

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

14. september 1995 *

I sag T-571/93,

Lefebvre frères et sœurs SA, Douai (Frankrig),

Fructifruit GIE, Barentin (Frankrig),

Association des mûrisseurs indépendants, Dieppe (Frankrig),

Star fruits C^{ie} SA, Bruxelles,

ved advokaterne Jean-Philippe Kunlin og Jean-Paul Montenot, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Arendt og Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøgere,

* Processprog: fransk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og Marc de Pauw, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved sous-directeur de la direction des affaires juridiques Catherine de Salins, og secrétaire des affaires étrangères Nicolas Eybalin, begge Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

intervenient,

angående en påstand om erstatning i medfør af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne D.P.M. Barrington og A. Saggio,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 10. maj 1995,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgerne, Lefebvre frères et soeurs SA, Fructifruit GIE (firmasammenslutning bestående af selskaberne Lefebvre frères et soeurs, Établissements Soly import, Francor, Mûrisséries du Centre og Mûrisserie française), Association des mûrisseurs indépendants (AMI) og Star fruits C^{ie} SA (herefter »sagsøgerne«), driver bananmodningsvirksomhed.

- 2 Før den fælles markedsordning for bananer blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 (EFT L 47, s. 1), kunne forholdene for bananmarkedet i Fællesskabet beskrives på følgende måde. Medlemsstaternes bananforbrug blev dækket af tre forsyningskilder: bananer produceret inden for Fællesskabet (herefter »fællesskabsbananer«), bananer produceret i nogle af de stater, hvormed Fællesskabet havde indgået Lomé-konventionen (herefter »AVS-bananer«), og bananer produceret i andre stater (herefter »bananer fra dollar-zonen«).

- 3 Fællesskabsbananerne produceres navnlig på De Kanariske Øer og i de franske oversøiske departementer Guadeloupe og Martinique samt i mindre omfang på Madeira, Azorerne, Kreta og i Algarve og Lakonien. Denne produktion dækkede ca. 20% af fællesskabsforbruget.

- 4 AVS-bananerne importeres hovedsagelig fra visse afrikanske stater, f.eks. Cameroun og Côte d'Ivoire, og fra visse øer i Det Karibiske Hav, f.eks. Jamaica og Windward Islands. Importen fra Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet dækkede ca. 20% af fællesskabsforbruget.

- 5 Bananerne fra dollar-zonen hidrører navnlig fra visse mellem- og sydamerikanske lande, i første række Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras og Panama. Denne produktion dækkede ca. 60% af fællesskabsforbruget.

- 6 Der er væsentlig forskel mellem prisen på fællesskabsbananer, på AVS-bananer og på bananer fra dollar-zonen. I Frankrig var prisen i 1986 f.eks. 653 ECU pr. ton for bananer fra Antillerne, 612 ECU for AVS-bananer og 525 ECU for bananer fra dollar-zonen. Prisdifferencen skyldes de lavere produktionsomkostninger i

dollar-zonen, dels på grund af et lavere lønniveau, og dels et fortrinligt produktions- og distributionsnet med store virksomheder med stordriftsfordele og det mest moderne udstyr.

- 7 Bananer hidrørende fra AVS-staterne er inden for rammerne af de successive Lomé-konventioner blevet fritaget for told og kvantitative restriktioner. Toldordningen for AVS-bananer kunne imidlertid ikke alene sikre afsætningen af AVS-bananeerne i Fællesskabet på grund af de store prisforskelle mellem disse bananer og bananeerne fra dollar-zonen. Afsætningen blev derfor sikret gennem opretholdelsen af nationale, kvantitative restriktioner over for direkte indførsel fra andre tredjelande end AVS-staterne og gennem forholdsregler i henhold til EF-traktatens artikel 115 over for indirekte indførsel fra de samme lande.
- 8 De tolv medlemsstater havde forskellige former for markedsordninger. Frankrig, Spanien, Grækenland og Portugal anvendte former lige fra en national »ordning« til lukning af markedet. Fra 1988 gjorde Frankrig, Grækenland, Det Forenede Kongerige og Italien brug af traktatens artikel 115 med henblik på at beskytte dels deres nationale produktion, dels indførslen fra AVS-staterne, som traditionelt var disse medlemsstaters leverandører.
- 9 I fem medlemsstater (Nederlandene, Belgien, Danmark, Irland og Luxembourg) var der ingen særlige indførselsrestriktioner for bananer fra dollar-zonen, men kun en konsolideret told på 20% inden for rammerne af GATT i forhold til tredjelande.
- 10 Forbundsrepublikken Tyskland, der er Fællesskabets største importør, anvendte heller ikke kvantitative restriktioner og havde toldfritagelse med hjemmel i den protokol, der er bilag til den gennemførelseskonvention vedrørende de oversøiske

landes og territoriers associering med Fællesskabet, som er bilagt EF-traktaten. Forbundsrepublikken importerede udelukkende fra latinamerikanske lande.

- 11 Eftersom sagsøgerne er erhvervsdrivende på det franske bananmarked, vedrører sagsanlægget udelukkende dette. Det franske bananmarked var mere eller mindre fuldstændigt forbeholdt den nationale produktion, dvs. bananer fra Martinique og Guadeloupe, og produktionen fra to AVS-stater: Côte d'Ivoire og Cameroun. Siden 1932 havde der været en markedsbeskyttelsesordning.

