

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

6. marts 2003 \*

I sag T-57/00,

**Banan-Kompaniet AB, Stockholm (Sverige),**

**Skandinaviska Bananimporten AB, Årsta (Sverige),**

ved solicitor B. O'Connor, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union ved S. Marquardt og J.-P. Hix, som  
befuldmægtigede,**

og

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber først ved P. Oliver og C. Van der  
Hauwaert, som befuldmægtigede, derefter ved L. Visaggio og K. Fitch, som  
befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,**

sagsøgte,

\* Processprog: engelsk.

angående en påstand om erstatning for det tab, som sagsøgerne hævder at have lidt som følge af indførelsen af ordningen med eksportlicenser ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1), og ved Kommissionens forordning (EF) nr. 478/95 af 1. marts 1995 om supplerende bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93, for så vidt angår ordningen vedrørende toldkontingentet for indførsel af bananer til Fællesskabet og om ændring af forordning (EØF) nr. 1442/93 (EFT L 49, s. 13),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.D. Cooke, og dommerne R. García-Valdecasas og P. Lindh,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 12. september 2002,

afsagt følgende

## Dom

### Relevante retsregler

1 Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1) har i afsnit IV erstattet de forskellige nationale ordninger med en fælles ordning for samhandel med tredjelande.

2 Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 404/93 bestemte i sin oprindelige version følgende:

»Indførsel af bananer til Fællesskabet kræver forelæggelse af en importlicens, der udstedes af medlemsstaterne til enhver person, der anmoder herom, uanset hvor i Fællesskabet den pågældende er etableret, med forbehold af de særlige bestemmelser, der er fastsat med henblik på gennemførelsen af artikel 18 og 19.«

3 Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 404/93 bestemte i sin oprindelige version, at der hvert år åbnedes et toldkontingent på 2 mio. tons nettovægt for indførsel af bananer fra andre tredjelande end AVS-staterne (herefter »tredjelandsbananer«) og ikke-traditionelle indførsler af bananer fra AVS-staterne (herefter »ikke-

traditionelle AVS-banener«). Inden for rammerne af dette kontingent var indførsler af tredjelandsbananer pålagt en told på 100 ECU pr. ton og indførsler af ikke-traditionelle AVS-bananer en nultold.

- 4 I artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 404/93 fordeltes toldkontingentet, der blev åbnet med 66,5% til erhvervsdrivende, der havde markedsført tredjelandsbananer og/eller ikke-traditionelle AVS-bananer (kategori A), 30% til erhvervsdrivende, der havde markedsført EF-bananer og/eller traditionelle AVS-bananer (kategori B), og 3,5% til erhvervsdrivende, der var etableret i Fællesskabet, og som siden 1992 var begyndt at markedsføre andre bananer end EF- og/eller traditionelle AVS-bananer (kategori C).
  
- 5 Ved artikel 20 i forordning nr. 404/93 blev det pålagt Kommissionen at vedtage gennemførelsesbestemmelserne for afsnit IV.
  
- 6 Herefter vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer (EFT L 142, s. 6).
  
- 7 Den 19. februar 1993 anmodede Republikken Columbia, Republikken Costa Rica, Republikken Guatemala, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela Kommissionen om at indlede rådslagninger i henhold til artikel XXII, stk. 1, i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) vedrørende forordning nr. 404/93. Da rådslagningerne ikke førte til en løsning, indledte de nævnte stater i april 1993 den procedure for bilæggelse af tvister, der er fastsat i artikel XXIII, stk. 2, i GATT.

- 8 Den 18. januar 1994 fremlagde det panel, som blev nedsat som led i denne procedure, en rapport, hvori det konkluderede, at den ved forordning nr. 404/93 indførte importordning var uforenelig med bestemmelserne i GATT. Denne rapport blev ikke vedtaget af GATT's kontraherende parter.
- 9 Den 28. og 29. marts 1994 nåede Fællesskabet til en ordning med Republikken Columbia, Republikken Costa Rica, Republikken Nicaragua og Republikken Venezuela, den såkaldte rammeaftale om bananer (herefter »rammeaftalen«).
- 10 I punkt 1 i rammeaftalens anden del fastsætter denne det samlede basistoldkontingent til 2 100 000 tons for 1994 og til 2 200 000 tons for 1995 og følgende år, idet denne mængde dog vil kunne forhøjes som følge af udvidelsen af Fællesskabet.
- 11 I punkt 2 fastsætter rammeaftalen de procentdele af dette kontingent, der tildeles henholdsvis Columbia, Costa Rica, Nicaragua og Venezuela. Disse stater får 49,4% af det samlede kontingent, mens Den Dominikanske Republik og de øvrige AVS-stater tildeles 90 000 tons for ikke-traditionelle indførsler, og resten tilkommer de øvrige tredjelande.
- 12 I punkt 6 bestemmes bl.a.:

»Leverandørlande, for hvilke der er fastsat et kontingent, kan udstede særlige eksportlicenser på indtil 70% af deres kontingent. Sådanne licenser er en betingelse for, at Fællesskabet kan udstede licenser til »kategori A«- og »kategori

C«-erhvervsdrivende med henblik på indførsel af bananer fra de pågældende lande.

