

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen)
den 14 september 1995 *

I mål T-571/93,

Lefebvre frères et sœurs, aktiebolag bildat enligt fransk rätt, Douai (Frankrike),

GIE Fructifruit, ekonomisk intressegruppering bildad enligt fransk rätt, Barentin (Frankrike),

Association des mûrisseurs indépendants, förening bildad enligt fransk rätt, Dieppe (Frankrike), och

Star fruits C^{ie}, aktiebolag bildat enligt belgisk rätt, Bryssel,

företrädna av Jean-Philippe Kunlin och Jean-Paul Montenot, advokater i Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Arendt et Medernach, 8—10, rue Mathias Hardt,

sökande,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Gérard Rozet, juridisk rådgivare, och Marc de Pauw, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur vid rättsavdelningen, utrikesministeriet, och Nicolas Eybalin, secrétaire des affaires étrangères, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince Henri,

intervenient,

angående talan om skadestånd i enlighet med artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget,

meddelar

II - 2384

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av B. Vesterdorf, avdelningsordförande, samt D.P.M. Barrington och A. Saggio, domare,

justitiesekreterare: J. Palacio González, byrådirektör,

på grundval av det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 10 maj 1995,

följande

Dom

Bakgrunden till talan

Sökandena i detta mål, bolaget Lefebvre frères et sœurs, den ekonomiska intressegrupperingen (GIE) Fructifruit (sammansatt av bolaget Lefebvre frères et sœurs, bolaget Établissements Soly import, bolaget Francor, bolaget Mûrisseries du Centre och av bolaget Mûrisserie française), Association des mûrisseurs indépendants (AMI) och bolaget Star fruits C^{ie} (nedan kallade "sökandena"), verkar inom sektorn för industriell mogning av bananer.

- 2 Innan man genom rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 (EGT nr L 47, s. 1, nedan kallad "förordning nr 404/93") inrättade en gemensam organisation av marknaden för bananer kunde gemenskapsmarknaden för bananer beskrivas på följande sätt. Konsumtionen av bananer i medlemsstaterna täcktes av tre leveranskällor: de bananer som producerades inom gemenskapen (nedan kallade "gemenskapsbananer"), de bananer som producerades i någon av de stater med vilka gemenskapen hade slutit Lomé-konventionen (nedan kallade "AVS-bananer") och de bananer som producerades i andra stater (nedan kallade "bananer från dollarzonen").
- 3 Gemenskapsbananerna produceras i synnerhet på Kanarieöarna och i de franska utomeuropeiska departementen, Guadeloupe och Martinique, samt i mindre grad på Madeira, Azorerna, Kreta samt i Algarve och Lakonien. Denna produktion täckte ungefär 20 procent av konsumtionen inom gemenskapen.
- 4 AVS-bananerna importeras huvudsakligen från vissa afrikanska stater, till exempel Kamerun och Elfenbenskusten och från vissa öar i Karibiska havet, till exempel Jamaica och Mindre Antillerna. Importen från Afrika, Karibien och Stillahavsområdet täckte ungefär 20 procent av konsumtionen inom gemenskapen.
- 5 Bananerna från dollarzonen härstammar i synnerhet från vissa länder i Centralamerika och Sydamerika, huvudsakligen från Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras och Panama. Denna produktion täckte ungefär 60 procent av konsumtionen inom gemenskapen.
- 6 Det föreligger en betydande prisskillnad vad gäller bananer från länderna inom gemenskapen, AVS-länderna och dollarzonen. I Frankrike till exempel var bananpriset år 1986 653 ecu per ton på bananer från Antillerna, 612 ecu på bananer från AVS-länderna och 525 ecu på bananer från dollarzonen. Skillnaden i prisnivå förklaras av de lägre produktionskostnaderna inom dollarzonen vilket dels beror

på en lägre lönenivå, dels på ett utmärkt produktions-och distributionsnät med stora företag som drar nytta av stordriftens fördelar och modernare utrustning.

- 7 Bananer från AVS-staterna drar nytta av undantag från tullavgifter och kvantitativa begränsningar inom ramen för på varandra följande Lomé-konventioner. Tullsystemet för AVS-bananerna kunde emellertid inte ensamt säkerställa avsättningen av AVS-bananer inom gemenskapen beroende på den stora prisskillnad vad gäller AVS-bananerna och bananerna från dollarzonen. Denna avsättning har säkerställs genom att upprätthålla nationella kvantitativa begränsningar avseende direkt import från tredje land, med vilket inte avses AVS-stater, och genom åtgärder i enlighet med artikel 115 i EG-fördraget som riktas mot indirekt import med samma ursprung.
- 8 Det fanns olika system för organisation av marknaden i de tolv medlemsstaterna. Frankrike, Spanien, Grekland och Portugal tillämpade system som omfattade åtgärder från nationell "organisation" till avstängning av marknaden. Från och med år 1988 har Frankrike, Grekland, Förenade kungariket och Italien tillämpat artikel 115 i fördraget för att skydda antingen sin nationella produktion eller importen från de AVS-stater som traditionellt har levererat till dessa medlemsstater.
- 9 Fem medlemsstater (Nederländerna, Belgien, Danmark, Irland och Luxemburg) vidtog inte någon särskild restriktiv åtgärd avseende bananimporten från dollarzonen och uppbar den tullavgift på 20 procent som fastställs i GATT gentemot tredje land.
- 10 Förbundsrepubliken Tyskland — som är den största importören inom gemenskapen — tillämpade inte heller några kvantitativa begränsningar och drog nytta av en tullfri kvot tack vare protokollet om tullkvoter för import av bananer som är en bilaga till genomförandekonventionen om associeringen av utomeuropeiska länder

och territorier med gemenskapen, som i sin tur är en bilaga till EG-fördraget. Tyskland importerade uteslutande från latinamerikanska länder.