- 12 Såfremt disse produktionsområder ikke var tilstrækkelige til at forsyne det franske marked, kunne Comité interprofessionnel bananier de l'Union française, et organ, som koordinerer produktionen og efterspørgselen på markedet, åbne et importkontingent for bananer enten fra lande inden for Fællesskabet eller fra tredjelande. Retten til at importere bananer under kontingentet var underlagt et krav om importlicens.

- 13 Under disse omstændigheder (se præmis 6 og 7) anmodede Den Franske Republik den 30. april 1987 i medfør af traktatens artikel 115 Kommissionen om tilladelse til fra fællesskabsbehandling at undtage bananer fra dollar-zonen og AVS-staterne — bortset fra Frankrigs traditionelle leverandører — som var bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat. Kommissionen vedtog den 8. maj 1987 en beslutning gældende til 30. april 1988, hvorefter Den Franske Republik fik tilladelse til at undtage bananer fra dollar-zonen fra fællesskabsbehandling, dvs. bananer fra følgende lande: Bolivia, Canada, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panama, Filippinerne, De Forenede Stater, Venezuela, Honduras og Mexico. Kommissionen nægtede imidlertid at efterkomme Den Franske Republiks anmodning, for så vidt den vedrørte bananer fra AVS-stater, bortset fra Frankrigs traditionelle leverandører.

- 14 Kommissionens beslutning af 8. maj 1987 var genstand for et søgsmål anlagt af Lefebvre frères et soeurs den 7. juli 1987. Domstolen afviste sagen (Domstolens dom af 14.2.1989, sag 206/87, Lefebvre mod Kommissionen, Sml. s. 275).
- 15 Kommissionen havde forbeholdt sig ret til at ændre beslutningen af 8. maj 1987, når der forelå markedsoplysninger, hvorefter efterspørgslen på det franske marked for bananer fra de pågældende tredjelande oversteg 15 000 tons. Den franske regering meddelte i oktober 1987 Kommissionen, at dette var tilfældet. Kommissionen vedtog den 27. oktober 1987 en ændringsbeslutning til beslutningen af 8. maj 1987, hvorefter mindst 25% af den mængde bananer, der blev importeret for at dække den efterspørgsel på det franske marked, som ikke blev dækket af den nationale produktion og indførslen fra AVS-staterne, skulle forbeholdes importører, der ville indføre bananer fra dollar-zonen, som var bragt i fri omsætning i de øvrige medlemsstater.
- 16 Kommissionen vedtog således mellem den 8. maj 1987 og den 30. juni 1993 følgende ti beslutninger med hjemmel i artikel 115, hvorved Den Franske Republik blev bemyndiget til fra fællesskabsbehandling at udelukke bananer fra tredjelande i dollar-zonen eller AVS-stater, som var bragt i fri omsætning i de øvrige medlemsstater:
- beslutning af 8. maj 1987 (som nævnt ændret den 27.10.1987), af 5. maj 1988, af 19. juli 1988, af 23. juni 1989, af 27. juni 1990, af 28. juni 1991, af 29. juni 1992 og af 28. december 1992 vedrørende bananer fra dollar-zonen
 - beslutning af 4. december 1992 vedrørende bananer fra Cameroun og Côte d'Ivoire
 - beslutning af 5. maj 1993 vedrørende bananer fra AVS-staterne.

- 17 Med undtagelse af beslutningen af 4. december 1992, som havde gyldighed i 28 dage, gik beslutningernes gyldighedsperiode fra to måneder til et år.
- 18 Sagsøgerne anlagde den 4. december 1992 sag ved en fransk retsinstans med påstand om erstatning for den skade, som de havde lidt ved den franske administrations afslag på at udstede bananimportlicenser. Tribunal administratif de Paris fastslog den 29. juni 1994, at den franske stat var erstatningspligtig, fordi den den 18. juni 1991, den 30. september 1991 og den 10. december 1991 havde afslået at udstede importlicenser på bananer fra Belgien, som hidrørte fra Den Dominikanske Republik og Jamaica, skønt dette afslag ikke var omfattet af de beslutninger, som Kommissionen havde truffet med hjemmel i traktatens artikel 115. Før endelig dom anordnede retten imidlertid supplerende bevisoptagelse.
- 19 Den 13. februar 1993 vedtog Rådet forordning nr. 404/93 om den fælles markedsordning for bananer.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. december 1993 har sagsøgerne anlagt denne erstatningssag. Ved kendelse afsagt af formanden for Anden Afdeling den 6. maj 1994 fik Den Franske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Sagsøgernes replik blev afvist som for sent indkommet. Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 3. august 1994, hvor sagsøgerne indgav deres bemærkninger til intervenientens indlæg.

21 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Parterne er dog blevet anmodet om at besvare en række spørgsmål og at fremlægge en række dokumenter.

22 Retsmødet fandt sted den 10. maj 1995. Parterne afgav indlæg og besvarede de af Retten stillede spørgsmål.

23 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen ved de foranstaltninger, den har vedtaget vedrørende det franske bananmarked, har forvoldt sagsøgerne tab i strid med EF-traktatens bestemmelser.

