

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
CARL OTTO LENZ

föredraget den 9 juli 1997 *

A — Inledning

hotelser mot lastbilsförare och mot dem som distribuerar frukt och grönsaker).

1. Detta mål om fördragsbrott avser hinder för den fria rörligheten för frukt och grönsaker genom aktioner av enskilda i Frankrike och Republiken Frankrikes skyldighet att eliminera dessa hinder.

De uppgifter som många klagande lämnar ger vid handen att de franska myndigheterna ofta inte har reagerat på ett sådant sätt som skulle ha varit motiverat på grund av allvarligheten i vad som faktiskt har hänt. Sålunda har klagandena regelmässigt anmärkt på att de myndigheter som har till uppgift att upprätthålla ordningen har förblivit överksamma.

2. Kommissionen har kortfattat och pregnant redogjort för de omständigheter som ligger till grund för dess talan i målet. Republiken Frankrikes regering har i sitt svaromål hänvisat till denna redogörelse. Med hänsyn till betydelsen av målet anser jag det vara på sin plats att här återge hela denna redogörelse.¹

Denna situation föranledde kommissionen att vid ett flertal tillfällen, bland annat i en första formell underrättelse av den 8 maj 1985, uppmana den franska regeringen att vidta nödvändiga förebyggande och beivrande åtgärder för att förhindra våldshandlingarna.

"1) Sedan mer än tio år tillbaka framförs regelbundet klagomål till kommissionen över våldshandlingar som protestgrupper av franska jordbrukare har utövat mot jordbruksprodukter från andra medlemsstater (plundring och vandalisering av laster och transportfordon,

Den franska regeringen försäkrade varje gång kommissionen att den skulle agera med beslutsamhet för att säkerställa den fria rörligheten för varor. Dessa upprepade försäkringar kunde dock inte

* Originalspråk: tyska.

1 — Här återges dock inte de omfattande bilagorna

hindra att nya plundrings- och förstöringsaktioner regelbundet utfördes.

- 2) År 1993 nödgades kommissionen konstatera att detta ideligen återkommande problem fått en ny dimension, då det visade sig att de våldsamma aktionerna på initiativ av några organisationer, till exempel en benämnd 'Coordination rurale', hade förlorat sin tidigare karaktär av punktvisa och oförutsebara handlingar och sedan någon tid ingick i en noggrant uppgjord plan för kontroll av saluföringen av varor som importerats från andra medlemsstater.

Mellan april och juli 1993 blev laster med spansk frukt och spanska grönsaker, i synnerhet jordgubbar, som var avsedda för den franska marknaden eller som transiterades genom Republiken Frankrikes territorium, föremål för störningskampanjer, organiserade av 'Coordination rurale'.

Under månaderna augusti och september samma år vidtog 'Coordination rurale' åtgärder mot leveranser av tomater från Belgien. I augusti attackerades dessutom en lastbil, som fraktade svin från Danmark, av demonstranter vid vägavgiftsstationen Gravelle och lasten förstördes.

- 3) I skrivelse av den 8 juli 1993 till Republiken Frankrikes ständiga representation vid de Europeiska gemenskaperna påpekade kommissionens rättstjänst, att den organiserade och planmässiga karaktären av 'Coordination rurales' aktioner otvivelaktigt utgjorde en del av en plan för att blockera handeln, som framför allt grundade sig på att de spanska producenterna hade vägrat att dela upp marknaden enligt principen om komplementaritet (bilaga 1).

'Coordination rurale' uppgav nämligen att organisationen vid sidan av våldshandlingar hade tillgripit följande åtgärder mot lastbilar, som huvudsakligen fraktade spanska jordgubbar eller belgiska tomater, mot lagerbyggnader och mot stormarknader som sålde dessa produkter:

— hotelser och andra åtgärder för att skrämma ekonomiska aktörer, speditörer och partihandlare,

— 'handfasta' uppmaningar för att tvinga stormarknaderna att köpa nationella eller rättare sagt regionala produkter,

— fastställande av ett lägsta försäljningspris på stormarknaderna, och

hindra organisatörerna från att tillgripa sådana aggressiva metoder (bilaga 2).

— genomförande av systematiska kontroller för att kontrollera att näringsidkarna uppfyllde de villkor som uppstälts.

Dessutom begärde kommissionens rättstjänst informationer om de åtgärder som franska myndigheter hade vidtagit för att ställa dem som varit upphovsmän till de våldshandlingar som begicks under tiden april—augusti 1993 till ansvar för gärningarna.

4) År 1994 inleddes en ny våldskampanj i Frankrike för att hindra den fria handeln med jordgubbar från Spanien inom franskt territorium. Den 19 april kontrollerade omkring 150 jordgubbsproducenter från departementen Lot-et-Garonne, Dordogne och Gironde under två och en halv timme lastbilarna vid vägavgiftsstationen St. Jean de Védas och lastade från bilarna av omkring 450 ton spanska och marockanska jordgubbar på vägen. Samma dag besatte mer än 300 jordbrukare ett stort distributionscentrum i Narbonne och förstörde omkring 360 ton importerade jordgubbar.

5) Två veckor senare, på kvällen den 3 maj 1994, blockerade dock omkring 150 franska producenter *på samma plats*, vägavgiftsstationen St. Jean de Védas, återigen lastbilar som fraktade jordgubbar från Spanien och förstörde lasterna utan att den närvarande ordningsmakten effektivt ingrep för att skydda lastbilar och laster.

På grund av det som hänt uppmanade kommissionens rättstjänst redan den 21 april 1994 den franska regeringen att vidta stränga åtgärder, anpassade efter de faktiska omständigheternas allvarliga karaktär och den tänkbara risken för utvidgning av aktionerna, för att därigenom demonstrera sin klara vilja att

Kommissionens rättstjänst fick dessutom nya uppgifter om vissa lagstridiga handlingar av organisationer, till exempel 'Coordination rurale', som fortsatte sina hot- och utpressningsaktioner mot parti- och detaljhandelscentra som hade salufört produkter från andra medlemsstater (till exempel spanska jordgubbar eller belgiska tomater).

Av bevis som klagandena företedde framgick nämligen att 'Coordination rurale' och andra organisationer fortsatte att till cheferna för stormarknaderna rikta skrivelser, som av allt att döma stred mot artikel 322-12 eller i vårt fall artikel 322-13 i den franska strafflagen. Sålunda skickades följande varning (bilaga III): 'För att det från och med början av mars 1994 inte skall behöva råda en känsla av osäkerhet i frukt- och grönsaksavdelningarna i Edra butiker eller på Edra lager skulle det vara önskvärt att Ni ger företräde åt franska produkter. Vi räknar med att Ni snabbt förklarar Er införstådd härmed, så att våldsamma repressalier förhindras. Er medverkan är avgörande för att Edra affärer, som vi regelbundet kommer att besöka, skall fungera friktionsfritt.'

En annan skrivelse, från Fédération départementale des producteurs de légumes i departementet Maine-et-Loire, av den 18 april 1994, som var ställd till 'MIN-grossisterna', hade följande lydelse:

'I enlighet med vad vi förutskickade vid vårt sammanträffande den 12 april *bekräftas* vi de tidpunkter vid vilka importen av jordgubbar och sparris kommer att blockeras, nämligen:

— jordgubbar från Marocko: blockad omgående, ...

— jordgubbar och sparris från Spanien: blockad senast den 1 maj, eftersom den franska produktionen vid denna tidpunkt kommer att vara tillräcklig för att tillgodose de franska konsumenterna.

Grönsakshandlarnas avsevärda svårigheter tvingar oss till att vara ytterligt uppmärksamma, och om varor *upptäcks* vid de *kontroller* som kommer att genomföras kommer denna upptäckt att medföra att varorna *förstörs*' (bilaga IV).

- 6) Denna situation föranledde kommissionen att den 19 juli 1994 återigen skicka en formell underrättelse till den franska regeringen, i vilken kommissionen framförde uppfattningen att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter och enligt artikel 30 i EG-fördraget jämförd med artikel 5 i samma fördrag genom att inte vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att hindra att enskilda genom straffbart handlande hindrar den fria rörligheten för jordbruksprodukter (bilaga V).
- 7) Den franska regeringen svarade genom en skrivelse av den 10 oktober 1994 (bilaga VI), i vilken den påpekade att den alltid strängt hade fördömt de oförsvarliga våldshandlingar som franska jordbrukare begått. Den underströk att de förebyggande åtgärder som vidtagits hade visat sig vara tillräckligt

avskräckande för att mellan 1993 och 1994 medföra en beaktansvärd minskning av de allvarliga incidenterna och att — såvitt avsåg åtgärder för att ställa de skyldiga till svars — de behöriga lokala åklagarmyndigheterna systematiskt hade inlett förundersökningar. I den mån dessa inte lett till åtal berodde det på demonstranternas speciella sätt att agera. På grund av de lagstridiga försök att reglera marknaden genom hotelser som 'Coordination rurale' gjort har enligt regeringen ett förfarande mot organisationen inletts vid Conseil de la concurrence.

8) Som svar på en skrivelse av kommissionen av den 1 december 1994 (bilaga VII) i anslutning till ett bilateralt sammanträffande den 27 oktober 1994 skickade den franska regeringen den 26 januari 1995 en skrivelse till kommissionen, i vilken den närmare förklarade vilka förebyggande åtgärder som vidtagits och vilka åtgärder som inletts för att lagföra gärningsmännen (bilaga VIII).