Tilladelsen til at udstede særlige eksportlicenser gives af Kommissionen på en sådan måde, at det bliver muligt at forbedre regelmæssigheden og stabiliteten i handelsforbindelserne mellem producenter og importører, og på betingelse af, at eksportlicenserne udstedes uden nogen forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.«

- 13 I punkt 7 fastsættes toldsatsen inden for kontingentet til 75 ECU pr. ton.
- 14 Punkt 10 og 11 lyder således:

»Aftalen indføres i Fællesskabets »schedule« for forhandlingerne inden for Uruguay-runden.

Aftalen er udtryk for en bilæggelse af meningsforskellene vedrørende EF's bananordning mellem Columbia, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua og Fællesskabet. Parterne i aftalen undlader at søge GATT-panelrapporten herom vedtaget.«

- 15 Rammeaftalens punkt 1 og 7 er indsat i bilag LXXX til GATT 1994, som indeholder en liste over Fællesskabets toldindrømmelser. GATT 1994 udgør igen bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO). Et bilag til dette bilag LXXX indeholder rammeaftalen.

- 16 Den 22. december 1994 vedtog Rådet enstemmigt afgørelse 94/800/EF om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1).
- 17 Ifølge denne afgørelses artikel 1, stk. 1, godkendes herved på Fællesskabets vegne, for så vidt angår den del, der hører under Fællesskabets kompetence, bl.a. overenskomsten om oprettelse af WTO samt de aftaler, som er indeholdt i bilag 1, 2 og 3 til denne overenskomst, som omfatter GATT 1994.
- 18 Den 22. december 1994 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 3290/94 om de tilpasninger og overgangsforanstaltninger, der er nødvendige i landbrugssektoren for gennemførelsen af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 349, s. 105). Denne forordning indeholder et bilag XV om bananer, hvori det bestemmes, at artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 404/93 ændres således, at toldkontingentets størrelse for 1994 fastsættes til 2 100 000 tons og for de følgende år til 2 200 000 tons. Inden for rammerne af dette toldkontingent opkræves der en told på 75 ECU pr. ton for indførsel af tredjelandssbananer.
- 19 Den 1. marts 1995 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 478/95 om supplerende bestemmelser for anvendelsen af forordning nr. 404/93 for så vidt angår ordningen vedrørende toldkontingentet for indførsel af bananer til Fællesskabet og om ændring af forordning nr. 1442/93 (EFT L 49, s. 13). Ved forordning nr. 478/95 blev der truffet de fornødne foranstaltninger til gennemførelsen af rammeaftalen på et grundlag, der ikke længere er midlertidigt.

20 Forordning nr. 478/95 bestemte i artikel 1, stk. 1:

»Toldkontingentet for indførsel af bananer fra tredjelande og for ikke-traditionelle AVS-bananer, jf. artikel 18 og 19 i [forordning nr. 404/93], opdeles i særkvoter, som tildeles de i bilag I til nærværende forordning anførte lande eller grupper af lande [...]«

21 Bilag I omfattede tre skemaer: Det første gengav de procentsatser af toldkontingentet, der er forbeholdt de latinamerikanske stater i rammeaftalen, det andet indeholdt en fordeling af kontingentet på 90 000 tons ikke-traditionelle AVS-bananer, og det tredje bestemte, at alle andre tredjelande fik 50,6% af kontingentet.

22 Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95 bestemte:

»For varer med oprindelse i Columbia, Costa Rica eller Nicaragua gælder det desuden, at ansøgningen om importlicens vedrørende kategori A og C, jf. artikel 9, stk. 4, i [forordning nr. 1442/93], kun tages i betragtning, hvis den ledsages af et gyldigt eksportcertifikat, der omfatter en mængde, som mindst svarer til de pågældende varer, og som er udstedt af de bemyndigede myndigheder [...]«

23 Ved dom af 10. marts 1998 i sagen Tyskland mod Rådet (sag C-122/95, Sml. I, s. 973, herefter »dommen i sagen Tyskland mod Rådet«) annullerede Domstolen artikel 1, stk. 1, første led, i afgørelse 94/800, idet Rådet herved godkendte indgåelsen af rammeaftalen, for så vidt som aftalen fritager de erhvervsdrivende i kategori B for den ordning med eksportlicenser, som den fastsætter.

