

RETTEENS DOM (Fjerde Afdeling)  
17. december 1997<sup>\*</sup>

I sag T-152/95,

**Odette Nicos Petrides Co. Inc.**, Kavala (Grækenland), ved advokaterne Édouard Didier og Joël Grangé, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved Gérard Berscheid, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, tilpligtes at betale erstatning for det tab, der er forvoldt ved visse handlinger i forbindelse med dens forvaltning af den fælles markedsordning for råttobak i perioden 1990-1991,

har

<sup>\*</sup> Processprog: fransk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne P. Lindh og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 2. maj 1997,

afsagt følgende

## Dom

### Retsforskrifter

- 1 Den 21. april 1970 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råttobak (EFT 1970 I, s. 186, herefter »forordning nr. 727/70«). En af de væsentligste mekanismer i denne fælles markedsordning er forpligtelsen for interventionsorganerne i medlemsstaterne til at opkøbe bladtobak, som er høstet i Fællesskabet og ikke er afsat ad de normale kanaler, til interventionsprisen. Afsætningen af den opkøbte tobak skal ske således, at enhver forstyrrelse af markedet undgås, og således, at der sikres køberne lige adgang til varerne og ligelig behandling (artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 727/70).
- 2 Artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 327/71 af 15. februar 1971 om fastsættelse af visse almindelige regler for kontrakter om den første bearbejdning og behand-

ling, for oplagringskontrakter samt for afsætningen af den tobak, som interventionsorganerne ligger inde med (EFT 1971 I, s. 70, herefter »forordning nr. 327/71«), bestemmer, at afsætningen sker på grundlag af prisbetingelser, der fastsættes i hvert enkelt tilfælde, bl.a. under hensyntagen til markedets udvikling og behov.

- 3 Artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3389/73 af 13. december 1973 om fastsættelse af fremgangsmåden og betingelserne for salg af den tobak, som interventionsorganerne ligger inde med (EFT L 345, s. 47, herefter »forordning nr. 3389/73«) — en forordning, som er blevet ændret flere gange — bestemmer:

»1. Tobak i baller, som interventionsorganerne ligger inde med, bringes i handelen på ny ved licitation eller offentlige auktioner.

2. Ved licitation forstås, at en kreds af interesserede opfordres til i indbyrdes konkurrence at afgive bud, idet tilslaget gives den, der afgiver det gunstigste bud, som er i overensstemmelse med denne forordning.

...«

- 4 I artikel 6, stk. 1, hedder det med hensyn til licitationernes forløb:

»Inden for 15 dage efter udløbet af den frist, der er fastsat for indgivelse af bud, og i betragtning af buddene, fastsættes ifølge den i artikel 17 i forordning (EØF) nr. 727/70 nævnte fremgangsmåde en minimumssalgspris for hvert parti eller besluttet, at licitationen skal være uden virkning.«

5 Oprindelig bestemte forordningens artikel 5, stk. 1:

»Hver af de bydende skal stille en sikkerhed på 0,28 RE pr. kilo råtabak hos det pågældende interventionsorgan.«

6 Sikkerheden blev sat op til 0,339 ECU/kg ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3263/85 af 21. november 1985 om ændring af forordning nr. 3389/73 (EFT L 311, s. 22). Uanset artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3389/73 blev den sat op til 0,7 ECU/kg tobak i baller ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3040/91 af 15. oktober 1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 2436/91 om licitation med henblik på salg til udførsel af tobak i baller, som det tyske, det græske og det italienske interventionsorgan ligger inde med (EFT L 288, s. 18, herefter »forordning nr. 3040/91«).

### Faktiske omstændigheder

7 Sagsøgeren er et græsk selskab, hvis hovedaktivitet er bearbejdning af og handel med tobak i Grækenland og i udlandet. I den omtvistede periode havde selskabet en fabrik, hvor det bearbejdede og oplagrede tobak, og endnu et lagercenter. Efter behov lejede det desuden forskellige små fabrikker og kontorer. Det arbejdede sammen med mellemmand og andre agenter i Grækenland og i udlandet.

8 Den omtvistede periode begyndte i april 1990 og sluttede ved udløbet af 1991. I denne periode afholdt Kommissionen tre licitationer over tobak, som det græske interventionsorgan lå inde med, og en fjerde licitation over tobak, som tre interventionsorganer i medlemsstaterne, herunder det græske, lå inde med. Den 15. oktober 1991 vedtog den endvidere forordning nr. 3040/91, som forhøjede den sikkerhed, som hver af de bydende var forpligtet til at stille hos det pågældende interventionsorgan.

- 9 Den første af de omtvistede licitationer (herefter »den første licitation«) blev afholdt efter Kommissionens forordning (EØF) nr. 899/90 af 5. april 1990 om udbydelse i licitation med henblik på salg til udførsel af tobak i baller, som det græske interventionsorgan ligger inde med (EFT L 93, s. 7), og omfattede fire partier rå tobak i baller fra høsten 1986 og 1987 på i alt 5 271 428 kg og fordelt efter sorter, som det græske interventionsorgan lå inde med. Fristen for Kommissionens afgørelse om tilslaget var fastsat til den 14. juni 1990. Det første parti omfattede 1 805 903 kg tobak. Det bestod af sorterne Mavra, Kaba Koulak (classic) og Elasona, Kaba Koulak (non classic), Katerini, Burley EL og Basmás. Det andet parti bestod af 1 519 836 kg tobak af de samme sorter, med undtagelse af sorten Basmás. Det tredje parti bestod af 1 519 991 kg tobak af de samme sorter som det andet parti. Det fjerde parti bestod af 425 698 kg tobak og kun af sorterne Mavra og Basmás. Sagsøgeren afgav bud på det første og det andet parti (på henholdsvis 76,11 DR og 63,11 DR pr. kg). Kommissionen besluttede imidlertid den 14. juni 1990 ikke at acceptere de bud, de bydende havde afgivet, med den begrundelse, at de foreslåede priser indebar en risiko for forstyrrelse af markedet.
- 10 Den anden af de omtvistede licitationer (herefter »den anden licitation«) blev afholdt efter Kommissionens forordning (EØF) nr. 1560/90 af 8. juni 1990 om udbydelse i licitation med henblik på salg til udførsel af tobak i baller, som det græske interventionsorgan ligger inde med (EFT L 148, s. 7, herefter »forordning nr. 1560/90«). Den vedrørte de samme fire partier rå tobak i baller. Fristen for Kommissionens afgørelse om tilslaget var fastsat til den 9. august 1990. Sagsøgeren afgav bud på det første og det fjerde parti (på henholdsvis 91,11 DR og 101,11 DR pr. kg). Den 7. august 1990 gav Kommissionen en anden af de bydende tilslag på det andet parti (til et beløb af 102 DR pr. kg), men forkastede alle buddene på det første, det tredje og det fjerde parti, idet den påberåbte sig, at der var risiko for forstyrrelse af markedet.
- 11 Den tredje af de omtvistede licitationer (herefter »den tredje licitation«) blev afholdt over de sidste tre partier efter Kommissionens forordning (EØF) nr. 2610/90 af 10. september 1990 om udbydelse i licitation med henblik på salg til udførsel af tobak i baller, som det græske interventionsorgan ligger inde med (EFT L 248, s. 5). Fristen for Kommissionens afgørelse om tilslaget var fastsat til