9) I förebyggande syfte skickade kommissionsledamoten Fischler den 23 februari 1995 en skrivelse till den franske jordbruksministern, i vilken han dels gjorde denne uppmärksam på risken för att våldshandlingarna skulle upprepas under räkenskapsåret 1995 och för att sådana metoder skulle breda ut sig både i Frankrike och inom hela gemenskapen, dels uppmanade den franska regeringen att vidta alla nödvändiga åtgärder

för att uppfylla sina skyldigheter. Avslutningsvis hänvisade han till att han, om det under följande räkenskapsår uppkom sådana situationer som nämnts i kommissionens formella underrättelse, skulle se sig nödsakad att föreslå kommissionen att avge ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike (bilaga IX).

10) Kommissionens generaldirektör för jordbruk skrev den 21 april 1995 till Frankrikes ständiga representation vid den Europeiska unionen, dels för att underrätta denna om att kommissionen hade fått kännedom om varningar och hotelser, som organisationer till skydd för producenterna i departementet Lot-et-Garonne eller Loire-området hade riktat mot inköpscentraler, stormarknader och partihandlare, dels för att inför representationen uttrycka sin oro över detta.

11) På kvällen torsdagen den 20 april 1995 inträffade dock nya allvarliga incidenter i [... sydöstra] Frankrike: en grupp på omkring 150 demonstranter, som påstod sig tillhöra 'kommittén för försvar av frukt och grönsaker i departementet Lot-et-Garonne', stoppade vid en vägavgiftsstation i närheten av Narbonne nio lastbilar, som fraktade spanska jordgubbar, och besprutade jordgubbarna med gas för att göra dem oätbara. Strax efteråt stoppade de ytterligare lastbilar vid vägavgiftsstationen Toulouse-Sud och brände lasterna som bestod av frukt. Därefter försökte de tränga in i lagerbyggnader, som tillhörde en inköpscentral i Colomiers i

utkanten av Toulouse, för att kontrollera varifrån frukten kom. De hindrades dock av polisen. Dessa incidenter utlöste en mycket livlig reaktion från de spanska jordbruksorganisationerna, som hotade att utfärda ett upprop om bojkott av franska produkter och att företa aktioner som liknade dem som riktats mot deras produkter i Frankrike.

- 12) Kommissionen avgav därefter den 5 maj 1995 i enlighet med artikel 169 första stycket i EG-fördraget ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen påpekade att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter och enligt artikel 30 i EG-fördraget jämförd med artikel 5 i samma fördrag genom att inte vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att hindra att enskildas handlande hindrar den fria rörligheten för frukt och grönsaker. Kommissionen uppmanade vidare enligt artikel 169 andra stycket i fördraget Republiken Frankrike att inom en månad efter det att republiken delgivits det motiverade yttrandet vidta erforderliga åtgärder för att följa yttrandet (bilaga XI).

- 13) Trots detta företogs på eftermiddagen den 3 juni 1995 i orten Salon de Provence våldshandlingar mot tre lastbilar, som fraktade frukt och grönsaker från

Spanien, utan att ordningsmakten ingrep.

- 14) I anslutning till sistnämnda incidenter och en förklaring av den nye franske jordbruksministern att han visserligen tog avstånd från och fördömde dessa lagstridiga handlingar men inte fann anledning att låta ordningsmakten ingripa för att förhindra dem, underrättade kommissionsledamoten Fischler i skrivelse av den 12 juni 1995 ministern om att han befarade att kommissionen skulle bli tvungen att ofördröjligen föra ärendet vidare till domstolen (bilaga XII).

- 15) I en skrivelse, som tillställdes kommissionen den 16 juni 1995, bemödade den franska regeringen sig om att visa att den hade vidtagit och vidtog alla åtgärder som stod den till buds för att reagera effektivt mot en mycket allvarlig situation genom att anpassa sina förbyggande och beivrande åtgärder efter utvecklingen av de lagstridiga aktioner som vissa grupper av demonstranter vidtog. Dessa avskräckande åtgärder hade enligt regeringen för övrigt lett till en minskning av antalet våldshandlingar under år 1995 (bilaga XIII).²

- 16) I början av juli 1995 förstörde dock frukt- och grönsaksproducenter i departementet Bouches-du Rhône

2 — Det skall emellertid påpekas att den senast daterade av bilagorna härstammar från mars 1993 (kommissionens fotnot).

lastpallar med frukt från Italien och Spanien.”

3. Kommissionen beslöt därefter att väcka talan om fördragsbrott vid domstolen. Den har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter och enligt artikel 30 i EG-fördraget jämförd med artikel 5 i samma fördrag genom att inte vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att hindra att enskildas handlande hindrar den fria rörligheten för frukt och grönsaker. Dessutom har kommissionen yrkat att svaranden skall åläggas att ersätta rättegångskostnaderna.

4. Konungariket Spanien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (nedan kallat Förenade kungariket) har intervenerat i målet till stöd för kommissionens yrkande.

B — Bedömning

I — Statens ansvar för enskildas handlande

5. Som kommissionens företrädare framhöll under den muntliga förhandlingen vid domstolen är det här fråga om en ovanlig form av

fördragsbrott. Den medlemsstat mot vilken talan förs anklagas nämligen inte för att genom egna åtgärder ha brutit mot gemenskapsrättsliga bestämmelser. Frågan är i stället om en medlemsstat kan bryta mot en skyldighet, som åligger den enligt EG-fördraget, genom att över huvud taget inte, eller endast genom otillräckliga åtgärder, ingripa mot ett sådant beteende av enskilda som sätter genomförandet av vissa bestämmelser i fördraget i fara. Domstolen skall avgöra, om en medlemsstat kan ställas till svars för att dess medborgare med våld hindrar import av varor från andra medlemsstater. Om denna fråga besvaras jakande, måste utredas om det här verkligen föreligger ett sådant fall.

6. Det är alltså fråga om en sådan kombination av faktorer som domstolen mig veterligen hittills inte har haft anledning att behandla.³ Det är visserligen inte någon ny företeelse att enskilda ibland med våldsamma medel sätter sig till motvärn mot import av varor från andra medlemsstater. Domstolen kunde redan i ett i början av 1980-talet avgjort ärende, som gällde import av italienskt vin till Frankrike, konstatera att franska vinodlare hade gått våldsamt fram mot

³ — Jämför den i punkt 44 nedan omnämnda domen, som gällde ett problem som till viss del är relevant för den fråga som skall prövas i detta mål.

denna import.⁴ Ny är däremot frågan om en medlemsstat på något sätt kan göras ansvarig för ett sådant handlande av enskilda. Den principiella betydelsen av den framställda frågan är uppenbar. Den har också framhävts av parterna vid domstolen.

7. Artikel 169 i fördraget avser en *medlemsstats* åsidosättande av gemenskapsrättsliga skyldigheter. En talan som grundas på denna artikel kan därför endast vinna framgång, om medlemsstaten själv har åsidosatt sina fördragsenliga skyldigheter.

8. Detta mål gäller i första hand frågan om den fria rörlighet för varor som garanteras i artikel 30. Det i denna artikel föreskrivna förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan hänför sig likväl uppenbarligen till åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och deras institutioner.⁵ Det är ostridigt att den franska regeringen själv inte har vidtagit några åtgärder som direkt skulle kunna betraktas som kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan.

4 — Dom av den 22 mars 1983 i mål 42/82, kommissionen mot Frankrike (Rec. 1983, s. 1013). De händelser som hade inträffat redovisas såväl i redogörelsen för de faktiska omständigheterna (s. 1019 och 1023) som i domskälen (punkterna 7 och 15). Målet om fördragsbrott gällde dock inte dessa händelser utan de franska myndigheternas åtgärder.

5 — I själva artikel 30 talas visserligen endast mycket allmänt om att sådana åtgärder är förbjudna "mellan medlemsstaterna". En jämförelse med ordalydelsen i till exempel artiklarna 31 och 32 visar dock att det måste vara fråga om åtgärder av medlemsstaterna.

9. Artikel 30 är emellertid också tillämplig på åtgärder som vidtas av enskilda när de kontrolleras av vederbörande medlemsstat. Detta framgår av en av Förenade kungariket i ett annat ärende åberopad dom i ett mål, som gällde en av kommissionen mot Republiken Irland förd talan om fördragsbrott.⁶ Det målet avsåg en reklamkampanj, som fördes av "Irish Goods Council", genom vilken de irländska konsumenterna uppmanades att endast köpa inhemska varor ("handla irländskt"). Det rörde sig därvid om ett privaträttsligt bolag, vars styrelsemedlemmar dock utsågs av den irländska regeringen. Den irländska regeringen understödde dessutom Irish Goods Council med offentliga medel, som täckte större delen av bolagets kostnader, och den bestämde i stora drag målen för bolagets kampanj. Domstolen fastställde att den irländska regeringen under sådana förhållanden inte kunde åberopa, att kampanjen hade genomförts av ett privaträttsligt bolag "för att därigenom uttryckligen frita sig från allt ansvar som kunde åligga den enligt fördragsbestämmelserna".⁷ Det finns dock ingenting som talar för att ett jämförbart faktiskt förhållanden skulle föreligga i detta fall (i fråga om till exempel organisationen "Coordination rurale"). Kommissionen har i sitt yttrande över huvud taget inte nämnt en sådan möjlighet.

10. Vad som gäller för artikel 30 gäller också för den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter. Enligt artikel 38.2 i EG-fördraget skall reglerna för upprätthållandet av den gemensamma marknaden tillämpas också på jordbruksproduk-

6 — Dom av den 24 november 1982 i mål 249/81 (Rec. 1982, s. 4005).