- 11 Eftersom sökandena agerar på den franska marknaden för bananer, avser deras klagomål uteslutande denna marknad. Den franska marknaden för bananer var mer eller mindre reserverad för den nationella produktionen, dvs. för bananer från Martinique och Guadeloupe och för produktionen från två AVS-länder: Elfenbenskusten och Kamerun. Ett system för att skydda marknaden fanns sedan år 1932.
- 12 För det fall att dessa produktionsområden inte kunde mätta den franska marknaden hade Comité interprofessionnel bananier de l'Union française, en organisation som koordinerar produktionen och marknadens behov, rätt att upprätta en kvot som möjliggjorde import av bananer från antingen gemenskapens länder eller tredje land. Rätten att importera bananer inom ramen för kvoten förutsatte att en licens skulle beviljas.
- 13 På grund av de förhållanden som redan beskrivits (se ovan punkterna 6 och 7) inlämnade Republiken Frankrike den 30 april 1987 till kommissionen en begäran enligt artikel 115 i fördraget om att få tillstånd att från gemenskapsbehandling utesluta de bananer från dollarzonen och AVS-staterna — förutom de stater som traditionellt levererat till Frankrike — som har omsatts fritt i en annan medlemsstat. Den 8 maj 1987 fattade kommissionen ett beslut som var tillämpligt till och med den 30 april 1988, genom vilket Republiken Frankrike tilläts att från gemenskapsbehandling utesluta bananer från dollarzonen, dvs. bananer från följande länder: Bolivia, Kanada, Colombia, Costa Rica, Kuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panama, Filippinerna, Förenta staterna, Venezuela, Honduras och Mexiko. Kommissionen biföll dock inte Republiken Frankrikes begäran i den mån den gällde bananer från AVS-staterna med undantag av de stater som traditionellt har levererat till Frankrike.

- 14 Kommissionens beslut av den 8 maj 1987 var föremål för en talan som Lefebvre frères et soeurs väckte den 7 juli 1987. Domstolen avvisade denna talan på grund av att den inte kunde prövas (domstolens dom av den 14 februari 1989 Lefebvre mot kommissionen, 206/87, Rec. s. 275).
- 15 Kommissionen hade förbehållit sig rätten att ändra beslutet av den 8 maj 1987 så snart som marknadsprognoserna angav att den franska marknads behov av bananer från berörda tredje land skulle komma att överskrida 15 000 ton. Under oktober 1987 underrättade den franska regeringen kommissionen om att detta villkor hade uppfyllts. Den 27 oktober 1987 fattade kommissionen ett beslut genom vilket den ändrade sitt beslut av den 8 maj 1987 och i vilket det föreskrevs att åtminstone 25 procent av den mängd bananer som man tillät importera för att tillfredsställa den franska marknads behov, som inte täcktes av nationell produktion och import från AVS-staterna, skulle förbehållas de importörer som ville importera bananer från dollarzonen som fritt hade omsatts i övriga medlemsstater.
- 16 Mellan den 8 maj 1987 och den 30 juni 1993 fattade kommissionen sålunda tio beslut med stöd av artikel 115 och som gav Republiken Frankrike tillstånd att från gemenskapsbehandling utesluta de bananer från tredje land som hör till dollarzonen eller från AVS-länder som fritt hade omsatts i övriga medlemsstater:
- besluten av den 8 maj 1987 (ovannämnt, ändrat den 27 oktober 1987), av den 5 maj 1988, den 19 juli 1988, den 23 juni 1989, den 27 juni 1990, den 28 juni 1991, den 29 juni 1992 och den 28 december 1992 avseende bananer från dollarzonen,
 - beslut av den 4 december 1992 avseende bananer från Kamerun och Elfenbenskusten, samt
 - beslut av den 5 maj 1993 avseende bananer från AVS-länderna.

- 17 Med undantag av beslutet av den 4 december 1992, som gällde 28 dagar, var tillämpningstiden för besluten mellan två månader och ett år.
- 18 Den 4 december 1992 väckte sökandena talan vid en fransk domstol för att erhålla skadestånd för den skada de vållats av att de franska myndigheterna hade vägrat att bevilja licenser för import av bananer. Den 29 juni 1994 fällde tribunal administratif de Paris i princip franska staten, med motiveringen att franska staten den 18 juni 1991, den 30 september 1991 respektive den 10 december 1991 hade vägrat att bevilja licenser för import av bananer från Belgien, med ursprung i Dominikanska Republiken och Jamaica, trots att denna vägran inte omfattades av kommissionens beslut i enlighet med artikel 115 i fördraget. Tribunal förordnade emellertid att en tilläggsutredning skulle inhämtas innan den avgjorde målet.
- 19 Den 13 februari 1993 antog rådet förordning nr 404/93 genom vilken man inrättade en gemensam organisation av marknaden för bananer.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 20 Det var under dessa förhållanden som sökandena genom en ansökan, som de inlämnade till förstainstansrättens kansli den 2 december 1993, väckte den aktuella skadeståndstalan. Genom ett beslut som ordföranden för den andra avdelningen meddelade den 6 maj 1994 tilläts Republiken Frankrike att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden. Eftersom sökandena inlämnade sin replik efter det att fristen hade löpt ut, lämnades den utan beaktande. Det skriftliga förfarandet avslutades den 3 augusti 1994 genom att sökandenas yttranden angående intervenientens interventionsinlägga inlämnades.