24 I denne dom fastslog Domstolen vedrørende den nævnte fritagelse, at anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF), var begrundet (præmis 72). Den kom til denne konklusion efter at have fastslået for det første, at de erhvervsdrivende i kategori B, på samme måde som de erhvervsdrivende i kategori A og C, havde fordel af forhøjelsen af toldkontingentet og den samtidige nedsættelse af tolden som aftalt i rammeaftalen, og for det andet, at begrænsningerne og forskelsbehandlingen, der ramte erhvervsdrivende i kategori A og C, og som var en følge af den ved forordning nr. 404/93 indførte importordning for bananer, også bestod med hensyn til den del af kontingentet, der svarede til denne forhøjelse (præmis 67).

25 Domstolen fandt, at Rådet under disse omstændigheder, for at det kunne begrunde anvendelsen af en sådan foranstaltning som fritagelsen af de erhvervsdrivende i kategori B for ordningen med eksportlicenser, skulle have godtgjort, at den ligevægt, der blev forrykket ved forhøjelsen af toldkontingentet og den samtidige nedsættelse af tolden, kun havde kunnet genskabes ved at give de erhvervsdrivende i kategori B en væsentlig fordel, altså kun ved at indføre en ny differentieret behandling til skade for andre kategorier erhvervsdrivende (præmis 68). Domstolen fandt, at Rådet, for så vidt som det havde henvist til, at den nævnte ligevægt var blevet forrykket, og blot havde påstået, at den nævnte fritagelse var berettiget, fordi det var nødvendigt at genskabe denne ligevægt, ikke dermed havde ført dette bevis (præmis 69).

26 I dommen af 10. marts 1998 (forenede sager C-364/95 og C-365/95, T. Port, Sml. I, s. 1023, herefter »T. Port-dommen«) fastslog Domstolen, efter at den i det væsentlige havde fulgt samme argumentation som i dommen i sagen Tyskland mod Rådet:

»[Forordning nr. 478/95] er ugyldig, for så vidt som den i artikel 3, stk. 2, kun pålægger de erhvervsdrivende i kategori A og C pligt til at indhente eksportlicenser til indførsel af bananer med oprindelse i Columbia, Costa Rica og Nicaragua« (punkt 2 i domskonklusionen).

- 27 Den 28. oktober 1998 udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 2362/98 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 404/93 for så vidt angår ordningen for indførsel af bananer til Fællesskabet (EFT L 293, s. 32). Ifølge artikel 31 i forordning nr. 2362/98 ophæves forordning nr. 478/95 med virkning fra den 1. januar 1999.

### Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 28 Sagsøgerne udøver virksomhed inden for køb, import og salg af frugt, grøntsager og blomster i Skandinavien.
- 29 De var registreret som erhvervsdrivende i Sverige i kategori A. De har anført, at de mellem 1995 og 1998 måtte erhverve eksportlicenser for at kunne indføre bananer med oprindelse i Columbia og Costa Rica til Fællesskabet.
- 30 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 14. marts 2000 har sagsøgerne anlagt nærværende erstatningssøgsmål.
- 31 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som en foranstaltning til sagens tilrettelæggelse opfordret sagsøgerne til på visse punkter at præcisere deres krav på betaling af renter, hvilket de har gjort inden for den fastsatte frist.

- 32 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet, som blev afholdt den 12. september 2002.

### Parternes påstande

- 33 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Sagen antages til realitetsbehandling.
- Rådet og Kommissionen tilpligtes at erstatte det tab, der er lidt som følge af udstedelsen af afgørelse 94/800 og forordning nr. 478/95.
- Erstatningen forhøjes med renter efter en passende sats.
- Rådet og/eller Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 34 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Formaliteten

### *Parternes argumenter*

- 35 Rådet og Kommissionen har uden formelt at nedlægge en afvisningspåstand i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, da stævningen ikke opfylder kravene i artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement.
- 36 De har gjort gældende, at sagsøgerne ikke har ført tilstrækkeligt bevis for, at det påståede tab er indtrådt, og for tabets størrelse og heller ikke for årsagsforbindelsen mellem den påståede ulovlige adfærd og dette tab. De har nærmere bestemt gjort gældende, at sagsøgerne ikke har givet oplysninger om, hvilke myndigheder eller selskaber der har solgt dem de pågældende eksportlicenser, om datoerne for transaktionerne og om den brug, som »reelt« er gjort af disse licenser. Kommissionen mener desuden, at sagsøgerne burde have forklaret den eventuelle overlapning mellem de angivelige tab i nærværende sag og det tab, der påberåbes i den parallelle sag, T-56/00, Dole Fresh Fruit International Ltd mod Rådet og Kommissionen.
- 37 Sagsøgerne har anført, at oplysningerne i stævningen, navnlig i dennes bilag 4, i tilstrækkeligt omfang godtgør, at disse to betingelser for, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt.

