DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
11. oktober 1990 *

I sag C-46/89,

Société d'initiatives et de coopération agricoles, Kérisnel en Saint-Pol-de-Léon (Frankrig),

og

Société d'intérêt professionnel des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine, Saint-Meloir-les-Ondes (Frankrig),

ved advokat Nicole Coutrelis, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Patrick Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien, ved generaldirektør for retlig og institutionel samordning i EF-spørgsmål, Javier Conde de Saro, og af abogado del Estado Rosario Silva de

* Processprog: fransk.

Lapuerta, Udenrigsministeriets Retsafdeling, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

intervenient,

hvorunder der i henhold til EØF-Traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, er nedlagt påstand om erstatning for det tab, sagsøgerne har lidt som følge af den efter sagsøgernes opfattelse retsstridige udstedelse af Kommissionens forordning (EØF) nr. 530/88 af 26. februar 1988 om tilbagetrækning af nye kartofler fra listen over de produkter, for hvilke der anvendes den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 53, s. 71),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden M. Díez de Velasco og dommerne C. N. Kakouris og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 7. juni 1990, hvor Kongeriget Spanien var repræsenteret af abogado del Estado Hierro Hernández-Mira,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juli 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 21. februar 1989, har de franske sammenslutninger af producenter af nye kartofler Société d'initiatives et de coopération agricoles (SICA) og Société d'intérêt professionnel des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Illes-et-Vilaine (Sipefel) i henhold til EØF-Traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag med påstand om erstatning for det tab, de har lidt som følge af udstedelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 530/88 af 26. februar 1988 om tilbagetrækning af nye kartofler fra listen over de produkter, for hvilke der anvendes den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 53, s. 71), som efter sagsøgernes opfattelse er retsstridig.

2 Ved artikel 81 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne (EFT 1985, L 302, s. 23; herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) indførtes en supplerende mekanisme for samhandelen med visse produkter (herefter benævnt »SMS«) mellem Fællesskabet i dets sammensætning den 31. december 1985 (herefter benævnt »De Ti«) og Spanien. SMS er en overvågningsordning, hvorved det skal undgås, at indførslerne bliver for høje, idet dette kan forstyrre markederne. Formålet med SMS er at sikre en harmonisk og gradvis åbning af markedet og en fuldstændig gennemførelse af frie varebevægelser inden for Fællesskabet efter udløbet af gyldighedsperioden for overgangsforanstaltningerne (tiltrædelsesaktens artikel 83, stk. 2).

3 I henhold til tiltrædelsesaktens artikler 81, 83 og 85 sker gennemførelsen af SMS i tre faser, der omfatter fastsættelse af de vejledende importlofter, undersøgelse af udviklingen i samhandelen mellem de tiltrædende stater og De Ti og — eventuelt — anvendelse af midlertidige eller endelige foranstaltninger vedrørende samhandelen.

4 Tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 3, bestemmer, at der kan træffes afgørelse om tilbagetrækning af visse produkter, herunder nye kartofler, fra listen over de produkter, på hvilke SMS finder anvendelse. Der skal herved bl. a. tages hensyn til situationen med hensyn til produktionsstrukturerne og afsætningen af de pågældende produkter.

5 Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 85, stk. 4, kan anvendelsen af SMS under ingen omstændigheder medføre, at produkter fra Spanien eller fra De Ti behandles mindre gunstigt end produkter fra tredjelande.

6 Rådets forordning (EØF) nr. 569/86 af 25. februar 1986 (EFT L 55, s. 106) indeholder de almindelige gennemførelsesbestemmelser for SMS. Ved forordningen indførtes en ordning med sikkerhedsstillelse og »SMS-certifikater«, således at der kan føres kontrol med udviklingen i samhandelen.

7 Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at når markedssituationen nødvendiggør en begrænsning eller en suspension af indførslen til den pågældende medlemsstats marked, kan udstedelsen af SMS-certifikater begrænses eller suspenderes. I artikel 6 præciseres det, at der ved vurderingen af markedssituationen i en medlemsstat, hvor SMS anvendes, navnlig skal tages hensyn til udviklingen i de interne priser i den pågældende medlemsstat, udviklingen i den interne efterspørgsel i den pågældende medlemsstat og de mængder produkter, der indgår i samhandelen mellem den pågældende medlemsstat og de øvrige medlemsstater og tredjelandene, enten i uforarbejdet stand eller efter forarbejdning.

