DOMSTOLENS DOM (FEMTE AFDELING)
AF 27. NOVEMBER 1984 [1]

Agricola Commerciale Olio Srl m.fl. mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Olivenolie«

Sag 232/81

Sammendrag

1. Annullationssøgsmål — fysiske eller juridiske personer — retsakter der berører dem umiddelbart og individuelt — forordning der hindrer opfyldelsen af salgskontrakter indgået mellem et nationalt interventionsorgan og licitationsbydende virksomheder

(EØF-traktaten, art. 173, stk. 2)

2. Landbrug — fælles markedsordning — fedtstoffer — olivenolie — salg af lagre som et nationalt interventionsorgan ligger inde med — vilkår fastsat af Kommissionen der viser sig ekstremt favorable for køberne — anfægtelse af indgåede salgskontrakter — ingen mulighed herfor

(Kommissionens forordninger nr. 71/81, nr. 2238/81 og nr. 2239/81)

1. En forordning, der skal forhindre gennemførelsen af salgskontrakter indgået mellem et nationalt interventionsorgan og virksomheder, der deltager i licitation, på et tidspunkt, da forholdet mellem parterne er endeligt afgjort, berører umiddelbart og individuelt disse virksomheder.

2. Selve det forhold, at de betingelser, Kommissionen har fastsat for salg af olivenolielagre, som et nationalt interventionsorgan ligger inde med, viser sig at være ekstremt favorable for køberne, kan ikke begrunde, at Kommissionen hindrer gennemførelsen af kontrakter, der er indgået af dette organ i overensstemmelse med de nævnte betingelser.

I sag 232/81

AGRICOLA COMMERCIALE OLIO SRL, Ostuni,

ASTOLIO SRL, Ostuni,

1 — Processprog: Italiensk.

AZIENDA AGRICOLA BELLARIA SPA, Trecate,

ITALIANA OLIO e RISI SPA, Aprilia,

S. GIORGIO SEZIONE AGRICOLTURA SPA, Pomezia,

ved advokaterne Giuseppe Celona, Giovanni B. Compagno, Giuseppe Guarino og Paolo Tabellini, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Georges Margue, 20, rue Philippe-II,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Kommissionens juridiske konsulent Peter Karpenstein, som befuldmægtiget, bistået af Guido Berardis, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation i medfør af EØF-traktatens artikel 173 af Kommissionens forordninger (EØF) nr. 2238 og nr. 2239/81 af 3. august 1981 (EFT L 218, s. 27 og 28),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske Omstændigheder

Ved forordning nr. 71/81 af 12. januar 1981 (EFT L 11, s. 5) besluttede Kommissionen, at det italianske interventionsorgan, Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), skulle sælge ca. 33 000 tons jomfruolie hidrørende fra interventionsforanstaltninger i produktionsåret for olivenolie 1977/78.

Olien var gentagne gange blevet udbudt til salg ved licitation som særligt fin jomfruolie uden at kunne sælges. Kommissionen var af den opfattelse, at markedssituationen den 12. januar 1981 var gunstig for et fornyet udbud af denne olie.

Olivenolien blev udbudt til salg i seks partier på hver ca. 5 500 tons (artikel 2), og opkøbsprisen blev fastsat til 210 000 lire pr. 100 kg (artikel 4).

Den første dag inden for den frist, hvor der kunne indgives ansøgninger om køb, nemlig den 2. februar 1981, afgav 60 virksomheder tilbud hver for alle de seks partier på 5 500 tons.

Forordning nr. 71/81 fastsatte med henblik på en sådan situation, at der skulle ske lodtrækning (artikel 6, stk. 1, 3. pkt.). Lodtrækning fandt ikke sted straks. En række virksomheder havde bestridt gyldigheden af ansøgninger fra andre virksomheder, især sådanne, der særlig var blevet oprettet med henblik på deltagelse i salget.

Kommissionen gav sin tilslutning til, at der skete udsættelse af udbudsproceduren, mens undersøgelserne gennemførtes. Lodtrækningen fandt først sted den 1. juni 1981, hvor de fem sagsøgere i denne sag og sagsøgeren i sag 264/81, selskabet SAVMA, hver blev tildelt et parti.

Den 3. august 1981 udstedte Kommissionen forordning nr. 2238/81 (EFT L 218, s. 27), der med virkning fra den 13. januar 1981 ophævede førnævnte forordning nr. 71/81. I begrundelsen til forordning nr. 2238/81 anførte Komissionen, at på grund af den forsinkelse i gennemførelsen af salget, der skyldtes undersøgelsen af de ovennævnte klager, havde forholdene på markedet for olivenolie i mellemtiden udviklet sig således, at gennemførelsen af salget på de oprindeligt fastsatte betingelser ville give anledning til alvorlige forstyrrelser på dette marked; Kommissionen var derfor af den opfattelse, at det i den almene interesse var nødvendigt at annullere dette salg.

Samme dato udstedte Kommissionen forordning nr. 2239/81 (EFT L 218, s. 28) om fornyet salg ved licitation af olivenolie, som det italienske interventionsorgan ligger inde med. Dette nye salg var forbeholdt de seks virksomheder, der

var blevet udpeget ved lodtrækningen (artikel 3). Det skete imidlertid ikke til fast pris, men til højestbydende og på den betingelse, at den budte pris mindst var lig med minimumsprisen, der på grundlag af de modtagne bud skulle fastsættes senest den 31. august 1981 efter fremgangsmåden i artikel 38 i forordning nr. 136/66 (artikel 6). Ansøgninger om køb skulle indgives senest den 24. august 1981 kl. 14 (lokal tid) (artikel 4). De købte mængder skulle hjemtages fra den 15. september 1981, idet der for hver periode på tredive dage skulle hjemtages mindst 10% og højst 20% (artikel 9).