*Rettens bemærkninger*

- 38 Det bemærkes, at ifølge artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement skal stævningen indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.
- 39 Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, og Rettens dom af 29.1.1998, sag T-113/96, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 125, præmis 29).
- 40 For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgerne bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (dommen i sagen Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, præmis 30).
- 41 I den foreliggende sag fremgår det udtrykkeligt af stævningen, at sagsøgerne kritiserer Rådet og Kommissionen for at have vedtaget henholdsvis afgørelse 94/800, hvis artikel 1 blev delvis annulleret af Domstolen i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95, som Domstolen erklærede ugyldig i T. Port-dommen. Det anføres i øvrigt klart i

stævningen, at sagsøgerne har lidt et tab som følge af, at selskabet mellem 1995 og 1998 betalte et beløb på i alt 4 552 838 amerikanske dollars (USD) samt et beløb på 140 257 tyske mark (DEM) for køb af eksportlicenser for bananer med oprindelse i Columbia og Costa Rica. Endelig angives det i stævningen, at sagsøgerne købte disse licenser, fordi det i henhold til rammeaftalen og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95 for så vidt angår den kategori erhvervsdrivende, som de tilhørte, var nødvendigt at fremlægge de nævnte licenser som betingelse for, at Fællesskabet ville udstede importlicenser for bananer med oprindelse i disse lande.

- 42 Sagsøgerne har dermed i tilstrækkeligt omfang beskrevet karakteren og størrelsen af det påståede tab samt grundene til, at selskaberne antager, at der består en årsagsforbindelse mellem den ulovlige adfærd, som foreholdes Rådet og Kommissionen, og dette tab. Disse institutioners indsigelser mod de af sagsøgerne fremlagte beviser henhører under bedømmelsen af sagens realitet og skal følgelig undersøges i sammenhæng hermed.
- 43 Stævningen opfylder herefter de formelle krav i artikel 19 i statuten for Domstolen såvel som i artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet, og søgsmålet skal følgelig admitteres.

## Realiteten

- 44 Fællesskabets ansvar inden for rammerne af traktatens artikel 288, stk. 2, EF forudsætter opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som fællesskabsinstitutionerne hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelsen mellem den pågældende institutions adfærd og den påberåbte skade (Domstolens dom af 7.5.1992, forenede sager

C-258/90 og C-259/90, *Pesqueras De Bermeo og Naviera Laida mod Kommissionen*, Sml. I, s. 2901, præmis 42, og *Rettens dom af 18.9.1995, sag T-168/94, Blackspur m.fl. mod Rådet og Kommissionen*, Sml. II, s. 2627, præmis 38). Når en af disse betingelser ikke er opfyldt, vil de sagsøgte være at frifinde i det hele, og det er således ikke nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser er opfyldt (*Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen*, Sml. I, s. 4199, præmis 81).

- 45 I det foreliggende tilfælde skal der under sagen tages stilling til den første af de nævnte betingelser. Med hensyn til denne kræver retspraksis, at det er godtgjort, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der beskytter borgerne (jf. hertil *Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen*, Sml. I, s. 5291, præmis 42, og *Rettens dom af 11.1.2002, sag T-210/00, Biret og Co. mod Rådet*, Sml. II, s. 47, præmis 52). Hvad angår kravet om, at tilsidesættelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret, er det afgørende kriterium for, om at den er opfyldt, navnlig når den pågældende fællesskabsinstitution har et vidt skøn, om denne institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (*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, og dommen i sagen *Bergaderm og Goupil mod Kommissionen*, præmis 40 og 43).

### *Parternes argumenter*

- 46 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at indførelsen af ordningen med eksportlicenser ved rammeaftalen, som er godkendt ved afgørelse 94/800 og ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95, er en tilsidesættelse af en retsregel, der beskytter private.