den 12. november 1990. Sagsøgeren afgav bud på de tre partier (på henholdsvis 152,26 DR, 132,26 DR og 121,26 DR pr. kg). Dets bud på det første parti var det højeste af de indgivne bud. På ny besluttede Kommissionen den 16. november 1990 ikke at acceptere de bud, der var afgivet af de bydende, med den begrundelse, at de priser, der var budt, risikerede at give anledning til en unormal udvikling på markedet.

- 12 Den fjerde af de omtvistede licitationer (herefter »den fjerde licitation«) blev afholdt efter Kommissionens forordning (EØF) nr. 2436/91 af 7. august 1991 om licitation med henblik på salg til udførsel af tobak i baller, som det tyske, det græske og det italienske interventionsorgan ligger inde med (EFT L 222, s. 23, herefter »forordning nr. 2436/91«). Den samlede mængde på 105 486 276 kg var opdelt i elleve partier, fordelt på fire grupper. Hver gruppe af partier kunne først udbydes, når der var givet tilslag for den foregående grupper. Målet var at opnå bud på alle tobakssorter, således at de mindst efterspurgte sorter skulle sælges først. I hvert parti var der tobakker af en bestemt sort, som de forskellige interventionsorganer i de forskellige berørte medlemsstater lå inde med. Det sagsøgende selskab deltog i nogle af udbuddene i denne serie. Dets bud, som vedrørte en mindre mængde end den, der var fastsat for de pågældende partier, blev forkastet, fordi de ikke var i overensstemmelse med licitationsbetingelserne.
- 13 Efter at det sagsøgende selskab den 13. september 1991 havde skrevet til det medlem af Kommissionen, der var ansvarligt for landbrug, for at få forordning nr. 2436/91 suspenderet uden dog at få et efter selskabets mening tilfredsstillende svar, anlagde det sag ved Domstolen med påstand om annullation, dels af forordningen, dels af Kommissionens bekendtgørelse af licitation nr. 91/C/213/04, offentliggjort i medfør af den nævnte forordning (sag C-232/91). Det fremsatte endvidere en begæring om foreløbige forholdsregler i form af suspension af den anfægtede forordning (sag C-232/91 R). Da det sagsøgende selskab ikke var individuelt berørt af de anfægtede retsakter, blev dets påstand vedrørende realiteten afvist ved kendelse af 14. november 1991, forenede sager C-232/91 og C-233/91, Petridi og Kapnemporon Makedonias mod Kommissionen (Sml. I, s. 5351). Sagsøgerens begæring om foreløbige forholdsregler blev ikke taget til følge, jf. kendelse af 10. januar 1992 (forenede sager C-232/91 R og C-233/91 R, ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser).

- 14 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 162/92 af 24. januar 1992 om ændring af forordning nr. 2436/91 (EFT L 18, s. 16) opdelte Kommissionen de sidste tre partier fra den fjerde licitation i ti partier med den begrundelse, at man kunne forvente en værdiforøgelse, hvis der skelnedes efter det år, hvor tobakken var høstet.

### Retsforhandlinger og parternes påstande

- 15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. juli 1995 har sagsøgeren anlagt erstatningssøgsmål mod Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 215, stk. 2.
- 16 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Den har dog anmodet de to parter om skriftligt at besvare en række spørgsmål, som de behørigt har besvaret.
- 17 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i det offentlige retsmøde den 2. maj 1997.
- 18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Det fastslås, at sagsøgte har pådraget sig ansvar i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2.
  - Sagsøgte tilpligtes derfor at erstatte det tab, det sagsøgende selskab har lidt, og at betale det et beløb på 20 403 788 ECU.
  - Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 I replikken har sagsøgeren desuden anmodet Retten om at pålægge sagsøgte under retsforhandlingerne at fremlægge:

- referaterne fra forvaltningskomitéernes møder fra den 25. juli 1990 til den 30. januar 1992
- alle undersøgelser, interne notater, dokumenter vedrørende markedsanalyser og forvaltningen af interventionslagrene for tobak i den omhandlede periode
- alle interne dokumenter vedrørende planen om at sælge tobak til Rusland og al korrespondance mellem Kommissionen og Agointorg samt al dokumentation vedrørende Ballot's rolle som mellemmand.

20 Det sagsøgende selskab har tilføjet, at det ikke har noget at indvende imod, at der udmeldes en sagkyndig — således at sagsøgte forskudsvis betaler udgifterne — til at vurdere det tab, det har lidt.

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Erstatningssøgsmålet afvises, for så vidt som det vedrører faktiske omstændigheder og handlinger foretaget af sagsøgte før den 23. juli 1990.
- Det fastslås, at enkeltheder og oplysninger vedrørende arbejdet i Forvaltningskomitéen for Tobak skal lades ude af betragtning under den foreliggende sag.
- I øvrigt frifindes sagsøgte.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.



I duplikken har Kommissionen desuden nedlagt påstand om, at de nye påstande om fremlæggelse af dokumenter og forskudsvis betaling af udgifterne til en eventuel sagkyndig erklæring afvises, eller — i mangel heraf — om frifindelse.