- 21 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen) att inleda den muntliga förhandlingen utan föregående bevisupptagning. Den uppmanade emellertid parterna att svara på vissa frågor och att lägga fram vissa rättshandlingar.
- 22 Den muntliga förhandlingen ägde rum den 10 maj 1995. Parterna framförde sina framställningar och besvarade de frågor som förstainstansrätten hade ställt.
- 23 Sökandena har i huvudsak yrkat att förstainstansrätten skall:
- förklara att kommissionen har vållat dem skada genom den policy som den — i strid med bestämmelserna i EG-fördraget — antagit beträffande den franska marknaden för bananer,
 - förplikta kommissionen att ersätta den skada som sökandena och deras medlemmar har lidit och följaktligen betala dem följande ersättningar, med förbehåll för senare ändringar:
 - a) Lefebvre frères et sœurs:

261 458,98 ecu,
 - b) GIE Fructifruit:

825 000 ecu,

c) Association des mûrisseurs indépendants (AMI):

825 000 ecu,

d) Star fruits C^{ie}:

31 249 497 ecu,

e) Soly import:

2 387 606 ecu,

f) Francor:

439 975,64 ecu,

g) Mûrisseries du Centre:

448 794,22 ecu,

h) Mûrisserie française:

572 373,51 ecu,

— i andra hand, för det fall att förstainstansrätten skulle anse att den inte i tillräcklig omfattning har underrättats om uppkomsten och omfattningen av den skada som var och en av sökandena har lidit, förordna att ett sakkunnigutlåtande skall inhämtas på kommissionens bekostnad,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i sin helhet.

24 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall:

— förklara att talan inte kan prövas såtillvida den syftar till ersättning för de skador som påstås ha vållats genom kommissionens handlande eller underlåtenhet före den 1 december 1988,

— ogilla Lefebvre frères et soeurs och övriga sökandens skadeståndstalan, eftersom den saknar grund,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Republiken Frankrike har yrkat att förstainstansrätten skall:

— ogilla Lefebvre frères et soeurs och övriga sökandens skadeståndstalan, eftersom den saknar grund.

Upptagande till prövning

- 26 Såsom kommissionen med rätta har betonat preskriberas talan mot gemenskapen om ansvar i utomobligatoriska rättsförhållanden — enligt artikel 43 i protokollet om stadgan (EEG) för domstolen — fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan. Den aktuella talan väcktes den 2 december 1993. Av detta följer — med beaktande av förlängningen av tidsfrister med hänsyn till avstånd enligt artiklarna 101 och 102 i förstainstansrättens rättegångsregler — att Lefebvre frères och soeurs, GIE Fructifruits och AML: s talan endast kan tas upp till prövning i den mån de avser ersättning för de skador som de har lidit under perioden efter den 25 november 1988 och att bolaget Star fruits C^{ie}: s talan endast kan tas upp till prövning i den mån den avser ersättning för de skador som lidits under perioden efter den 29 november 1988.

Sakfrågan

- 27 Innan sökandenas grunder undersöks finns det skäl att påminna om de principer som enligt domstolens och förstainstansrättens rättspraxis reglerar gemenskapens utomobligatoriska ansvar. Enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget förutsätts det, för att gemenskapens utomobligatoriska ansvar skall uppkomma, att samtliga följande villkor är uppfyllda: institutionernas klandrade beteende är rättsstridigt, den anförda skadan har uppstått och det finns ett kausalsammanhang mellan nämnda beteende och den påstådda skadan (domstolens domar av den 28 april 1971, Lütticke mot kommissionen, 4/69, Rec. s. 325, och av den 2 juli 1974, Holtz och Willemsen mot rådet och kommissionen, 153/73, Rec. s. 675).

I — *Den rättsliga grunden för ansvaret*

- 28 Till stöd för sitt skadeståndsyrkande har sökandena lagt fram fem grunder för att visa att kommissionen har handlat på ett rättsstridigt sätt. Dessa grunder avser en överträdelse av artikel 38.4 och artikel 43.2 i EG-fördraget, avseende kommissionens dröjsmål med att förelägga rådet förslagen till en förordning rörande

banansektorn, en överträdelse av artikel 115 i EG-fördraget, en överträdelse av artiklarna 155 och 169 i EG-fördraget, en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar respektive slutligen en överträdelse av principen om lika-behandling.

Grunden avseende en överträdelse av artikel 38.4 och artikel 43.2 i EG-fördraget avseende kommissionens dröjsmål med att förelägga rådet förslagen till en förordning avseende banansektorn

Parternas argument

- 29 Sökandena har gjort gällande att kommissionen — genom att fram till den 7 augusti 1992, då övergångsperioden sedan länge hade löpt ut, underlåta att föreslå upprättandet av en gemensam organisation av marknaden för bananer — dels har överträtt artikel 38.4 i fördraget i vilken det förutsätts att en gemensam jordbrukspolitik för medlemsstaterna skall upprättas, dels artikel 43.2 i fördraget, i vilken kommissionen förpliktas att lägga fram förslag om utformningen och genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. De har tillagt att denna underlåtenhet är särskilt grov med tanke på att den inre marknaden skall fullbordas den 31 december 1992.
- 30 Kommissionen har medgett att det förekom allvarliga dröjsmål vad gäller fullbordandet av den gemensamma organisationen av marknaden för bananer. Den har emellertid betonat att det fanns svårigheter med inrättandet av en gemensam politik för banansektorn vilka berodde på de olika och ofta motstridiga intressen som stod på spel och förklarat att det endast var under hotet av att enhetsakten inte skulle kunna genomföras och av att gemenskapens produktionsvolym av bananer — efter Spaniens anslutning — skulle öka på grund av bananer från Kanarieöarna som den äntligen kunde handla.