- 47 Dels har sagsøgerne påberåbt sig den tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, som Domstolen fastslog i dommene i sagen Tyskland mod Rådet og i T. Port-sagen.
- 48 Dels har sagsøgerne fremført, at ifølge fast retspraksis er dette princip en retsregel, der beskytter private (Rettens dom af 27.6.1991, sag T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 279, præmis 92).
- 49 For det andet har sagsøgerne anført, at den tilsidesættelse, der er sket her, er tilstrækkeligt karakteriseret.
- 50 For det første har de fremhævet, at forbuddet mod forskelsbehandling indtager en særlig vigtig plads blandt de fællesskabsretlige regler, som skal beskytte privates interesser (Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 241/78, 242/78, 245/78-250/78, DGV m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3017, præmis 10).
- 51 For det andet har de anført, at tilsidesættelsen af dette princip i dette tilfælde har ramt en begrænset, bestemt og klart identificeret gruppe af virksomheder (dommen i sagen DGV m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76 og 113/76, 167/78 og 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier frères m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, og dommen i sagen Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen). Det er nemlig kun de erhvervsdrivende i kategorierne A og C, der var registreret hos medlemsstaternes myndigheder, og som havde indført bananer med oprindelse i Columbia, Costa Rica, Nicaragua eller Venezuela til Fællesskabet i den periode, da ordningen med eksportlicenser var gældende, der er blevet berørt af afgørelse 94/800 og forordning nr. 478/95.

- 52 For det tredje har sagsøgerne anført, at det tab, som de har lidt, overskrider grænserne for de økonomiske risici, der er forbundet med virksomhed i banansektoren. De har i denne forbindelse anført, at den omstændighed, at erhvervsdrivende i kategori A og C var omfattet af ordningen med eksportlicenser, for disse erhvervsdrivende indebar en forhøjelse af indkøbsprisen for de pågældende tredjelandsbananer i en størrelsesorden på 33% i forhold til den pris, som de erhvervsdrivende i kategori B betalte. Desuden har de bestridt argumentet om, at de pågældende tredjelande skulle have kunnet fordele deres respektive nationale kvoter mellem deres egne erhvervsdrivende eller ensidigt indføre en ordning med eksportlicenser. Dels har disse lande ikke været i stand til at kontrollere, hvilken kategori erhvervsdrivende bananerne var bestemt for, dels frygtede de, at handelsstrømmene ville blive flyttet til andre latinamerikanske lande.
- 53 For det fjerde har sagsøgerne anført, at den tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, der er sket i dette tilfælde, ikke kunne været berettiget af en højere offentlig interesse, som havde forrang for de specielle interesser hos de erhvervsdrivende i kategori A og C. Med henvisning til præmis 68 i dommen i sagen Tyskland mod Rådet og præmis 87 og 88 i T. Port-dommen har sagsøgerne anført, at den klart differentierede behandling til skade for erhvervsdrivende i kategori A og C ikke kunne begrundes med, at det var nødvendigt at udligne en angivelig konkurrencemæssig uligevægt mellem de forskellige kategorier erhvervsdrivende. Sagsøgerne har tilføjet, at Domstolen har fastslået, at et af formålene med forordning nr. 478/95 var at give økonomisk støtte til de tredjelande, som var deltagere i rammeaftalen, men har antaget, at dette generelle formål ikke kunne have forrang for de særlige interesser hos erhvervsdrivende i kategori A og C, hovedsagelig fordi det ikke kunne »opnås ved kun at pålægge en del af de erhvervsdrivende, der foretog indførsler fra disse lande, en økonomisk byrde« (dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 71).
- 54 For det femte har sagsøgerne anført, at Rådet og Kommissionen har begået en fejl vedrørende en normativ retsakt, »hvilket institutioner ikke med rimelighed kan gøre«.