Sagens forældelse, for så vidt som den vedrører Kommissionens handlinger før den 24. juli 1990

### *Parternes argumenter*

- 22 Kommissionen har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører Kommissionens handlinger før den 23. juli 1990, idet stævningen er indgivet den 24. juli 1995. Den har bemærket, at der for erstatningssøgsmål anlagt i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, gælder en forældelsesfrist på fem år, der regnes fra den omstændigheds indtræden, som ligger til grund for kravet. Forældelsesfristen begynder at løbe, når alle betingelserne for forpligtelsen til at betale erstatning er opfyldt. Med hensyn til den første licitation har Kommissionen anført, at beslutningen om ikke at give tilslag for buddene blev truffet den 14. juni 1990. Det tab, sagsøgeren påstår at have lidt, var derfor tilstrækkelig kendt før den 23. juli 1990. Følgelig er sagen forældet, i hvert fald for så vidt angår den første licitation.
- 23 Det sagsøgende selskab har heroverfor anført, at det er de senere omstændigheder, hvorunder dets bud blev forkastet, samt afbrydelsen af licitationsproceduren og vilkårene for genoptagelsen af licitationerne, der anfægtes. De forskellige fejl, Kommissionen har begået, er alle begået efter den 23. juli 1990. Tabet var ikke fuldt ud indtrådt, da Kommissionen forkastede dets bud den 14. juni 1990.

*Retten's bemærkninger*

- 24 I henhold til artikel 43 i EF-statutten for Domstolen, som i medfør af statuttens artikel 46 finder anvendelse på Retten, forældes krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt.
- 25 I den foreliggende sag har det sagsøgende selskab ikke i sine indlæg søgt at godtgøre, hvorved beslutningen af 14. juni 1990 om at forkaste dets bud i forbindelse med den første licitation udgør en retsstridig adfærd fra Kommissionens side. Det sagsøgende selskab har nemlig i hele sin fremstilling beskæftiget sig med de andre handlinger fra Kommissionens side, som det anfægter.
- 26 I modsætning til, hvad det sagsøgende selskab har erklæret under drøftelserne om, hvorvidt dets søgsmål kan antages til realitetsbehandling, har det ikke søgt at godtgøre, at der er en forbindelse mellem beslutningen af 14. juni 1990 og Kommissionens andre handlinger, som det anfægter. Det har heller ikke påberåbt sig, at der er en årsagsforbindelse mellem beslutningen af 14. juni 1990 og det tab, det søger erstattet.
- 27 Endelig tages der ved den beregning, som selskabet støtter sig på ved beregningen af den krævede erstatning (jf. den sagkyndige erklæring i bilag nr. 121 til stævningen), ikke hensyn til den første licitation som sådan.
- 28 Under disse omstændigheder kan sagsøgeren ikke uden nærmere at forklare, hvilke forhold i den foreliggende sag der begrunder det, påberåbe sig den retspraksis, hvorefter forældelsesfristen ikke begynder at løbe, før det tab, der skal erstattes, er kendt (Domstolens dom af 27.1.1982, forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 85, præmis 10).

- 29 Ved bedømmelsen af, om sagen skal antages til realitetsbehandling, skal beslutningen af 14. juni 1990 derfor ikke betragtes som et element, der er uadskilleligt forbundet med en mere generel retsstridig adfærd fra Kommissionens side.
- 30 Heraf følger, at sagen bør afvises, for så vidt som den vedrører den første licitation.

## Realiteten

- 31 Ifølge Domstolens og Rettens faste praksis kan Fællesskabet kun ifalde ansvar uden for kontrakt, dersom en række betingelser er opfyldt, nemlig, at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen hævdes at have udvist, er retsstridig, at der reelt foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det tab, der hævdes at være lidt (jf. Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 80).
- 32 Før det afgøres, om der foreligger en retsstridig adfærd fra Kommissionens side, må der tages stilling til, hvad der skal ske med de oplysninger, der hidrører fra arbejdet i Forvaltningskomitéen for Tobak, og som sagsøgeren har påberåbt sig under den foreliggende sag.

## *Sagsøgerens ret til at påberåbe sig visse oplysninger*

### Parternes argumenter

- 33 Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren ikke er berettiget til at påberåbe sig oplysninger, der hidrører fra arbejdet i Forvaltningskomitéen for Tobak, fordi artikel 10 i forvaltningskomitéens forretningsorden bestemmer, at dens rådslagninger og afstemninger er fortrolige. Desuden har medlemmerne af komitéerne i

medfør af traktatens artikel 214 pligt til ikke at give oplysninger om forhold, som er tjenestehemmeligheder. Sagsøgeren har derfor hverken været berettiget til at skaffe sig de omhandlede oplysninger eller — endnu mindre — til at benytte dem under den foreliggende sag. Traktatens artikel 214 har direkte virkning og gælder uden tidsbegrænsninger, og det er irrelevant, om sagsøgeren har modtaget mødereferaterne i god eller ond tro. Sagsøgeren har ikke kunnet være uvidende om, at de ikke var offentligt tilgængelige, og at det derfor ikke var meningen, at de skulle udbredes.

- 34 Det sagsøgende selskab har gjort gældende, at det ikke havde kendskab til forretningsordenen for Forvaltningskomitéen for Tobak, eftersom den ikke var offentliggjort. Forretningsordenen kan derfor ikke gøres gældende over for selskabet. Endvidere er det ikke på ulovlig måde kommet i besiddelse af mødereferaterne fra de forvaltningskomitéer, der er oprettet af de græske myndigheder. Den græske sammenslutning af virksomheder inden for tobaksindustrien udsender med regelmæssige mellemrum mødereferaterne til sine medlemmer uden at gøre dem opmærksom på, at disse dokumenter er fortrolige. Sagsøgeren kan derfor retmæssigt fremlægge disse dokumenter under forhandlingerne. Desuden ville det stride mod sund fornuft at opretholde fortroligheden mere end fire år efter de faktiske omstændigheder.

### Rettens bemærkninger

- 35 De eneste oplysninger fra rådslagningerne og afstemningerne i Forvaltningskomitéen for Tobak, som er relevante for afgørelsen af sagen, er oplysningerne om budene vedrørende det første, det andet og det fjerde parti i den anden licitation og det første parti i den tredje licitation.
- 36 Imidlertid bemærkes, at de oplysninger, sagsøgeren har henvist til vedrørende disse bud, kendes fra andre kilder. Kommissionen har selv i sin besvarelse af et skriftligt spørgsmål fra Retten bekræftet, at sagsøgerens bud på de første partier i den anden og tredje licitation var de højeste af de bud, Kommissionen modtog på disse partier. Størrelsen af det bud, der blev antaget for det andet parti i den anden licitation, blev af Kommissionen meddelt sagsøgeren i beslutningen af 7. august 1990. Den omstændighed, at sagsøgerens bud på det fjerde parti i den anden licitation

var det højeste af de bud, Kommissionen modtog, blev bekræftet af Revisionsretten i dens særberetning nr. 8/93 om den fælles markedsordning for råtbak (EFT 1994 C 65, s. 1, herefter »særberetningen«). Endelig drøftes det andet og det fjerde parti i den anden licitation nærmere i pkt. 4.53-4.55 i beretningen.