7 — A. st. (ovan fotnot 6), punkt 15.

ter, om annat inte föreskrivs i artikel 39—46. Domstolen har i enlighet härmed flera gånger fastslagit "att de gemensamma organisationerna av olika marknader vilar på principen om en öppen marknad, till vilken alla producenter har fri tillgång, under förutsättning att konkurrensen förblir fri, och vars funktioner uteslutande styrs med de medel som föreskrivs för respektive organisation".⁸ Även inom detta område kan den fria rörligheten alltså endast åsidosättas genom åtgärder som vidtas av en medlemsstat eller dess institutioner.

11. Enbart bestämmelserna i artikel 30 (och den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker) utgör sålunda inte tillräcklig grund för kommissionens talan. Jag kan därför inte ansluta mig till den motsatta uppfattning som framförts av den spanska regeringen (som emellertid inte kommenterar nämnda överväganden).

12. Kommissionen har beaktat detta genom att göra gällande att svaranden har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter och av artikel 30 jämförda med artikel 5 i EG-fördraget. Enligt artikel 5 första stycket första meningen i fördraget skall medlemsstaterna vidta "alla lämpliga åtgärder, både allmänna

och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner". Av artikel 30 i fördraget och den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter följer att medlemsstaterna är skyldiga att tillgripa alla lämpliga åtgärder för att säkerställa den fria rörligheten för varor, om inte en begränsning av rörligheten är tillåten enligt gemenskapsrätten. För bedömningen av den av kommissionen väckta talan betyder detta att två villkor måste provas: Först måste undersökas om det föreligger faktiska omständigheter, som — om de kan tillräknas svaranden — innebär en begränsning av varornas fria rörlighet. Därefter måste provas om dessa faktiska omständigheter kan tillräknas Republiken Frankrike och om republiken kan ställas till svars för dem. Denna fråga skall besvaras jakande, om svaranden i detta hänseende inte har vidtagit "alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda" som behövs för att säkerställa den fria rörligheten för varor.

II — Hinder för den fria rörligheten för varor genom enskildas handlande

13. I föreliggande fall kan det inte råda något tvivel om att de aktioner av enskilda som det här är fråga om skulle innebära ett hinder för den fria rörligheten för varor, om handlingarna kan tillräknas Republiken Frankrike.

⁸ — Se till exempel dom av den 30 maj 1991 i mål C-110/89, kommissionen mot Grekland (Rec. 1991, s. I-2659), punkt 21.

14. Plundring och vandalisering av varor från andra medlemsstater är en av de allvarligaste former av hinder för importen som man kan tänka sig. Handlingarna innebär i själva verket att den fria rörligheten inte erkänns. Det är i detta sammanhang utan betydelse om varorna förstörs under transporten eller först när de redan har kommit ut i handeln i Frankrike. Inte mindre betänkliga är sig övriga handlingar som begåtts av ifrågavarande personer enligt uppgifter av kommissionen som inte motsagts av svaranden. Hotelser mot lastbilschaufförer som genomför transporter utgör ett direkt hinder för den fria rörligheten för varor. Den som måste räkna med att hans lastbil blir utsatt för angrepp därför att han transporterar vissa produkter kommer att vara benägen att vägra att utföra sådana transporter. Motsvarande gäller när hotelser riktas mot näringsidkare i Frankrike som saluför produkter från andra medlemsstater. Om saluförande av produkter från andra medlemsstater för med sig risken för våldsamma övergrepp, kommer en näringsidkare att noga överväga om han skall fortsätta att sälja produkterna.

15. Kommissionen har vidare med rätta hävdad att även den känsla av osäkerhet och ovisshet som skapas genom de våldsamma incidenterna utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor. Sålunda kommer till exempel också en näringsidkare inom ett område där sådana övergrepp ännu inte förekommit ändå att räkna med risken för övergrepp och därför kanske avstå från att ta in ifrågavarande produkter. I största allmänhet kommer en näringsidkare, som måste räkna med möjligheten att den produkt som han har beställt, på grund av sådana händelser som beskrivits i det föregående, inte när

honom eller inte när honom i rätt tid, att ta hänsyn till detta när han skall besluta från vilken leverantör han skall beställa sina produkter. Detta gäller också för näringsidkare i andra medlemsstater, eftersom inte bara produkter som är avsedda för den franska marknaden utan även produkter som är destinerade till andra medlemsstater förstörs vid de allvarliga incidenterna. I så måtto kan man tala om indirekta hinder för den fria rörligheten för varor. Även sådan indirekta hinder är dock förbjudna enligt gemenskapsrätten.⁹

16. I sin duplik har svaranden gjort gällande att ifrågavarande incidenter "i verkligheten inte har inkräktat" på marknadsföringen av spanska jordgubbar i Frankrike, eftersom mängden av importerade jordgubbar förblivit mer eller mindre densamma under de särskilt berörda månaderna april och maj. Detta påstående kan med tanke på incidenternas allvarliga karaktär betecknas som minst sagt överraskande. Svaranden har emellertid samtidigt anmärkt att argumentet i fråga principiellt är oväsentligt med hänsyn till den rättspraxis som artikel 30 har gett upphov till. I *detta* hänseende kan jag bara instämma med svaranden. Det kan inte bestridas att de våldsamma oroligheter som det här rör sig om direkt har hindrat importen av varor från andra medlemsstater. Den omständigheten att mängden av denna import kanske ändå förblivit konstant är därför irrelevant. Det kan för övrigt inte uteslutas att importen

9 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (Rec. 1974, s. 837), punkt 5. Domen av den 24 november 1993 i förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (Rec. 1993, s. I-6097) innebär inte någon ändring i detta synsätt.

skulle ha fått en större omfattning om oroligheterna inte hade förekommit.

III — *De omständigheter som åberopats som förklaring*

Under den muntliga förhandlingen vid domstolen har företrädaren för den franska regeringen uppgivit att endast 8 av de 170 000 ton jordgubbar som under år 1994 infördes från Spanien till Frankrike, förstördes, vilket motsvarar en andel av 0,005 procent. Detta ändrar dock inte det förhållandet, att importen av varor från andra medlemsstater direkt har hindrats på grund av oroligheterna. Den omständigheten, att omfattningen av den faktiskt förstörda varumängden eventuellt var relativt ringa, kan redan med hänsyn till incidenternas allvarliga karaktär inte tillmätas någon betydelse. Detta gäller i synnerhet med hänsyn till det faktum att inte bara vandaliseringen som sådan utan också den därigenom uppkomna känslan av osäkerhet och ovisshet hindrar den fria rörligheten för varor.¹⁰

17. Förenade kungarikets regering har i sitt skriftliga yttrande med rätta anfört att, enligt rättspraxis, en åtgärd endast kan strida mot bestämmelserna i artikel 30, om den "har fått tillräckligt fotfäste och uppvisar en viss grad av allmängiltighet"¹¹. Mot bakgrund av de under flera år ständigt upprepade incidenterna kan det knappast råda något tvivel om att det förhåller sig så i detta fall.

18. Om de redovisade hindren för den fria rörligheten för varor kan tillräknas Frankrike¹², uppkommer frågan om det möjligen finns några skäl som kan rättfärdiga hindren.

19. I sitt svaromål har Republiken Frankrike fäst uppmärksamheten på den sociala och ekonomiska ramen för ifrågavarande incidenter. Den franska marknaden för frukt och grönsaker skakas sedan nästan tio år av stora förändringar, till vilka särskilt den skärpta konkurrensen med spanska produkter, som de inhemska producenterna ser sig utsatta för, har bidragit. Vad till exempel angår jordgubbar har den spanska exporten stigit från 1 000 ton år 1975 till 108 000 ton år 1992, det vill säga med mer än hundra procent. Enbart den för Frankrike avsedda exporten, som år 1980 var 6 000 ton, växte under åren 1990—1993 till i genomsnitt 42 000 ton och uppgick år 1994 till ungefär 50 000 ton. Den franska produktionen av jordgubbar står däremot sedan år 1991 stilla på 82 000 ton. Utvecklingen av växelkurserna har ytterligare försvårat problemen. Under år 1995 låg sålunda kursen på den spanska pesetan 28 procent under den kurs som gällde under åren 1990—1992.

¹⁰ — Punkt 15.

¹¹ — Dom av den 9 maj 1985 i mål 21/84, kommissionen mot Frankrike (Rec. 1985, s. 1355), punkt 13.

¹² — Denna fråga kommer som redan nämnts att behandlas senare (punkt 36 och följande punkter).

20. I sin duplik har svaranden ytterligare utvecklat detta tema. På kommissionens invändning i repliken, att ökningen av den spanska importen snarare beror på att övergångsperioden upphört och att därmed begränsningarna för handeln upphävts, har svaranden genmält att de incidenter som kommissionen har nämnt inträffade före övergångsperiodens slut. De för denna period föreskrivna anordningarna hade visat sig vara otillräckliga. I detta sammanhang har svaranden hänvisat till att det genom artikel 81 i akten om villkoren för Konungariket Spaniens och Republiken Portugals anslutning till unionen och om anpassningen av fördragen (nedan kallad anslutningsakten) införts en så kallad "kompletterande handelsmekanism", som skulle tillämpas på frukt och grönsaker från och med den 1 januari 1990 till och med den 31 december 1995. I artikel 83 i anslutningsakten föreskrevs att ett visst "vägledande tak" skulle fastställas. Enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3944/89 av den 20 december 1989 om tillämpningsföreskrifter för den kompletterande handelsmekanismen vad gäller färska frukter och grönsaker¹³ kunde kommissionen fastställa vissa perioder för de berörda produkterna som skulle anses som "känsliga" (period 2) eller "mycket känsliga" (period 3). I och med att sådana perioder fastställdes fick kommissionen en viss kontroll av de mängder som exporterades från Spanien.