8 For så vidt angår følgerne af Spaniens og Portugals tiltrædelse for samhandelen mellem Fællesskabet og tredjelande, skal nævnes, at Kommissionen førte forhandlinger med en række tredjelande i Middelhavsområdet. Resultatet af disse forhandlinger blev forskellige tillægsprotokoller til de aftaler om samarbejde og associering, der var indgået mellem EØF og de pågældende tredjelande. Via protokollerne søges de traditionelle mønstre i eksporten fra de pågældende tredjelande i Middelhavsområdet til Fællesskabet bevaret efter tiltrædelsen. Med henblik herpå indførtes der ved protokollerne derfor en ordning om afskaffelse af tolden på samhandelen mellem EØF og de pågældende tredjelande [jf. bl. a. tillægsprotokol til samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fælleskab og Den Arabiske Republik Egypten (EFT 1987, L 297, s. 11)].

9 Ved Rådets forordninger (EØF) nr. 451/89 og 452/89 af 20. februar 1989 (EFT L 52, s. 7 og 15) indførtes der en ordning om tilsyn efter at der på fællesskabsplan var åbnet toldkontingenter for nye kartofler fra Egypten og Marokko ved udgangen af 1988. Forordningerne fandt anvendelse fra den 1. januar 1989.

10 Ved ovennævnte forordning nr. 530/88 blev nye kartofler trukket tilbage fra listen over de produkter, for hvilke der anvendes SMS, fra den 1. januar 1988. I den tredje betragtning til forordningen hedder det, at anvendelsen af SMS i de forløbne to år har vist, at samhandelen med nye kartofler har udviklet sig normalt, og at det derfor ikke længere er nødvendigt at følge udviklingen i samhandelen for disse produkter ved hjælp af SMS.

11 Sagsøgerne har gjort gældende, at de har lidt et tab som følge af tilbagetrækningen. Den har medført en stigning i indførslerne af nye kartofler fra tredjelande i Middelhavsområdet til Fællesskabet og følgelig udløst et prisfald.

12 Med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

13 Sagsøgerne har i første række gjort gældende, at Kommissionen med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 3, har udstedt forordning nr. 530/88 uden at tage hensyn til de tre kriterier, der er anført i artikel 6 i ovennævnte forordning nr. 569/86. De har påpeget, at det i den tredje betragtning til forordning nr. 530/88 blot hedder, at samhandelen med nye kartofler i 1986 og 1987 har udviklet sig normalt, og at det derfor ikke længere er nødvendigt at følge udviklingen i samhandelen for disse produkter ved hjælp af SMS.

14 Hertil bemærkes, at tilbagetrækning af et produkt fra listen over de produkter, for hvilke der anvendes SMS, er reguleret af tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 3, og at der kun skal tages hensyn til de tre kriterier, der er angivet i artikel 6 i forordning nr. 569/86, såfremt der skal iværksættes de i forordningens artikel 5 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger for de produkter, der ikke er trukket tilbage fra listen.

15 Artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 569/86 vedrører således en helt anden situation end den, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 3. En beslutning om at trække et produkt tilbage fra SMS-listen er baseret på princippet om liberalisering af samhandelen. Derimod bemyndiger artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 569/86 til, jf. tiltrædelsesaktens artikel 85, Kommissionen til at begrænse indførslerne af produkter fra listen og hjemler således mulighed for midlertidigt at fravige ovennævnte princip.

16 Det første klagepunkt kan følgelig ikke lægges til grund.

17 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at det af Kommissionen anførte om, at handelen med nye kartofler i 1986/1987 og 1987/1988 har udviklet sig normalt (tredje betragtning til forordning nr. 530/88), beror på et åbenbart fejlskøn.

18 Til støtte for dette andet klagepunkt har sagsøgerne bl. a. påberåbt sig, at

— udviklingen i eksporten af nye kartofler fra Spanien til De Ti i 1986/1987 og 1987/1988 var præget af betydelige uregelmæssigheder;

— den spanske eksport af nye kartofler til Frankrig i 1987/1988 har været meget høj i forhold til eksporten i de ti foregående år.

19 Kommissionen har heroverfor præciseret, at når den har betegnet udviklingen i samhandelen med nye kartofler i 1986/1987 og 1987/1988 som »normal«, skyldtes det, at den havde lagt den totale samhandel mellem Spanien og De Ti til grund, hvorved den havde sammenlignet udviklingen med årene forud for tiltrædelsen og samtidig taget hensyn til udviklingen i produktionen af gamle kartofler i De Ti.

20 Først bemærkes, at markedet for nye kartofler er snævert forbundet med markedet for gamle kartofler, således som Domstolen allerede har fastslået flere gange (jf. dom af 5. juli 1984, Société d'initiatives et de coopération agricoles mod Kommissionen, sag 114/83, Sml. s. 2589, og dom af 13. december 1984, GAARM mod Kommissionen, sag 289/83, Sml. s. 4295).