- 37 Alle disse oplysninger er derfor tilgængelige uanset de græske myndigheders eller organisationers handlinger.
- 38 Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren var berettiget til at påberåbe sig rådslagningerne og afstemningerne i forvaltningskomitéen er derfor irrelevant.

### *Retsstridigheden af Kommissionens adfærd*

- 39 Det sagsøgende selskab synes at være af den opfattelse, at Kommissionens påståede retsstridige adfærd består af en række handlinger i forbindelse med de forskellige licitationer. Det undersøger ikke desto mindre hvert enkelt aspekt af denne adfærd for sig. De forskellige aspekter af denne adfærd må derfor bedømmes særskilt med henblik på at afgøre, om de er retsstridige, bortset fra beslutningen af 14. juni 1990 (jf. ovenfor, præmis 25-31). Desuden må der foretages en undersøgelse af de klagepunkter, sagsøgeren har fremsat, dels med hensyn til den tid, der er gået mellem den tredje og den fjerde licitation, dels med hensyn til Kommissionens forhøjelse af sikkerheden.

### Den anden licitation

#### — Parternes argumenter

- 40 Det sagsøgende selskab hævder, at Kommissionen ved den 7. august 1990 at forkaste dets bud i forbindelse med den anden licitation har tilsidesat proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet.

- 41 Efter det sagsøgende selskabs opfattelse var det for det første — i modsætning til, hvad Kommissionen har anført — ikke berettiget at forkaste dets bud under henvisning til en risiko for forstyrrelse af markedet. De midler, Kommissionen bragte i anvendelse, var ikke egnede til at virkeliggøre det tilstræbte formål og gik ud over, hvad der var nødvendigt for at virkeliggøre dette formål, hvilket er i strid med, hvad der kræves for at overholde det i retspraksis opstillede proportionalitetsprincip (Domstolens dom af 8.4.1992, sag C-256/90, Mignini, Sml. I, s. 2651, præmis 16).
- 42 Da det hverken var hensigtsmæssigt eller nødvendigt at forkaste sagsøgerens bud, var dette derfor ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 43 Det sagsøgende selskab har henvist til, at dets bud på det første parti blev forkastet, selv om det var det højeste. Desuden har det gjort gældende, at selv om man accepterede det argument, Kommissionen fremførte i sit svar på særberetningen, nemlig at værdien af det andet og det fjerde parti var den samme, var det latterligt at forkaste dets bud på det fjerde parti, eftersom forskellen mellem de priser, der blev budt, var mindre end én drakme. Tværtimod var dets bud på det fjerde parti (mere end tre gange) højere end det, der blev antaget for det andet partis vedkommende. Det sagsøgende selskab henviser i denne forbindelse til et uddrag af særberetningen (pkt. 4.55): »... Det afviste bud på det dårligste parti [det fjerde parti] var under disse omstændigheder et bedre tilbud end det, der blev accepteret for partiet af bedre kvalitet [det andet parti].« Selskabet har anført, at det fjerde parti kun udgjorde 425 tons, og har gjort gældende, at salget af en sådan mængde ikke kunne medføre en forstyrrelse af markedet.
- 44 For det andet har sagsøgeren hævdet, at Kommissionen ved at forkaste dets bud på det fjerde parti og acceptere buddet fra en anden af de bydende på det andet parti klart har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, som finder anvendelse i det foreliggende tilfælde i medfør af traktatens artikel 40, stk. 3, Fællesskabets retspraksis og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 727/70.

- 45 Kommissionen har for det første gjort gældende, at den ville gøre det klart for de erhvervsdrivende, at den var parat til at genoptage tilslagene på partierne, når priserne var steget tilstrækkeligt. I øvrigt viste de priser, der til sidst blev opnået i de andre licitationer for de pågældende to sorter i det fjerde parti, at dens tøven var fuldt ud begrundet. Derimod var buddet på det andet parti acceptabelt i betragtning af sammensætningen af partiet og gennemsnitsprisen på hver enkelt af de sorter, det var sammensat af, og sammenlignet med den pris, der blev budt for det tredje parti, som praktisk taget var sammensat på samme måde som det andet parti.
- 46 For det andet har Kommissionen anført, at sagsøgeren generelt blander de forskellige tobakssorter sammen uden at tage hensyn til priserne på dem. Ligebehandlingsprincippet er derfor ikke blevet tilsidesat som følge af, at sagsøgerens bud på det fjerde parti blev forkastet, og Kommissionen samtidig accepterede en af de bydendes bud på det andet parti.

— Rettens bemærkninger

- 47 I Domstolens og Rettens faste praksis anerkendes proportionalitetsprincippet som en af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. I medfør af dette princip skal de foranstaltninger, som træffes i henhold til retsakter fra Fællesskabets institutioner, være egnede til at gennemføre det tilsigtede mål og ikke gå videre end nødvendigt i dette øjemed. Desuden kræves i medfør af proportionalitetsprincippet, at såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dommen i sagen *Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen*, præmis 119).
- 48 Selv om det sagsøgende selskab i den foreliggende sag hævder, at Kommissionens beslutning om at forkaste dets bud på det første og det fjerde parti var unødvendig og uhensigtsmæssig, har det ikke nærmere anført, i forhold til hvilket mål beslutningen havde denne karakter, og det fremfører heller ikke noget bevis herfor.