II — Skriftveksling og bevisførelse

Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 10. august 1981, har sagsøgerne i medfør af traktatens artikel 173 anlangt denne sag med påstand om annullation af forordningerne nr. 2238/81 og 2239/81.

Ved begæring, indgivet i medfør af artikel 83 i Domstolens procesreglement, har sagsøgerne desuden påstået udsættelse af gennemførelsen af de nævnte forordninger. Ved begæring af 19. august 1981 har Savma anmodet om at måtte indtræde i sagen om foreløbige forholdsregler til støtte for sagsøgte. Domstolens præsident tillod ved kendelse af 20. august 1981 denne intervention.

Ved kendelse af 21. august 1981 traf præsidenten bestemmelse om delvis udsættelse af gennemførelsen af artikel 10 i forordning nr. 2239/81. Sagsøgerne, der havde indgivet tilbud ved den fornyede licitation, var alene forpligtet til at betale det beløb, som de skulle have betalt til opfyldelse af salget i henhold til forordning nr. 71/81. Betalingen af det resterende beløb blev udsat, indtil Domstolen har truffet afgørelse om realiteten.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttede Domstolen oprindelig at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den anmodede dog Kommissionen om at besvare en række spørgsmål og fremlægge visse oplysninger.

Kommissionen besvarede disse spørgsmål og gav de ønskede oplysninger ved skrivelse af 15. juni 1982.

På grundlag af disse svar besluttede Domstolen, at der skulle ske bevisførelse for tredje afdeling. Afdelingen anmodede parterne om at meddele navnene på de vidner, der bedst kunne redegøre for forholdene på markedet for olivenolie i Italien i 1981, ligesom den gav parterne lejlighed til at kommentere Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål.

Afdelingen har ligeledes rettet en række spørgsmål til den italienske regering i henhold til statuttens artikel 21.

Sagsøgerne har fremsat deres bemærkninger til de oplysninger, der er afgivet af Kommissionen, ved indlæg af 20. oktober 1982.

Derpå fremsendte afdelingen i medfør af statuttens artikel 21 en anmodning til Italiens centrale statistiske institut, samt stillede en række nye spørgsmål til Kommissionen.

Den 19. maj 1983 hørte tredje afdeling vidnet Mario Guida, generalsekretær i Fedoliva (Fédération européenne des

industries de l'huile d'olive) og generaldirektør for Assitol (association italienne des industries d'huile d'olive).

Efter bevisførelsen, på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen besluttet at henvise sagen til femte afdeling med henblik på domsafsigelsen.

III — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

1. Sagen antages til realitetsbehandling.

2. Annullation af forordningerne nr. 2238/81 og 2239/81.

3. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Sagen afvises, eller der sker frifindelse.

2. Sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

1. Formaliteten

Kommissionen har udtrykt alvorlig tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling. Ved forordning nr. 2238/81 blev forordning nr. 71/81, der var en forordning i ordets egentlige betydning, ophævet. Forordning nr. 2238/81 er en forvaltningsakt for markedet for olivenolie, der ikke lægger vægt på antallet af erhvervsdrivende, der direkte kan føle sig berørt af den. Endvidere gælder det, dels at sagsøgerne ikke havde erhvervet individuelle rettigheder, dels at de udelukkede erhvervsdrivende havde kunnet anlægge sag for de nationale domstole, hvilket viser, af Kommissionens indgreb har virkninger for andre end sagsøgerne.

Kommissionen, der føler sig overbevist om, at dens fremgangsmåde hviler på et rigtigt økonomisk og juridisk grundlag, har ikke ønsket at lægge vægt på dette moment, der er et processuelt problem, og har overladt det til Domstolens afgørelse.

Sagsøgerne har bestridt den af Kommissionen rejste indsigelse. De pågældende to forordninger er i virkeligheden individuelle beslutninger. Forordning nr. 2238/81 har kun tilsyneladende et generelt og abstrakt indhold. Det drejer sig således om en myndighedsakt af et bestemt og konkret indhold, der alene er rettet til de seks virksomheder, og til AIMA, hvorved konkrete allerede indgåede kontraktmæssige forpligtelser ophæves. Forordning nr. 2239/81 hjemler udtrykkeligt afholdelse af en licitation, hvortil alene de selskaber, der blev tildelt de ved forordning nr. 71/81 udbudte partier, fik adgang til at deltage. Sagsøgerne er således umiddelbart og individuelt berørt af denne forordning.

Sagsøgerne har påberåbt sig Domstolens praksis til støtte for deres argumentation.

Kommissionen har herimod anført, at den anfægtede forordning er af generel karakter og alene er blevet udstedt for at imødekomme uomgængelige krav i den offentlige interesse og ikke for at berøre enkelt erhvervsdrivende. Forordningens virkninger angår direkte markedssituationen for samtlige erhvervsdrivende på området.

2. Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

Sagsøgerne har anført, at den i artikel 38 i forordning nr. 136/66 (EFT 1965-1966, s. 193) fastsatte procedure ikke er blevet fulgt af Kommissionen. Denne artikel foreskriver, at der forudgående skal indhentes en udtalelse fra Forvaltningskomiteen for Fedtstoffer. Dersom der ikke kan opnås enighed, forelægges spørgsmålet for Rådet. Der er afgivet en sådan positiv udtalelse om forordning nr. 71/81, men forordning nr. 2238/81 anfører udtrykkeligt, at komiteen ikke har afgivet nogen udtalelse, og at den tidligere afgivne udtalelse fortsat bestod.

Kommissionen har forklaret, at der er tale om en fejl fra sagsøgernes side. Den anfægtede betragtning udsiger ikke, at komiteen ikke er blevet hørt, men tværtimod, at der ikke var noget flertal for eller imod udkastet til forordningen i forbindelse med denne høring. I et sådant tilfælde er Kommissionen berettiget til at udstede forordningen. Det er kun i tilfælde, hvor der er flertal imod, at det tilkommer Rådet at træffe afgørelse.