- 55 For det sjette er det sagsøgernes opfattelse, at disse institutioner ikke kan udlede noget argument af generaladvokat Elmers forslag til afgørelse i tilknytning til dommen i sagen Tyskland mod Rådet (Sml. I, s. 978), da Domstolen ikke har fulgt det. Sagsøgerne har i det væsentlige understreget, at Domstolen fastslog, at rammeaftalen ikke indebar nogen ulempe til skade for erhvervsdrivende i kategori B. Sagsøgerne har tilføjet, at det ikke kan udledes af generaladvokat Elmers udtalelse om, at den kritiserede differentierede behandling gav »god mening«, at denne ikke var en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel. Det ville nemlig være ensbetydende med at antyde, hvilket er helt uacceptabelt, at en generaladvokats autoritet kan være større end Domstolens.
- 56 Rådet og Kommissionen har med henvisning til dommene i sagen Tyskland mod Rådet og i T. Port-sagen erkendt, at den adfærd, som sagsøgerne kritiserer dem for, var ulovlig og var en tilsidesættelse af en retsregel til beskyttelse af borgerne. Derimod har de bestridt, at den skete tilsidesættelse var tilstrækkeligt kvalificeret.
- 57 For det første er de af den opfattelse, at den omstændighed, at en foranstaltning er — selv åbenbart — uforenelig med forbuddet mod forskelsbehandling, ikke er tilstrækkelig til, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar uden for kontraktforhold. Efter deres opfattelse kan det ikke udledes af dette principps særlige betydning blandt fællesskabsrettens regler, at enhver tilsidesættelse af dette princip nødvendigvis skal betegnes som »tilstrækkeligt kvalificeret« i den betydning, der forudsættes i retspraksis.
- 58 For det andet har Rådet og Kommissionen anført, at sagsøgerne ikke med rette kan hævde, at tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling har berørt en begrænset og klart identificeret kreds af erhvervsdrivende, nemlig de erhvervsdrivende i kategori A og C. Rammeaftalen og de fælles gennemførelsesbestemmelser udgør nemlig en »pakke« af foranstaltninger, som ikke blot berører disse erhvervsdrivende, men også de erhvervsdrivende i kategori B. Desuden har Kommissionen bestridt, at denne kreds er »begrænset og klart identificeret«, og

har henvist til, at der f.eks. i 1996 var 704 erhvervsdrivende, der tilhørte kategori A, og 2 981, der tilhørte kategori C, og at disse kategoriers sammensætning hele tiden skiftede. Rådet finder i øvrigt, at sagsøgernes henvisninger til dommene i sagerne DGV m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Dumortier frères m.fl. mod Rådet og Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen er uden betydning her. Ifølge Rådet var det i de sager, der gav anledning til de to førstnævnte domme, et meget begrænset antal erhvervsdrivende, der var berørt, til forskel fra denne sag. I dommen i sagen Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen anvendte Domstolen ikke kriteriet om de erhvervsdrivendes antal ved vurderingen af den angivelige tilsidesættelses grovhed.

59 For det tredje har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at det angivelige tab ikke overskrider grænserne for de økonomiske risici, der er knyttet til virksomhed i banasektoren. De har i denne forbindelse anført, at indførelsen af ordningen med eksportlicenser var en foranstaltning, der skulle gøre det muligt for de pågældende tredjelande at fordele deres respektive nationale kvoter mellem deres egne erhvervsdrivende, og at disse lande under alle omstændigheder ensidigt kunne have indført en sådan ordning. Som svar på de omstændigheder, som sagsøgerne har henvist til som begrundelse for, at der kan være tvivl om de sidstnævnte udtalelser (jf. præmis 52 ovenfor), har Rådet anført, at de nævnte lande kunne have indført hensigtsmæssige kontrolforanstaltninger og fastsat priserne på eksportlicenserne på et sådant niveau, at »det supplerende provenu fra salget af disse licenser opvejer en hypotetisk risiko for at miste eksport til fordel for andre eksportlande«. Rådet og Kommissionen har tilføjet, at rammeaftalen ikke forpligtede de tredjelande, som var deltagere heri, til at indføre ordningen med eksportlicenser, og at Venezuela i øvrigt har afholdt sig fra at indføre en sådan ordning.

60 For det fjerde har Rådet og Kommissionen fremhævet, at indførelsen af ordningen med eksportlicenser var en del af en »pakke«, som blev forhandlet med nogle latinamerikanske lande for at afgøre en handelstvist inden for rammerne af GATT. De har ligeledes anført, at Fællesskabet skulle overholde forpligtelserne i Lomé-konventionen, navnlig forbuddet mod, at det behandler en stat, der er leverandør af de traditionelle AVS-bananer, ringere end tidligere med hensyn til adgang til det fælles marked og betingelserne for markedsføring.