— Kommissionen tilpligtes at erstatte det tab, som sagsøgerne og deres medlemmer har lidt, og følgelig udrede følgende erstatninger med forbehold af efterfølgende regulering:

a) Lefebvre frères et soeurs:

261 458,98 ECU

b) Fructifruit GIE:

825 000 ECU

c) Association des mûrisseurs indépendants (AMI):

825 000 ECU

d) Star fruits C^{ie}:

31 249 497 ECU

e) Soly import:

2 387 606 ECU

f) Francor:

439 975,64 ECU

g) Mûrisséries du Centre:

448 794,22 ECU

h) Mûrisserie française:

572 373,51 ECU.

— Subsidiært, såfremt Retten ikke finder, at den har tilstrækkelige oplysninger om den skade, som hver af sagsøgerne har lidt, og om dennes omfang, at Retten bestemmer, at der for Kommissionens regning skal indhentes en sagkyndig erklæring.

— Kommissionen dømmes til at betale alle sagens omkostninger.

24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, for så vidt den vedrører erstatning for tab, som påstås lidt ved Kommissionens handlinger eller undladelser før 1. december 1988.

— Kommissionen frifindes for den erstatningspåstand, der er fremsat af Lefebvre frères et soeurs og de andre sagsøgere.

— Sagsøgerne dømmes til at betale sagens omkostninger.

25 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstand:

— Kommissionen frifindes for den erstatningspåstand, der er fremsat af Lefebvre frères et soeurs og de andre sagsøgere.

Formaliteten

- 26 Som Kommissionen med rette har understreget, forældes krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, i medfør af artikel 43 i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. Nærværende sag blev anlagt den 2. december 1993. Med henvisning til procesfristernes forlængelse under hensyn til afstanden, jf. artikel 101 og 102 i procesreglementet for Retten i Første Instans, må sagen med hensyn til Lefebvre frères et soeurs, Fructifruit GIE og AMI afvises, for så vidt angår godtgørelse for skade, som er lidt før den 25. november 1988, og med hensyn til Star fruits C^{ie} SA for så vidt angår godtgørelse for den skade, som er lidt før den 29. november 1988.

Realiteten

- 27 Før sagsøgernes anbringender undersøges, findes det nyttigt at understrege de principper, som ifølge Domstolens og Rettens praksis gælder for spørgsmålet om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold. I medfør af EF-traktatens artikel 215, stk. 2, forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, der bebrejdes institutionerne, skal være retsstridig, at der foreligger et økonomisk tab, og at der er årsagsforbindelse mellem adfærden og den påberåbte skade (Domstolens dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 25, org. ref.: Rec. s. 325, og af 2.7.1974, sag 153/73, Holtz og Willemsen mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 675).

I — Ansvarsgrundlaget

- 28 Til støtte for erstatningspåstandene har sagsøgerne fremsat fem anbringender for at bevise, at Kommissionen har udvist en retsstridig adfærd. Disse anbringender er, at der er sket en tilsidesættelse af henholdsvis EF-traktatens artikel 38, stk. 4, og artikel 43, stk. 2, på grund af den forsinkelse, hvormed Kommissionen forelagde Rådet

sine forslag til forordning om markedsordning for bananer, og en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 115, af EF-traktatens artikel 155 og 169, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og endelig af princippet om ligebehandling.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 38, stk. 4, og artikel 43, stk. 2, på grund af den forsinkelse, hvormed Kommissionen har forelagt Rådet sine forslag til forordning om markedsordning for bananer

Parternes argumentation

- 29 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ved indtil den 7. august 1992, længe efter overgangsperiodens udløb, at undlade at stille forslag om gennemførelsen af en fælles markedsordning inden for banansektoren har tilsidesat såvel traktatens artikel 38, stk. 4, hvori der stilles krav om udformningen af en fælles landbrugspolitik for medlemsstaterne, som traktatens artikel 43, stk. 2, hvori Kommissionen forpligtes til at fremlægge forslag vedrørende udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik. Sagsøgerne tilføjer, at denne undladelse er særligt alvorlig i betragtning af, at det indre marked skulle være gennemført den 31. december 1992.
- 30 Kommissionen har anerkendt, at der skete alvorlige forsinkelser under gennemførelsen af en fælles markedsordning for bananer. Institutionen understreger imidlertid, at det på grund af forskellige og ofte modstridende interesser var vanskeligt at gennemføre en fælles politik inden for banansektoren, og erklærer, at når institutionen endelig blev i stand til at handle, skyldtes det udelukkende den pression, der lå i den i den europæiske fælles akt angivne udløbsdato samt i forøgelsen af bananproduktionen i Fællesskabet — efter Spaniens tiltræden — i form af bananer fra De Kanariske Øer.

- 31 Kommissionen tilføjer, at selv om det måtte blive fastslået, at den har begået en fejl, er fejlen ikke tilstrækkeligt kvalificeret til at kunne medføre institutionens ansvar uden for kontraktforhold, når henses til indholdet af bestemmelserne i traktatens artikel 38, stk. 4, og artikel 43, stk. 2, og Domstolens praksis vedrørende traktatens artikel 215, stk. 2 (Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org. ref.: Rec. s. 975, af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, Bayerische HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, af 5.12.1979, forenede sager 116/77 og 124/77, Amylum og Tunnel Refineries mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3497, og af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061).