- 49 Det sagsøgende selskab har i realiteten gjort gældende, at Kommissionens beslutning af 7. august 1990 — som bygger på den ret, Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3389/73 har til at beslutte, at en licitation skal være uden virkning (jf. ovenfor, præmis 4) — i betragtning af prisniveauet for de fremsatte bud ikke er begrundet i et ønske om ikke at forstyrre markedet, men i dens uvidenhed om markedspriserne, således som det fremgår af dens beslutning om ikke at give selskabet tilslag på det fjerde parti, men acceptere en anden af de bydendes mindre interessante bud på det andet parti.
- 50 Selv om Kommissionen imidlertid faktisk var uvidende om markedspriserne, da den vedtog den omtvistede beslutning, på grund af at den selv valgte at sammensætte tobakspartierne af forskellige sorter, således som sagsøgeren hævder, ville dette ikke være af betydning ved bedømmelsen af, om institutionen ved denne lejlighed har tilsidesat proportionalitetsprincippet.
- 51 Under alle omstændigheder må det konstateres, at et af formålene med de gældende regler er at undgå forstyrrelser af det pågældende marked (jf. artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 727/70). Det står fast, at Kommissionens beslutning førte til, at de erhvervsdrivende under den tredje licitation tilbød priser, der lå over dem, der var budt for de samme partier under den anden licitation (jf. ovenfor, præmis 10 og 11). Sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig en påstået uvidenhed om priserne fra Kommissionens side med henblik på at gøre gældende, at beslutningen af 7. august 1990 ikke er i overensstemmelse med målsætningen om ikke at forstyrre det omhandlede marked.
- 52 Heraf følger, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i anbringendet om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat.
- 53 Med hensyn til ligebehandlingsprincippet, som ligeledes hævdes at være tilsidesat, bemærkes, at det ifølge fast retspraksis hører til fællesskabsrettens grundlæggende principper og kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmin-



dre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 67).

- 54 I det foreliggende tilfælde bestod det andet og det fjerde parti, som sagsøgeren sammenligner, ikke af de samme tobakssorter. Som angivet i forordning nr. 1560/90 bestod det andet parti af Mavra, Kaba Koulak (classic) og Ellassona, Kaba Koulak (non classic), Katerini og Burley EL, mens det fjerde parti bestod af Mavra og Basmas, således at den eneste tobakssort, der forekom i begge partier, var sorten Mavra. Desuden var mængderne i de to partier klart forskellige, idet det andet parti var på 1 519 836 kg tobak, mens det fjerde parti kun var på 425 698 kg.
- 55 Desuden fandt Kommissionen på grundlag af de oplysninger, den var i besiddelse af på det pågældende tidspunkt, at sagsøgerens bud på det fjerde parti var lavt, mens det, der blev fremsat på det andet parti, var acceptabelt, især sammenlignet med den pris, der blev budt for det tredje parti, som var sammensat på næsten samme måde som det andet parti, både for så vidt angik tobakssorterne og deres vægt.
- 56 Endelig mente Kommissionen, at det — hvis man i det andet og det fjerde parti så bort fra mængden af Mavra, som var næsten den samme i de to partier (306 491 kg i det andet parti og 333 872 kg i det fjerde parti) — fremgik, at sagsøgeren bød en lavere pris pr. kg for sorten Basmas i det fjerde parti end den pris, der blev budt pr. kg for de andre tobakssorter i det andet parti af den, der fik tilslag på dette parti, skønt sorten Basmas var mere efterspurgt end de andre sorter i det andet parti, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt. Sagsøgeren har ikke under den foreliggende sag godtgjort, i hvilken henseende dette skøn var åbenbart urigtigt, men har blot henvist til et uddrag af særberetningen, hvorefter det afviste bud på det fjerde parti var et bedre tilbud end det, der blev accepteret for det andet parti (jf. ovenfor, præmis 44), uden på overbevisende måde at gendrive Kommissionens ovenfor anførte argumenter, som er i modstrid med konklusionen i uddraget af særberetningen.

- 57 I denne forbindelse må det understreges, at Kommissionen som den institution, der administrerer den fælles markedsordning for tobak, har pligt til at optræde forretningsmæssigt. Den skal afgøre, om buddene på de partier, der udbydes i licitation, skal accepteres, under hensyntagen til alle de oplysninger, den er i besiddelse af på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes. Ifølge fast retspraksis har den et vidt skøn i den henseende, eftersom der er tale om afgørelser, hvor der skal foretages en afvejning af forskellige forhold såsom de priser, der bydes for de forskellige partier, og udgifterne til oplagring af partier, der ikke sælges. Under disse omstændigheder ifalder Fællesskabet ikke nødvendigvis ansvar — selv for afgørelser, som senere måtte vise sig at være kritisable — medmindre institutionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn (jf. i denne forbindelse Domstolens dom af 11.3.1987, sag 27/85, Vandemoortele mod Kommissionen, Sml. s. 1129, præmis 31-34).
- 58 Da det sagsøgende selskab herefter ikke har godtgjort, at Kommissionen har behandlet to ensartede situationer forskelligt, kan det ikke i den foreliggende sag påberåbe sig, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.
- 59 Det fremgår af det foregående, at Kommissionens beslutning af 7. august 1990 om at forkaste sagsøgerens bud på det første og det fjerde parti i den anden licitation ikke er retsstridig. Fællesskabet kan derfor ikke ifalde ansvar uden for kontraktforhold over for sagsøgeren som følge af beslutningen.

### Den tredje licitation

#### — Parternes argumenter

- 60 Under påberåbelse af, at proportionalitetsprincippet også er tilsidesat for så vidt angår den tredje licitation, har sagsøgeren gjort gældende, at den omstændighed, at Kommissionen den 16. november 1990 endnu en gang forkastede de afgivne bud med den begrundelse, at der var risiko for forstyrrelse af markedet, førte til en

unormal prisstigning og ekstraudgifter til oplagring og bevirkede, at Fællesskabet gik glip af betydelige midler. Sagsøgeren finder — i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet — at de forhøjede bud hverken var unormale eller for høje i forhold til salgsprisen ved eksport. Tværtimod var de en logisk konsekvens af, at buddene blev forkastet ved den foregående licitation.

- 61 Kommissionen har anført, at den forkastede alle buddene ved denne licitation, dels for at forsøge at sælge alle lagrene på én gang, dels for senere at sælge sorterne enkeltvis for at få fastlagt deres faktiske handelsværdi. Kommissionen har tilføjet, at den — da markedet var usikkert på det pågældende tidspunkt — foretrak at forkaste alle buddene for at udarbejde nye forslag.

— Rettens bemærkninger

- 62 Selv om det sagsøgende selskab til støtte for sit anbringende om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, ligesom for den anden licitations vedkommende gør gældende, at Kommissionens beslutning af 16. november 1990 var unødvendig og uhensigtsmæssig, har det ikke præcist angivet, i forhold til hvilket mål beslutningen havde denne karakter, idet det snart generelt henviser til »de mål, der er opstillet for licitationsprocedurerne«, snart til målsætningen om, at »der ved licitationerne skal tages hensyn til markedets behov«.
- 63 Selv om Kommissionen faktisk var uvidende om markedspriserne, da den traf beslutningen af 16. november 1990, således som sagsøgeren på ny har gjort gældende, har denne omstændighed ingen betydning ved bedømmelsen af, om institutionen ved denne lejlighed har tilsidesat proportionalitetsprincippet (jf. ovenfor, præmis 50 og 51).