Kommissionen har tillagt att, även om en försummelse skulle fastställas, den — för att kommissionens utomobligatoriska ansvar skall uppkomma — inte kan individualiseras i tillräckligt hög grad mot bakgrund av innehållet i artikel 38.4 och artikel 43.2 i fördraget och domstolens rättspraxis avseende artikel 215 andra stycket i fördraget (domstolens domar av den 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, 5/71, Rec. s. 975, av den 25 maj 1978, Bayerische HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, 83/76 och 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Rec. s. 1209, av den 5 december 1979, Amylum och Tunnel Refineries mot rådet och kommissionen, 116/77 och 124/77, Rec. s. 3497, och av den 19 maj 1992, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, C-104/89 och C-37/90, Rec. s. I-3061).

Förstainstansrättens bedömning

- 32 Förstainstansrätten erinrar om att räckvidden av artikel 215 andra stycket, såsom det framgår av domstolens fasta rättspraxis, närmare har angetts så att gemenskapens ansvar — när det rör sig om normativa rättsakter som innebär ekonomisk-politiska val — endast uppkommer när det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda. Närmare bestämt kan gemenskapens ansvar endast uppkomma under förutsättning att den berörda institutionen på ett uppenbart och grovt sätt har underlåtit att iaktta gränserna för sin behörighet när det rör sig om ett normativt sammanhang, som det som det är fråga om i det aktuella fallet, som kännetecknas av ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som är nödvändig för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitikerna (se i synnerhet den ovan nämnda domen i målet Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen).
- 33 Förstainstansrätten erinrar även om att domstolen i sin dom av den 22 maj 1985, parlamentet mot rådet (13/83, Rec. s. 1513), inom ramen för en passivitetstalan som hade väckts mot en institution med stöd av artikel 175 i EEG-fördraget, ansåg att svårighetsgraden vad gäller den skyldighet som enligt fördraget åligger den sistnämnda inte kunde tas i beaktande. Domstolen tillade emellertid att rådet under de förhållanden som då förelåg hade utrymme för skönsmässig bedömning och att underlåtenheten att inrätta en gemensam politik vilket föreskrevs i fördraget inte nödvändigtvis utgjorde en underlåtenhet vars art var i tillräckligt hög grad definierad för att rättfärdiga tillämpningen av artikel 175.

- 34 Det är mot bakgrund av dessa principer som det skall avgöras om kommissionen har begått ett fel som innebär att det utomobligatoriska ansvaret uppkommer.
- 35 Såsom det framgår av kommissionens argument borde en gemensam organisation av marknaden och en gemensam handelspolitik för bananer ha inrättats före slutet av övergångsperioden, dvs. den 1 januari 1970. Trots denna frist framlade kommissionen inför rådet förslaget till en gemensam organisation av marknaden för bananer så sent som den 7 augusti 1992 och rådet antog förordning nr 404/93 först den 13 februari 1993.
- 36 Det skall emellertid bekräftas att det förelåg stora svårigheter i samband med inrättandet av en gemensam politik för bananer. Dessa svårigheter orsakades dels av de olika system för organisation av marknaden som fanns i de tolv medlemsstaterna innan förordning nr 404/93 antogs (se punkt 8—10), dels av de olika intressen som stod på spel, nämligen de intressen som gemenskapens olika produktionsområden har, förpliktelserna gentemot AVS-staterna, de skyldigheter som följer av GATT, konsumenternas intressen, gemenskapsaktörernas intressen, de latinamerikanska producenternas intressen och slutligen gemenskapens finansiella intressen.
- 37 I det aktuella fallet skall det anmärkas att det dröjsmål som kommissionen klandras för hänför sig till antagandet av en normativ rättsakt som kännetecknas av utövan- det av ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning och att det enligt de förfaranderegler som föreskrivs i fördraget tillkom denna institution att bestämma den tidpunkt vid vilken det var lämpligt att avfatta och lägga fram dess lagförslag.
- 38 Förstainstansrätten anser att kommissionens utövande av lagstiftningsmakten inte kan hindras av möjligheten av att någon väcker skadeståndstalan varje gång som

kommissionen skall besluta om att föreslå normativa åtgärder. Om kommissionens dröjsmål med att förelägga lagförslag i sig skulle kunna utgöra grunden för en skadeståndstalan, skulle denna institutions handlingsutrymme allvarligt inskränkas vad avser dess utövande av sin lagstiftningsmakt.

- 39 Under dessa omständigheter fastställer förstainstansrätten att kommissionen inte på ett uppenbart och grovt sätt har underlåtit att iaktta gränserna för sin behörighet när den har dröjt med att lägga fram ett förslag till en gemensam organisation av marknaden för bananer.
- 40 Vad för övrigt gäller frågan om det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda bör man undersöka målet med och räckvidden av artikel 38.4 och artikel 43.2 i fördraget som sökandena har åberopat.
- 41 Såsom det i synnerhet framgår av nämnda artiklar skall en gemensam jordbrukspolitik inrättas mellan medlemsstaterna och den skall upprättas av gemenskapens institutioner. I artikel 38.4 och artikel 43.2 i fördraget åläggs institutionerna emellertid endast skyldigheter; de syftar inte till att skydda enskilda. De har således inte kännetecknen av högre rättsregler, vilkas överträdelse skulle leda till att ett utomobligatoriskt ansvar uppkommer för gemenskapen.
- 42 Av detta följer att grunden avseende en överträdelse av artikel 38.4 och artikel 43.2 inte kan bifallas.