Sagsøgerne har herimod anført, at Kommissionen alene er bemyndiget til at træffe afgørelse på grundlag af en positiv udtalelse fra forvaltningskomiteen. Under alle omstændigheder kan Kommissionen ikke træffe afgørelse uden at have taget hensyn til forvaltningskomiteens udtalelse.

Kommissionen har fastholdt, at artikel 38 i forordning nr. 136/66 giver Kommissionen adgang til at gennemføre foranstaltningerne, dersom komiteens udtalelse er positiv, eller dersom der ikke er et flertal på 45 stemmer for eller 45 stemmer imod.

3. Retsstridighed pga. tilsidesættelse af erhvervede rettigheder

Sagsøgerne har anført, at forordning nr. 2238/81 åbenbart er i strid med det generelle princip om, at det er retsstridigt at tilbagekalde retsakter, når en sådan tilbagekaldelse berører tredjemænds erhvervede rettigheder. Forordningen er retsstridig, og Kommissionen er ikke kompetent til at udstede den, idet det er udelukket, at Rådet har tildelt Kommissionen kompetence til således at gribe ind i tredjemænds velerhvervede rettigheder.

Sagsøgerne havde erhvervet alle en købers rettigheder ifølge salgskontrakterne, der var blevet indgået efter offentligt udbud på grundlag af meddelelsen om salget, de forskriftsmæssigt afgivne tilbud og lodtrækningen.

Da partierne udtrykkeligt blev angivet i salgsmeddelelsen, er sagsøgerne blevet ejere af partierne i henhold til artikel 1376 i den italienske Codice civile, der bestemmer, at ejendomsretten stiftes ved formløs accept, når salgsgenstanden i henhold til kontrakten er individualiseret.

Da forordning nr. 71/81 ved sin ikrafttræden er blevet en regel i intern italiensk ret, er det klart, at retsmæssigheden af tilbagekaldelsen skal undersøges på grundlag af de italienske retsprincipper.

Efter italiensk ret kan en forvaltningsakt kun kaldes tilbage med virkning ex nunc og under hensyntagen til de virkninger, som forvaltningsakten allerede har fremkaldt. Disse begrænsninger må så meget mere gælde i Fællesskabets retsorden.

Ved ophævelsen af forordning nr. 71/81 er sagsøgernes erhvervede rettigheder blevet tilsidesat, hvilket er uforeneligt med Domstolens praksis, særlig dommen

af 6. marts 1979 (*Simmenthal* mod *Kommissionen*, 92/78, Sml. s. 777).

Betraget som en ekspropriationsakt, er forordning nr. 2238/81 ugyldig, fordi der ikke gives nogen erstatning.

Kommissionen har henvist til forordning nr. 136/66 med senere ændringer (se især Rådets forordning nr. 1562/78 af 29. 6. 1978, EFT L 185, s. 1), der fastsætter en indikativpris for at sikre producenterne et rimeligt udbytte. For at opnå dette mål er der hjemlet stabiliseringsmekanismer, herunder opkøb af olien ved interventionsorganerne og salg inden for Fællesskabet på sådanne vilkår, at markedet ikke forstyrres (artiklerne 8 og 12).

Kommissionen har anført, at interventionen både har til opgave at støtte markedsprisen ved at opkøbe overskydende mængder fra markedet og på ny at indføre produktet i handelen, når dette forekommer gunstigt, dog således at man omhyggeligt undgår at fremkalde forstyrrelser. De opkøb og salg, der sker gennem interventionsorganet, består ikke blot i ganske almindelige påfølgende ejendomsoverdragelser. De skal anskues som et »offentligretligt forhold«, hvorefter de offentlige myndigheder kan frigøre sig fra forpligtelser ifølge aftale, dersom den faktiske situation ændrer sig på en sådan måde, at den almene interesse herefter kun tilgodeses, såfremt den gældende aftale tilsidesættes eller ændres.

Det er Kommissionens opfattelse, at den på fællesskabsplan er forpligtet til stedse at påse, at de fælles markedsordninger fungerer korrekt og herved at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå forstyrrelser.

Kommissionen har udtrykt tvivl om, at lodtrækningen skulle have givet sagsøgerne en ejendomsret.

Salgsproceduren ifølge forordning nr. 71/81 rummer flere trin, hvorefter tildelingen af varen sker ved rekommanderet skrivelse underskrevet af generaldirektøren for AIMA. Det er denne skrivelse vedrørende tildelingen, hvorved proceduren afsluttes, og licitationskøberen erklæres for at være ejer af partiet. Ligeledes er det ved modtagelsen af denne skrivelse, at licitationskøberen bliver bundet af de forpligtelser, der følger af licitationen, og at han skal stille sikkerhed og under sælgers tilsyn foretage forsegling af beholderne.

Kontraktsforholdet er således først ingået, når de offentlige myndigheder endeligt har udtalt sig om formålstjenligheden af den optræden, der udgør en forvaltningsakt på markedet for olivenolie og ikke blot en salgskontrakt uden andet formål.

Beføjelsen og pligten (bekræftet ved artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 136/66) til at fastslå formålstjenligheden af forvaltningsakter på landbrugsområdet falder utvivlsomt inden for Kommissionens frie skøn med hensyn til økonomiske spørgsmål, især i tilfælde som det foreliggende, hvor sagsøgerne ikke har erhvervet nogen ejendomsret.

Selv om sagsøgerne måtte være blevet ejere af varen, er det Kommissionens opfattelse, at den var berettiget til at ekspropriere varerne. Det anerkendes overalt i national retsorden, at det offentlige har adgang til mod passende erstatning at foretage ekspropriation af et borgeren tilhørende gode, dersom al-

menvellet kræver det. Det er Kommissionens opfattelse, at den tilstrækkeligt har godtgjort, at der foreligger en sådan offentlig interesse.

Sagsøgerne har fået en rimelig godtgørelse gennem muligheden for at erhverve olivenolien gennem en fortrinsstilling og til en pris, der ganske vist er højere end den tidligere pris, men som stadig åbner sagsøgeren mulighed for en fortjenstmargen, der er mere end tilfredsstillende. Dersom et af selskaberne af den ene eller anden grund ikke havde erhvervet et af partierne, ville Kommissionen have tildelt en passende erstatning under en anden form.

Sagsøgerne har heroverfor anført, at der i forordning nr. 71/81 og i salgsmeddelelsen fra AIMA af 28. januar 1981 tales om »salg« og »kontrakt«, hvis gennemførelse skal garanteres, og hvorefter der i tilfælde af forsinkelse sker oplagring af varen på »køberens« regning og risiko. Dersom der ikke stilles sikkerhed, kan AIMA anse salget som »hævet« i retlig henseende, hvilket forudsætter, at der allerede foreligger en kontrakt, der er indgået og fuldstændig.

Forordning nr. 2238/81 taler også om et »salg«, der skal annulleres. Forordningen fastsætter bestemmelser, der med tilbagevirkende kraft gælder i det kontraktlige forhold mellem AIMA og de seks virksomheder, der således allerede var indgået.

Virkningerne af forordning nr. 71/81 er udtømt med salget af olivenolien ved AIMA. Kommissionen kan således ikke udstede bestemmelser med hensyn til disse virkninger.

Forbudet mod tilbagevirkende kraft og hensynet til erhvervede rettigheder anerkendes i en række nationale retsordener og i fællesskabsretten. Da fællesskabsretten beskytter borgernes berettigede forventning, må der så meget mere ske beskyttelse af erhvervede ejendomsrettigheder.

På det »fælles marked« er det nødvendigt at respektere princippet om kontrakters ukrænkelighed, som er grundlaget for et »marked«.

At kalde adgangen for den udplyndrede ejer til at tilbagekøbe det samme gode for »erstatning« er en så absurd og ubillig idé, at den overflødiggør enhver kommentar.

Kommissionens argumenter vedrørende kontrakter i henhold til offentlig ret er simpelt hen enestående. Henvisningen til lovgivning om byplanlægning, der er reguleret af hensyn til den offentlige interesse, er ikke relevant i forbindelse med privatretlige kontrakter.

Parterne har i replikken og duplikken udvekslet bemærkninger vedrørende spørgsmålet, om forseglingen af beholderne og sikkerhedsstillelsen skete i forbindelse med det første salg.

Kommissionen har heroverfor anført, at dens beføjelse og pligt til at undersøge hensigtsmæssigheden af forvaltningsakter, der gælder for et marked for landbrugsprodukter, udøves som led i en kompliceret salgsprocedure, der afsluttes med »tildeling« af varen, hvilket er det sidste og endelige udtryk for den offentlige myndigheds vilje til at foretage den fastsatte retshandel, der alene sker i offentlig interesse. Først på dette trin er kontraktsforholdet fuldstændigt.

Kommissionen deler ikke sagsøgernes opfattelse, hvorefter forordning nr. 71/81 ikke længere har retsvirkning. Efter tildelingen af varen står der endnu en del tilbage at gøre, nemlig sikkerhedsstillelse, forsegling af beholderne og den trinvise hjemtagning af olien.

Kommissionen har tilsluttet sig sagsøgernes argumentation vedrørende den offentlige interesse og byplanlægning og ser heri en bekræftelse af sin egen opfattelse.

Forudsat der er tale ekspropriation, er Kommissionen af den opfattelse, at sagsøgernes rettigheder på passende måde er blevet varetaget i forhold til den offentlige interesse.

Sagsøgerne er således blevet tilbudt en særdeles opfindsom form for erstatning, idet den almene interesse på den ene side er blevet sikret gennem en højere salgspris, mens den private interesse på den anden side er blevet sikret, ikke gennem enorme pengsummer som erstatning, men tværtimod gennem tildelingen af betragtelige mængder olivenolie på særdeles favorable betingselser med henblik på sagsøgernes egen produktion. Kommissionen havde kunnet sælge olien på ny og herunder tilbudt den til et større antal handlende, hvilket yderlige ville have reduceret sagsøgernes muligheder.

4. Utilstrækkelig begrundelse og vildfarelse vedrørende markedsforstyrrelsen

Ifølge *sagsøgerne* præciserer betragtningerne til forordning nr. 2238/81 hverken rækkevidden eller beskaffenheden af de påberåbte omstændigheder, men er begrænset til en så vag hentydning, at de kan påberåbes til støtte for en hvilken som helst foranstaltning i henseende til tid, sted og nærmere omstændigheder.

Kommissionen har ikke givet nogen som helst begrundelse for, at den pludselig har ændret holdning efter en periode, hvor den ikke har reageret, skønt den var fuldt ud orienteret om udviklingen.

Sagsøgerne har bestridt Kommissionens opfattelse vedrørende markedudviklingen og virkningen på markedet af salget af olivenolien. Kommissionen er gået ud fra forkerte præmisser og har gjort sig skyldig i åbenbare faktiske vildfarelser.

Kommissionen har støttet sig på en stigning i markedsprisen for olivenolie, der imidlertid var forudselig, dels på grund af de almindelige markedstendenser, dels på grund af de priser, der var fastsat af Rådet for produktionsåret 1980-1981 i forbindelse med de regelmæssige forhøjelser som fastsat ved artikel 9 i forordning nr. 136/66.

De pågældende mængder repræsenterer ikke mere end 7 % af det årlige olivenolieforbrug i Italien, og disse mængder kan ikke samtidig bringes på markedet.

Forordning nr. 71/81 hjemlede også den mulighed, at hele oliepartiet blev solgt til en enkelt køber.

Virkningen af et salg til en gunstig pris er ikke en markedsforstyrrelse, men en forhøjelse af sagsøgernes fortjenstmargener, fordi priserne fastsættes på grundlag af udbud og efterspørgsel.

Kommissionen har herimod anført, at den fandt det uomgængelig nødvendigt at annullere salget af olivenolien, idet fremgangsmådens uforudselige varighed medførte, at salget ville blive gennemført på er tidspunkt, hvor markedsvilkårene radikalt havde ændret sig i forhold til det oprindelige tidspunkt, hvilket ville have medført en alvorlig forstyrrelse af merkedet for olivenolie. Kommissionen gjorde således brug af den skønsbeføjelse, som Domstolen har anerkendt, at den har ved forvaltningen af vanskelige og sammensatte økonomiske forhold.

På de tidspunkt, hvor salget skete til en pris af 210 000 lire pr. 100 kg, androg den dengang gældende interventionspris

(december 1980) omkring 200 000 lire. Markedsprisen for raffineret olie lå omkring 220 000 lire, hvilket åbnede mulighed for en betragtelig fortjeneste.

Efter licitationsprocedurens forsinkelse, ændredes markedsvilkårene radikalt. På den ene side viste 1980-81 sig at ligge langt under forventningerne, mens priserne på den anden side var steget ud over enhver forventning på grund af denne mindre produktion, de utilstrækkelige mængder bomolie, der var til stede på verdensmarkedet, samt endelig til dels på grund af devalueringen af den grønne lire.

Salgsbetingelserne, der oprindeligt var fordelagtide, blev uforholdsmæssig gunstige, og denne situation gjorde det muligt for et begrænset antal erhvervsdrivende både at opnå enorme gevinster på bekostning af den europæiske skatteborger og at dominere markedet for olivenolie i Italien og herunder fra markedet udelukke samtlige andre erhvervsdrivende, der kunne skaffe sig denne type olie på betingelser, der var langt mindre favorable.

Begrundelsen er måske noget kortfattet, men den er ikke derfor utilstrækkelig. De seks berørte selskaber vidste, hvad det drejede sig om.

Sagsøgerne har herimod indvendt, at Kommissionen i slutningen af maj opfordrede AIMA til at foretage lodtrækningen, og at kommissionsmedlemmet Dalsager i sit svar af 22. juni 1981 på en forespørgsel i Europa-Parlamentet billigede salget af olivenolien. De uforudselige virkninger, som Kommissionen taler om som begrundelse for sin handlemåde, indtrådte inden denne bekræftelse.

Kommissionens argument om, at høsten for 1980/81 viste sig meget mindre end ventet, står intetsteds at læse i betragtningerne til de anfægtede forordninger.

De af Kommissionen oplyste tal vedrørende priser, omkostninger og fortjenester er ikke rigtige.

I modsætning til, hvad Kommissionen havde ventet, blev den pågældende olie bragt på markedet i henhold til en kendelse fra Domstolens præsident af 21. august 1981 uden at fremkalde katastrofale virkninger.

Kommissionen har udtalt, at sagsøgerne tilsyneladende vil drage helt urimelige konklusioner af kommissionsmedlem Dalsagers svar. Dalsager svarede, at på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 71/81 forelå betingelserne for at foretage salget. Den omstændighed, at dette svar er dateret den 22. juni 1981, beviser ingenting. Kommissionens beslutninger nødvendiggør dybtgående overvejelser, og fremgår af en afklaringsproces, der kan være meget langvarig.

Kommissionen har bestridt sagsøgernes anbringende, hvorefter olien er blevet bragt på markedet, uden at det er kommet til forstyrrelser af nogen art. Markedsprisen for bomolie var således på omkring 235 000-236 000 lire og steg (til omkring 240 000 lire i marts 1982) på grund af en vedvarende mangel på markedet, mens interventionsprisen hurtigt forhøjedes til 242 000 lire i marts 1982. Derimod faldt markedsprisen for raffineret olie punktligt fra det øjeblik, hvor sagsøgernes vare blev bragt på markedet.

Af denne grund befandt de andre erhvervsdrivende sig i vanskeligheder. Da de måtte forsyne sig på markedet til en højere pris, måtte de nedsætte prisen for

deres raffinerede produkter og således deres fortjenstmargener.

Disse vanskeligheder ville have været endnu større, dersom markedsprisen for bomolie havde ligget tættere op ad interventionsprisen i stedet for at afvige fra den, et fænomen, der ganske savner begrundelse, når markedssituationen er sund.

5. Magtfordrejning

Sagsøgerne har hævdet, at formålet med de anfægtede forordninger ikke var at beskytte markedet, men at afgive grundlag for den manglende opfydelse af en kontrakt, at inddrage sagsøgernes fortjenester, der er begrundet i den handelsmæssige risiko, og at begunstige en ganske bestemt anden gruppe.

Kommissionen har også set bort fra traktatens artikel 42, der opstiller det almindelige princip om, at konkurrencereglerne ikke kan anvendes på produktionen af og handelen med landbrugsprodukter, idet de hævdede forstyrrelser på markedet blot er en følge af konkurrencen i en situation, der er typisk for enhver licitation.

Kommissionen har svaret, at dens formål var at undgå alvorlige forstyrrelser af markedet som følge af, at den enorme mængde olie blev bragt i handelen til en lav pris. Nedsættelsen af sagsøgernes astronomiske fortjenstmargen var en biomstændighed og ikke et hovedformål.

Henvisningen til traktatens artikel 42 er urigtig, fordi Rådets forordning nr. 26 har udstrakt en stor del af konkurrencereglerne til også at gælde landbruget; i hvert fald gælder det, at disse regler ikke er relevante.

Begrebet »forstyrrelse« er gentaget ved artikel 12, stk. 2, i forordningen, der regulerer salget af olivenolien ved interventionsorganerne.

V — Vidneførsel

Under vidneafhøringen har vidnet — M. Guida — udtalt, at priserne udgør markedets bedste måleredskaber. Mellem oktober 1980 og oktober 1981 skete der en forhøjelse af prisen på bomolie på omkring 15 %. Denne forhøjelse lader sig forklare gennem forskellige faktorer; først gennem de månedlige forhøjelser af interventionsprisen, derpå gennem devalueringen af den grønne lire og endelig gennem inflationen i Italien. Endvidere er det normalt, at der indtræder en prisstigning om sommeren, fordi forbruget af olivenolie på dette tidspunkt er større, hvorfor efterspørgslen overstiger udbuddet. Prisudviklingen må anses som normal.

Ikke desto mindre kan man tale om en mangel i den forstand, at der isoleret betragtet forelå en mangel på varer: den omstændighed, at der blev tilført interventionsorganet mindre bomolie bringer ganske enkelt til udtryk, at det var muligt at afsætte denne mængde på markedet, hvorfor der var en tilstrækkelig mængde til at dække forbrugsbehovet. Hvad angår raffinaderierne, havde de gennem nogen tid arbejdet med tab på grund af en utilstrækkelig margen mellem deres købspriser og deres salgspriser. Vidnet har imidlertid ikke kendskab til en situation, hvor raffinaderierne havde vanskeligheder med at skaffe sig forsyning af bomolie.

VI — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 19. juni 1984 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne ved advokaterne G. Celona, P. Tabellini, G. B. Compagno og G. Guarino og af Kommissionen, ved G. Berardis.

Som svar på Domstolens spørgsmål, har Kommissionen fastslået, at den ved forstyrrelse på markedet for olivenolie forstår faren for, at sagsøgerne bemægtiger sig en del af markedet, der ikke tikommer dem, og herunder udelukker andre handlende fra nævnte marked.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. september 1984.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 10. august 1981, har de italienske virksomheder Agricola Commerciale Olio Srl, Astolio Srl, Azienda Agricola Bellaria SpA, Italiana Olii Risi SpA. og San Giorgio Sezione Agricoltura SpA, i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annulation af Kommissionens forordning nr. 2238/81 af 3. august 1981 om ophævelse af forordning nr. 71/81 om salg af olivenolie, som det italienske interventionsorgan ligger inde med (EFT L 218, s. 27), samt af Kommissionens forordning nr. 2239/81 af 3. august 1981 om fornyet salg ved licitation af olivenolie, som det italiensk interventionsorgan ligger inde med (EFT L 218, s. 28).

2 Det bemærkes, at artikel 12 i forordning nr. 136/66 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193), som ændret ved Rådets forordning nr. 1562/78 af 29. juni 1978 (EFT L 185, s. 1), som et middel til stabilisering af markedet for olivenolie fastsætter en pligt for interventionsorganerne, som udpeges af producentmedlemsstaterne, til på visse nærmere betingelser og til den for produktionsåret fastsatte interventionspris at opkøbe den olivenolie med oprindelse i Fællesskabet, som de får tilbudt af producenterne. I medfør af samme artikels stk. 2 skal interventionsorganerne sælge denne olivenolie inden for Fællesskabet under sådanne omstændigheder, at markedet ikke forstyrres i produktionsleddet.

3 Salget af den olivenolie, som interventionsorganerne lå inde med, var reguleret ved Kommissionens forordning nr. 2960/77 af 23. december 1977 om de nærmere regler for salg af olivenolie fra interventionsorganerne (EFT L 348, s. 46) og Rådets forordning nr. 2754/78 af 23. november 1978 om intervention i olivenoliesektoren (EFT L 331, s. 13). Det understreges i betragtningerne til disse to forordninger, at salget skal finde sted uden forskelsbehandling af købere i Fællesskabet og på de bedste økonomiske betingelser, samt at licitationssystemet forekommer bedst egnet til dette formål. Dette er grunden til, at artiklerne 2, stk. 1, i disse forordninger bestemmer, at oliens udbydelse til salg kun kan ske ved en anden fremgangsmåde, dersom særlige omstændigheder gør det nødvendigt. Endelig bringer betragtnigerne til forordning nr. 2960/77 det klart til udtryk, at ved risiko for markedsforstyrrelser bør der være mulighed for at begrænse den mængde, der maksimalt kan tilslås en og samme køber.

4 Ved forordning nr. 71/81 af 12. januar 1981 (EFT L 11, s. 5) traf Kommissionen bestemmelse om salg gennem det italienske interventionsorgan »AIMA« af ca. 33 000 tons jomfruolie hidrørende fra interventionsopkøb i produktionsåret for olivenolie 1977-1978, opdelt i seks partier på hver ca. 5 500 tons til en fast pris af 210 000 italienske lire pr. 100 kg. Det fremgår af betragtningerne til forordningen, at olien, der var opkøbt af det italienske interventionsorgan i det pågældende produktionsår, flere gange var blevet udbudt til salg ved licitation, men at kun en ringe del af olien havde kunnet sælges. Situationen på markedet på dette tidspunkt syntes — stadig ifølge betragtningerne — at være gunstig for et fornyet udbud af denne olie til salg, ligesom produktionen af olivenolie i produktionsåret 1980-1981 forudsås at blive meget stor. Imidlertid fandtes det ifølge betragtningerne rigtigst at fastsætte en pligt for køberen til at raffinere den købte olie eller afsætte den på andre markeder end det italienske og græske for at undgå en forstyrrelse af den normale afsætning af produktionen fra det da indeværende produktionsår.

5 Førnævnte forordning bestemte, at salget begyndte tiendedagen efter at meddelelsen var opslået, og at tildelingen af partierne skulle finde sted efterhånden som ansøgningerne om køb blev indgivet, indtil partierne var solgt. Endvidere bestemtes det, at såfremt der indgaves flere ansøgninger samme dag for samme parti, skulle AIMA som køber udpege den, der havde

indgivet ansøgning om køb af flere partier, eller såfremt dette ikke var muligt, ved lodtrækning. Endelig blev det bestemt, at hjemtagelsen af olien skulle ske i perioder på 30 dage fra den 15. marts 1981 i delpartier på mindst 10 % og højst 20 % af den købte mængde. For hver hjemtaget parti skulle køberen betale købsprisen senest ved udløbet af den femte måned efter hjemtagelsen.

