafgiften finder anvendelse på alle indførsler af chilenske æbler. Dels har sagsøgeren ikke godtgjort, at indgangsprisen for æbler med oprindelse i andre tredjelande var den samme som for chilenske æbler, hvilket ville have krævet en tilsvarende udligningsafgift.

80 Af det således anførte fremgår, at gennemgangen af det femte annullationsanbringende ikke har godtgjort, at Kommissionen har tilsidesat princippet om ligebehandling.

Anbringendet om magtfordrejning

81 Ifølge sagsøgeren er den udligningsafgift, der er indført ved forordning nr. 846/93, en skjult strukturpolitisk foranstaltning, der havde til formål at løse problemerne med hensyn til produktion af æbler af middelkvalitet.

82 Ifølge Kommissionen er den udligningsafgift, der er fastsat og gennemført, ikke udtryk for misbrug af dens beføjelser. Kommissionen har anført, at strukturproblemerne løses ved hjælp af tilbagekøbsforanstaltninger.

83 Retten bemærker, at sagsøgeren ikke konkret har godtgjort, at de omtvistede forordninger er skjulte strukturpolitiske foranstaltninger.

84 Retten bemærker endvidere, at der kun foreligger risiko for magtfordrejning i de tilfælde, hvor den pågældende institution råder over et vidt skøn. Som allerede nævnt, pålægger artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1035/72, der er hjemmelen for forordning nr. 846/93, imidlertid Kommissionen pligt til, bortset fra i undtagelsestilfælde, at pålægge en udligningsafgift, såfremt indgangsprisen for et produkt, indført fra et tredjeland, på to på hinanden følgende markedsdage er mindst 0,6 ECU lavere end referenceprisen. I det foreliggende tilfælde kan magtfordrejning således kun forekomme »i undtagelsestilfælde«, i artikel 25, stk. 1's forstand, i forordning nr. 1035/72. Da Retten har forkastet sagsøgerens argumentation om, at sagens faktiske omstændigheder måtte henføres under begrebet »undtagelsestilfælde« i denne bestemmelses forstand (jf. ovenfor, præmis 53 og 54), må dette anbringende ligeledes forkastes.

85 Det fremgår i det hele af det anførte, at det ikke ved gennemgangen af de enkelte annullationsanbringender er godtgjort, at Kommissionen har krænket nogen højere retsregel til beskyttelse af private, hvorved Fællesskabet kan ifalde erstatningsansvar, da den udstedte de omtvistede forordninger.

86 Det findes herefter ikke fornødent, at Retten tager stilling til, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet ifalder erstatningsansvar, er opfyldt, og sagsøgte må herefter frifindes, for så vidt der er nedlagt påstand om, at Fællesskabet tilpligtes at betale erstatning for det tab, sagsøgeren hævder at have lidt.

87 Af det anførte følger, at Kommissionen i det hele skal frifindes.

Sagens omkostninger

88 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Biancarelli Briët Bellamy

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1994.

H. Jung
Justitssekretær

J. Biancarelli
Afdelingsformand