61 Rådet og Kommissionen har tilføjet, at indførelsen af forpligtelsen, der kun gælder for erhvervsdrivende i kategori A og C, til at erhverve eksportlicenser, havde til formål at opveje de fordele, som fulgte for disse erhvervsdrivende af andre foranstaltninger, der var fastsat i rammeaftalen, nemlig forhøjelsen af det samlede toldkontingent og nedsættelsen af tolden. Rådet har forklaret, at den fordel, som de erhvervsdrivende i kategori B havde af disse foranstaltninger, var begrænset, fordi den blot bestod i, at hver enkelt af disse erhvervsdrivende havde mulighed for at opnå ca. 10% af de supplerende importlicenser for kategori B og for i henhold til disse licenser at indføre tredjelandsbananer mod betaling af 25 ECU mindre end før. Rådet har gengivet punkt 72-74 i generaladvokat Elmers forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland og anført, at rammeaftalen til gengæld har stillet de erhvervsdrivende i kategori B væsentligt ringere. Den betydelige forøgelse af toldkontingentet og den væsentlige nedsættelse af de importafgifter, som tredjelandsbananer tidligere var pålagt, har nemlig påvirket konkurrencesituationen for fællesskabsbananer og traditionelle AVS-bananer negativt. På den ene side har forhøjelsen af toldkontingentet således medført en forøgelse af det samlede udbud og har følgelig presset markedspriserne nedad. Dette prisfald har først og fremmest påvirket EF-banancerne og de traditionelle AVS-bananer, som på grund af forskellige faktorer er de dyreste på det fælles marked. På den anden side har nedsættelsen af tolden for indførsler af tredjelandsbananer inden for rammerne af toldkontingentet væsentligt formindsket »prisnivelleringen«. De erhvervsdrivende i kategori B blev i første række påvirket af denne forringelse af deres konkurrenceevne, da deres adgang til markedet for tredjelandsbananer i henhold til forordning nr. 404/93 blev begrænset til 30% af det samlede kontingent.

62 Rådet og Kommissionen, som deler den opfattelse, som generaladvokat Elmer giver udtryk for i punkt 74 i sit forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Rådet, har konkluderet, at indførelsen af ordningen med eksportlicenser følgelig var baseret på betragtninger, der »giver god mening«. De har nærmere anført, at disse betragtninger udtrykte Fællesskabets generelle, væsentlige og legitime interesser, og at fællesskabsinstitutionerne havde et vidt skøn ved afvejningen af disse interesser og de private interesser hos nogle grupper erhvervsdrivende i banansektoren. De har erkendt, at Domstolen i dommene i sagen Tyskland mod

Rådet og i T. Port-sagen ikke har fulgt generaladvokatens opfattelse i denne sag, men de har fremhævet, at den baserede sine resultater på den omstændighed, at Rådet ikke havde fremlagt tilstrækkelige bevismidler til at godtgøre, at ligevægten mellem de forskellige grupper erhvervsdrivende faktisk var blevet forstyrret. Det kan derfor ikke udledes af disse domme, at Rådet og Kommissionen helt havde tilsidesat forbuddet mod forskelsbehandling. Kommissionen har anført, at den omstændighed, at generaladvokaten og Domstolen havde forskellige opfattelser i de sager, der gav anledning til de nævnte domme, bekræfter, at de juridiske problemer i disse sager var betydelige og komplicerede, og at den tilsidesættelse, der blev tilregnet institutionerne, ikke kunne betegnes som åbenbar og alvorlig.

### *Rettens bemærkninger*

- 63 I det foreliggende tilfælde må det anses for godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af en retsregel, da Domstolen i dommen i sagen Tyskland mod Rådet har fastslået, at artikel 1, stk. 1, første led, i afgørelse 94/800 er ulovlig, for så vidt som Rådet deri har godkendt rammeaftalen, i det omfang den sidstnævnte fritager erhvervsdrivende i kategori B fra den ordning med eksportlicenser, som den fastsætter, og i dommen i T. Port-sagen har fastslået, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 478/95 er ugyldig.
- 64 Ligeledes bemærkes med hensyn til kravet om tilsidesættelse af en bestemmelse til beskyttelse af borgerne, at Domstolen i de to nævnte domme har udtalt, at de anfægtede bestemmelser var blevet fastsat i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, som er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der skal beskytte borgerne.