- 64 Desuden har sagsøgeren ikke fremført nogen beviser for, at Kommissionen — da den den 16. november 1990 besluttede at forkaste alle buddene for ikke at forstyrre markedet — ikke tog hensyn til markedets behov, således som det er foreskrevet i artikel 3, litra c), i forordning nr. 327/71. Indtil det modsatte bevises, viser den omstændighed, at Kommissionen havde til hensigt ikke at forstyrre markedet, imidlertid, at den tog hensyn til markedets udvikling og behov, i hvert fald som den bedømte disse forhold på dette tidspunkt.
- 65 Under alle omstændigheder bemærkes, at et af målene med de gældende regler er ikke at forstyrre markedet (jf. ovenfor, præmis 52), og at Kommissionen i medfør af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3389/73 var berettiget til ikke at acceptere sagsøgerens bud på det første parti, selv om det var det højeste, samt alle de andre bud, den havde modtaget.
- 66 Der kan derfor ikke gives sagsøgeren medhold i anbringendet om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat.
- 67 Hertil kommer, at det ikke har nogen betydning, at beslutningen af 16. november 1990 er truffet efter udløbet af den frist på femten dage, der i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3389/73 er fastsat for at træffe afgørelse efter licitationen. Da der ikke er knyttet nogen sanktioner til en manglende overholdelse af denne frist, kan den kun anses for en ordensforskrift, hvis manglende overholdelse ifølge retspraksis ikke bevirker, at Kommissionen ifalder ansvar, medmindre den har gjort sig skyldig i forsømmelser (Domstolens dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 69). I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke engang anført, at Kommissionen har gjort sig skyldig i sådanne forsømmelser, men har blot henvist til den manglende overholdelse af fristen i sit svar på de skriftlige spørgsmål, Retten har stillet.
- 68 Det fremgår af det foregående, at Kommissionens beslutning af 16. november 1990 om at forkaste sagsøgerens bud på de tre partier i den tredje licitation ikke er retsstridig. Fællesskabet kan derfor ikke ifalde ansvar uden for kontraktforhold over for sagsøgeren som følge af beslutningen.

Den tid, der gik mellem den tredje og den fjerde licitation

— Parternes argumenter

- <sup>69</sup> Sagsøgeren har gjort gældende, at den tid, der gik mellem den tredje og den fjerde licitation, ikke var rimelig, fordi den førte til større lagre og dermed forstyrrede markedet betydeligt. Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ved at forsøge at afslutte en handel med Sovjetunionen i strid med reglerne i artikel 7 i forordning nr. 727/70 og markedets behov har tilsidesat proportionalitetsprincippet, eftersom denne handel hverken var nødvendig eller hensigtsmæssig. Sagsøgeren har imødegået de forskellige argumenter, Kommissionen har anført som begrundelse for forsinkelsen.
- <sup>70</sup> Kommissionen har anført, at der var flere årsager til den tid, der gik mellem den tredje og den fjerde licitation, bl.a. enorme svingninger i prisniveauet mellem den tredje licitation og de foregående licitationer, drøftelserne mellem Kommissionen og den tidligere Sovjetunion med henblik på at undersøge mulighederne for at sælge alle lagrene til denne, samt Kommissionens ønske om at afsætte alle interventionslagrene under ét, for at den nye markedsordning for tobak kunne få en god start, efter at forholdene var stabiliseret.

— Rettens bemærkninger

- <sup>71</sup> Fællesskabsinstitutionernes undladelser kan kun begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt institutionerne ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle (jf. Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 58).

- 72 I det foreliggende tilfælde var der ingen bestemmelser i de gældende regler, der pålagde Kommissionen at afholde en licitation inden for en bestemt frist, hvilket sagsøgeren i øvrigt heller ikke har hævdet.
- 73 Under disse omstændigheder må det — uden at det er nødvendigt at undersøge, om Kommissionens forklaringer er velbegrundede — fastslås, at det ikke var retsstridigt, at der gik elleve måneder mellem den tredje og den fjerde licitation. Fællesskabet kan derfor ikke ifalde ansvar uden for kontraktforhold over for sagsøgeren af den grund.

## Den fjerde licitation

### — Parternes argumenter

- 74 Sagsøgeren finder for det første, at den måde, hvorpå Kommissionen tilrettelagde den fjerde licitation, åbenbart og i udpræget grad strider mod proportionalitetsprincippet, eftersom den faktisk indebar, at små og mellemstore virksomheder blev udelukket. De partier, der blev udbudt i forbindelse med den fjerde licitation, omfattede mængder af tobak, som interventionsorganer i en række medlemsstater sad inde med, og udgjorde så stor en mængde, at kun multinationale koncerner, som havde tilstrækkelige faciliteter til at kunne eksportere fra hver af de medlemsstater, som sad inde med en del af de lagre, der blev udbudt til salg i forbindelse med licitationen, kunne deltage i denne. Kommissionen har indirekte erkendt dette ved at opdele de tre sidste partier, som der ikke blev givet tilslag på ved den fjerde licitation, i ti nye partier ved den femte licitation, som der blev truffet beslutning om den 24. januar 1992 (jf. ovenfor, præmis 14).
- 75 Nødvendigheden af at stille sikkerhed i overensstemmelse med de krav, der stilles af en række interventionsorganer, førte ligeledes til, at små og mellemstore virksomheder ikke kunne deltage i licitationen. Virksomheder af den størrelse, sagsøgerens virksomhed har, ville endvidere ved at erhverve så store mængder blive