21. Det är emellertid överflödigt att i detta fall utförligt behandla denna kontrollmekanism och dess tillämpning i praxis. I sitt svar

på Konungariket Spaniens skriftliga yttrande har svaranden anfört, att svaranden inte bestrider riktigheten av de siffror som konungariket i egenskap av intervenient till stöd för kommissionens yrkande har uppgett. Svaranden har medgett att det av siffrorna framgår att den spanska exporten under övergångstiden på det stora hela taget inte överskred de fastlagda taket. Svaranden har emellertid gjort gällande att de styrmedel som gemenskapsrätten föreskrivit för denna period endast hänförde sig till *omfattningen* av den spanska exporten av jordgubbar. Däremot fanns det inte någon mekanism för kontroll av *priserna* på denna produkt. Utformningen av priset var dock den centrala fråga som låg till grund för de franska producenternas missnöje. De spanska leverantörerna, vilkas skörd kom ut på den franska marknaden tidigare än de inhemska produkterna, tillämpade på denna marknad i början mycket höga priser men sänkte dessa avsevärt så snart konkurrensen började ge sig till känna. Svaranden betecknar denna pris-sänkning som "regelrätt dumpning".

22. Under den muntliga förhandlingen vid domstolen har företrädare för den franska regeringen ytterligare skärpt detta uttalande. Enligt deras uppfattning utgjorde vissa metoder som tillämpades av spanska producenter "regelrätta provokationer". De spanska leverantörerna lät ohederliga handlingar komma sig till last, som "obestriddigheten" var att anse som "dumpning" och verkade destabiliserande på hela den franska marknaden, vilket hindrade de inhemska producenterna från att få avsättning för sina produkter.

13 — EGT L 379, s. 20; svensk specialutgåva område 3, volym 31, s. 11.

23. Jag har i det föregående utförligt — om än inte uttömmande¹⁴ — redovisat dessa kommentarer, eftersom svaranden fäster särskild vikt vid de därmed sammanhängande frågorna. Företrädarna för den franska regeringen har därvid visserligen alltid uttryckligen betonat, att de inte är av den uppfattningen att angivna omständigheter skulle kunna rättfärdiga de våldsamma oroligheter som förekommit. De menar emellertid att de av de spanska producenterna tillämpade metoder som svaranden har kritiserat skulle kunna bidra till att förklara de franska böndernas aktioner.

24. Jag anser det vara omöjligt att på grund av vad som har anförts i målet bilda mig ett slutgiltigt omdöme om hur stora ekonomiska svårigheter bönderna i Sydfrankrike är utsatta för och huruvida svarandens under förhandlingen gjorda påståenden, att det är fråga om en särskilt "känslig" grupp av befolkningen, är riktigt. Det skall emellertid beaktas att kommissionen inte har motsagt dessa av den franska regeringen åberopade argument. Till svarandens förmån utgår jag därför i det följande ifrån att bönderna i Sydfrankrike verkligen var ställda inför allvarliga ekonomiska svårigheter.

25. Det är lika omöjligt att avgöra om de metoder som de spanska jordgubbsproducenterna tillämpade på den franska marknaden var så anstötliga som svaranden påstår. Det förefaller visserligen som om åtminstone några av bönderna i södra Frankrike ser sin existens hotad av billig import från andra medlemsstater. Kommissionen har i detta sammanhang emellertid hävdad att det skulle vara en överdrift att enbart hänföra de svårigheter bönderna i södra Frankrike har haft till valutakurssvägningarna. De spanska producenternas framgång skulle snarare kunna förklaras av framför allt strukturella och klimatiska faktorer. Det skall i samband härmed erinras om att den franska regeringen själv har uppgivit, att de spanska jordgubbarna kom ut på den franska marknaden tidigare än de inhemska produkterna. I den mån de spanska producenterna endast avsåg att utnyttja denna uppenbara fördel till att främja sin avsättning förhöll de sig helt i överensstämmelse med den gemensamma marknaden och utnyttjade de friheter som garanteras genom fördraget just för det ändamål som åsyftas med fördraget. Den som på grund av vissa omständigheter kan producera billigare och mera effektivt än sina konkurrenter och därför kan erbjuda sina produkter till ett gynnsammare pris än konkurrenterna kan inte enbart av detta skäl beskyllas för ohederliga metoder eller till och med dumpning.

26. Men även om den franska regeringens kritik av de spanska producenterna skulle vara riktig skulle detta förhållande inte berättiga att importen hindras.

¹⁴ — Så har svaranden till exempel i sitt svaromål också hänvisat till ytterligare svårigheter som de franska producenterna i Sydfrankrike hade att kämpa emot (till exempel sen frost år 1991 som starkt skadat produktionen).

27. För det första skall påpekas att svarandens argument enbart hänför sig till importen av jordgubbar från Spanien. Som framgår av kommissionens ansökan till domstolen avser kommissionens påståenden emellertid inte bara denna produkt utan även andra produkter¹⁵. De avser dessutom också import från andra medlemsstater än Spanien¹⁶. Svaranden har inte försökt att förklara varför de franska bönderna har agerat även mot sistnämnda import.

28. För det andra måste man komma ihåg att de våldsamma aktionerna riktades även mot produkter som var destinerade till andra medlemsstater. Företrädaren för den spanska regeringen har under den muntliga förhandlingen ännu en gång fäst uppmärksamheten på detta. Det är svårt att se hur angreppen på dessa produkter skulle kunna förklaras, än mindre rättfärdigas, av den svåra situationen på den franska marknaden.

29. För det tredje skall konstateras att den franska regeringen har förklarat ifrågavariande incidenter med att vissa franska bönder har ekonomiska svårigheter. Den spanska regeringen har dock helt riktigt påpekat, att överväganden av ekonomisk natur enligt domstolens praxis — varmed som komplettering skall tilläggas att därmed avses praxis avseende artikel 36 i EG-fördraget — inte

utgör någon grund för att motivera hinder för den fria rörligheten för varor.¹⁷ Även kommissionens företrädare har under den muntliga förhandlingen ännu en gång betonat detta. Förenade kungarikets regering synes vilja uttrycka en liknande tankegång, när den framhåller att en medlemsstat inom ramen för ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget inte kan åberopa de särskilda förhållandena inom sin jordbrukssektor.

30. Viktigast synes mig dock vara en annan tankegång av principiell natur. Om importen av frukt och grönsaker från andra medlemsstater faktiskt medför ett hot mot vissa franska bönders ekonomiska existens, åligger det de ansvariga myndigheterna att lösa detta problem. Eftersom den gemensamma jordbrukspolitiken faller inom gemenskapens behörighet, skulle det därför ankomma på gemenskapsinstitutionerna att verka för att finna en sådan lösning. Detta överensstämmer med vad kommissionens företrädare under den muntliga förhandlingen vid domstolen anförde om att en lösning på de franska böndernas problem måste sökas inom en annan ram.

I detta sammanhang kan det kanske vara av intresse att hänvisa till domstolens dom avseende den talan som Förbundsrepubliken Tyskland anhängiggjorde mot förordningen om införande av en gemensam organisation av marknaden för bananer. Domstolen hän-

15 — Se till exempel punkt 5 under de i punkt 2 ovan redovisade faktiska omständigheterna (sparris från Spanien).

16 — Jämför punkt 2 i de ovan under punkt 2 redovisade faktiska omständigheterna (tomater från Belgien).

17 — Jämför till exempel dom av den 11 juni 1985 i mål 288/83, kommissionen mot Irland (Rec. 1985, s. 1761), punkt 28.

visade i den domen till att ett av de mål som gemenskapslagstiftaren ville uppnå genom förordningen var att få till stånd en utjämning mellan vissa medlemsstaters motstridiga intressen. Ett av dessa intressen var enligt domstolen några medlemsstaters önskan att "säkerställa att den del av befolkningen som lever i ekonomiskt eftersatta regioner får avsättning för den produktion som är livsviktig för den och därmed förhindra sociala oroligheter"¹⁸.

31. Svaranden har i sin duplik visserligen påpekat att svaranden redan sedan flera år försöker genomföra en motsvarande reform av den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker. Enligt min mening kan svaranden dock inte åberopa att sådana åtgärder hittills inte har vidtagits. Så länge en sådan ändring inte har skett är det förbjudet för en medlemsstat att ingripa mot personer som håller sig till gällande rätt.

32. Detta bekräftas av en dom av domstolen från år 1979, som har vissa beröringspunkter med detta mål. I den domen var det fråga om import av fårkött från Storbritannien som hindrades av Frankrike genom en restriktiv importlagstiftning. Den franska regeringen bestred inte att denna lagstiftning inkräktade på den fria rörligheten för varor. Regeringen

hänvisade emellertid till de "allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser" som skulle bli följden om lagstiftningen upphävdes. Samtidigt fäste den uppmärksamheten på det långt framskridna arbetet för upprättandet av en gemensam organisation av marknaden för fårkött.¹⁹

Domstolen anförde att den inte på något sätt underskattade problemen inom denna sektor i Frankrike. Den konstaterade emellertid att det numera är gemenskapen som är behörig att besluta inom detta område, "varför särskilda åtgärder — om de måste vidtas — inte längre kan beslutas ensidigt av de berörda medlemsstaterna utan måste vidtas inom ramen för gemenskapsrätten". Den omständigheten att arbetet med upprättandet av en gemensam organisation ännu inte slutförts "utgör inte tillräckligt skäl för en medlemsstat att bibehålla en nationell marknad med kännetecken som inte överensstämmer med fördragets krav på fri rörlighet för varor". Även argumentet att Förenade kungariket för sin del hade behållit en nationell marknad för denna sektor underkändes. Frankrike kunde enligt domstolen "agera i rådet, genom kommissionen, eller i slutänden också med rättsliga åtgärder, för att åstadkomma att ordningen i fråga upphävdes. En medlemsstat får inte i något fall tillåta sig att ensidigt vidta tillrättaläggande åtgärder eller skyddsåtgärder i syfte att undanröja en annan medlemsstats eventuella överträdelse av reglerna i fördraget".²⁰

18 — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (Rec. 1994, s. I-4973), punkt 92.

19 — Dom av den 25 september 1979 i mål 232/78, kommissionen mot Frankrike (Rec. 1979, s. 2729), punkt 6.

20 — A. st. (ovan fotnot 19), punkt 7 — 9.

33. Allt detta är i slutänden ett uttryck för den omständigheten att Europeiska gemenskaperna är en "rättsgemenskap"²¹, inom vilken meningsskiljaktigheter och stridigheter måste avgöras på rättslig väg. Det betyder att sådana kontroverser skall biläggas med de medel som gemenskapsrätten ställer till förfogande och i sista instans avgöras av en domstol, EG-domstolen. Oförenliga med denna gemenskapens natur är emellertid inte bara ensidiga åtgärder av en medlemsstat, vilka har fått en rättslig form, till exempel som importförbud. I ännu högre grad gäller detta för våldshandlingar och godtycke. Om man skulle tillåta att även våld får tillämpas för att ekonomiska och politiska mål skall uppnås, skulle rättens herradöme avlösas av maktens. Detta skulle också betyda slutet för gemenskapen.

34. Som jag redan har redogjort för har domstolen hittills ännu inte uttryckligen behandlat denna fråga. Jag anser emellertid att en år 1995 meddelad dom i ett av kommissionen mot Republiken Frankrike anhängiggjort mål om fördragsbrott utgår från samma principer.²² I det fallet var det fråga om fiske. Republiken Frankrike hade för den period som tvisten i målet omfattade tilldelats vissa kvoter för ansjovisfångst. De franska fiskebåtarna hade vida överskridit dessa fångster utan att de franska myndigheterna ingripit, trots att de varit skyldiga att göra det enligt de tillämpliga bestämmelserna i gemenskapsrätten. Republiken Frankrike försvarade sig bland annat med att det

förelåg "så spända socio-ekonomiska förhållanden att det kunde befaras att det skulle uppstå betydande konflikter som kunde ge upphov till allvarliga ekonomiska svårigheter. De behöriga myndigheterna hade därför sett sig tvungna att avstå från att vidta rättsliga åtgärder mot de personer som bar ansvaret för överträdelserna"²³. Domstolen tillbakavisade detta argument: "Det kan inte anses befogat att underlåta att tillämpa ordningen i fråga med hänvisning till blotta farhågan för interna svårigheter."²⁴

Ännu tydligare uttryckte sig generaladvokaten Fennelly i det målet:

"Enligt min mening är en sådan inställning till genomförandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser hos en medlemsstat uppenbart oacceptabel. ... Genom artikel 5 i fördraget åläggs medlemsstaterna en sträng skyldighet att samarbeta för att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att fördragets mål uppnås.

(32) Enligt min mening följer av detta att i de fall då medlemsstaterna särskilt ålagts att genomföra gemenskapsrättsliga bestämmelser är dessa skyldiga att med hjälp av hela sin statsapparat, i förekommande fall även av

21 — Så redan dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, *Les Verts* mot parlamentet (Rec. 1986, s. 1339), punkt 23.

22 — Dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95 (REG 1995, s. I-4443).

23 — A. st. (ovan fotnot 22), punkt 37.

24 — A. st. (ovan fotnot 22), punkt 38.

polismakten, säkerställa att deras skyldigheter fullgörs.”²⁵

Detta gäller enligt mitt förmenande också medlemsstaternas allmänna förpliktelse enligt artikel 5 att sörja för att deras skyldigheter enligt fördraget fullgörs.

35. Av de skäl som anförts i det föregående kan därför de våldshandlingar som enskilda i Frankrike har begått mot import från andra medlemsstater — om de kan tillräknas Republiken Frankrike — inte på något sätt rättfärdigas.

IV — Republiken Frankrikes ansvar för de incidenter som har konstaterats

36. Därmed skall nu den centrala frågan i detta mål klargöras, nämligen om Republiken Frankrike kan göras ansvarig för oroligheterna och våldshandlingarna.

25 — Förslag till avgörande av den 17 oktober 1995 i mål C-52/95 (REG 1995, s. I-4445, I-4455). Generaladvokat Fencelly har ännu en gång bekräftat denna uppfattning i sitt förslag till avgörande av den 26 juni 1997 i mål C-280/95, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-259), punkt 19.

37. Den franska regeringens företrädare har under den muntliga förhandlingen vid domstolen intagit ståndpunkten att den princip som gäller i detta sammanhang är, att en medlemsstat inte är ansvarig för enskildas handlande. Principen gäller enligt både gemenskapsrätten och folkrätten. Det finns dock ett undantag från denna princip. En medlemsstat kan enligt den franska regeringens företrädare göras ansvarig för aktioner av enskilda som lyder under dess jurisdiktion, om staten har brutit mot sin ”skyldighet till uppmärksamhet och omsorg”.

38. Det förefaller i själva verket som om en stat enligt folkrätten endast kan bli ansvarig, om den med avseende på enskildas handlande har underlåtit att iakttä sin ”skyldighet att beakta den omsorg eller uppmärksamhet som omständigheterna kräver (= due diligence)”²⁶.

39. Denna fråga behöver vi enligt min mening dock inte här närmare fördjupa oss i, eftersom gemenskapsrätten genom bestämmelserna i den redan nämnda artikel 5 i fördraget tillhandahåller en norm för hur detta problem skall regleras inom gemenskapen.

26 — Jämför Astrid Epincy, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Dritter*, Baden-Baden 1992, s. 205 och följande sidor (207). Av intresse i här föreliggande sammanhang är också frågan, om Europarådets konvention till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 ålägger fördragsstaterna att ingripa aktivt för att skydda enskilda från att de rättigheter, som de är garanterade enligt fördraget, kränks av andra enskilda; jämför i detta hänseende till exempel David J. Harris/Michael O’Boyle/Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London 1995, s. 19 och följande sidor.

40. Bestämmelserna i artikel 5 ålägger först och främst medlemsstaterna en allmän "skyldighet att lojalt samarbeta och stödja" gemenskapen.²⁷ I föreliggande fall finns inget som tyder på att svaranden har brutit mot denna allmänna skyldighet. Kommissionens talan skulle därför kunna vinna framgång lika litet enbart på grund av bestämmelserna i artikel 5 som enbart på grund av bestämmelserna i artikel 30.²⁸

41. Av artikel 5 i EG-fördraget följer emellertid också särskilda förpliktelser med avseende på de skyldigheter som härleder sig ur gemenskapsrätten (artikel 5 första stycket första meningen) och med avseende på att fördragets mål skall uppnås (artikel 5 andra stycket). Om man jämför artikel 5 med artikel 30 (och med de skyldigheter som följer av den gemensamma organisationen för marknaden) framgår enligt mitt förmenande därav att medlemsstaterna är skyldiga att "vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda" för att säkerställa den fria rörligheten för varor. Denna skyldighet gäller också och i synnerhet säkerställandet av att denna rörlighet skyddas från angrepp av enskilda.

42. Denna tolkning vinner stöd både i den domstolens praxis som artikel 5 har gett upphov till och i artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget. Ifrågavarande rättspraxis gäller en konstellation, som faktiskt är en spegelbild av eller en pendang till den som föreligger i detta mål. Artiklarna 85 och 86 i

EG-fördraget rör i och för sig endast frågan hur företag, alltså *enskilda*, skall handla. Likväl är det fast rättspraxis att *medlemsstaterna* på grund av artiklarna 85 och 86 i förening med artikel 5 i fördraget inte får vidta eller bibehålla åtgärder som "kan upphäva den faktiska effekten av de konkurrensregler som gäller för företagen".²⁹ I en rad domar har domstolen klargjort att det därvid är fråga om artikel 5 *andra stycket* och den där föreskrivna *skyldigheten att avstå* från att vidta åtgärder.³⁰ Det är i dessa fall alltså fråga om förpliktelser för enskilda. För att bestämmelserna om dessa förpliktelser skall få praktisk effekt förbjuder gemenskapsrätten dock varje åtgärd av medlemsstaterna som skulle få samma ofördelaktiga verkningar för det skyddade rättsobjektet (i detta fall alltså konkurrensen) som åtgärder av enskilda. Av detta skäl är medlemsstaterna skyldiga att avstå från sådana åtgärder.

43. Denna tankegång kan tillämpas beträffande den konstellation som det här är fråga om. Artikel 30³¹ förbjuder *medlemsstaterna* att vidta åtgärder som kan sätta den fria rörligheten för varor i fara. Som föreliggande fall tydligt visar kan emellertid även *enskilda* genom sitt handlande äventyra den fria rörligheten för varor. För att säkerställa att artikel 30 får praktisk effekt är det därför erforderligt att ur fördraget härleda en skyldighet för medlemsstaterna att förhindra sådana

29 — Fast rättspraxis, jämför senast dom av den 17 juni 1997 i mål C-70/95, Sodemarc m. fl. (REG 1997, s. I-3395), punkt 41.

30 — Så till exempel i dom av den 17 november 1993 i mål C-185/91, Reiff (Rec. 1993, s. I-5801), punkt 24.