6 Allerede den 2. februar 1981, der var den første dag, hvor der kunne indgives købsansøgninger, indgav tres virksomheder sådanne ansøgninger, hver for samtlige partier, der var udbudt til salg. Tildelingen af partierne blev efter aftale med Kommissionen udsat, fordi en række handlende havde bestridt gyldigheden af ansøgninger fra andre virksomheder. Lodtrækningen som fastsat ved forordningen fandt derfor først sted den 1. juni 1981, hvorunder sagsøgerne i denne sag og en anden virksomhed (sagsøgeren i sag 264/81) blev udpeget som købere, hver for et af de seks partier.

7 Den 3. august 1981 udstedte Kommissionen den første af de forordninger, som sagsøgerne har påstået annulleret, nemlig forordning nr. 2238/81 om ophævelse med virkning fra den 13. januar 1981 af førnævnte forordning nr. 71/81. I betragtningerne til forordning nr. 2238/81 udtalte Kommissionen, at gennemførelsen af salget var blevet forsinket på grund af behandlingen af de førnævnte klager, men at de udbudte partier var blevet tildelt en række bydende i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 71/81. Kommissionen anførte endvidere, at »i mellemtiden har forholdene på olivenmarkedet udviklet sig således, at gennemførelse af salget på de oprindelig fastsatte betingelser ville give anledning til alvorlige forstyrrelser af dette marked; specielt ville de nævnte bydende blive i stand til at sælge mængder til priser, der ville udelukke andre handlende fra markedet«, og at det derfor »er ... nødvendigt i den almene interesse at annullere dette salg«. Endelig bebudede man sideløbende foranstaltninger for at tage hensyn til situationen for de bydende, der havde fået tildelt partierne.

8 Disse foranstaltninger var omhandlet ved forordning nr. 2239/81 af samme dato, der er den anden af den anfægtede forordninger. Det er i medfør af denne forordning, at de i forordning nr. 71/81 omhandlede mængder oli-

venolie blev udbudt til salg ved licitation i seks partier, idet salget var »forbeholdt de bydende, der blev udpeget i henhold til ... forordning ... nr. 71/81«. Olien skulle sælges senest den 10. september og hjemtagelsen af de købte mængder i delpartier skulle påbegyndes den 15. september 1981. Køberen skulle betale købsprisen for hvert delparti olie ved ved hjemtagelsen.

9 Domstolens præsident har efter begæring af sagsøgerne den 21. august 1981 (Sml. s. 2193) afsagt kendelse om delvis udsættelse af gennemførelsen af forordning nr. 2239/81, særligt derved, at sagsøgerne alene for det parti, de var blevet tildelt efter deres tilbud, var forpligtet til at betale den del af den tilbudte pris, der svarede til det beløb, de skulle have betalt ved salget i medfør af forordning nr. 71/81. Betalingen af det resterende beløb blev udsat, indtil Domstolen har truffet afgørelse om sagens realitet.

Formaliteten

10 Kommissionen har udtrykt tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling. Den har bemærket, at de anfægtede forordninger har et generelt og abstrakt indhold, og at de derfor ikke berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, jfr. traktatens artikel 173, stk. 2. Kommissionen har fremhævet, at på det tidspunkt, hvor forordningerne blev vedtaget, havde AIMA endnu ikke tilsendt sagsøgerne de skrivelser, hvorved sagsøgerne blev tildelt de pågældende partier. Det er disse tildelingsskrivelser, der afslutter salgsproceduren og udpeger sagsøgerne som ejere af partierne.

11 Det skal i denne forbindelse understreges, at forordning nr. 71/81 uden forbehold har fastsat ikke alene prisen og de varemængder, der udbydes til salg, men ligeledes samtlige øvrige salgsbetingelser, således at der ikke står nogen adgang åben for fastsættelse af yderligere kontraktsvilkår. Købstilbuddene var bindende, og forordningen foreskriver udpegning af køberne blandt de bydende gennem lodtrækning, uden at virkningerne af denne var undergivet noget som helst krav om afsendelse af en »tildelingsskrivelse«. Senest ved lodtrækningen var forholdet mellem salgets parter således endelig afgjort. Uden at det er nødvendigt at afgøre spørgsmålet om tidspunktet for ejendomsrettens overgang, følger det heraf, at et hvilket som helst indgreb

fra fællesskabsinstitutionernes side, der forhindrede AIMA i at opfylde sine forpligtelser over for de bydende som udpeget ved lodtrækningen, nødvendigvis udgjorde en akt, der berørte dem umiddelbart og individuelt. Følgelig kan sagen realitetsbehandles.

Realiteten

12 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at forordning nr. 2238/81 indebærer en overtrædelse af det almindelige princip om, at en forvaltningsakt ikke kan tilbagekaldes, dersom tilbagekaldelsen griber ind i tredjemands rettigheder. Selv betragtet som en ekspropriationsakt er forordningen retsstridig, fordi der ikke gives fuldstændig erstatning. Sagsøgerne har endvidere bestridt Kommissionens erklæringer i betragtningerne til forordningen vedrørende udvilingen på markedet for olivenolie og virkningen på dette af det kontraherede salg; Kommissionen er således gået ud fra falske præmisser og har begået åbenbare faktiske vildfarelser. I øvrigt foreligger der magtfordrejning, idet forordningernes formål ikke er at beskytte markedet, men at inddrage sagsøgernes fortjenester.

13 Kommissionen har som eneste begrundelse for ophævelsen med tilbagevirkende kraft af forordning nr. 71/81 påberåbt sig den omstændighed, at gennemførelsen af salget på de betingelser, der var fastsat i den ophævede forordning, ville have givet anledning til alvorlige forstyrrelser på markedet for olivenolie. Kommissionen har anført, at i den tid, der forløb mellem udstedelsen af de to ovennævnte forordninger, ændrede betingelserne for dette marked sig radikalt. Dels viste høsten 1980-1981 sig at blive langt mindre end forudset, dels skete der en helt uforudselig prisstigning på grund af nedgangen i produktionen og de ringe mængder bomolie, der var til rådighed på verdensmarkedet og på grund af devalueringen af den grønne lire.

14 Under disse omstændigheder ville salgsbetingelserne, der oprindeligt var fordelagtige, være blevet uforholdsmæssig fordelagtige og ville have gjort det muligt for et begrænset antal erhvervsdrivende ikke blot at opnå enorme gevinster på bekostning af de europæiske skatteborgere, men også at »dominere« markedet for olivenolie i Italien og herunder at udelukke samtlige andre handlende fra markedet, der alene kunne skaffe sig denne type olie på langt mindre fordelagtige vilkår.

15 I lyset af disse argumenter skal det først fremhæves, at selve antallet af købstilbud, der blev indgivet den første salgsdag, burde have ført Kommissionen til at forstå, at salgsbetingelserne allerede den gang var ekstremt favorable i forhold til sædvanlige markedsvilkår. Endvidere gælder det, at de midler til overvågning af markedet, som Kommissionen råder over, burde have gjort det muligt for denne at revidere sine prognoser med hensyn til høsten 1980-1981 længe inden udstedelsen af de anfægtede forordninger.

16 De for Domstolen afgivne oplysninger har heller ikke på nogen måde bekræftet, at de påberåbte ændringer har haft en så radikal karakter, som Kommissionen har hævdet. Således har et vidne, hvis kompetence er blevet anerkendt af parterne, fastlået, at man ikke for den pågældende periodes vedkommende kan tale om en egentlig mangel, og at han ikke har haft kendskab til, at der skulle have foreligget en situation, hvor raffinaderierne havde vanskeligheder med at forsyne sig med bomolie. Vidnet har med hensyn til priserne oplyst, at der indtrådte en stigning på omkring 15 % for bomolie mellem oktober 1980 og oktober 1981, og at denne udvikling måtte anses som normal under hensyn til de sæsonbestemte udsving, de månedlige forhøjelser af interventionsprisen, devalueringen af den grønne lire og inflationen i Italien.

17 Kommissionen har i øvrigt ikke forklaret, hvorledes et marked, der kendetegnes ved vareknaphed og en tendens til prisforhøjelse, kan forstyrres alene gennem den omstændighed, at der med regelmæssige mellemrum tilgår markedet yderligere varer, der kan sælges til lavere priser. Kommissionen har da også selv indrømmet, bl.a. under den mundtlige forhandling, at den frygtede forstyrrelse snarere havde indirekte karakter derved, at fordele for de virksomheder, der var blevet begunstiget ved lodtrækningen, havde gjort det muligt for disse at bemægtige sig en markedsandel, der ikke tilkom dem, og herunder at udelukke andre handlende fra markedet.

18 Selve det forhold, at de betingelser, som Kommissionen havde fastsat for salget af produkterne gennem det nationale organ, viste sig at være favorable, endda ekstrem favorable, for køberne, kan imidlertid ikke begrunde, at Kommissionen hindrer gennemførelsen af en kontrakt, der er indgået af dette organ i overensstemmelse med de nævnte betingelser. Hvad angår

muligheden for et misbrug af fordelene, bemærkes, at den mængde, der var udbudt til salg, var blevet opdelt mellem seks uafhængige virksomheder. Kommissionen har da heller ikke forsøgt at påvise, hvorledes og hvorfor den ene eller den anden af disse virksomheder skulle have udnyttet de således opnåede fordele med det formål eller den virkning at udelukke andre handlende fra markedet.

19 Det fremgår således, at den eneste begrundelse, der af Kommissionen er påberåbt som grundlag for ophævelsen af forordning nr. 71/81, hviler på et fejlagtigt grundlag. Derfor og uden at det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt Kommissionen under andre omstændigheder ville have ret til med tilbagevirkende kraft at ophæve den nævnte forordning, samt hvilke virkninger en sådan ophævelse ville have med hensyn til virksomhedernes ret til erstatning, bør der ske annulation af forordning nr. 2238/81 om ophævelse af forordning nr. 71/81 og som følge heraf også af forordning nr. 2239/81.

20 Kommissionen har med henblik på dette udfald af sagen nedlagt påstand om, at Domstolen anvender traktatens artikel 174, stk. 2, og fastslår, at ophævelsen af de ved forordning nr. 71/81 fastsatte betalingsfrister skal anses som endelig. Kommissionen har understreget, at disse frister sænker den reelle pris yderligere, selv om den nominelle pris allerede er meget favorabel.

21 Denne påstand kan ikke tages til følge. De nævnte betalingsfrister udgør en del af de samlede salgsbetingelser som fastsat ved forordning nr. 71/81. Domstolen finder det derfor efter sagens omstændigheder ufornødent at give denne betingelse en anden retsfølge end den, der knytter sig til prisen.

Sagens omkostninger

22 I hendhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler. Virksomheden SpA Savma, der er indtrådt til støtte for Kommissionens påstande i sagen om foreløbige forholdsregler, bør bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

1. **Kommissionens forordning nr. 2238/81 af 3. august 1981 om ophævelse af forordning nr. 71/81 om salg af olivenolie, som det italienske interventionsorgan ligger inde med, annulleres.**

2. **Kommissionens forordning nr. 2239/81 af 3. august 1981 om fornyet salg ved licitation af olivenolie, som det italienske interventionsorgan ligger inde med, annulleres.**

3. **Kommissionen betaler sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler. SpA Savma bærer sine egne omkostninger.**

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. november 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

O. Due

Formand for femte afdeling