- påført oplagringsudgifter, der var uforenelige med virksomhedernes størrelse. Den mængde tobak, der blev udbudt til salg i forbindelse med den fjerde licitation, svarede til et produktionsår i Grækenland og til en tredjedel af den årlige produktion i Fællesskabet.
- 76 Sagsøgeren klager over, at der i forordningen om afholdelse af den fjerde licitation var fastsat en frist på 20 dage mellem den dato, hvor licitationsbekendtgørelsen blev offentliggjort, og den dato, der var fastsat for indgivelsen af bud, i stedet for den normale frist på 45 dage i henhold til artikel 3 i forordning nr. 3389/73, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1344/75 af 27. maj 1975 (EFT L 137, s. 20). Denne kortere frist var et yderligere handicap for små og mellemstore virksomheder.
- 77 Det sagsøgende selskab afviser Kommissionens idé om, at det kunne have sluttet sig sammen med andre af de bydende med henblik på at afgive et fælles bud. Det bemærker, at Revisionsretten i sin særberetning har understreget, at en sammenlutning af flere erhvervsdrivende udsatte Kommissionen for den risiko, at der blev oprettet karteller.
- 78 For det andet har sagsøgeren anført, at den måde, hvorpå Kommissionen tilrettede den fjerde licitation, åbenbart og i udpræget grad strider mod ligebehandlingsprincippet, nærmere bestemt artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 727/70, eftersom den indebar, at små og mellemstore virksomheder faktisk blev udelukket.
- 79 Kommissionen er for det første af den opfattelse, at den på ingen måde har tilsidesat proportionalitetsprincippet, eftersom dens fremgangsmåde var hensigtsmæssig og nødvendig for en god forvaltning af den fælles markedsordning for tobak. Partiernes sammensætning svarede nøje til markedets behov på det pågældende tidspunkt. Kommissionen betvivler, at det som påstået af sagsøgeren var nødvendigt at råde over faciliteter i de forskellige medlemsstater for at kunne afgive ét bud. Ikke desto mindre er det indlysende, at det er lettere at eksportere fra det

land, hvor tobakken er oplagret, og at det er rationelt at vælge denne løsning for at gøre administrationsudgifterne så lave som muligt. Den omstændighed, at der skal stilles sikkerhed hos forskellige interventionsorganer, udgør derimod ikke en hindring for en virksomhed, som har erfaring i international handel. I øvrigt har medlemstore virksomheder deltaget i licitationerne og nogle af dem har fået tilslag.

80 Kommissionen gør gældende, at den var berettiget til at forkorte fristen fra 45 dage til 20 dage, idet forordning nr. 2436/91 gyldigt kan fravige forordning nr. 3389/73, eftersom de begge var udstedt under henvisning til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 727/70, som bemyndiger Kommissionen til at fastsætte fremgangsmåderne og betingelserne for interventionsorganernes afsætning.

81 Desuden er der ifølge Kommissionen forskel mellem en lovlig sammenslutning af erhvervsdrivende, som midlertidigt har sluttet sig sammen for at afgive et fælles bud, og et ulovligt kartel. Det er almindeligt, at virksomheder slutter sig sammen for i fællesskab at afgive bud på et parti, som ingen af dem kunne aftage alene.

82 Endelig er der en række grunde til, at den nye fremgangsmåde, som blev fulgt ved den fjerde licitation, var berettiget.

83 Dels var der i Sovjetunionen en stærk efterspørgsel efter produkter af ringere kvalitet, hvilket gjorde det muligt at sammensætte homogene partier, mens det tidligere på grund af overskuddet på verdensmarkedet for tobak var nødvendigt at sælge partier bestående af forskellige sorter. For at gøre forretninger var det nødvendigt at afgive bud på alle partier, og dette mål kunne kun nås på tilfredsstillende vis, hvis der blev udbudt store partier.



84 Dels spillede den umiddelbart forestående reform af den fælles markedsordning for tobak en stor rolle, navnlig den påtænkte afskaffelse af interventionsordningen, som ville indebære salg af de lagre, interventionsorganerne stadig sad inde med. Det var nødvendigt at udbyde dem i licitation hurtigt og i fuldt omfang på grund af de gunstige markedsvilkår på dette tidspunkt. Det var lettere at vurdere og afsætte et homogent produkt, fordi det passede til særlige typer købere og markeder.

85 For det andet finder Kommissionen af de samme grunde, at den ikke har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved afholdelsen af den fjerde licitation.

— Rettens bemærkninger

86 Sagsøgeren har anført de samme argumenter til støtte for sine anbringender om, at proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet er tilsidesat.

87 Der kan ikke gives sagsøgeren medhold i nogen af disse argumenter.

88 Sagsøgeren kan for det første ikke hævde, at den mængde tobak, som blev udbudt til salg i de forskellige partier ved den fjerde licitation, forhindrede små og mellemstore virksomheder i at deltage i denne. Det fremgår af Kommissionens svar på de skriftlige spørgsmål fra Retten, at en række mellemstore virksomheder indgav bud, og at nogle af buddene blev accepteret af Kommissionen. Desuden fremgår det af de samme svar, at der blev afgivet 20 gyldige bud ved den første licitation, 11 ved den anden, 14 ved den tredje og 25 ved den fjerde.

- 89 Sagsøgeren kan heller ikke hævde, at den geografiske spredning af de mængder tobak, som partierne bestod af, forhindrede små og mellemstore virksomheder i at deltage i den fjerde licitation. De praktiske vanskeligheder som følge af den geografiske spredning af den tobak, der blev udbudt i licitation, var ikke af den størrelsesorden, sagsøgeren påstod, idet det fremgår af forordning nr. 2436/91, at et enkelt interventionsorgan lå inde med seks partier ud af elleve, at to forskellige interventionsorganer lå inde med fire partier ud af elleve, og at tre forskellige interventionsorganer kun lå inde med et parti ud af elleve.
- 90 Sagsøgeren kan endelig ikke påberåbe sig, at det var retsstridigt at forkorte fristen mellem licitationsbekendtgørelsen og indgivelsen af bud fra 45 til 20 dage. Kommissionen var berettiget til at fravige artikel 3 i forordning nr. 3389/73, som ændret, i henhold til den vide skønsbeføjelse, der er tillagt den inden for den fælles landbrugspolitik (jf. Domstolens dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 12). Sagsøgeren har ikke anført eller godtgjort, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at finde det nødvendigt at forkorte den gældende frist for at kunne sælge partierne hurtigt, inden den nye markedsordning for tobak blev indført. Desuden gjaldt den forkortede frist for alle de berørte virksomheder uanset deres størrelse. I øvrigt har sagsøgeren ikke nærmere angivet, i hvilket omfang den forkortede frist skulle kunne begunstige virksomheder af en vis størrelse frem for andre.
- 91 Da Kommissionen har påvist, at mellemstore virksomheder har deltaget i licitationen, er det ufornuddent at tage stilling til lovligheden af et eventuelt fælles bud på samme parti fra flere virksomheder.
- 92 Under alle omstændigheder var de foranstaltninger, Kommissionen ved den fjerde licitation valgte at iværksætte med henblik på at afsætte de mængder tobak, interventionsorganerne lå inde med, egnede til at virkeliggøre de mål, der forfulgtes, og

de gik ikke ud over, hvad der var nødvendigt for at nå dem (jf. den ovenfor anførte dom i sagen Vandemoortele mod Kommissionen, præmis 34), i betragtning af, at de mængder, der var oplagret hos interventionsorganerne, faldt mærkbart i perioden mellem 1991 og 1992, og at de priser, der blev opnået ved den fjerde licitation — i hvert fald for nogle sorters vedkommende — var klart højere end dem, der blev budt ved de tidligere licitationer. På denne baggrund har Kommissionen ikke overskredet grænserne for sit skøn ved gennemførelsen af den fælles markedsordning for rå tobak.