Grunden avseende en överträdelse av artikel 115 i EG-fördraget

Parternas argument

- 43 Sökandena har gjort gällande att de grundläggande förutsättningar som ger kommissionen möjlighet att fatta ett beslut på grundval av artikel 115 i fördraget aldrig har funnits, varken vid den tidpunkt vid vilken kommissionen fattade sitt beslut av den 8 maj 1987 eller under förloppet av de fem år som följde därpå.
- 44 De har dessutom klandrat kommissionen för att den upprepade sitt beslut av den 8 maj 1987 under över fem års tid, då alla beslut i huvudsak hade samma innehåll, medan tillämpningen av sådana åtgärder, enligt dess beslut nr 87/433/EEG av den 22 juli 1987 om åtgärder för övervakning och skydd som medlemsstaterna i tillämpning av artikel 115 i fördraget tillåts att vidta (EGT nr L 238, s. 26, nedan kallat "beslut nr 87/433"), endast kan tillåtas för en period med en begränsad varaktighet när detta krävs av situationens allvar. Sökandena har likaledes åberopat den ovan nämnda domen i målet Holz och Willemsen mot rådet och kommissionen för att stödja sitt argument enligt vilket ett beslut som grundas på artikel 115 endast kan ha en begränsad varaktighet.
- 45 Kommissionen har ansett att de grundläggande förutsättningar som ger den möjlighet att fatta ett beslut förelåg när den fattade nämnda beslut och att man i dessa beslut endast för korta perioder har tillåtit ett undantag från principen om fri rörlighet för varor så att den längsta perioden var ett år. Enligt kommissionen bör varaktigheten av tillståndet att göra ett undantag från principen om fri rörlighet för varor bedömas med beaktande av varje enskilt beslut och inte så att de bedöms som en helhet. Den har ansett att en sådan bedömning av varaktigheten är förenlig med domstolens tolkning i målet Tezi mot kommissionen (dom av den 5 mars 1986, 59/84, Rec. s. 887).
- 46 Den har tillagt att, även om besluten i fråga skulle vara lagstridiga på grund av sin varaktighet, vilket den bestrider, denna lagstridighet inte skulle utgöra någon

uppenbar och grov — nästintill godtycklig — överträdelse av en rättsregel som kan leda till att gemenskapens ansvar uppkommer, eftersom begreppet ”begränsad varaktighet” aldrig — vare sig i artikel 115 eller i domstolens rättspraxis — har angetts tydligt.

- 47 Vad gäller varaktigheten av ett beslut som grundas på artikel 115 har Republiken Frankrike ansett att antalet beslut som kommissionen kan anta inte begränsas i artikel 115 som sådan, även om varje beslut bör tolkas och tillämpas strikt.

Förstainstansrättens bedömning

- 48 Innan det förordnas om lagligheten av de av kommissionens beslut som grundas på artikel 115 första stycket i fördraget skall det erinras om att det enligt domstolens mycket fasta rättspraxis skall vidtas en strikt tolkning och tillämpning av de undantag som tillåts enligt artikel 115 på grund av att de — förutom att de utgör undantag från bestämmelserna i artiklarna 9 och 30 i fördraget som är grundläggande för den gemensamma marknadens funktion — även utgör ett hinder för upprättandet av den gemensamma handelspolitiken vilket föreskrivs i artikel 113 (domstolens dom av den 15 december 1976, Donckerwolcke och Schou, 41/76, Rec. s. 1921 och den ovan nämnda domen Tezi mot kommissionen). Det framgår även av domstolens rättspraxis att kommissionen — när en medlemsstat framställer en begäran enligt artikel 115 — är skyldig att utöva sin kontroll av de grunder som medlemsstaten åberopat för att rättfärdiga de skyddsåtgärder som medlemsstaten vill få godkända och granska om det rör sig om åtgärder som är förenliga med fördraget och som är nödvändiga (dom av den 8 april 1976, Kaufhof mot kommissionen, 29/75, Rec. s. 431).

- 49 Det framgår likaledes av en fast rättspraxis att kommissionen — då det rör sig om en bedömning av en invecklad ekonomisk situation — har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning och att gemenskapens domstolar vid en kontroll av lagligheten av utövandet av en sådan behörighet bör inskränka sig till att undersöka

det förhållandet att bedömningen inte belastas av ett uppenbart fel eller maktmissbruk eller att denna myndighet inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (domstolens domar av den 22 januari 1976, Balkan-Import-Export, 55/75, Rec. s. 19, av den 20 oktober 1977, Roquette Frères, 29/77, Rec. s. 1835, och av den 29 oktober 1980, Roquette Frères mot rådet, 138/79, Rec. s. 3333).

- 50 Förstainstansrätten anser att det i detta fall finns skäl att undersöka besluten i fråga för att granska om de villkor som enligt artikel 115 i fördraget är knutna till tillstånd till undantag har uppfyllts och om varaktigheten av dessa beslut är skäligen beaktande av de förhållanden som råder i det aktuella fallet.
- 51 Inom ramen för bedömningen av de förhållanden som rådde då besluten i fråga fattades framhåller förstainstansrätten att kommissionen i sitt svar på de frågor som förstainstansrätten hade ställt har angett de huvudsakliga grundläggande förutsättningar som har rättfärdigat det förhållandet att besluten fattats.
- 52 För det första har kommissionen erinrat om att Frankrike — innan de beslut som grundades på artikel 115 fattades — upprätthöll kvantitativa begränsningar vad gäller import av bananer från dollarzonen. Det förekom stora olikheter i de kommersiella åtgärder som medlemsstaterna vidtog vid importen av bananer från dollarzonen, och dessa olikheter kunde framkalla snedvridning av handeln som kunde medföra ekonomiska svårigheter. För att i detta sammanhang säkerställa fortsatt inhemsk bananproduktion på Guadeloupe och Martinique, som var av väsentlig betydelse för deras ekonomier, hade den franska regeringen ansett att man från gemenskapsbehandling måste utesluta bland annat bananerna från dollarzonen.
- 53 För det andra föreskrivs det i artikel 1 i "bananprotokollen" till den tredje respektive den fjärde Lomé-konventionen att "med hänsyn till sin bananexport till gemenskapens marknader skall ingen AVS-stat, när det gäller tillgång till dess traditionella marknader och dess fördelar på dessa marknader, placeras i en mindre gynnad situation än tidigare eller för närvarande". Enligt kommissionen kunde man endast genom att kommissionen fattade besluten i fråga säkerställa att

Republiken Frankrike och gemenskapen iakttar de skyldigheter som följer av denna bestämmelse.