- 65 Tilbage står således at undersøge, om Rådet og Kommissionen, i betragtning af det vide skøn, som institutionerne havde i dette tilfælde i betragtning af den internationale dimension og de komplicerede økonomiske vurderinger, som indførelse eller ændring af den fælles importordning for bananer forudsætter, ved at indføre de nævnte bestemmelser åbenbart og groft har overskredet grænserne for deres skønsbeføjelser.
- 66 Hertil bemærkes først, at ordningen med eksportlicenser var et af de fire led i rammeaftalen, idet de tre øvrige var en forhøjelse af det samlede basistoldkontingent på 200 000 tons, en nedsættelse med 25 ECU pr. ton af toldsatsen inden for kontingentet og tildeling af særlige landkvoter til tredjelande, som var deltagere i rammeaftalen. Denne aftale havde til formål at bringe en tvist mellem nogle tredjelande og Fællesskabet til ophør, som kunne påvirke hele den ordning for indførsel af bananer til Fællesskabet, der var indført ved forordning nr. 404/93. Den var resultatet af en kompliceret og vanskelig international forhandling, hvorunder Fællesskabet skulle forlige forskellige interesser. Fællesskabet skulle nemlig ikke blot tage hensyn til fællesskabsproducenternes interesser, men også til sine forpligtelser over for AVS-stater i henhold til Lomé-konventionen og sine internationale forpligtelser i henhold til GATT.
- 67 Dernæst bemærkes, at fritagelsen af de erhvervsdrivende i kategori B fra ordningen for eksportlicenser hovedsagelig var berettiget af, at det var nødvendigt at tilvejebringe den konkurrencemæssige ligevægt mellem disse erhvervsdrivende og de erhvervsdrivende i kategori A og C, som forordning nr. 404/93 havde haft til formål at skabe (jf. præmis 64 ovenfor). Skønt Domstolen i dommene i sagerne Tyskland mod Rådet og T. Port antog, at der ikke var ført tilstrækkeligt bevis for denne begrundelse, kan den dog ikke betegnes som åbenbart urimelig. I denne forbindelse skal det fremhæves, at spørgsmålet om, i hvilket omfang forhøjelsen på 200 000 tons af det samlede toldkontingent og

nedsættelsen med 25 ECU pr. ton af toldsatsen inden for kontingentet påvirker konkurrenceforholdene på markedet for bananer, navnlig den ligevægt, der tilstræbes med forordning nr. 404/93, indebærer en særdeles kompliceret økonomisk vurdering. Det samme gælder for spørgsmålet, om de foranstaltninger, der skulle træffes for at genoprette denne ligevægt, var passende og nødvendige, da denne ligevægt er et formål, hvis lovlighed under alle omstændigheder ikke kan bestrides. Den omstændighed, at generaladvokat Elmer og Domstolen i de sager, der gav anledning til de to nævnte domme, nåede til diametralt modsatte resultater med hensyn til den fremførte begrundelse, illustrerer i øvrigt, i hvor høj grad det ikke var åbenbart, at den vurdering, som Rådet og Kommissionen havde foretaget i det foreliggende tilfælde, var ukorrekt.

- 68 I øvrigt bemærkes, at i modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende under retsmødet, er der intet, der godtgør, at den anfægtede foranstaltning er blevet indført med den hensigt at lade de erhvervsdrivende i kategori A og C bære en ubegrundet byrde.
- 69 Endelig bemærkes, at denne foranstaltning ramte meget store grupper af erhvervsdrivende, nemlig de erhvervsdrivende i kategori A og C (jf. analogt, Domstolens dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 7). Der er således enighed mellem parterne om, at der f.eks. i 1996 var 704 erhvervsdrivende i kategori A og 2 981 erhvervsdrivende i kategori C.
- 70 Desuden kan det angivelige tab, såfremt det antages, at det er godtgjort, ikke anses for at gå ud over grænserne for de økonomiske risici, der er forbundet med aktiviteterne i banansektoren (jf. hertil dommen i sagen HNL mod Rådet og Kommissionen, præmis 7). Skønt Domstolen ganske vist i præmis 61 i dommen i sagen Tyskland mod Rådet og i præmis 80 i T. Port-dommen har udtalt, at den omstændighed, at de erhvervsdrivende i kategori A og C er omfattet af ordningen med eksportlicenser, indebærer en forhøjelse af indkøbsprisen på bananer med

oprindelse i de pågældende tredjelande på 33% i forhold til den pris, som betales af de erhvervsdrivende i kategori B, må det dog nødvendigvis konstateres, at sagsøgerne udtrykkeligt har erkendt under retsmødet, at denne havde kunnet »absorbere« omkostningerne ved erhvervelse af eksportlicenser og »fortsætte med at opnå en vis fortjeneste«.

- 71 Det følger af de foregående betragtninger i deres helhed, at forbuddet mod forskelsbehandling ikke er blevet tilsidesat på en tilstrækkeligt kvalificeret måde i det foreliggende tilfælde.
- 72 Da sagsøgerne således ikke har godtgjort, at de sagsøgte institutioner åbenbart og groft har overskredet grænserne for de skønsbeføjelser, som de havde i dette tilfælde, må de frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt, eller at træffe afgørelse om kravet om betaling af renter.

### Sagens omkostninger

- 73 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Rådets og Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling)

- 1) Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.
- 2) Sagsøgerne betaler deres egne omkostninger og bærer Rådets og Kommissionens omkostninger.

Cooke

García-Valdecasas

Lindh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. marts 2003.

H. Jung

Justitssekretær

J.D. Cooke

Afdelingsformand