- 93 Det må desuden fastslås, at alle virksomhederne i tobakssektoren havde adgang til den fjerde licitation på samme betingelser og efter de samme regler, og at den kunne afholdes på en anden måde end de foregående licitationer, da Kommissionen frit kunne indrette sin politik efter udviklingen i markedsforholdene og de mål, der forfulgtes (jf. i denne forbindelse Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 40).
- 94 Heraf følger, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i anbringenderne om, at proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet er tilsidesat.
- 95 Det fremgår af det foregående, at forordning nr. 2436/91 ikke er retsstridig, og at Fællesskabet derfor ikke kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold over for sagsøgeren som følge af forordningen.

## Forhøjelsen af sikkerheden

## — Parternes argumenter

- 96 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ved at forhøje sikkerheden har tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet forhøjelsen hverken var begrundet i udviklingen på markedet eller i eksportrestitutionerne. Formålet med sikkerheden er at sikre, at den bydende overholder de forpligtelser, der følger af hans deltagelse i licitationen, og navnlig, at varen faktisk eksporteres. Ved at fastsætte sikkerheden til et ensartet beløb, uanset hvilken sort tobak der var tale om, og dermed uanset dens værdi, godtgjorde Kommissionen, at det ikke var udviklingen på markedet, der lå til grund for forhøjelsen.
- 97 Sagsøgeren er desuden af den opfattelse, at formålet med forhøjelsen faktisk var at udelukke visse potentielle købere, hvilket også viser, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.
- 98 Kommissionen har heroverfor anført, at sikkerheden på ingen måde var for høj, og at den var absolut nødvendig for at dække forskellen mellem salgsprisen ved eksport og prisen på fællesmarkedet, samt i det mindste virkningen af eksportrestitutionerne.
- 99 Kommissionen har desuden anført, at sagsøgeren har deltaget i den femte licitation, hvor der krævedes en sikkerhed på 0,7 ECU, hvilket beviser, at sagsøgeren slet ikke var udelukket fra interventionssalget.

- 100 Det sagsøgende selskab har heroverfor anført, at dets deltagelse i en licitation, hvor sikkerheden var fastsat til 0,7 ECU/kg, skyldes, at licitationen vedrørte en meget mindre mængde tobak.

— Rettens bemærkninger

- 101 I første betragtning til forordning nr. 3040/91 har Kommissionen anført, at forhøjelsen af sikkerheden er begrundet i, at det er nødvendigt at tage hensyn til udviklingen på markedet og i eksportrestitutionerne. Under den foreliggende sag har Kommissionen præciseret, at forhøjelsen var begrundet i, at det var nødvendigt at sikre, at de bydende overholdt de forpligtelser, der fulgte af deres deltagelse i en licitation, og — da der var tale om en licitation med henblik på eksport — at sikre, at varen faktisk blev eksporteret ud af Fællesskabet.
- 102 Det fremgår dernæst af et svar fra Kommissionen på et skriftligt spørgsmål fra Retten, at sikkerheden og den salgspris, der blev opnået i forbindelse med de af Kommissionen afholdte licitationer, selv efter forhøjelsen af sikkerheden tilsammen var mindre end den købspris, de pågældende interventionsorganer havde betalt for tobakken, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt under retsmødet.
- 103 Under disse omstændigheder kan forhøjelsen af sikkerheden i henhold til forordning nr. 3040/91 ikke anses for urimelig.

- 104 Endelig må det understreges, at Kommissionen ved forvaltningen af markedsordningen for tobak navnlig har pligt til at undgå, at afsætningen af tobakken forstyrrer markedet. Den omstændighed, at der stilles strenge krav om sikkerhedsstillelse, er i princippet et tegn på, at Kommissionen opfylder sin forpligtelse korrekt. Krav om sikkerhedsstillelse som dem, der er fastsat ved forordning nr. 3040/91, indebærer nødvendigvis, at virksomheder, som ikke kan opfylde dem, udelukkes. En sådan udelukkelse, som er en naturlig følge af ethvert krav om sikkerhedsstillelse, udgør derfor ikke en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet (jf. Domstolens dom af 7.4.1992, sag C-358/90, Compagnia italiana alcool mod Kommissionen, Sml. I, s. 2457, præmis 54). Da der har været små og mellemstore virksomheder blandt tilslagsmodtagerne ved den fjerde licitation, har kravene om sikkerhedsstillelse under alle omstændigheder ikke i praksis udelukket sådanne virksomheder fra at deltage i denne licitation.
- 105 Heraf følger, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i anbringenderne om, at proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet er tilsidesat.
- 106 Det fremgår af det foregående, at forordning nr. 3040/91 — for så vidt som den har forhøjet sikkerheden — ikke er retsstridig, og at Fællesskabet derfor ikke kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold over for sagsøgeren som følge af forordningen.
- 107 Den anmodning, sagsøgeren har fremsat i replikken om, at der udmeldes en sagkyndig, og at Kommissionen opfordres til at fremlægge yderligere dokumenter, kan ikke imødekommes. Dels er de omhandlede dokumenter ikke nødvendige for afgørelsen af sagen, dels ville det ikke tjene noget formål at udmelde en sagkyndig, der skal vurdere det påståede tab, eftersom sagsøgeren ikke har bevist, at Kommissionens adfærd, som sagsøgeren klagede over, var retsstridig.

- 108 Herefter må Kommissionen frifindes i det hele, uden at der er grund til at undersøge, om de andre betingelser for, at Fællesskabet kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt, nemlig at der reelt foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem Kommissionens adfærd og det tab, der hævdes at være lidt.

### Sagens omkostninger

- 109 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør sagsøgeren dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

**2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Lenaerts

Lindh

Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1997.

H. Jung

P. Lindh

Justitssekretær

Afdelingsformand