- 54 Vad gäller varaktigheten av de beslut som grundas på artikel 115 framgår det tydligt dels av domstolens rättspraxis, i synnerhet av dess ovannämnda dom Tezi mot kommissionen, dels av artikel 3.2 i ovannämnda beslut nr 87/433, att sådana åtgärder för övervakning och skydd endast kan tillåtas för en period med "begränsad varaktighet". Begreppet begränsad varaktighet har emellertid inte definierats, varken i domen i målet Tezi mot kommissionen, eller mer allmänt i gemenskapsrättslig rättspraxis eller i beslut nr 87/433.
- 55 I det aktuella fallet har kommissionen för flertalet av de tvistiga besluten fastställt tillämpningstiden till ett år. I sitt svar på de frågor som förstainstansrätten ställt förklarade kommissionen att den hade valt en sådan period på grund av följande överväganden: situationens allvar, gemenskapens bestående skyldigheter som följer av Lomé-konventionen, avsaknaden av alla omständigheter som på ett skäligt sätt skulle motivera att man förväntar sig att det inom en period av 12 månader skulle ske någon ändring i de förhållanden som rättfärdigade beviljandet av tillståndet — såsom ett avskaffande av olikheterna mellan de importsystem som medlemsstaterna tillämpar, en förbättring av den franska bananproduktionens konkurrenskraft, eller en ändring av gemenskapens skyldigheter som följer av Lomé-konventionen — kommissionens möjlighet att när som helst dra tillbaka eller ändra det beviljade tillståndet och slutligen de omständigheter som är kännetecknande för perioden.
- 56 Vad gäller bedömningen av en invecklad ekonomisk situation har kommissionen i det aktuella fallet ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning. Men hänsyn till de förklaringar som den har lämnat och det förhållandet att sökandena inte har framfört något som helst yttrande i vilket de ifrågasatte dessa förklaringar anser förstainstansrätten att sökandena inte har visat att kommissionen har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den har fattat de tvistiga besluten.

- 57 Av detta följer att grunden avseende en överträdelse av artikel 115 i EG-fördraget inte kan bifallas.

Grunden avseende en överträdelse av artiklarna 155 och 169 i fördraget

- 58 Denna grund består av två delar. Den första delen hänför sig till kommissionens underlåtenhet att mot Frankrike väcka talan om medlemsstats fördragsbrott, medan den andra bygger på kommissionens underlåtenhet att övervaka tillämpningen av de beslut som har fattats på grundval av artikel 115.

Utebliven talan mot Frankrike om medlemsstats fördragsbrott

- 59 Inom ramen för denna första del har sökandena hävdat att Republiken Frankrike — genom att hindra importen av bananer från AVS-länderna, med undantag av de varor från Elfenbenskusten och Kamerun som importerats inom ramen för kvoterna — har underlåtit att iaktta de syften som definieras av artiklarna 30 och 38 i EG-fördraget och att kommissionen har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger den enligt artiklarna 155 och 169 i nämnda fördrag, eftersom den har tålt denna överträdelse av de fördragsbestämmelser som nämnts ovan.
- 60 Förstainstansrätten erinrar om att det följer av en fast rättspraxis att kommissionen inte är skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget men att den i detta hänseende har ett utrymme för skönsmässig bedömning genom vilket det är uteslutet att enskilda kräver att kommissionen på ett bestämt sätt tar ställning (domstolens dom av den 14 februari 1989, *Star Fruit* mot kommissionen, 247/87, Rec. s. 291, förstainstansrättens beslut av den 14 december 1993, *Calvo Alonso-Cortés* mot kommissionen, T-29/93, Rec. s. II-1389, av den 27 maj 1994, *J* mot kommissionen, T-5/94, Rec. s. II-391, och av den 23 januari 1995, *Bilanzbuchhalter*

mot kommissionen, T-84/94, REG s. II-103). Förstainstansrätten erinrar likaledes om att gemenskapens utomobligatoriska ansvar endast kan uppkomma när en institution handlar på ett rättsstridigt sätt.

61 Av detta följer att kommissionens beslut att i det aktuella fallet inte inleda ett förfarande enligt artikel 169 bör anses vara förenligt med fördraget och i synnerhet med artiklarna 155 och 169, med beaktande av att kommissionen inte kunde vara skyldig att inleda ett sådant förfarande, och beslutet kan således inte leda till att gemenskapens utomobligatoriska ansvar uppkommer.