31 — För enkelhetens skull nämner jag i det följande endast denna artikel och bortser från de skyldigheter som följer av den gemensamma organisationen av marknaden.

27 — Fast rättspraxis, jämför till exempel dom av den 19 februari 1991 i mål C-374/89, kommissionen mot Belgien (Rec. 1991, s. I-367), punkt 15.

28 — Punkt 8—11.

handlingar av enskilda. Det rör sig därvid naturligen om en *skyldighet att handla*, det vill säga om en skyldighet som följer av artikel 5 *första stycket*). Denna tolkning ligger uppenbarligen också till grund för kommissionens talan, även om kommissionen inte har kommenterat detta närmare. Det förefaller mig som om Förenade kungarikets regering också delar denna uppfattning, även om det uttryckssätt som den har valt — den talar om skyldigheter som följer av artikel 30 och artikel 5 — även kan tydas på annat sätt.³²

hyran tog Garonor också ut en "genomfartsavgift" för varje fordon; avgiften var upptagen bland de allmänna villkoren i samtliga hyresavtal. Den nationella domstolen ansåg att en avsevärd del av denna avgift täckte kostnader som uppkom på grund av fullgörandet av vissa offentliga uppgifter. EG-domstolen fann däremot att uttagandet av en sådan avgift stred mot artiklarna 9 och 12 i EG-fördraget. Den omständigheten att avgiften här togs upp av ett privat företag tillmätte domstolen ingen betydelse:

44. Att en sådan tolkning ingalunda är främmande för gemenskapsrätten framgår enligt min mening indirekt av en dom som meddelades under år 1995³³. I den domen var det fråga om en av ett privat bolag (nedan kallat Garonor) bedriven fraktterminal. Inom terminalen fanns också en tullmyndighet, hos vilken man kunde klara av alla de formaliteter som normalt genomförs vid gränsövergången. Garonor hyrde ut olika lokaler, såsom kontor och hygieniska inrättningar, till transportkommissionärer. Vid sidan av

"Oavsett om denna kostnad läggs på den ekonomiska aktören med stöd av en generell rättsakt eller, som i förevarande fall, genom en rad privata avtal, utgör den alltid direkt eller indirekt en underlåtenhet av den berörda medlemsstaten att uppfylla sina finansiella skyldigheter enligt artiklarna 9 och 12 i fördraget."³⁴

Ännu mer övertygande verkar den av generaladvokaten La Pergola i nämnda mål föreslagna lösningen, enligt vilken det här inte var fråga om en sådan avgift som avses i artiklarna 9 och 12 men enligt vilken medlemsstaten åsidosatt sina skyldigheter enligt dessa artiklar jämförda med (bland annat) artikel 5 andra stycket³⁵. Domen visar i vart

32 — Det skall visserligen beaktas att även domstolen ibland använder detta uttryckssätt. I dom i målet Sodemare (ovan fotnot 29) talas till exempel i punkt 42 om en överträdelse av "artiklarna 5 och 85", trots att domstolen tydligt avser skyldigheter som följer av artikel 85 jämförd med artikel 5.

33 — Dom av den 11 augusti 1995 i mål C-16/94, Dubois och Général Cargo Services (REG 1995, s. I-2421).

34 — A. st. (ovan fotnot 33), punkt 20.

35 — Förslag till avgörande av den 18 maj 1995 (REG 1995, s. I-2423, I-2430 och I-2431).

fall att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan åläggas ansvar för enskildas handlande även inom området för den fria rörligheten för varor.

45. Den parallell till domstolens praxis avseende artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget som jag har dragit låter sig för övrigt ytterligare utvidgas. Av artiklarna 85 och 86 jämförda med artikel 5 framgår inte att en medlemsstat måste avstå från *alla* åtgärder som kan äventyra konkurrensen. Medlemsstaten bryter tvärtom endast mot dessa bestämmelser när den (vad gäller till exempel artikel 85) "föreskriver eller underlättar avtal om sådana sammanslutningar som strider mot artikel 85 eller stärker effekterna av sådana avtal eller när den berövar sin egen lagstiftning dess statliga karaktär genom att till privata ekonomiska aktörer överföra ansvaret att fatta beslut som får ingripande verkningar för ekonomin"³⁶. Sålunda kan man inte heller på det här aktuella området begära att en medlemsstat skall garantera ett visst resultat — här alltså den fria rörligheten för varor ("obligation de résultat"). Som kommissionens företrädare har anfört under den muntliga förhandlingen vid domstolen krävs emellertid åtminstone, att medlemsstaten vidtar de åtgärder som behövs för att detta mål skall uppnås. Man måste med andra ord begära att vederbörande medlemsstat vidtar "alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda", för att åstadkomma detta resultat ("obligation de moyens").

46. Det måste därför undersökas om Frankrike i detta fall har fullgjort denna skyldighet.

47. Som kommissionen har anfört förfogar en medlemsstat i en sådan situation i princip över två utvägar för att skydda den fria rörligheten av varor från angrepp från enskilda. Den har först och främst möjligheten att genom att sätta in sin ordningsmakt — särskilt polisstyrkor — direkt ingripa mot allvarliga incidenter av aktuellt slag, antingen genom att i förebyggande syfte skapa skydd för mål för sådana angrepp eller genom att sätta in sina krafter för att bekämpa angreppen så snart de börjar. Man kan så till vida i likhet med kommissionen tala om förebyggande åtgärder. En medlemsstat förfogar emellertid också över möjligheten att i efterhand ställa upphovsmännen till sådana oroligheter till svars genom att vidta straffrättsliga åtgärder. I så måtto kan man sammanfattande tala om åtgärder som kan leda till lagföring.

48. Jag är överens med kommissionen om att varken den ena eller den andra av gemenskapens institutioner kan förelägga en medlemsstat *vilka* åtgärder den konkret skall använda för att säkerställa den fria rörligheten för varor. Att besluta om detta tillkommer endast vederbörande medlemsstat själv. I det hänseendet är också vad företrädaren för den franska regeringen yttrade under den muntliga förhandlingen vid domstolen helt berättigat, nämligen att domstolen inte får inkräkta på medlemsstaternas utrymme för att bedöma frågan hur offentlig säkerhet och

36 — A. st. (ovan fotnot 29), punkt 42.

inre ordning skall upprätthållas genom att ersätta den berörda medlemsstatens bedömning med sin egen.

Förebyggande åtgärder

49. Om denna vid domstolen uttalade erinran emellertid skulle vara att förstå så, att svaranden har uppfattningen att det på detta "oerhört politiska" område — som företrädaren för den franska regeringen uttryckte sig — över huvud taget inte kan förekomma en kontroll från domstolens sida måste detta uttryckligen bestridas. Det ankommer på vederbörande medlemsstat att avgöra vilka åtgärder den vill vidta för att avvärja den fara för den fria rörligheten av varor som enskildas handlande kan medföra. Domstolen har emellertid behörighet att kontrollera, om medlemsstaten i detta hänseende har vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder. Som Förenade kungariket har anfört är det likväl riktigt, att en medlemsstats åsidosättande av de skyldigheter som åligger den på detta område endast kan förekomma i undantagsfall. För att tillgodose det utrymme för en skönsmåsig bedömning som medlemsstaterna otvivelaktigt har får man enligt min mening i själva verket endast anta att ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av artikel 30 jämförd med artikel 5 har skett, om det klart och tydligt framgår att en medlemsstat inte har vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att skydda den rörligheten för varor mot våldshandlingar av enskilda.

50. Ett sådant fall föreligger likväl här.

51. Vad först angår frågan om *förebyggande åtgärder* har kommissionen kritiserat svaranden för att ordningsmakten inte alltid har ingripit med den snabbhet och omsorg som varit påkallad. Vid incidenterna i april 1995 hade ordningsmakten till exempel delvis inte alls ingripit, vilket enligt kommissionen kan förklaras med antingen otillräckliga medel eller avsiktlig passivitet. Under den muntliga förhandlingen har kommissionen dragit fram ytterligare en incident från juni 1994, som tilldrog sig i närheten av Marseille och berörde omkring 200 demonstranter. Vid detta tillfälle ingrep inte ordningsmakten, trots att ett gott och väl tillräckligt antal poliser stod i beredskap. Kommissionen har vidare kritiserat de franska myndigheterna för att inte tillräckligt ha beaktat varningar om förestående oroligheter. Av det sagda har kommissionen dragit slutsatsen att de franska myndigheternas reaktion till sin struktur har varit otillfredsställande.

52. Svaranden har redan i sin svarsskrivelse gjort gällande att myndigheterna genom flera telegram från regeringen uppmanats att vidta alla lämpliga kontroll- och skyddsåtgärder som erfordrades för att skydda importörer och näringsidkare. De våldsamma oroligheterna har alltid fördömts av svaranden. Såvitt avser händelserna i april 1995 kunde man enligt svaranden inte förebrå de franska myndigheterna för att avsiktligt ha förhållit sig passiva. I dupliken har svaranden dessutom anfört, att svaranden i de särskilt

utsatta zonerna i landet hade ställt mobila enheter i beredskap, som vid behov skulle kunna ingripa. Företrädaren för den franska regeringen har under den muntliga förhandlingen vid domstolen ytterligare preciserat nämnda åtgärder och kompletterat uppgifterna med statistik avseende ordningsmaktens insatser.

I dupliken har svaranden anført att man hade övervägt att låta den franska ordningsmakten bevaka enskilda lastbilar vid gränsen. Under den muntliga förhandlingen har svaranden dock klargjort att ett sådant individuellt skydd skulle vara otänkbart med hänsyn till det stora antalet transporter.

53. Svaranden har särskilt hänvisat till de svårigheter som föreligger för ordningsmaktens insatser. Demonstranternas taktik att slå till överraskande och snabbt medför sålunda att ett ingripande blir ytterst svårt. Attacken i Salon de Provence den 3 juni 1995 varade till exempel tio minuter, och angriparna tog omgående till flykten. Dessutom visade denna händelse att demonstranterna var ovanligt rörliga. Dessa två omständigheter sammantagna och den stora obalansen mellan demonstranterna och polismakten gjorde enligt svaranden ett ingripande omöjligt och lämnade inte tid för att tillkalla förstärkning.

54. Slutligen har svaranden hävdade att polismyndigheterna måste ha möjlighet att göra en skönsmässig bedömning, när de fullgör sin intrikata uppgift att värna offentlig ordning och säkerhet. De måste nämligen kunna underlåta att ingripa mot oroligheter av detta slag, om ett ingripande skulle orsaka ännu större eller allvarigare risker för rättsobjekten. Denna befogenhet har de franska domstolarna i praxis accepterat.

55. Alla dessa argument vederlägger enligt min mening inte kommissionens påståenden.

56. Som kommissionens företrädare helt riktigt har gjort gällande under den muntliga förhandlingen, kommer det inte an på omfattningen av de polisstyrkor som står i beredskap utan på om dessa faktiskt också har ingripit. Att instruktioner har utfärdats — vilket inte bestrids av kommissionen — betyder inte heller något. Utslagsgivande är i stället om och när dessa instruktioner har följts.

57. I detta hänseende talar dock ett stort antal omständigheter för att svaranden inte har vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder.

58. Både Konungariket Spanien och Förenade kungariket har med rätta påpekat att de våldsamma oroligheterna tilldrar sig sedan mer än tio år tillbaka. Av redogörelsen för de faktiska omständigheterna framgår att oroligheterna framför allt inträffar under vissa månader. Vissa orter förefaller också vara särskilt känsliga. Det är överraskande att en stat som Republiken Frankrike inte anser sig kunna effektivt förebygga sådana oroligheter. Detta gäller i synnerhet med tanke på den omständigheten, att kommissionen under årens lopp flera gånger har uppmanat svaranden att energiskt ingripa mot oroligheterna. Förhandlingen vid domstolen har för övrigt — även om detta naturligtvis saknar materiell betydelse för föreliggande mål — klargjort att situationen intill denna dag inte har förändrats. Företrädaren för den spanska regeringen har räknat upp en lång rad ytterligare, motsvarande incidenter, som har tilldragit sig under de senaste veckorna.

som händelsen i Salon de Provence utan två och en halv timme. Uppenbarligen var de av svaranden nämnda specialstyrkorna inte på plats. Skulle det verkligen ha varit omöjligt att ingripa med de polisstyrkor som stod till förfogande eller att — i förekommande fall — tillkalla förstärkning? Två veckor senare utfördes en ny attack på samma ställe. Den närvarande ordningsmakten ingrep inte effektivt.³⁸ Hade de inte möjlighet att hålla demonstranterna stången? En tidningsartikel från juni 1994 visar att ett avsevärt antal poliser var närvarande vid incidenter i närheten av Marseille utan att ingripa. Av vilka skäl avhöll sig dessa poliser från att ingripa? På alla dessa frågor — och de berör endast några av incidenterna — har svaranden inte gett något svar.

59. De svårigheter vid bekämpandet av sådana oroligheter som svaranden har beskrivit existerar definitivt, och de bestrids inte heller av kommissionen. Det kan emellertid inte på allvar göras gällande att dessa svårigheter i samtliga fall skulle omöjliggöra ett effektivt ingripande av ordningsmakten. Det är kanske inte någon tillfällighet att svaranden har lämnat uttryckliga uppgifter endast beträffande en av de av kommissionen omnämnda incidenterna — nämligen den som inträffade den 3 juni 1995 i Salon de Provence. Låt oss se på övriga incidenter. Den 19 april 1994 genomförde 150 personer en attack vid vägavgiftsstationen St. Jean de Védas.³⁷ Detta anfall varade inte tio minuter

60. Det skall dessutom särskilt beaktas att myndigheterna i åtminstone ett av de av kommissionen nämnda fallen i förväg fått kännedom om de förestående oroligheterna. Detta framgår, enligt vad kommissionen har anfört, av en skrivelse av den 18 april 1994, enligt vilken protestaktioner skulle äga rum redan följande dag; uppgiften har inte bestritts av svaranden. I detta hänseende är den av kommissionen citerade skrivelsen av den 6 maj 1994, i vilken de franska myndigheterna påstod att dessa oroligheter var "svåra att förutse", i sanning anmärkningsvärd. För övrigt skall än en gång påpekas att

37 — Se punkt 4 i de under punkt 2 ovan skildrade faktiska omständigheterna.

38 — Se punkt 5 i de under punkt 2 ovan skildrade faktiska omständigheterna.

det här inte rör sig om isolerade incidenter utan om oroligheter vilka — som företrädaren för den spanska regeringen formulerade det under den muntliga förhandlingen — upprepades vid samma tidpunkt år efter år.

dess oroligheter? Det skall här för säkerhets skull konstateras att svaranden inte har bestritt att yttrandet i fråga faktiskt har fällts. På min fråga under den muntliga förhandlingen inför domstolen har företrädaren för den franska regeringen inte ansett sig kunna kommentera yttrandet.

61. Svarandens påstående att svaranden i föreliggande fall vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder bekräftas inte heller av den franska regeringens betecende. Svaranden har inte nämnt något offentligt uttalande varigenom den franska regeringen fördömt ifrågasatt händelser. Företrädaren för svaranden har under den muntliga förhandlingen bara påpekat, att den franske presidenten i samband med Europeiska rådets sammanträde i Noordwijk ³⁹ till den spanske premiärministern offentligt framförde en ursäkt för de ifrågasatt händelserna. Kommissionen har i sin ansökan till domstolen nämnt ett uttalande av den dåvarande franske jordbruksministern, enligt vilket denne visserligen tog avstånd från händelserna men inte fann anledning att ordningsmakten skulle ingripa för att förhindra dem. ⁴⁰

Effekten av de instruktioner till myndigheterna som svaranden har nämnt kan på grund av detta uttalande ifrågasättas. Kunde man, mot bakgrund av regeringens tystnad eller nämnda uttalande som uttryck för inställningen hos en medlem av regeringen, verkligt förvänta sig att de underordnade myndigheterna med full energi skulle ingripa mot

62. Jag instämmer emellertid i svarandens uppfattning att polisen kan underlåta att ingripa med våld mot svåra oroligheter av detta slag, om ingripandet skulle utsätta den inre ordningen och säkerheten för ännu större risker. Även kommissionen accepterar denna princip, som enligt min mening är en allmän princip inom lagstiftningen för polis och ordningsmakt. Kommissionen har dock med rätta påpekat att domstolen i den rättspraxis, som artikel 36 i EG-fördraget gett upphov till, alltid har ställt stränga krav för att godta att skyddet av inre ordning och säkerhet skall få motivera att den fria rörligheten för varor hindras. Bevisbördan i detta hänseende åvilar medlemstaten. Så har domstolen till exempel i den av kommissionen åberopade domen i målet Cullet mot Leclerc ogillat en argumentation om behov av sådant skydd, enligt vilken i annat fall "häftiga reaktioner" av vissa näringsidkare var att vänta, med motiveringen att den franska regeringen inte hade visat, att en ändring av de franska bestämmelserna så att de överensstämde med gemenskapsrätten, skulle få "följder för den offentliga ordningen och säkerheten som den trots de medel som står till dess förfogande

39 — Det Europeiska rådet sammanträdde den 23 maj 1997.

40 — Jämför punkt 14 i den i punkt 2 återgivna texten.

inte kunde bemästra”⁴¹. Detta resonemang kan inte tillämpas på det här aktuella fallet.

lita på EEG-fördragets fyra grundläggande friheter. I stället för EEG-fördraget och de gemenskapliga (...) institutionerna skulle då privata intressegrupper kunna bestämma friheternas omfattning. I dylika fall kräver principen om offentlig ordning tvärtom att statsapparaten effektivt ingriper mot sådana kaotiska förhållanden.”⁴²

63. Kommissionen har också helt riktigt hävdad att sådana skäl kan godtas endast i enstaka fall, inte helt allmänt. I annat fall skulle den paradoxala konsekvensen inträffa att något som sätter den inre säkerheten och ordningen i fara (i detta fall de svåra oroligheterna) måste accepteras och tas med i beräkningen just för att skydda dessa rättsobjekt. I detta sammanhang kan jag bara ansluta mig till den åsikt som framförts av generaladvokaten VerLoren Van Themaat, vilken också kommissionen åberopade vid den muntliga förhandlingen:

64. Svaranden har för övrigt åberopat, att polismyndigheternas befogenhet att i förekommande fall underlåta att ingripa mot oroligheterna uppvägs av den skadeersättning, som den franska staten ger till dem som har fallit offer för ifrågavarande incidenter. Det är därvid enligt svaranden fråga om en ersättningskyldighet som grundar sig på en föreskrift i lag men inte är villkorad av något vållande av de statliga myndigheterna. Totalt har för åren 1993—1995 redan 17 miljoner FRF betalats.

”Jag skulle vilja tillfoga att det enligt de sista årens erfarenheter (särskilt inom ramen för det fransk-italienska vinkriget) skulle leda till oacceptabla följder om man skulle godta oroligheter som motiv för hinder för den fria rörligheten för varor. Om gatublockader och andra kampmedel av intresseorganisationer, som känner sig hotade genom import och försäljning av vissa billiga produkter eller genom tillhandahållande av tjänster till gynn-sammare priser eller genom gästarbetare eller genom utländska etableringar, skulle ges berättigande, skulle man inte längre kunna

65. Denna aspekt kan avhandlas mycket kort. Även företrädaren för den franska regeringen har under den muntliga förhandlingen vid domstolen medgett, att denna skadeersättning ingalunda är ett medel för att gottgöra begränsningarna av den fria rörligheten med varor. Det var enligt vederbörande emellertid ett tecken på den goda vilja, som svaranden flera gånger under förfarandet gett uttryck för. Här kan lämnas därhän

41 — Dom av den 29 januari 1985 i mål 231/83 (Rec. 1985, s. 305) punkterna 32 och 33.

42 — Förslag till avgörande av den 23 oktober 1984 i mål 231/83 (Rec. 1985, s. 306, 312).

om ersättning beviljas för alla uppkomna skador, vilket särskilt den spanska regeringen med tanke på följdskadorna har betvivlat.⁴³ Som kommissionen med rätta har anfört kan den skadeersättning som den franska staten utger också få negativa följder. Det ligger nämligen mycket nära till hands att man därigenom hos upphovsmännen till oroligheterna väcker eller förstärker intrycket att de inte ställs till ansvar för sina gärningar. Skadorna ersätts ju av staten, inte av dem. Om detta skulle bli en uppmuntran för dem att upprepa gärningarna skulle de — i och för sig utan tvivel välmenande — bestämmelserna i praktiken få de "perverse konsekvenser" som kommissionen antar.

66. Under dessa omständigheter kan man enligt min mening knappast tvivla på att svaranden har underlåtit att vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att förebygga eller omedelbart bekämpa de svåra oroligheterna. För att förebygga missförstånd får jag här än en gång erinra om att vad som begärs av svaranden inte är ett absolut skydd av den fria rörligheten för varor. Det är naturligtvis omöjligt för en medlemsstat att helt skydda import från andra medlemsstater från angrepp av enskilda. Som Förenade kungarikets regering med rätta har anfört kan man dessutom inte begära av en medlemsstat, att

den skall använda obegränsade medel för att åstadkomma ett sådant skydd. Begäras kan dock att en medlemsstat i detta hänseende vidtar nödvändiga och lämpliga åtgärder. I detta hänseende brister det i föreliggande fall.

67. I dupliken har svaranden hävdat att svaranden i föreliggande fall, precis som vid jämförbara överträdelser av nationell lagstiftning av "liknande art och betydelse", har vidtagit åtgärder för att hindra (och bestraffa) ifrågavarande incidenter. Det är inte lätt att se vilka jämförbara faktiska förhållanden svaranden här har i tankarna. Om svaranden emellertid härmed avser att göra en hänvisning till det sätt på vilket de franska myndigheterna har reagerat på protestaktioner som vissa intressegrupper företagit mot den egna regeringen⁴⁴ måste detta bestridas. Artikel 30 i EG-fördraget (i förekommande fall i förening med artikel 5) ålägger medlemsstaterna att skydda den fria rörligheten för varor. Villkoren för denna fria rörlighet för varor måste likväl i alla medlemsstater vara bestämda av fördraget och därmed alltså desamma. En medlemsstat kan därför inte åberopa sin interna politik och nationella särförhållanden som motivering för att hindra den fria rörligheten för varor. I annat fall skulle innehållet i bestämmelserna om den fria rörligheten för varor inte länge vara bestämt av fördraget utan av respektive medlemsstats politik.

43 — Därmed avses till exempel de skador som följer av att näringsidkare i andra medlemsstater på grund av osäkerhet om leveransen har anlitat andra leverantörer.

44 — Här kan från senaste tid crinras om till exempel lastbilschaufförernas strejk.

Åtgärder för att lagföra de skyldiga

68. Kommissionen anser att en medlemsstat i ett sådant fall som det här är fråga om skulle kunna uppfylla den skyldighet som följer av artikel 30 jämförd med artikel 5 genom att vidta effektiva åtgärder för att de skyldiga skall kunna lagföras. Om det nämligen visar sig alltför omständligt att medelst förebyggande åtgärder nå ett tillfredsställande resultat måste vederbörande medlemsstat enligt kommissionen sörja för att det verkligen blir fråga om lagföring.

69. Enligt min mening skulle det dock vara otillräckligt om en medlemsstat tillåter oroligheter av ifrågavarande art och endast inskränker sig till att vidta straffrättsliga åtgärder. En sådan tolkning skulle inte göra rättvisa åt den fria rörligheten för varor (och övriga grundläggande friheter). Även om man godtar kommissionens — för svaranden mera gynnsamma — åsikt måste man emellertid finna kommissionens talan befogad. Svaranden har nämligen inte heller såvitt avser åtgärder för att lagföra gärningsmännen gjort allt som är erforderligt och lämpligt för att uppfylla sina skyldigheter.

70. Kommissionen anser att behöriga franska myndigheter inte har genomfört tillräckliga sanktioner för de oroligheter som det här är fråga om. Såvitt avser de gärningar som begicks under tiden från april till och med augusti 1993 förekom endast en enda

förundersökning, och denna lades dessutom ned. I sin ansökan till domstolen har kommissionen hävdad att motsvarande gäller även såvitt avser incidenterna vid de senare tidpunkterna. Totalt sett har det bara getts en enda dom (vilken dock samtidigt berörde flera personer).

71. Svaranden har till sitt försvar invänt att det är svårt att få fram en tillräcklig grund för ett åtal. I dupliken har svaranden anfört att ifrågavarande incidenter systematiskt har undersökts. Om likväl endast få åtal har lett till dom beror detta på att saken som sådan är förknippad med vissa svårigheter. Det är enligt svaranden nämligen mycket svårt att fastställa de deltagandes identitet eller att bevisa att de verkligen deltagit i de åtalade gärningarna. I detta hänseende måste beaktas, att presumptionen för att den anklagade är oskyldig gäller i Frankrike och att man alltid måste konstatera en persons individuella ansvar för en viss gärning. Även i fråga om andra i Frankrike begångna brott av kollektiv art möter enligt svaranden samma svårigheter att få tillräcklig grund för ett åtal.

72. Under den muntliga förhandlingen vid domstolen har företrädaren för den franska regeringen meddelat att sedan år 1994 ytterligare sex personer har dömts eller blivit föremål för förundersökning.

73. Som Förenade kungariket med rätta har anmärkt är visserligen ännu större återhållsamhet påkallad vid prövningen av frågan, om tillräckliga åtgärder för lagföring har

vidtagits i föreliggande fall, än av frågan, om tillräckliga förebyggande åtgärder har vidtagits. Det är här ju inte fråga om den av instruktioner bundna åklagarmyndigheten utan i slutänden om självständiga domstolar. Jag anser likväl att svaranden inte heller i detta hänseende har tillgripit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att skydda den fria rörligheten för varor mot våldshandlingar av enskilda.

74. Både kommissionen och de båda intervenienterna på kommissionens sida har med rätta påpekat att många av de här ifrågakörande incidenterna har dokumenterats genom filmning. Den spanska regeringen har fogat några av dessa filmer till sitt skriftliga yttrande. Den av svaranden framförda åsikten, att det därvid handlar om bevismedel som, tagna för sig, inte utgör juridiskt bindande bevis, är riktig. Man frågar sig emellertid varför endast ett ringa antal åtal har väckts trots att dessa indicier förelåg.

75. Dessa frågor skärps ytterligare, när man betänker att enligt kommissionens, av svaranden oemotsagda, uppgifter de personer som deltagit i våldshandlingarna ofta inte har gjort sig något besvär med att dölja sin identitet. För övrigt fanns det vid olika tillfällen polisstyrkor på plats, som inte alls eller inte effektivt ingrep för att hindra våldshandlingarna. Man måste i likhet med kommissionen

fråga sig varför dessa poliser då åtminstone inte gjorde mer för att gripa förövarna eller åtminstone säkra tillräckliga bevis som skulle ha möjliggjort ett åtal.

76. Om det vid dessa överväganden snarast är fråga om allmänna funderingar kvarstår likväl en omständighet, som i vart fall visar att svaranden inte heller i detta hänseende har gjort tillräckligt. Av redogörelsen för de faktiska omständigheterna framgår att hotellser har uttalats och även förverkligats av enskilda personer och organisationer, till exempel "Coordination rurale". Kommissionen har med rätta anfört att dessa personer var kända av myndigheterna eller kunde identifieras av dessa. Åtminstone såvitt avsåg dessa personer kunde de av svaranden beskrivna svårigheterna därför inte ha någon stor betydelse. Likväl har av allt att döma inte heller i detta avseende mycket företagits.

Frågan om lagföring för dessa gärningar har därför inte heller drivits med erforderligt eftertryck av de franska myndigheterna.

77. Kommissionens talan är på grund av det anförda i sin helhet befogad.

78. Beslutet om rättegångskostnaderna följer av artikel 69.2 och 69.4 i domstolens rättegångsregler.

C — Förslag till avgörande

79. Jag föreslår på grund av det anförda att domstolen skall fastslå att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt den gemensamma organisationen för marknaden för jordbruksprodukter och enligt artikel 30 jämförd med artikel 5 i EG-fördraget genom att inte ha vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att hindra att enskildas handlande hindrar den fria rörligheten för frukt och grönsaker.

Jag föreslår vidare att domstolen skall förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för de kostnader som har förorsakats Konungariket Spanien och Förenade kungariket. Dessa medlemsstater skall bära sina kostnader.