Rettens bemærkninger

- 32 Retten bemærker, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at rækkevidden af artikel 215, stk. 2, er blevet nærmere fastlagt, således at Fællesskabet, når det drejer sig om generelle retsakter, der bygger på et økonomisk-politisk valg, alene kan ifalde ansvar, såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Nærmere bestemt kan Fællesskabet kun ifalde ansvar i en retlig sammenhæng som den foreliggende, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (se navnlig den nævnte dom i sagen Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen).
- 33 Retten bemærker ligeledes, at Domstolen i dom af 22. maj 1985, Parlamentet mod Rådet (sag 13/83, Sml. s. 1513), under et passivitetssøgsmål mod en institution i medfør af EØF-traktatens artikel 175 har kendt for ret, at omfanget af de vanskeligheder, som institutionen må overvinde for at opfylde sin forpligtelse i medfør af traktaten, ikke kunne tages i betragtning. Domstolen tilføjede imidlertid, at Rådet under de foreliggende omstændigheder havde en skønsbeføjelse, og at undladelsen af at indføre en fælles politik, som bestemt i traktaten, ikke nødvendigvis betød, at der forelå en passivitet af et så bestemt indhold, at den var undergivet Domstolens kontrol i henhold til artikel 175.

- 34 Det er i lyset af disse principper, at der må tages stilling til, om Kommissionen har begået en fejl, der kan medføre, at institutionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold.
- 35 Som det fremgår af Kommissionens argumentation, skulle en fælles markedsordning og en fælles handelspolitik på bananområdet have været indført ved overgangsperiodens afslutning, dvs. den 1. januar 1970. Til trods for denne frist er Kommissionens forslag om en fælles markedsordning for bananer først blevet fremlagt for Rådet den 7. august 1992, og forordning nr. 404/93 er først blevet vedtaget af Rådet den 13. februar 1993.
- 36 Det må imidlertid anerkendes, at der var alvorlige vanskeligheder forbundet med at indføre en fælles politik på bananområdet. Disse vanskeligheder skyldtes dels, at de tolv medlemsstater havde forskellige markedsordninger, før forordning nr. 404/93 blev vedtaget (se præmis 8, 9 og 10), dels de forskellige involverede interesser, nemlig hensynet til de forskellige produktionsområder inden for Fællesskabet, forpligtelserne over for AVS-staterne, forpligtelserne i medfør af GATT, forbrugerinteresser, interesser hos virksomheder i Fællesskabet, hos producenter i Latinamerika og endelig de økonomiske interesser inden for Fællesskabet.
- 37 Det bemærkes, at den forsinkelse, som bebrejdes Kommissionen, vedrører vedtagelsen af en generel retsakt, der er karakteriseret ved udøvelsen af vide skønsmæssige beføjelser, og at det ifølge den fremgangsmåde, som er fastlagt i traktaten, er op til Kommissionen selv at bestemme, hvornår dens lovgivningsforslag skal udarbejdes og fremlægges.
- 38 Retten finder, at Kommissionen ikke bør hindres i at udøve sin lovgivningskompetence ved udsigten til erstatningssager, hver gang institutionen kan beslutte at

frem sætte forslag til generelle foranstaltninger. Såfremt en forsinkelse fra Kommissionens side med at fremsætte lovgivningsforslag i sig selv kunne danne grundlag for et erstatningssøgsmaal, ville det udgøre en alvorlig hindring for denne institutions ret til at udøve sit skøn i forbindelse med dens lovgivningsmæssige beføjelser.

- 39 Under disse omstændigheder finder Retten, at Kommissionen ikke — ved at forsinke fremlæggelsen af et forslag om fælles markedsordning for bananer — åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser.
- 40 Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, må formålet med og rækkevidden af traktatens artikel 38, stk. 4, og artikel 43, stk. 2, som påberåbt af sagsøgerne, undersøges.
- 41 Som det navnlig fremgår af de nævnte artikler, skal der gennemføres en fælles landbrugspolitik mellem medlemsstaterne, og Fællesskabets institutioner er forpligtet til at indføre en sådan. Imidlertid pålægges der blot i artikel 38, stk. 4, og artikel 43, stk. 2, institutionerne forpligtelser; det er ikke hensigten at beskytte private. Disse bestemmelser er således ikke højere retsregler, hvis krænkelse kunne medføre, at Fællesskabet ifaldt ansvar uden for kontraktforhold.
- 42 Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 38, stk. 4, og artikel 43, stk. 2, kan således ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 115

Parternes argumentation

- 43 Sagsøgerne har gjort gældende, at de materielle betingelser for, at Kommissionen med hjemmel i traktatens artikel 115 kunne vedtage en beslutning, aldrig har foreligget, hverken da Kommissionen vedtog sin beslutning den 8. maj 1987 eller i løbet af de fem følgende år.
- 44 Sagsøgerne gør desuden gældende, at Kommissionen ikke burde have fornyet sin beslutning af 8. maj 1987 gennem en periode på mere end fem år, eftersom alle beslutningerne i det væsentlige var identiske, og skønt vedtagelsen af sådanne foranstaltninger — ifølge Kommissionens beslutning 87/433/EØF af 22. juli 1987 om de tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne kan bemyndiges til at træffe i medfør af EØF-traktatens artikel 115 (EFT L 238, s. 26) — kun er tilladt for en begrænset periode, når situationens alvor kræver det. Til støtte for det anførte om, at en beslutning med hjemmel i artikel 115 kun kan have en begrænset gyldighedsperiode, påberåber sagsøgerne sig ligeledes den nævnte dom i sagen Holtz og Willemsen mod Rådet og Kommissionen.
- 45 Kommissionen har anført, at de materielle betingelser for at træffe de omhandlede beslutninger var opfyldt, da de blev vedtaget, og at det efter disse beslutninger kun har været tilladt at fravige princippet om de frie varebevægelser i begrænsede perioder, idet den længste var på et år. Ifølge Kommissionen må man vurdere, hvor længe der efter hver enkelt beslutning gives tilladelse til at fravige princippet om de frie varebevægelser, og ikke de sammenlagte perioder. Kommissionen finder, at en sådan vurdering af varigheden er i overensstemmelse med Domstolens fortolkning i sagen Tezi mod Kommissionen (dom af 5.3.1986, sag 59/84, Sml. s. 887).
- 46 Kommissionen tilføjer, at selv om de omhandlede beslutninger måtte være uretmæssige på grund af deres gyldighedsperiode, hvilket bestrides, udgør denne

uretmæssighed ikke en åbenbar og grov krænkelse af en retsregel, grænsende til det vilkårlige, der kan medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar, eftersom begrebet »begrænset tidsrum« aldrig er blevet klart fastlagt, hverken i artikel 115 eller i Domstolens praksis.

- 47 Hvad angår gyldighedsperioden af en beslutning i henhold til artikel 115 har Den Franske Republik anført, at artikel 115 i sig selv ikke begrænser det antal beslutninger, som Kommissionen kan vedtage, skønt enhver beslutning må underlægges en snæver fortolkning og anvendelse.

Rettens bemærkninger

- 48 Før der tages stilling til, om de beslutninger, som Kommissionen har truffet med hjemmel i traktatens artikel 115, stk. 1, er lovlige, bemærkes, at de i artikel 115 hjemlede undtagelser ifølge Domstolens faste praksis skal fortolkes og anvendes snævert, fordi de ikke blot udgør en afvigelse fra traktatens artikel 9 og 30, som er grundlæggende for, at Fællesskabet kan fungere, men også en hindring for gennemførelsen af den i artikel 113 fastsatte handelspolitik (Domstolens dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke og Schou, Sml. s. 1921, og den nævnte dom i sagen Tezi mod Kommissionen). Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at Kommissionen, når en medlemsstat anmoder om bemyndigelse i medfør af artikel 115, skal kontrollere medlemsstatens begrundelse for de beskyttelsesforanstaltninger, den ønsker at indføre, og efterprøve, om der er tale om foranstaltninger, der er i overensstemmelse med traktaten og nødvendige (dom af 8.4.1976, sag 29/75, Kaufhof mod Kommissionen, Sml. s. 431).
- 49 Det er ligeledes fast praksis, at Kommissionen ved vurderingen af en kompliceret, økonomisk situation har et vidt skøn, og at domstolskontrollen med en sådan kompetence må begrænse sig til at undersøge, om der foreligger en åbenbar vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet

grænserne for sit skøn (Domstolens dom af 22.1.1976, sag 55/75, Balkan-Import-Export, Sml. s. 19, af 20.10.1977, sag 29/77, Roquette Frères, Sml. s. 1835, og af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333).

- 50 I dette tilfælde må Retten undersøge de omhandlede beslutninger for at efterprøve, om de betingelser, som opstilles i traktatens artikel 115 for at give bemyndigelse til fravigelser, var opfyldt, og om disse beslutningers gyldighedsperiode var rimelig under de foreliggende omstændigheder.
- 51 Ved vurderingen af omstændighederne i forbindelse med vedtagelsen af de omhandlede beslutninger påpeger Retten, at Kommissionen ved besvarelsen af de af Retten stillede spørgsmål nærmere har redegjort for de vigtigste materielle grunde til, at beslutningerne blev vedtaget.
- 52 For det første har Kommissionen henvist til, at Frankrig havde opretholdt kvantitative restriktioner for import af bananer fra den såkaldte dollar-zone, før beslutningerne blev truffet med hjemmel i artikel 115. Der var store forskelle i de handelsreguleringer, som medlemsstaterne anvendte ved import af bananer fra dollar-zonen, og disse forskelle kunne føre til forvridninger i samhandelen, som kunne fremkalde økonomiske vanskeligheder. For i denne sammenhæng at sikre, at den nationale produktion af bananer fra Guadeloupe og fra Martinique, som var væsentlig for disse departementers økonomi, fortsat kunne opretholdes, havde den franske regering fundet, at det var nødvendigt at undtage bl.a. bananer fra dollar-zonen fra fællesskabsbehandling.
- 53 Dernæst bestemmes det i artikel 1 i »bananprotokollerne« til tredje og fjerde Lomé-konvention, at »ingen AVS-stat ... med hensyn til sin udførsel af bananer til Fællesskabets markeder [stilles] ringere end tidligere eller i øjeblikket for så vidt angår den pågældende stats adgang til de traditionelle markeder og dens fordele på

disse markeder«. Ifølge Kommissionen kunne Den Franske Republik og Fællesskabet kun overholde deres forpligtelser i henhold til denne bestemmelse ved, at Kommissionen vedtog de omhandlede beslutninger.

- 54 Hvad angår gyldighedsperioden for beslutninger med hjemmel i artikel 115, fremgår det klart, dels af Domstolens praksis, navnlig den nævnte dom i sagen Tezi mod Kommissionen, dels af artikel 3, stk. 2, i den nævnte beslutning 87/433, at der kun kan gives bemyndigelse til tilsyns- og beskyttelsesforanstaltninger for et »begrænset tidsrum«. Begrebet »begrænset tidsrum« er imidlertid hverken blevet klarlagt i dommen i sagen Tezi mod Kommissionen, i fællesskabsretten i almindelighed eller i beslutning 87/433.
- 55 Kommissionen har i nærværende sag i hovedparten af de omtvistede beslutninger fastlagt en anvendelsesperiode på et år. I sit svar på de af Retten stillede spørgsmål har den forklaret, at den havde valgt en sådan periode ud fra følgende betragtninger: situationens alvor; Fællesskabets varige forpligtelser i medfør af Lomé-konventionen; der forelå intet, som med rimelighed kunne skabe formodning om, at grundlaget for at udstede bemyndigelsen ville ændre sig i løbet af tolv måneder, såsom at uoverensstemmelser mellem de af medlemsstaterne anvendte importordninger skulle forsvinde, at den franske bananproduktions konkurrenceevne skulle forbedres, eller at Fællesskabets forpligtelser i medfør af Lomé-konventionen skulle undergå en ændring; Kommissionens mulighed for til enhver tid at trække bemyndigelsen tilbage eller ændre den og endelig periodens repræsentative karakter.
- 56 Kommissionen har vedrørende vurderingen af en kompliceret, økonomisk situation et vidt skøn. Når henses til Kommissionens forklaringer, som sagsøgerne på ingen måde har bestridt, finder Retten, at sagsøgerne ikke har bevist, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at vedtage de omtvistede beslutninger.

- 57 Heraf følger, at anbringendet om tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 115 ikke kan tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 155 og artikel 169

- 58 Dette anbringende deler sig i to led. Det første er, at Kommissionen har undladt at anlægge traktatbrudssag mod Frankrig, det andet, at Kommissionen har undladt at føre tilsyn med anvendelsen af de beslutninger, som er truffet med hjemmel i artikel 115.

Undladelsen af at indlede en traktatbrudssag mod Frankrig

- 59 Inden for rammerne af dette første led gør sagsøgerne gældende, at Den Franske Republik har tilsidesat de mål, som er fastlagt i EF-traktatens artikel 30 og 38, ved at forhindre import af bananer fra AVS-staterne med undtagelse af Côte d'Ivoire og Cameroun, og at Kommissionen ved ikke at påtale dette brud på de nævnte traktatbestemmelser har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af nævnte traktats artikel 155 og 169.
- 60 Retten henviser til, at det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, men at den i denne henseende råder over en skønsbeføjelse, der udelukker private fra at kræve, at institutionen skal tage stilling til et bestemt forhold (Domstolens dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291; Rettens kendelse af 14.12.1993, sag T-29/93, Calvo Alonso-Cortés mod Kommissionen, Sml. II, s. 1389, af 27.5.1994, sag T-5/94, J. mod Kommissionen, Sml. II, s. 391, og af

23.1.1995, sag T-84/94, Bilanzbuchhalter mod Kommissionen, Sml. II, s. 101). Retten henviser ligeledes til, at Fællesskabet kun kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, når en institution har handlet uretmæssigt.

- 61 Det følger af det anførte, hvorefter Kommissionen ikke var forpligtet til at indlede en procedure i medfør af artikel 169, at Kommissionens beslutning om ikke at indlede en sådan procedure i dette tilfælde var i overensstemmelse med traktaten og navnlig med dennes artikel 155 og 169 og således ikke kan medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold.
- 62 Under disse omstændigheder kan første led i anbringendet ikke tages til følge.

Kommissionens påståede manglende tilsyn med anvendelsen af de beslutninger, som er truffet med hjemmel i traktatens artikel 115

— Parternes argumentation

- 63 Med hensyn til andet led i dette anbringende, nemlig at Kommissionen har undladt at føre tilsyn med anvendelsen af de beslutninger, der er truffet med hjemmel i traktatens artikel 115, har sagsøgerne gjort gældende, at Den Franske Republik ved diskriminerende og konkurrenceforvridende fremgangsmåder har tilsidesat beslutningen af 27. oktober 1987, som ifølge sagsøgerne skulle sikre små og nye importører en ret til adgang til de franske kontingenter. Sagsøgerne gør desuden gældende, at producenter af bananer fra Antillerne har kunnet udvirke, at et unormalt højt prisniveau blev opretholdt på det franske marked. Sagsøgerne påstår, at Kommissionen ikke har ført noget reelt tilsyn med de beslutninger, som Den Franske Republik traf for at udnytte de bemyndigelser, den havde fået, og at Den Franske Republik forhindrede import af AVS-bananer, hvilket ikke var dækket af de beslutninger, som var truffet med hjemmel i artikel 115. Desuden henviser sagsøgerne til Kommissionens ret til at ændre sine beslutninger og gør gældende, at institutionen

har undladt dette til trods for, at efterspørgslen på det franske marked havde skiftet karakter.

- 64 Kommissionen bestrider, at den ikke har ført tilsyn med den måde, hvorpå Frankrig på sit område sikrede gennemførelsen af de beskyttelsesforanstaltninger, som denne stat havde fået bemyndigelse til at gennemføre med hjemmel i artikel 115. Kommissionen gør gældende, at det navnlig er under udførelsen af dette tilsyn, at den fra den 19. juli 1988 har indført en forpligtelse til at tildele små og nye erhvervsdrivende en rimelig del af de åbne kontingenter til dækning af efterspørgslen på det franske marked, som ikke dækkes af den nationale produktion og produktionen i AVS-staterne.

— Rettens bemærkninger

- 65 Indledningsvis bemærkes, at Fællesskabets retsinstanser med hjemmel i EF-traktatens artikel 178 sammenholdt med artikel 215 alene kan tilkende erstatning for tab, der forvoldes af fællesskabsinstitutionerne eller af disses ansatte under udførelsen af deres arbejdsopgaver, dvs. tilkende erstatning, når Fællesskabet er ansvarligt uden for kontrakt. Er der derimod tale om tab, som forårsages af nationale organer, kan kun disse drages til ansvar, og de nationale domstole er enekompetente til at tilkende erstatning herfor (dom af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753).
- 66 Sagsøgernes anbringende, hvorefter Den Franske Republik har forhindret import af bananer, vedrører udelukkende Den Franske Republiks handlemåde, og de franske retsinstanser er derfor enekompetente vedrørende dette spørgsmål. Det fremgår i øvrigt af sagsøgernes anbringender og af dommen afsagt den 29. juni 1994 af Tribunal administratif de Paris (se præmis 18), at sagsøgerne allerede har anlagt sag ved en fransk retsinstans.

- 67 Hvad angår sagsøgernes øvrige anbringender — at Den Franske Republik har tilsidesat Kommissionens beslutning af 27. oktober 1987, at producenter af bananer fra Antillerne har kunnet opretholde et unormalt højt prisniveau på det franske marked, og at Kommissionen ved ikke at ændre de fravigelser, som beslutningerne giver mulighed for, har krænket disse beslutningers ordlyd — finder Retten, at sagsøgerne ikke har fremført noget konkret bevis til støtte herfor.
- 68 Heraf følger, at andet led i anbringendet ikke kan tages til følge.
- 69 Følgelig kan anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 155 og 169 ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning

Parternes argumentation

- 70 Med henvisning til de løfter, som Kommissionen har givet dem, gør sagsøgerne gældende, at de med rette kunne forvente dels, at Kommissionen fremlagde et forslag om fælles foranstaltninger i overensstemmelse med traktatens artikel 43, stk. 2, dels at der ville blive taget hensyn til deres interesser, såvel under fremlæggelsen af et sådant forslag for Rådet, som når beslutninger blev truffet med hjemmel i traktatens artikel 115. Under disse omstændigheder udgør Kommissionens manglende overholdelse af sine løfter en krænkelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, som er en højere retsregel til beskyttelse af private.

- 71 Kommissionen har gjort gældende, at hverken de af sagsøgerne påberåbte faktiske omstændigheder eller de af sagsøgerne citerede dokumenter gør det muligt at fastslå, at der foreligger en krænkelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning. Kommissionen har heller ikke skrevet noget, som kunne berettige en omhyggelig og veloplyst erhvervsdrivende til at tro, at Kommissionen — på baggrund af oplysninger, som Kommissionen endnu ikke rådede over på det tidspunkt, hvor den blev anmodet om en udtalelse — ville komme med en fast indstilling i relation til forhold vedrørende oprettelsen af en fælles markedsordning eller anvendelsen af traktatens artikel 115.

Rettens bemærkninger

- 72 Indledningsvis bemærker Retten, at efter fast retspraksis kan enhver privatperson, som befinder sig i en situation, hvoraf det fremgår, at fællesskabsadministrationen har givet anledning til berettigede forventninger, påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Derimod kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om berettiget forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (se navnlig Rettens dom af 17.12.1992, sag T-20/91, Holtbecker mod Kommissionen, Sml. II, s. 2599).
- 73 De af sagsøgerne påberåbte løfter kan navnlig findes i Kommissionens to skrivelser af 24. juni 1991 og 16. juli 1992. I skrivelsen af 24. juni 1991 anfører Kommissionens næstformand, Andriessen: »Hvad angår de problemer, der er nærmere forbundet med anvendelsen af traktatens artikel 115, er jeg glad for, at de virksomheder, som De repræsenterer, er klare over, at Kommissionen altid har taget hensyn til dem, når den har truffet beslutninger på dette område. Jeg kan forsikre Dem om, at såfremt de franske myndigheder skulle anmode om en forlængelse af de foranstaltninger, som er i kraft, ud over den 30. juni 1991, vil Kommissionen ikke undlade at vurdere en sådan anmodning med tanke på de ønsker, som De har fremsat i disse virksomheders navn.« I skrivelse af 16. juli 1992 præciserer konsulent Gaudenzi-Aubier, at han »ønsker at forsikre [sagsøgerne] om, at Kommissionen med sikkerhed vil tage hensyn til den særlige situation for de små og middelstore importører, når den forelægger Rådet forslag med henblik på iværksættelsen af en fællesskabsordning inden for banansektoren«.

- 74 Det bemærkes, at der er stor forskel mellem en generel udtalelse fra Kommissionen, som ikke kan give anledning til berettigede forventninger, og et præcist løfte, som forventningerne kan bygge på. De udtalelser, som Kommissionen er kommet med i de af sagsøgerne påberåbte skrivelser, hører hjemme i første kategori, idet disse skrivelser var meget generelt udformede. Heraf følger, at disse udtalelser ikke kan have givet anledning til begrundede forventninger hos sagsøgerne.
- 75 Følgelig kan anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om ligebehandling

Parternes argumentation

- 76 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen har tilsidesat princippet om ligebehandling som fastlagt i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, ved at fastholde et system, som har vist sig at medføre økonomiske tab for bananmodningsvirksomhederne i Frankrig. Sagsøgerne tilføjer, at disse tab ikke kan tilskrives de økonomiske risici, som er forbundet med at udøve virksomhed i bananmodningsbranchen.
- 77 Kommissionen har gjort gældende, at den under hensyntagen til den vanskelige situation inden for banansektoren var forpligtet til at tage en række forskellige formål i betragtning. Kommissionen havde besluttet midlertidigt at opprioritere det formål, der dels består i at sikre de berørte landmænd rimelige levevilkår, og dels i at sikre, at de internationale forpligtelser, som Fællesskabet og dets medlemsstater har påtaget sig, overholdes, uden at de forskellige forsyningskilder til markedet i Fællesskabet bringes ud af ligevægt.

Rettens bemærkninger

- 78 Indledningsvis bemærkes, at ifølge traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, bør den fælles markedsordning for landbruget, som skal indføres inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. I medfør af fast retspraksis er det forbud mod forskelsbehandling, som ligger i denne bestemmelse, blot et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip, som udgør et af fællesskabsrettens grundlæggende principper (dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, og af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223), og hvorefter ensartede situationer ikke skal behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (se dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477).
- 79 Det er i lyset af disse principper, at det må undersøges, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har behandlet sammenlignelige situationer forskelligt.
- 80 Det bemærkes, at sagsøgerne må henvise til en person eller til en virksomhed, som befandt sig i en situation, som var sammenlignelig med sagsøgernes, og må bevise, at Kommissionen har givet denne person eller denne virksomhed en anden behandling, såfremt Retten skal fastslå, at der foreligger forskelsbehandling. Sagsøgerne har imidlertid indskrænket sig til blot at hævde, at Kommissionen har krænket ligebehandlingsprincippet, uden at fremføre yderligere til støtte herfor.
- 81 Heraf følger, at betingelserne for at fastslå, at der foreligger forskelsbehandling, ikke er opfyldt i denne sag.
- 82 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om ligebehandling kan derfor ikke lægges til grund.

- 83 Da sagsøgerne ikke har bevist, at Kommissionens handlemåde var uretmæssig, ifalder Fællesskabet følgelig ikke ansvar uden for kontraktforhold.

II — *Den påståede skade*

- 84 Yderligere finder Retten under alle omstændigheder anledning til at bemærke, at det, som sagsøgerne har fremført for at godtgøre den skade, de har lidt, navnlig vedrørende de sagsøgende virksomheders indtægtstab, udelukkende bygger på hypoteser, og at disse hypoteser ikke er blevet underbygget af noget bevis. Hvad desuden angår den skade, som Fructifruit GIE og AMI skulle have lidt, har sagsøgerne ikke fremført det mindste bevis på, at disse virksomheder inden for de sidste fem år har haft udgifter til at forsvare deres medlemmers interesser.

- 85 Retten finder endelig, at sagsøgernes subsidiære påstande ikke kan tages til følge, da det efter Domstolens praksis påhviler sagsøgeren at bevise, at der er indtruffet en skade, og da sagsøgerne i denne sag ikke har ført et sådant bevis.

- 86 Sagsøgerne har følgelig ikke været i stand til at bevise, at de har lidt et tab.

- 87 Det følger heraf, at sagsøgte må frifindes.

Sagens omkostninger

- ⁸⁸ I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand. Den Franske Republik, som har interverneret til støtte for Kommissionens påstand, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) **Kommissionen frifindes.**

- 2) **Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.**

3) Intervenienten, Den Franske Republik, bærer sine egne omkostninger.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. september 1995.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Afdelingsformand