62 Vid dessa förhållanden bör den första delen av denna grund ogillas.

Påståendet om avsaknad av kommissionens kontroll av tillämpningen av sina beslut som grundas på artikel 115 i fördraget

Parternas argument

63 Vad gäller den andra delen av denna grund, som hänför sig till kommissionens underlåtenhet att övervaka tillämpningen av sina beslut som grundas på artikel 115 i fördraget, har sökandena gjort gällande att Republiken Frankrike genom sina diskriminerande och konkurrensbegränsande förfaringssätt har underlåtit att iaktta det beslut av den 27 oktober 1987 med vilket kommissionen enligt sökandena syftade till att garantera små och nya importörers tillträde till de franska kvoterna. De har för övrigt hävdats att man genom de åtgärder som bananproducenterna på Antillerna vidtagit har upprätthållit en onormalt hög prisnivå på den franska marknaden. De har dragit slutsatsen att kommissionen inte har utövat någon seriös kontroll av de beslut Republiken Frankrike fattade när den verkställde de tillstånd som hade beviljats den och att Republiken Frankrike har hindrat importen av AVS-bananer vilken inte omfattades av de beslut som grundades på artikel 115. De har för övrigt erinrat om kommissionens rätt att ändra sina beslut och gjort gällande

att den har underlåtit att göra det, trots att den franska marknads behov hade förändrats.

- 64 Kommissionen har bestridit att den inte skulle ha utövat kontroll över det sätt på vilket Frankrike säkerställde genomförandet inom sitt territorium av de skyddsåtgärder som hade tillåtits på grundval av artikel 115. Kommissionen har gjort gällande att den just inom ramen för denna kontroll införde skyldigheten att från och med den 19 juli 1988 tilldela de små och nya aktörerna en skälig andel av de öppna kvoterna för att täcka de av den franska marknads behov som inte täcks av den inhemska produktionen och AVS-ländernas produktion.

Förstainstansrättens bedömning

- 65 Det skall allra först erinras om att de kombinerade bestämmelsen i artikel 178 i förbindelse med bestämmelsen i artikel 215 i EG-fördraget endast ger gemenskapens domstolar en behörighet att utdöma ersättning för de skador som gemenskapens institutioner eller dessas tjänstemän vållar vid utövandet av sina tjänsteuppdrag, dvs. att utdöma ersättning för de skador som kan föranleda gemenskapens utomobligatoriska ansvar. De skador som nationella institutioner vållar kan däremot endast föranleda dessa institutioners ansvar och det är endast de nationella domstolarna som är behöriga att säkerställa att de ersätts (dom av den 26 februari 1986, Krohn mot kommissionen, 175/84, Rec. s. 753).
- 66 Genom sitt argument, enligt vilket Republiken Frankrike har hindrat importen av bananer, ifrågasätter sökandena endast Republiken Frankrikes beteende och det är således endast de franska domstolarna som det tillkommer att uttala sig om denna fråga. I det avseendet framgår det dessutom av sökandenas argument och tribunal administratif de Paris principbeslut av den 29 juni 1994 (se ovan punkt 18) att sökandena redan har väckt talan vid en fransk domstol.

- 67 Vad avser sökandenas övriga argument, nämligen att Republiken Frankrike har underlåtit att iakttä kommissionens beslut av den 27 oktober 1987, att man genom de åtgärder som bananproducenterna på Antillerna vidtagit har upprätthållit en onormalt hög prisnivå på den franska marknaden och att kommissionen har underlåtit att iakttä innehållet i nämnda beslut, eftersom den har underlåtit att ändra de undantag som den beviljat i sina beslut, anser förstainstansrätten att sökandena inte har lagt fram någon som helst konkret bevisning till stöd för sina argument.
- 68 Av detta följer att den andra delen av denna grund bör ogillas.
- 69 Grunden avseende en överträdelse av artiklarna 155 och 169 i fördraget kan följaktligen inte bifallas.

Grunden avseende en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

- 70 Sökandena har gjort gällande att de — med hänsyn till kommissionens löften till dem — dels hade rätt att förvänta sig ett förslag till gemensamma åtgärder i den mening som avses i artikel 43.2 i fördraget, dels att deras intressen tas i beaktande såväl i samband med framläggandet inför rådet av ett sådant förslag som fattandet av de beslut som grundas på artikel 115 i fördraget. Under dessa omständigheter utgjorde det förhållandet att kommissionen inte höll sina löften en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar som är en högre rättsregel till skydd för enskilda.

71 Kommissionen har gjort gällande att varken de sakförhållanden som sökandena åberopat eller de rättshandlingar som de nämnt gör det möjligt att dra slutsatsen att det föreligger en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar. Det fanns dessutom ingenting i kommissionens skrivelser som skulle ha gjort det möjligt för en klok och försiktig aktör att motiverat tro att kommissionen — på grundval av omständigheter som den ännu inte förfogade över vid den tidpunkt vid vilken den således var skyldig att uttala sig — skulle inta en bestämd ståndpunkt vad gäller de områden som omfattar upprättandet av en gemensam organisation av marknaden eller tillämpningen av artikel 115 i fördraget.

Förstainstansrättens bedömning

72 Förstainstansrätten erinrar allra först om att rätten att åberopa skyddet för berättigade förväntningar enligt en fast rättspraxis utsträcker sig till att omfatta varje enskild som befinner sig i en situation av vilken det framgår att gemenskapens administration framkallat grundade förväntningar. Däremot kan ingen åberopa en överträdelse av principen om skyddet för berättigade förväntningar, om administrationen inte har lämnat honom exakta garantier (se i synnerhet förstainstansrättens dom av den 17 december 1992, Holtbecker mot kommissionen, T-20/91, Rec. s. II-2599).