21 I den foreliggende sag fremgår det af den oversigt vedrørende produktionsårene 1982/1983-1987/1988, som Kommissionen har fremlagt i svarskriftet, at nedgangen i importen af nye kartofler fra Spanien til De Ti, nemlig fra 94 676 tons i 1986/1987 til 59 964 tons i 1987/1988, modsvares af en tilsvarende stigning i produktionen af gamle kartofler i 1987/1988. Desuden fremgår det ikke af ovennævnte oplysninger, at der var nogen signifikant ændring i forhold til årene forud for tiltrædelsen.

22 Når Kommissionen er nået frem til, at handelen med nye kartofler mellem Spanien og De Ti efter tiltrædelsen har udviklet sig normalt, findes dette ikke at bero på et åbenbart fejlskøn.

23 Sagsøgernes henvisning til, at den spanske eksport af nye kartofler til Frankrig i 1987/1988 var meget høj, ændrer intet herved.

24 I henhold til tiltrædelsesakten, navnlig dennes artikel 81, stk. 1, vedrører SMS samhandelen mellem De Ti på den ene side og Spanien på den anden. Det følger af formålet med SMS-ordningen, nemlig en fuldstændig gennemførelse af frie varebevægelser inden for Fællesskabet ved udløbet af overgangsperioden, at afgørelsen af, om SMS-ordningen bør anvendes, skal træffes på grundlag af den totale samhandel mellem Spanien og De Ti, ikke på grundlag af samhandelen mellem Spanien og en enkelt medlemsstat.

25 Det andet klagepunkt kan derfor heller ikke lægges til grund.

26 Sagsøgerne har for det tredje gjort gældende, at forordning nr. 530/88 er retsstridig, idet den blev udstedt, inden der ved tillægsprotokollerne blev oprettet en overvågningsordning for indførslerne af nye kartofler fra tredjelande i Middelhavsområdet. Sagsøgerne har endvidere subsidiært anført, at Kommissionen begik en ansvarspådragende fejl ved at udstede forordning nr. 530/88 uden samtidig at indføre en sådan ordning med virkning fra nævnte forordnings ikrafttrædelse den 1. januar 1988.

27 I retsmødet frafaldt sagsøgerne udtrykkeligt dette subsidiære klagepunkt som sådant. De foreholdt dog fortsat Kommissionen, at den ikke havde ladet nye kartofler være omfattet af listen, indtil den overvågningsordning, der indførtes ved ovennævnte forordninger nr. 451/89 og 452/89, trådte i kraft den 1. januar 1989.

28 Der må sondres mellem SMS-ordningen og den overvågningsordning, der indførtes i henhold til protokollerne, idet formålene med dem og betingelserne for at bringe dem i anvendelse er forskellige.

29 Formålet med SMS-ordningen er at fremme den fuldstændige gennemførelse af frie varebevægelser inden for Fællesskabet ved overgangsperiodens udløb. Med artikel 3 i forordning nr. 569/86, hvorefter samhandelen med tredjelande er underlagt en ordning med certifikater, tilsigter SMS-ordningen, jf. tiltrædelsesaktens artikel 85, stk. 4, at princippet om fællesskabspræference overholdes, og navnlig at undgå, at forstyrrelser af markedet som følge af indførsler fra tredjelande tilskrives indførsler fra Spanien.

30 Derimod er formålet med protokollerne at bevare de traditionelle mønstre i eksporten fra tredjelande til Fællesskabet efter tiltrædelsen via en afskaffelse af tolden

på samhandelen mellem EØF og de pågældende tredjelande. Den overvågningsordning, der er indført i henhold til de nævnte protokoller, omfatter kun en statistisk kontrol med udviklingen i indførslerne fra tredjelandene i forbindelse med den nævnte afskaffelse af tolden.

31 Der består således ikke en sådan sammenhæng mellem SMS-ordningen og protokollerne, at Kommissionen på nogen måde kan antages at have været forpligtet til at opretholde SMS-ordningen for nye kartofler, indtil der i henhold til protokollerne var truffet egnede overvågningsforanstaltninger for produkter indført fra tredjelande.

32 Dette sidste klagepunkt kan således heller ikke lægges til grund.

33 Da sagsøgerne ikke har fremført noget argument, der kan rejse tvivl med hensyn til lovligheden af forordning nr. 530/88, er det unødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for at statuere ansvar for Fællesskabet er opfyldt. Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

34 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger, herunder de med interventionen forbundne omkostninger.

Díez de Velasco Kakouris Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. oktober 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

M. Díez de Velasco
Formand for Fjerde Afdeling