73 De påstådda löften som sökandena har åberopat återfinns i synnerhet i kommissionens två brev av den 24 juni 1991 respektive den 16 juli 1992. I sitt brev av den 24 juni 1991 bekräftade kommissionens vice ordförande Andriessen följande: "Vad gäller de problem som har ett närmare samband med tillämpningen av artikel 115 i fördraget gläder det mig att de aktörer som Ni företräder är medvetna om att kommissionen i sina beslut inom detta område alltid har tagit deras bekymmer i beaktande. Jag kan försäkra Er att kommissionen — för det fall att de franska myndigheterna begär att fristen för de gällande åtgärderna förlängs utöver den 30 juni 1991 — vid bedömningen av en sådan begäran inte kommer att låta bli att tänka på de önskemål som ni har framställt på Era huvudmäns vägnar". I brevet av den 16 juli 1992 angav rådgivare Gaudenzi-Aubier att han "vill försäkra (sökandena) att kommissionen — när den avfattar sina förslag till rådet till genomförande av ett gemenskapssystem för bananer — garanterat kommer att beakta de små och medelstora importörernas särskilda situation".

- 74 Det finns skäl att erinra om att det är stor skillnad mellan en bekräftelse som kommissionen lämnar i allmänna ordalag och som inte kan ge upphov till grundade förväntningar och en exakt garanti som kan skapa förväntningar. De bekräftelser som kommissionen lämnade i de brev som sökandena har åberopat hör till den förstnämnda kategorin, eftersom dessa brev hade avfattats på ett mycket generellt sätt. Av detta följer att dessa bekräftelser inte kan ha gett upphov till grundade förväntningar hos sökandena.
- 75 Följaktligen kan grunden avseende en överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar inte bifallas.

Grunden avseende en överträdelse av principen om likabehandling

Parternas argument

- 76 Sökandena har ansett att kommissionen — genom att upprätthålla ett system som har medfört ekonomiska förluster för innehavare av bananmogningsanläggningar i Frankrike — har brutit mot principen om likabehandling som slås fast i artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget. De har tillagt att dessa förluster inte utgjorde en del av de ekonomiska risker som vidlåder bananmogningsföretags verksamhet.
- 77 Kommissionen har gjort gällande att den — med hänsyn till den svåra situation som rådde inom banansektorn — var skyldig att ta ett antal olika syften i beaktande. Den hade beslutat att ett tillfälligt företräde skulle ges det syfte som dels bestod av att säkerställa en skälig levnadsstandard för den berörda jordbruksbefolkningen, dels av att säkerställa iakttagandet av gemenskapens och dess medlemsstaters internationella skyldigheter utan att för det rubba gemenskapsmarknadens olika leveranskällor.

Förstainstansrättens bedömning

- 78 Det finns skäl att inledningsvis erinra om att den gemensamma organisation av jordbruksmarknaden som skall upprättas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget "skall utesluta varje form av diskriminering mellan producenter och konsumenter inom gemenskapen". På grundval av en fast rättspraxis utgör det förbud mot diskriminering som påbjuds i denna bestämmelse endast ett särskilt uttryck för den allmänna skälighetsprincip som är en av gemenskapsrättens allmänna grundläggande principer (domar av den 10 januari 1992, Kühn, C-177/90, Rec. s. I-35, och av den 27 januari 1994, Herbrink, C-98/91, Rec. s. I-223) och i vilken det förutsätts att jämförbara situationer inte behandlas på olika sätt så framt ett åtskiljande inte framstår som objektivt berättigat (se dom av den 25 november 1986, Klensch m. fl., 201/85 och 202/85, Rec. s. 3477).
- 79 Det är mot bakgrund av dessa principer som det finns skäl att avgöra om kommissionen i det aktuella fallet har behandlat jämförbara situationer på olika sätt.
- 80 För det första framhåller förstainstansrätten att det — för att den skulle kunna fastställa förekomsten av diskriminering — är nödvändigt att sökandena hänvisar till en person eller en grupp som skulle ha befunnit sig i en situation som liknade deras situation och att de visar att kommissionen behandlade denna person eller grupp på ett annorlunda sätt. Sökandena har emellertid inskränkt sig till att helt enkelt hävda att kommissionen har brutit mot principen om likabehandling utan att vidare motivera sitt påstående.
- 81 Av detta följer att de villkor som utgör förutsättningen för att man skall kunna fastställa förekomsten av diskriminering inte har uppfyllts i det aktuella fallet.
- 82 Följaktligen skall grunden avseende en överträdelse av principen om icke-diskriminering ogillas, eftersom den saknar grund.

83 Av detta följer att gemenskapens utomobligatoriska ansvar inte har uppkommit, eftersom sökandena inte har visat att kommissionens beteende har varit lagstridigt.

II — *Den påstådda skadan*

84 Ytterligare och i varje fall finns det skäl att påpeka att den framställning som sökandena har gjort för att fastställa den skada som de — i huvudsak vad gäller sökandeföretagens förlust av vinst — har vållats, endast grundas på antaganden som inte stöds av något som helst bevis. Vad dessutom angår den påstådda skada som såväl GIE Fructifruit som AMI lidit har sökandena inte lagt fram någon bevisning avseende de påstådda kostnader som dessa organisationer sedan fem år tillbaka ådragit sig för att garantera skyddet av sina medlemmars intressen.

85 Vad slutligen gäller sökandenas andrahandsyrkande anser förstainstansrätten att detta yrkande inte är grundat med beaktande av domstolens rättspraxis, enligt vilken det tillkommer en sökande att bevisa förekomsten av den påstådda skadan, vilket sökandena inte har kunnat göra i det aktuella fallet.

86 Av detta följer att sökandena inte har varit i stånd att visa förekomsten av den skada som de påstår sig ha lidit.

87 Det följer av de ovan framförda övervägandena att talan bör ogillas.

Rättegångskostnader

- 88 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna förpliktas tappande part att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkanden. Republiken Frankrike, som har intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden, skall bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökandena förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

3) Republiken Frankrike, som har intervenerat i målet, skall bära sina rättegångskostnader.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 september 1995.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande