

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CARL OTTO LENZ

fremSAT den 9. juli 1997 *

A — Indledning

1. Det foreliggende traktatbrudssøgsmaal vedrører hindringer af den frie bevægelighed for frugt og grøntsager, som privatpersoner i Frankrig har foretaget, og spørgsmålet om Den Franske Republiks pligt til at hindre dem.

2. I stævningen har Kommissionen kort og præcist beskrevet de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for søgsmalet, og proceduren forud herfor. Den Franske Republiks regering har henvist til denne fremstilling i svarkriftet. I betragtning af sagens betydning er det efter min opfattelse passende her at gengive fremstillingen i hele dens ordlyd ¹:

»1) Kommissionen har nu i mere end 10 år jævnligt fået forelagt klager vedrørende voldshandlinger, som protestbevægelser bestående af franske landmænd har rettet mod landbrugsprodukter fra

andre medlemsstater (plyndringer og destruktion af last og transportkøretøjer samt trusler mod lastbilchauffører og forhandlere af frugt og grøntsager).

Oplysninger fra talrige klager har ofte vist, at de franske myndigheder ikke har reageret på en måde, der er adækvat i forhold til omstændighedernes alvorlige karakter. Der er jævnligt blevet klaget over, at de ordenshåndhævende myndigheder ikke har grebet ind.

Denne situation foranledigede Kommissionen til i talrige tilfælde — første gang ved en skriftlig opfordring af 8. maj 1985 — at henvende sig til de franske myndigheder og anmode dem om at træffe de nødvendige præventive og repressive foranstaltninger med henblik på at standse de ovennævnte voldshandlinger.

I sine svar til Kommissionen forsikrede de franske myndigheder hver gang, at man ville reagere på det bestemteste for at sikre de frie varebevægelser. De gentagne forsikringer hindrede dog ikke, at

* Originalsprog: tysk.

1 — Jeg har dog afholdt mig fra at citere de omfattende bilag.

det jævnligt kom til nye destruktions- og plyndringsaktioner.

- 2) I 1993 måtte Kommissionen konstatere, at det tilbagevendende problem havde fået en ny dimension, da det viste sig, at de voldelige aktioner på initiativ af visse grupper som f.eks. gruppen 'Coordination rurale' ikke længere var enkeltaktioner, der opstod impulsivt, men indgik i en detaljeret plan om at opnå kontrol over udbuddet af varer, der indføres fra andre medlemsstater.

I perioden fra april til juli 1993 var spanske frugt- og grøntsagslaster, især laster med jordbær, der var bestemt til det franske marked eller blev transporteret gennem Den Franske Republiks område, genstand for en kampagne med hindringsaktioner, som 'Coordination rurale' havde organiseret.

I august og september rettede 'Coordination rurale' derefter sin kampagne mod leverancer af tomater fra Belgien; i august angreb demonstranter ved vejafgiftsstedet i Gravelle desuden en lastbil, hvori der blev transporteret grise fra Danmark, og lasten blev destrueret.

- 3) Ved skrivelse af 8. juli 1993 til Frankrigs faste repræsentant ved De Europæiske Fællesskaber henviste Kommissionens tjenestegrene til, at 'Coordination rurale's' gennemorganiserede og planlagte aktioner utvivlsomt udgjorde en del af en plan om handelsblokade, der frem for alt var foranlediget af, at de spanske producenter havde afvist at opdele markedet på grundlag af princippet om leverancernes komplementaritet (bilag I).

'Coordination rurale' anførte således, at gruppen ud over hærværk mod lastbiler, hvori der hovedsagelig blev transporteret spanske jordbær eller belgiske tomater, og mod lagerbygninger eller supermarkeder, der forhandlede disse produkter, havde anvendt følgende midler, nemlig

- trusler og intimideringer over for erhvervsdrivende, transportører og grossister
- 'håndfaste' opfordringer, hvorved supermarkederne skulle tvinges til at købe indenlandske, eller nærmere sagt regionale, produkter

— fastlæggelse af minimumssalgspriser i supermarkederne, og

den klare vilje til at afholde bagmændene fra at benytte sig af så aggressive metoder (bilag II).

— gennemførelse af systematisk kontrol med, at de erhvervsdrivende overholdt de opstillede betingelser.

Kommissionens tjenestegrene forlangte desuden underretning om de retsforfølgningsskridt, som de franske myndigheder havde indledt mod ophavsmændene til de voldsaktioner, der var begået i perioden fra april til august 1993.

4) I 1994 blev der i Frankrig indledt en ny voldskampagne med det formål at hindre den frie bevægelighed for spanske jordbær i Frankrig. Den 19. april kontrollerede cirka 150 jordbærproducenter fra Lot-et-Garonne, Dordogne og Gironde i to og en halv time lastbilerne ved vejafgiftsstedet i Saint-Jean-de-Védas og hældte omkring 450 tons spanske og marokkanske jordbær fra lastbilerne ud på jorden. Samme dag besatte over 300 landmænd et stort distributionscenter i Narbonne og destruerede cirka 360 tons indførte jordbær.

5) Men to uger senere, den 3. maj 1994 om aftenen, blokerede cirka 150 franske producenter *på det samme sted* ved vejafgiftsstedet i Saint-Jean-de-Védas, på ny lastbiler med jordbær fra Spanien og destruerede varerne, uden at den tilstedeværende ordensmagt greb ind for på effektiv vis at beskytte lastbilerne og deres last.

Kommissionens tjenestegrene opfordrede derfor allerede den 21. april 1994 de franske myndigheder til med henblik på opretholdelse af ordenen at iværksætte strenge foranstaltninger, der var adækvate set i lyset af forholdenes alvorlige karakter og den potentielle fare for udvidede aktioner, for derved at vise

Kommissionens tjenestegrene modtog endvidere informationer om visse ulovlige handlinger fra grupper som 'Coordination rurale', der fortsatte sine aktioner med trusler mod og afpresning af grossist- og detailhandelscentre, der havde udbudt produkter fra andre medlemsstater (f.eks. spanske jordbær og belgiske tomater) til salg.

Det fremgår nemlig af dokumenter, som klagere har fremlagt, at 'Coordination rurale' og andre organisationer forsat rettede skrivelser til direktørerne for supermarkeder, som tilsyneladende strider mod artikel 322-13 eller muligvis artikel 322-12 i den franske straffelov ('code pénal'). Der blev således fremsendt følgende trussel (bilag III): 'For at undgå, at der fra begyndelsen af marts 1994 opstår en utryk stemning i frugt- og grøntsagsafdelingerne i Deres forretninger eller lagerhaller, er det ønskeligt, at De foretrækker franske produkter. Vi regner med, at De hurtigt har forståelse for dette, så der kan undgås voldelige represalier. Det afhænger af Deres medvirken, om Deres forretninger, som vi vil opsøge jævnlige, kan fungere godt.'

En anden skrivelse af 18. april 1994, som Fédération départementale des producteurs de légumes du Maine-Et Loire sendte til 'Grossistes du MIN', havde følgende ordlyd:

'Som vi har oplyst på vores møde den 12. april, *bekræfter* vi datoerne for stop af indførsel af jordbær og asparges, således

— at jordbær fra Marokko stoppes med øjeblikkelig virkning ...

— at jordbær og asparges fra Spanien stoppes fra senest den 1. maj, da den franske produktion fra denne dato er tilstrækkelig stor til at dække det franske forbrug.

De alvorlige problemer for grøntsagsproducenterne tvinger os til at være meget på vagt, og varer, der på de nævnte tidspunkter *bliver opdaget* ved vores *kontrol*, vil *blive destrueret*' (bilag IV).

6) Denne situation foranledigede Kommissionen til ved skrivelse af 19. juli 1994 at rette en opfordring til de franske myndigheder og fremføre, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser ifølge de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter og traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 5, idet den ikke havde truffet alle nødvendige og adækvate foranstaltninger med henblik på at hindre, at enkeltpersoner ved strafbare handlinger hæmmede den frie bevægelighed for landbrugsprodukter (bilag V).

7) Ved skrivelse af 10. oktober 1994 (bilag VI) meddelte de franske myndigheder som svar herpå, at de altid på det bestemteste havde fordømt de uansvarlige voldshandlinger fra franske landbrugers side. De fremhævede, at

de præventive foranstaltninger, der var blevet truffet, havde haft en tilstrækkelig afskrækkende virkning til i perioden fra 1993 til 1994 at medføre et betydeligt fald i aktionerne, og at de stedligt kompetente anklagemyndigheder havde indledt en systematisk strafferetlig efterforskning. At denne ikke førte til noget resultat, skyldtes demonstranternes særlige metoder. Hvad angår 'Coordination rurale's' ulovlige forsøg på at regulere markedet gennem trusler er der indledt en sag mod denne gruppe ved Conseil de la concurrence.

træffe alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde statens forpligtelser. I sin konklusion angav kommissær Fischler, at han, såfremt der i det følgende driftsår måtte opstå situationer svarende til dem, der er omtalt i Kommissionens skriftlige opfordring, så sig nødsaget til at foreslå Kommissionen at fremsætte en begrundet udtalelse over for Den Franske Republik (bilag IX).

8) I deres svar på en skrivelse fra Kommissionen af 1. december 1994 (bilag VII), der var fremsendt i tilslutning til et bilateralt møde den 27. oktober 1994, sendte de franske myndigheder den 26. januar 1995 en meddelelse til Kommissionen, hvori de nærmere beskrev, hvilke foranstaltninger der var blevet truffet, og hvilke retsforfølgningsskridt der var blevet iværksat (bilag VIII).

10) Desuden sendte Kommissionens generaldirektør for landbrug den 21. april 1995 en skrivelse til Frankrigs faste repræsentant ved Den Europæiske Union, hvori generaldirektøren meddelte, at Kommissionen havde fået kendskab til advarsler og trusler, som forskellige organisationer til beskyttelse af landbrugsproducenterne i henholdsvis Lot-et-Garonne og Loireområdet havde rettet mod indkøbscentraler, supermarkeder og grossister, og generaldirektøren udtrykte bekymring herom (bilag X).

9) Den 23. februar 1995 sendte kommissær Fischler den franske landbrugsminister en forebyggende meddelelse, hvori kommissæren oplyste ministeren om faren for nye voldshandlinger i driftsåret 1995 og en udvidelse af sådanne aktioner både i Frankrig og i resten af Fællesskabet, ligesom han opfordrede den franske regering til at

11) Den 20. april 1995 om aftenen foregik der dog på ny alvorlige episoder i det sydvestlige Frankrig: En gruppe på cirka 150 demonstranter, der hævdede at tilhøre 'Comité de défense des fruits et légumes du Lot-et-Garonne', standsede ni lastbiler med spanske jordbær ved et vejafgiftssted i nærheden af Narbonne og sprøjtede jordbærrene med gas for at

gøre dem uspiselige. Kort efter standse de yderligere lastbiler ved vejafgiftsstedet Toulouse-syd og afbrændte frugtlasterne. Herefter forsøgte de at trænge ind i en indkøbscentrals lagerbygninger i Colomiers i udkanten af Toulouse for at kontrollere frugternes oprindelse, men ordensmagten hindrede dette. Disse episoder medførte en meget kraftig reaktion fra de spanske landbrugsorganisationer, der truede med at opfordre til boykot af franske produkter og med at foretage lignende aktioner som dem, de spanske produkter var udsat for i Frankrig.

- 12) Herefter fremsatte Kommissionen den 5. maj 1995 en begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, og anførte, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter og traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 5, idet den havde undladt at træffe alle nødvendige og adækvate foranstaltninger med henblik på, at private aktioner ikke hindrede den frie bevægelighed for frugt og grøntsager. Kommissionen opfordrede endvidere under henvisning til traktatens artikel 169, stk. 2, Den Franske Republik til inden for en måned efter den begrundede udtalelse at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme udtalelsen (bilag XI).

- 13) Alligevel kom det den 3. juni 1995 om eftermiddagen i Salon de Provence til

voldshandlinger rettet mod tre lastbiler med frugt og grøntsager fra Spanien, uden at ordensmagten greb ind.

- 14) I tilslutning til sidstnævnte episoder og efter en erklæring fra den nye franske landbrugsminister, hvori han ganske vist tog afstand fra og fordømte de ulovlige handlinger, men ikke bebudede, at ordensmagten ville gribe ind for at standse dem, meddelte kommissær Fischler ved skrivelse af 12. juni 1995 ministeren, at han var bange for, at Kommissionen var tvunget til øjeblikkeligt at indbringe sagen for Domstolen (bilag XII).

- 15) Ved skrivelse fremsendt til Kommissionen den 16. juni 1995 søgte den franske regering at påvise, at den havde truffet og fortsat traf enhver mulig foranstaltning for effektivt at reagere på den vanskelige situation, idet regeringens præventive og repressive forholdsregler blev tilpasset den udvikling, der skete i de ulovlige handlinger, som bestemte grupper demonstranter foretog; disse afskrækkende foranstaltninger havde i øvrigt medført et fald i antallet af voldshandlinger begået i 1995 (bilag XIII)².

- 16) I Charteaurenard destruerede frugt- og grøntsagsproducenter fra Bouches-du-

² — Det skal dog bemærkes, at de nyeste beviser, som er vedlagt skrivelser, stammer fra marts 1993 (Kommissionens fodnote).

-Rhône i begyndelsen af juli imidlertid paller med frugt fra Italien og Spanien.«

3. Herefter besluttede Kommissionen at indbringe sagen for Domstolen. Den har anmodet Domstolen om at fastslå, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter og EF-traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 5, idet den har undladt at træffe alle nødvendige og adækvate foranstaltninger med henblik på, at private aktioner ikke hindrer den frie bevægelighed for frugt og grøntsager. Den har desuden anmodet om, at sagsøgte dømmes til at betale sagens omkostninger.

4. Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige har interveneret til støtte for Kommissionens påstande.

B — Stillingtagen

I — Statens ansvar for enkeltpersoners handlinger

5. Som Kommissionens repræsentant med rette har fremhævet under de mundtlige forhandlinger for Domstolen, er der i den foreliggende sag tale om en usædvanlig form for

traktatbrud. Det påstås nemlig ikke, at den sagsøgte medlemsstat ved egne foranstaltninger har overtrådt de fællesskabsretlige regler. Spørgsmålet er derimod, om en medlemsstat kan overtræde en forpligtelse i henhold til EF-traktaten, idet den slet ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang træffer foranstaltninger mod enkeltpersoners adfærd, der bringer gennemførelsen af bestemte traktatbestemmelser i fare. Domstolen skal tage stilling til, om en medlemsstat kan drages til ansvar, når dens statsborgere på voldelig vis hindrer indførsel af varer fra andre medlemsstater. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, skal det undersøges, om en sådan krænkelse rent faktisk foreligger her.

6. Der er dermed tale om en konstellation, som Domstolen, så vidt jeg ved, endnu ikke har måttet beskæftige sig med i denne form³. Det er ganske vist ikke noget nyt, at enkeltpersoner af og til med voldelige midler modsætter sig indførsel af varer fra andre medlemsstater. Allerede i en retstvist fra begyndelsen af 1980'erne, som vedrørte indførsel af italiensk vin til Frankrig, måtte Domstolen konstatere, at franske vinbønder

3 — Jf. dog den i punkt 44 nævnte dom, der vedrørte en problematik, som i en vis henseende også er relevant her.

var gået voldeligt til værks mod disse indførsler⁴. Det, der er nyt, er derimod spørgsmålet, om en medlemsstat på den ene eller den anden måde kan drages til ansvar for sådanne handlinger fra privatpersoners side. Det er åbenbart, at det spørgsmål, der opstår i den forbindelse, er af grundlæggende betydning. Parterne i sagen har også omtalt dette tydeligt.

7. Traktatens artikel 169 vedrører det tilfælde, at en *medlemsstat* har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. En sag, der er anlagt i henhold til denne artikel, kan Kommissionen derfor kun vinde, såfremt medlemsstaten selv har overtrådt sine forpligtelser i henhold til traktaten.

8. Den foreliggende sag vedrører i første omgang princippet om frie varebevægelser i henhold til artikel 30. Forbuddet i denne artikel mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning vedrører dog tydeligvis foranstaltninger fra medlemsstaterne og disses organer⁵. Det er ubestridt, at de franske myndigheder ikke selv har truffet nogen foranstaltninger, der umiddelbart kan anses for kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

9. Ganske vist kan artikel 30 også anvendes på foranstaltninger, som privatpersoner træffer, såfremt foranstaltningerne kontrolleres af vedkommende medlemsstat. Det fremgår af en dom, som Det Forenede Kongeriges regering har omtalt i en anden forbindelse, og som vedrørte en traktatbrudssag, som Kommissionen havde anlagt mod Irland⁶. Denne sag drejede sig om en reklamekampagne fra »Irish Goods Council«, hvor forbrugerne i Irland blev opfordret til kun at købe indenlandske varer (»køb irsk«). Irish Goods Council var et privat selskab, hvis bestyrelsesmedlemmer dog blev udpeget af den irske regering. Den irske regering ydede desuden selskabet offentlig støtte til dækning af hovedparten af dets udgifter, og regeringen fastlagde i grove træk formålene med reklamekampagnen. Domstolen statuerede, at den irske regering under disse omstændigheder ikke kunne henvise til, at kampagnen var blevet iværksat af et privat selskab, for derved »at undgå et eventuelt ansvar i medfør af traktatens bestemmelser«⁷. Intet taler dog for, at der (f.eks. hvad »Coordination rurale« angår) kunne foreligge lignende faktiske omstændigheder her. Kommissionen har da heller ikke omtalt denne mulighed i sine redegørelser.

10. Hvad angår de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter gælder det samme som for artikel 30's vedkommende. I henhold til EF-traktatens artikel 38, stk. 2, finder bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse — og dermed også

4 — Dom af 22.3.1983, sag 42/82, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1013. De relevante episoder nævnes både i sagsfremstillingen (s. 1019 og 1023) og i dommens præmisser (præmis 7 og 15). Det var dog ikke disse episoder, men derimod de franske myndigheders foranstaltninger, der var traktatbrudssøgsmålets genstand.

5 — I artikel 30 selv siges det ganske vist blot meget generelt, at sådanne foranstaltninger er forbudt »mellem medlemsstaterne«. Hvis man sammenligner dette med ordlyden i f.eks. artikel 31 og 32, fremgår det dog, at der må være tale om foranstaltninger fra medlemsstaternes side.

6 — Dom af 24.11.1982, sag 249/81, Sml. s. 4005.

7 — Som i dom anført ovenfor i fodnote 6, præmis 15.

EF-traktatens artikel 30 — også anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artikel 39-46. Domstolen har i overensstemmelse hermed ofte fastslået, »at de fælles markedsordninger hviler på princippet om et åbent marked, som enhver producent frit har adgang til på effektive konkurrencevilkår, og hvis funktion udelukkende reguleres ved foranstaltninger i henhold til disse ordninger selv«⁸. Princippet om frie varebevægelser kan altså også her kun krænkes ved foranstaltninger truffet af en medlemsstat eller dens organer.

11. Der er således ikke et tilstrækkeligt grundlag for Kommissionens påstande alene som følge af artikel 30 (og de fælles markedsordninger for frugt og grøntsager). Jeg kan derfor ikke dele den modsatte opfattelse, som den spanske regering (der imidlertid ikke har omtalt de nævnte indvendinger) har gjort gældende.

12. Kommissionen har taget hensyn hertil, idet den har påstået, at sagsøgte har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter og EF-traktatens artikel 30, *sammenholdt med artikel 5*. I henhold til EF-traktatens artikel 5, stk. 1, træffer medlemsstaterne »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat,

eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«. Af EF-traktatens artikel 30 og de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter fremgår der en pligt for medlemsstaterne til at træffe alle adækvate foranstaltninger for at sikre de frie varebevægelser, for så vidt fællesskabsretten ikke selv tillader en begrænsning heraf. For drøftelsen af Kommissionens påstande betyder dette, at det skal undersøges, om to forudsætninger er opfyldt: Det skal undersøges, om de faktiske omstændigheder, såfremt de skulle tilregnes sagsøgte, ville udgøre en krænkelse af princippet om frie varebevægelser. Herefter skal det undersøges, om de faktiske omstændigheder kan tilregnes Den Franske Republik, og om denne kan drages til ansvar for dem. Spørgsmålet skal besvares bekræftende, såfremt Den Franske Republik ikke har truffet »alle [egnede] almindelige eller særlige foranstaltninger«, som var nødvendige for at beskytte de frie varebevægelser.

II — *Enkeltpersoners hindringer for de frie varebevægelser*

13. I det foreliggende tilfælde kan der ikke være tvivl om, at den pågældende adfærd fra enkeltpersoners side ville udgøre en krænkelse af princippet om frie varebevægelser, *såfremt* den kunne tilregnes Den Franske Republik.

8 — Jf. f.eks. dom af 30.5.1991, sag C-110/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2659, præmis 21.

14. Plyndring og ødelæggelse af varer fra andre medlemsstater er en af de alvorligste former for indførselsrestriktioner, man kan forestille sig. En sådan adfærd udgør en ren negation af de frie varebevægelser. Det er herved uden betydning, om varerne ødelægges under transporten eller først på det tidspunkt, hvor de er kommet i handelen i Frankrig. De øvrige handlinger, som de pågældende personer ifølge Kommissionens angivelser — som sagsøgte ikke har bestridt — har foretaget, er slet ikke mindre alvorlige. Trusler mod lastbilchauffører, der gennemfører transporten, udgør en direkte hindring for de frie varebevægelser. Den, som må regne med, at hans lastbil bliver udsat for angreb, fordi han transporterer bestemte varer, vil være tilbøjelig til at undlade at foretage sådanne transporter. Det samme gælder trusler mod handlende i Frankrig, der udbyder varer fra andre medlemsstater. Hvis salg af varer fra andre medlemsstater medfører fare for voldelige overgreb, vil en handlende overveje nøje, om han fortsat vil udbyde disse varer.

15. Kommissionen har med rette desuden gjort gældende, at det utrygge klima, som de voldelige episoder har skabt, udgør en hindring for de frie varebevægelser. Således vil f.eks. også en handlende i et område, hvor der endnu ikke er sket sådanne overgreb, regne med, at der består en sådan fare, og som følge heraf muligvis undlade at købe den pågældende vare. Helt generelt vil en handlende, der må regne med, at en vare, han har bestilt, som følge af de omtalte episoder

muligvis slet ikke eller ikke rettidigt kommer frem, tage hensyn hertil, når han beslutter, hvor han skal købe sine varer. Dette gælder også erhvervsdrivende i andre medlemsstater, da der ved aktionerne også destrueres varer, som ikke er bestemt til det franske marked, men til andre medlemsstater. Man kan for så vidt tale om indirekte følger for de frie varebevægelser. Også sådanne indirekte hindringer er imidlertid forbudt efter fællesskabsretten⁹.

16. I duplikken har sagsøgte gjort gældende, at de pågældende episoder »ikke reelt påvirkede« omsætningen af spanske jordbær i Frankrig, idet mængden af indførte jordbær i de måneder, der er særligt berørt, nemlig april og maj, forblev mere eller mindre den samme. I betragtning af episodernes alvorlige karakter kan dette argument kun betegnes som overraskende. Sagsøgte har dog samtidig bemærket, at argumentet henset til Domstolens praksis vedrørende artikel 30 i princippet er uden betydning. Hvad *dette* angår kan jeg kun give sagsøgte ret. Det kan ikke bestrides, at de voldelige aktioner, der her er tale om, på direkte vis har hæmmet indførslen af varer fra andre medlemsstater. At omfanget af disse indførsler muligvis alligevel blev opretholdt, er derfor irrelevant.

9 — Jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5. Der er heller ikke sket nogen ændring heri ved dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097.

Det kan i øvrigt heller ikke udelukkes, at omfanget af indførslerne ville have været større, hvis der ikke var sket overgreb.

III — *De påståede begrundelser for aktionerne*

Under de mundtlige forhandlinger for Domstolen har den franske regerings repræsentant anført, at der i 1994 af de 170 000 tons jordbær, der blev indført fra Spanien til Frankrig, kun blev destrueret 8 tons, hvilket svarer til 0,005%. Det ændrer dog ikke noget ved det forhold, at indførslen af varer fra andre medlemsstater blev hæmmet direkte som følge af overgrebene. At de mængder varer, der rent faktisk blev ødelagt, muligvis var relativt lille, har allerede som følge af episodernes alvorlige karakter ikke nogen betydning overhovedet. Dette gælder især i betragtning af, at ikke blot ødelæggelserne selv, men også den utrygge atmosfære, de har skabt, hindrer de frie varebevægelser ¹⁰.

17. Det Forenede Kongeriges regering har i sit skriftlige indlæg med rette anført, at en foranstaltning ifølge retspraksis kun kan stride mod artikel 30, når den »frembyde[r] en vis grad af fasthed og almenhed« ¹¹. Henset til, at der i løbet af flere år ustandseligt optrådte nye episoder, kan der næppe være tvivl om, at dette er tilfældet her.

18. Hvis man må antage, at disse hindringer for de frie varebevægelser skal tilregnes sagsogte ¹², opstår spørgsmålet, om de muligvis er berettiget.

19. I svarskriftet har man fra Frankrigs side gjort opmærksom på de sociale og økonomiske forhold, under hvilke de pågældende episoder er opstået. De seneste ti år har det franske marked for frugt og grøntsager været udsat for alvorlige rystelser, der især er fremkaldt af den skærpede konkurrence med spanske produkter, som de indenlandske producenter står over for. Hvad f.eks. jordbær angår er den spanske eksport steget fra 1 000 tons i 1975 til 108 000 tons — altså mere end hundrede gange så stor en mængde — i 1992. Alene eksporten til Frankrig er steget fra 6 000 tons i 1980 til gennemsnitlig 42 000 tons i perioden 1990-1993, og den nåede i 1994 op på cirka 50 000 tons. Den franske jordbærproduktion er derimod stagneret og har siden 1991 ligget på 82 000 tons. Valutakursudviklingen har skærpet disse problemer. Kursen på den spanske peseta var i 1995 28% lavere end i årene 1990-1992.

10 — Jf. ovenfor, punkt 15.

11 — Dom af 9.5.1985, sag 21/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1355, præmis 13.

12 — Jeg skal — som nævnt — komme ind på dette spørgsmål senere (jf. nedenfor, punkt 36 ff.).

20. I duplikken har sagsøgte redegjort yderligere for dette emne. I replikken havde Kommissionen indvendt, at stigningen i den spanske eksport i meget større omfang skyldtes overgangsperiodens udløb og den ophævelse af handelsbegrænsningerne, der var forbundet hermed. Heroverfor har sagsøgte anført, at de episoder, der er nævnt i Kommissionens stævning, foregik inden udløbet af overgangsperioden, og at de midler, der skulle anvendes i denne periode, havde vist sig at være utilstrækkelige. Sagsøgte har i den forbindelse henvist til, at der ved artikel 81 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (herefter »tiltrædelsesakten«) var blevet indført en såkaldt »supplerende mekanisme for samhandelen«, der skulle finde anvendelse på frugt og grøntsager i perioden fra den 1. januar 1990 til den 31. december 1995. I artikel 83 blev det bestemt, at der skulle indføres bestemte »vejledende lofter«. På grundlag af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3944/89 af 20. december 1989 om gennemførelsesbestemmelser for den supplerende mekanisme for samhandelen for så vidt angår friske frugter og grøntsager¹³ kunne Kommissionen for de pågældende produkters vedkommende fastlægge bestemte perioder, der skulle anses for »følsomme« (periode II) eller »meget følsomme« (periode III). Fastlæggelsen af sådanne perioder udløste en kontrol fra Kommissionens side med de mængder, der udførtes fra Spanien.

21. Det er i det foreliggende tilfælde dog ikke nødvendigt at gå nærmere ind på denne kontrolmekanisme og anvendelsen af den i

praksis. I sit svar på Kongeriget Spaniens indlæg har sagsøgte anført, at man ikke bestrider, at de tal, som denne intervenient til støtte for Kommissionens påstande har fremlagt, er korrekte. Sagsøgte har indrømmet, at det fremgår af det nævnte indlæg, at de spanske udførsler inden for overgangsperioden i det store hele ikke overskred det fastlagte loft. Fra Frankrigs side har man imidlertid gjort gældende, at de fællesskabsretlige instrumenter, der var indført med henblik på denne periode, alene vedrørte *omfanget* af jordbæreksexporten. Der forelå derimod ikke nogen overvågningsordning med hensyn til *priserne*. Men prisdannelsen er det centrale spørgsmål, som ligger bag de franske producenters utilfredshed. De spanske producenter, hvis høst kommer tidligere på det franske marked end de indenlandske produkter, forlanger i begyndelsen meget høje priser, men nedsætter dem efterfølgende i betragteligt omfang, så snart der begynder at vise sig en konkurrence. Sagsøgte har omtalt denne prisændring som en »regulær devaluering«.

22. Under de mundtlige forhandlinger for Domstolen har den franske regerings repræsentant skærpet denne kritik. Visse former for praksis fra de spanske producenters side udgør ifølge den franske regering »regulære provokationer«. De spanske producenter foretager illoyale handlinger, der »ubestrideligt« udgør »dumping«, destabiliserer hele det franske marked og hindrer dermed de indenlandske producenter i at afsætte deres varer.

¹³ — EFT L 379, s. 20.

23. Ovenfor har jeg beskrevet sagsøgte indvendinger på udførlig — om end ikke udtømmende¹⁴ — vis, da sagsøgte tillægger de hermed forbundne spørgsmål særlig betydning. Den franske regerings repræsentanter har ganske vist hele tiden udtrykkeligt understreget, at de ikke mener, at disse forhold kan begrunde de skete overgreb. Men de har gjort gældende, at de former for praksis, som de kritiserer de spanske producenter for at have benyttet sig af, kan bidrage til at forklare de franske bønders handlinger.

24. Det er ikke muligt for mig på grundlag af de overvejelser, der er blevet anført i den foreliggende sag, at foretage en endelig bedømmelse af, hvor store de finansielle vanskeligheder som bønderne i Sydfrankrig er udsat for, er, og om den påstand, som sagsøgte under de mundtlige forhandlinger har fremsat, om, at bønderne er en særlig »udsat« gruppe i befolkningen, er korrekt. Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen hvad dette angår ikke har gjort indsigelse mod angivelserne fra den franske regerings repræsentant. Jeg går derfor i det følgende til fordel for sagsøgte ud fra, at bønderne i Sydfrankrig rent faktisk var udsat for alvorlige økonomiske vanskeligheder.

25. Det er lige så lidt muligt at afgøre, om de former for praksis, som de spanske jordbærproducenter benyttede sig af på det franske marked, var så stødende, som sagsøgte har hævdet. Det ser ganske vist ud, som om i hvert fald nogle af bønderne i Sydfrankrig mener, at deres eksistens er truet af billig indførsel fra andre medlemsstater. I denne forbindelse har Kommissionen dog gjort gældende, at det ville være overdrevet at hævde, at vanskelighederne hos bønderne i Sydfrankrig alene skyldes ændringerne i valutakurserne. De spanske producenters succes beror ifølge Kommissionen derimod først og fremmest på strukturelle og klimatiske faktorer. Der skal herved erindres om, at den franske regering selv har anført, at de spanske jordbær kommer tidligere på det franske marked end de indenlandske produkter. For så vidt som de spanske producenter udelukkende måtte have udnyttet denne åbenbare fordel til at fremme deres salg, har de handlet i overensstemmelse med godt købmandsskab og benyttet den frihed, som traktaten giver, til netop at opnå det mål, traktaten forfølger. Den, der som følge af bestemte forhold er i stand til at producere billigere og mere effektivt end sine konkurrenter og dermed kan udbyde sine produkter billigere end dem, kan ikke alene på grundlag heraf beskyldes for at udøve illoyal praksis eller endog dumping.

26. Men selv hvis den kritik, den franske regerings repræsentant har gjort gældende mod de spanske producenter, måtte være rigtig, ville indførselshindringerne ikke kunne anses for begrundet.

14 — F.eks. har sagsøgte i svarskriftet også henvist til yderligere vanskeligheder, som producenterne i Sydfrankrig måtte kæmpe med (bl.a. sen frost i 1991, som skadede jordbærproduktionen stærkt).

27. For det første skal det bemærkes, at sagsøgte argumenter alene vedrører indførsel af jordbær fra Spanien. Som det fremgår af Kommissionens stævning, vedrører kritikken imidlertid ikke kun dette, men også andre produkter¹⁵. Der er desuden også tale om foranstaltninger mod indførsler fra andre lande end Spanien¹⁶. Sagsøgte har ikke forsøgt at forklare, hvorfor de franske bønder også har grebet ind mod disse indførsler.

28. For det andet skal det huskes, at de voldelige handlinger også har omfattet varer, der var bestemt til andre medlemsstater. Den spanske regerings repræsentant har under de mundtlige forhandlinger endnu engang henvist til dette forhold. Det ses ikke, hvordan det skulle være muligt at forklare — endsige begrunde — overgrebene mod disse varer med den vanskelige situation på det franske marked.

29. For det tredje skal det konstateres, at den forklaring, den franske regering har givet på de relevante episoder, vedrører bestemte franske bønders økonomiske problemer. Den spanske regering har dog helt med rette bemærket, at overvejelser af økonomisk art i henhold til Domstolens praksis — det må tilføjes, at denne vedrører EF-traktatens artikel 36 — ikke kan begrunde hindringer

for de frie varebevægelser¹⁷. Det har Kommissionens repræsentant ligeledes understreget under de mundtlige forhandlinger for Domstolen. Det Forenede Kongeriges regering vil tilsyneladende udtrykke en lignende tanke, da den udtaler, at en medlemsstat inden for rammerne af en sag i henhold til artikel 169 ikke kan påberåbe sig de særlige forhold, der gælder i dens landbrugssektor.

30. Efter min opfattelse er det dog en anden grundlæggende tanke, der er vigtigst. Hvis indførsel af frugt og grøntsager fra andre medlemsstater rent faktisk medførte fare for bestemte bønders eksistens i Frankrig, ville det påhvile de kompetente myndigheder at finde en løsning på dette problem. Da den fælles landbrugspolitik hører til Fællesskabets kompetenceområde, ville det derfor være Fællesskabets kompetente institutioner, der skulle handle. Det harmonerer hermed, at Kommissionens repræsentant under de mundtlige forhandlinger for Domstolen har anført, at løsningen på de franske bønders problemer skal findes inden for andre rammer.

I den forbindelse er det muligvis relevant at henvise til Domstolens dom i den sag, som Forbundsrepublikken Tyskland anlagde mod forordningen om oprettelse af en fælles markedsordning for bananer. I nævnte sag henviste Domstolen til, at et af fællesskabslovgivers mål var at opnå en udligning af bestemte

15 — Jf. bl.a. Kommissionens redegørelse, nr. 5, sidste del, der her er citeret under punkt 2 (asparges fra Spanien).

16 — Jf. Kommissionens redegørelse, nr. 2, citeret under punkt 2 (tomater fra Belgien).

17 — Jf. bl.a. dom af 11.6.1985, sag 288/83, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1761, præmis 28.

medlemsstaters modstående interesser. En af disse interesser var ifølge Domstolen visse medlemsstaters ønske om at »sikre deres landbrugsbefolkning, som bor i økonomisk ugunstigt stillede områder, afsætning af en produktion, som er vital for dem, og således undgå social uro«¹⁸.

»de alvorlige økonomiske og sociale følger«, som en afskaffelse af ordningen ville få. Samtidig henviste man til de fremskridt, der var sket i arbejdet med at indføre en fælles markedsordning for fårekød¹⁹.

31. I duplikken har sagsøgte ganske vist henvist til, at Frankrig allerede i flere år har forsøgt at foranledige en sådan reform af de fælles markedsordninger for frugt og grøntsager. Efter min opfattelse kan sagsøgte imidlertid ikke påberåbe sig det forhold, at sådanne foranstaltninger endnu ikke er blevet truffet. Så længe der ikke er foretaget en sådan ændring, er en medlemsstat udelukket fra at gribe ind mod personer, der holder sig til gældende ret.

32. Dette bekræftes af en dom, som Domstolen afsagde i 1979, og som har visse berøringspunkter til fælles med den foreliggende sag. Førstnævnte sag drejede sig om indførsel af fårekød fra Storbritannien, der var udsat for hindringer som følge af en restriktiv fransk indførselsordning. Den franske regering bestred ikke, at denne ordning hindrede de frie varebevægelser. Men man fremhævede

Domstolen anførte, at den erkendte de vanskelige problemer, som denne sektor i Frankrig stod over for. Det pågældende område var imidlertid nu omfattet af fællesskabskompetencen, »således at særlige foranstaltninger — såfremt deres anvendelse stadig er nødvendig — ikke længere kan vedtages ensidigt af de pågældende medlemsstater, men skal vedtages inden for rammerne af Fællesskabets system«. Den omstændighed, at de pågældende bestræbelser endnu ikke havde ført til noget resultat, var imidlertid »ikke tilstrækkelig grund til, at en medlemsstat kan opretholde en national markedsordning, som indeholder elementer, der er uforenelige med traktatens krav vedrørende de frie varebevægelser«. Også det argument, at Det Forenede Kongerige på sin side havde opretholdt en national markedsordning for den samme sektor, blev afvist. Ifølge Domstolen havde Frankrig mulighed for »såvel i Rådet som via Kommissionen eller ved retsskridt at gribe ind for at få ophævet disse overtrædelser. En medlemsstat er i intet tilfælde berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en anden medlemsstats eventuelle undladelse af at overholde traktatens bestemmelser«²⁰.

18 — Dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 92.

19 — Dom af 25.9.1979, sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729, præmis 6.

20 — Som i dom anført ovenfor i fodnote 19, præmis 7, 8 og 9.

33. Alt dette skyldes i sidste ende det forhold, at De Europæiske Fællesskaber er et »retsfællesskab«²¹, hvor uoverensstemmelser og tvister skal løses med retsmidler. Dette betyder, at sådanne kontroverser skal løses med de midler, fællesskabsretten stiller til rådighed, og i sidste ende skal afgøres af en domstol, De Europæiske Fællesskabers Domstol. Imidlertid er ikke blot ensidige foranstaltninger fra medlemsstaternes side, der — som for eksempel indførselsforbud — er givet en retlig udformning, uforenelige med Fællesskabets karakter. En sådan uforenelighed foreligger så meget mere ved voldshandlinger og vilkårlige handlinger. Hvis man tillod, at der også blev anvendt vold til gennemførelse af bestemte økonomiske og politiske formål, ville der herske vold i stedet for ret. Dette ville også betyde en ende på Fællesskabet.

ifølge fællesskabsretlige bestemmelser var forpligtet hertil. Dette forsvarede Den Franske Republik bl.a. med, at »produktionsåret for fiskeri af ansjoser var forløbet under så vanskelige socio-økonomiske forhold, at man måtte frygte omfattende problemer, der kunne medføre alvorlige økonomiske vanskeligheder. De kompetente myndigheder var derfor nødt til at undlade at forfølge de ansvarlige for overtrædelserne«²³. Domstolen afviste dette argument. »En simpel frygt for interne vanskeligheder« kunne ikke begrunde manglende anvendelse af den fællesskabsretlige ordning²⁴.

I denne sag udtrykte generaladvokat Fennelly sig væsentligt mere tydeligt:

34. Som allerede omtalt, har Domstolen hidtil endnu ikke beskæftiget sig udtrykkeligt med dette spørgsmål. Efter min opfattelse gik Domstolen i en retstvist fra 1995, hvor Kommissionen anlagde en traktatbrudssag mod Den Franske Republik, dog ud fra den samme grundlæggende tanke²². Denne sag drejede sig om fiskeriområdet. Den Franske Republik havde for den relevante periode fået tildelt bestemte kvoter for fangst af ansjoser. De franske fiskerifartøjer havde overskredet kvoterne i stort omfang, uden at de franske myndigheder havde grebet ind, på trods af, at myndighederne

»Jeg finder, at en sådan indstilling til gennemførelsen af fællesskabslovgivningen fra en medlemsstats side er åbenbart uacceptabel ... Traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne en streng forpligtelse til at samarbejde og til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af traktatens mål. [32] Heraf følger efter min opfattelse, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor de konkret er pålagt at håndhæve fællesskabsretten, er

21 — Jf. allerede dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23.

22 — Dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Sml. I, s. 4443.

23 — Som i dom anført ovenfor i fodnote 22, præmis 37.

24 — Som i dom anført ovenfor i fodnote 22, præmis 38.

forpligtet til at anvende deres fulde statsapparat, om nødvendigt inklusive deres politimæssige beføjelser, for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser«²⁵.

Dette gælder efter min opfattelse ligeledes med hensyn til den almindelige pligt, medlemsstaterne ifølge traktatens artikel 5 har til at sikre opfyldelsen af deres forpligtelser, som følger af traktaten.

35. Af alle disse grunde kan de aktioner mod indførsler fra andre medlemsstater, som enkeltpersoner har begået i Frankrig, under ingen omstændigheder begrundes, såfremt de kan tilregnes Den Franske Republik.

IV — Den Franske Republiks ansvar for de konstaterede episoder

36. Der skal nu tages stilling til det centrale spørgsmål i den foreliggende sag, nemlig spørgsmålet, om Den Franske Republik kan drages til ansvar for disse aktioner og voldshandlinger.

37. Den franske regerings repræsentant har under de mundtlige forhandlinger for Domstolen gjort gældende, at der her gælder det princip, at en medlemsstat ikke er ansvarlig for enkeltpersoners handlinger. Dette princip gælder ifølge regeringen både i medfør af fællesskabsretten og folkeretten. Regeringen har anført, at der dog er en undtagelse til princippet. En medlemsstat kan drages til ansvar for handlinger, som enkeltpersoner, der er underlagt statens højhedsret, begår, når staten krænker sin »pligt til agtpågivenhed og omhu«.

38. Rent faktisk forholder det sig tilsyneladende således, at det i henhold til folkeretten kun kan tænkes, at en stat er ansvarlig, hvis denne stat ikke har opfyldt sin »pligt til at handle med den omhu eller opmærksomhed, som kræves under de konkrete omstændigheder« (due diligence)²⁶.

39. Efter min opfattelse er det dog ikke nødvendigt at gå nærmere ind på spørgsmålet, da der i fællesskabsretten i den nævnte artikel 5 er opstillet en regel med en særlig regulering af dette problem, som anvendes på Fællesskabets område.

25 — Forslag til afgørelse fremsat den 17.10.1995 ad dom af 7.12.1995 i sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4445, på s. 4455. Generaladvokat Fennelly har bekræftet denne holdning i sit forslag til afgørelse af 26.6.1997 i sag C-280/95, Kommissionen mod Italien, dom af 29.1.1998, Sml. I, s. 259 (jf. punkt 19 i dette forslag til afgørelse).

26 — Jf. herom Astrid Epiney: *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Dritter*, Baden-Baden, 1992, s. 205 ff. (207). I denne forbindelse er det også interessant, om Europarådets konvention af 4.11.1950 om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder forpligter konventionsstaterne til aktivt at gribe ind for at beskytte enkeltpersoner mod andre enkeltpersoners krænkelser af de rettigheder, førstnævnte har ifølge konventionen; jf. herom bl.a. David J. Harris, Michael O'Boyle og Chris Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, s. 19 ff.

40. I henhold til nævnte bestemmelse påhviler der medlemsstaterne en generel »pligt til loyalt samarbejde og bistand« over for Fællesskabet²⁷. Konkret ses sagsøgte ikke at have krænknet *denne* generelle pligt. Hvis man alene betragtede sagen ud fra artikel 5, ville Kommissionens påstand derfor lige så lidt kunne tages til følge, som det var tilfældet, hvis man udelukkende gik ud fra artikel 30²⁸.

41. Af EF-traktatens artikel 5 fremgår der imidlertid også særlige krav med hensyn til de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten (stk. 1) og med hensyn til virkeliggørelsen af traktatens målsætning (stk. 2). Læser man denne bestemmelse *sammenholdt med* artikel 30 (og de forpligtelser, der følger af de fælles markedsordninger), følger der efter min opfattelse et krav til medlemsstaterne om at træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede« til at beskytte de frie varebevægelser. Dette gælder især også beskyttelsen af de frie varebevægelser mod angreb fra private.

42. Denne fortolkning kan støttes på Domstolens praksis vedrørende dels EF-traktatens artikel 5, dels traktatens artikel 85 og 86. Retspraksis vedrører en konstellation, der ligefrem afspejler eller er modstykket til den situation, vi her har med at gøre. Artikel 85 og 86 angår på sin vis kun

virksomheders, dvs. *enkeltpersoners*, adfærd. Ikke desto mindre følger det af fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 5, ikke må indføre eller opretholde foranstaltninger, som »kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler«²⁹. I en række domme er det præciseret, at der er tale om artikel 5, *stk. 2*, og den *undladelsespligt*, der er fastlagt i denne bestemmelse³⁰. Der er i de nævnte tilfælde altså først og fremmest tale om forpligtelser, der påhviler enkeltpersoner. For at sikre, at de bestemmelser, som forpligtelserne er fastlagt i, i praksis er effektive, indeholder fællesskabsretten efter Domstolens opfattelse imidlertid også et forbud mod foranstaltninger fra medlemsstaternes side, der i sidste ende ville bevirke de samme negative følger for det beskyttede retsgode (her altså for konkurrencen), som foranstaltninger fra enkeltpersoner medfører. Som følge heraf er medlemsstaterne forpligtet til at undlade at iværksætte sådanne foranstaltninger.

43. Denne tankegang kan overføres på den konstellation, vi her har med at gøre. I artikel 30³¹ forbydes det *medlemsstaterne* at træffe foranstaltninger, der kan bringe de frie varebevægelser i fare. Som det foreliggende tilfælde tydeligt viser, kan de frie varebevægelser imidlertid også bringes i fare ved *enkeltpersoners* handlinger. For at sikre, at

29 — Fast praksis, jf. senest dom af 17.6.1997, sag C-70/95, Sodermarc m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 41.

30 — Jf. f.eks. dom af 17.11.1993, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, præmis 24.

31 — For nemheds skyld omtaler jeg i det følgende kun denne bestemmelse og undlader at nævne de tilsvarende forpligtelser, der følger af de fælles markedsordninger.

27 — Fast retspraksis, jf. f.eks. dom af 19.2.1991, sag C-374/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 367, præmis 15.

28 — Jf. ovenfor, punkt 8-11.

artikel 30 har virkning i praksis, er det derfor nødvendigt at udlede en traktatmæssig pligt for medlemsstaterne til at reagere mod sådanne handlinger fra enkeltpersoners side. Det ligger i sagens natur, at der er tale om en *handlepligt*, dvs. en pligt, der skal udledes af artikel 5, *stk. 1*.

Denne fortolkning ligger — også selv om der ikke er foretaget nogen nærmere angivelser herom — tilsyneladende også bag Kommissionens søgsmål. Jeg formoder, at Det Forenede Kongeriges regering deler min opfattelse, også selv om den formulering, den har valgt — regeringen taler om pligter i henhold til artikel 30 og artikel 5 — kunne pege i en anden retning³².

44. At en sådan fortolkning på ingen måde er en fremmed tanke i fællesskabsretten, fremgår efter min mening indirekte af en dom fra 1995³³. Sagen drejede sig om en fragtterminal, som et privat selskab (herefter »Garonor«), drev i nærheden af Paris. På området havde også toldvæsenet kontorer, hvor der kunne ordnes alle de formaliteter, der normalt foretages ved statsgrænserne. Garonor udlejede enkelte kontorlokaler og andre anlæg til speditivsvirksomheder. Ud

over lejen opkrævede Garonor også en såkaldt »depotafgift« — der fremgik af de enkelte kontrakter — for hvert enkelt køretøj. Den nationale retsinstans konstaterede, at en betragtelig del af denne afgift skulle dække udgifter ved opfyldelsen af det offentlige opgaver. Domstolen kom til den konklusion, at en sådan afgift stred mod EF-traktatens artikel 9 og 12. Det forhold, at afgiften blev opkrævet af en privat virksomhed, tillagde Domstolen ikke nogen betydning:

»Uanset om den pengeydelse, som den erhvervsdrivende skal betale, følger af en ensidig beslutning fra myndighedernes side eller af en række privatretlige aftaler, således som det er tilfældet i hovedsagen, må forholdet altid anses for direkte eller indirekte at være en følge af den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af de økonomiske forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 9 og 12«³⁴.

Endnu mere overbevisende virker generaladvokat La Pergola's løsningsforslag, hvorefter der i den omtalte sag ikke forelå afgifter i artikel 9 og 12's forstand; men han antog, at medlemsstaten havde overtrådt sine forpligtelser i henhold til disse artikler, sammenholdt med (bl.a.) artikel 5, *stk. 2*³⁵. Dommen viser dog under alle omstændigheder, at en

32 — Der skal naturligvis tages hensyn til, at også Domstolen af og til benytter sig af denne formulering. I præmis 42 i dommen i sagen Sodemare m.fl. tales der f.eks. om en overtrædelse af »artikel 5 og 85«, selv om der tydeligt (jf. dommens præmis 41) menes pligter i henhold til artikel 85, sammenholdt med artikel 5.

33 — Dom af 11.8.1995, sag C-16/94, Dubois og Général cargo services, Sml. I, s. 2421.

34 — Som i dom anført ovenfor i fodnote 33, præmis 20.

35 — Forslag til afgørelse fremsat den 18.5.1995 ad ovennævnte dom i sagen Dubois og Général cargo services, Sml. I, s. 2423 (på s. 2430 f.).

medlemsstat også hvad de frie varebevægelser angår under visse forudsætninger kan drages til ansvar for privatpersoners handlinger.

45. Den parallel, jeg har draget til Domstolens praksis vedrørende EF-traktatens artikel 85 og 86, kan i øvrigt udvides yderligere. Det fremgår ikke af artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 5, at en medlemsstat skulle være forpligtet til at undlade at træffe *alle* de foranstaltninger, der kan udgøre en fare for konkurrencen. En medlemsstat overtræder kun denne bestemmelse, såfremt den (f.eks. hvad artikel 85 angår) »enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller såfremt den fratager de af den udstedte retsfor skrifter deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention«³⁶. Man kan altså heller ikke på det område, der her er tale om, forlange, at en medlemsstat garanterer et bestemt resultat (»obligation de résultat«), i den foreliggende sag de frie varebevægelser. Som Kommissionens repræsentant har anført under de mundtlige forhandlinger for Domstolen, må det dog i det mindste forlanges, at medlemsstaten foretager de skridt, der er nødvendige for at opnå dette mål. Man må med andre ord forlange, at den berørte medlemsstat træffer »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede« til at medføre resultatet (»obligation de moyens«).

46. Det skal derfor undersøges, om Frankrig i det foreliggende tilfælde har opfyldt denne pligt.

47. Som Kommissionen har anført, er der i princippet to måder, hvorpå en medlemsstat i en sådan situation kan beskytte de frie varebevægelser mod angreb fra enkeltpersoner. For det første kan staten via ordensmagten — altså især politiet — gribe direkte ind over for sådanne overgreb, idet staten enten på forhånd beskytter angrebsmålene eller bekæmper angrebene, så snart de foretages. Man kan for så vidt, sådan som Kommissionen har gjort det, tale om præventive foranstaltninger. En medlemsstat har imidlertid for det andet mulighed for efterfølgende at drage ophavsmændene bag sådanne overgreb til ansvar, idet staten forfølger dem strafferetligt. Man kan for så vidt sammenfattende tale om retsforfølgningsskridt.

48. Jeg er enig med Kommissionen i, at hverken Kommissionen eller en anden af Fællesskabets institutioner kan foreskrive, *hvilke* foranstaltninger en medlemsstat konkret skal anvende for at beskytte de frie varebevægelser. Denne beslutning tilkommer alene den berørte medlemsstat. For så vidt var det helt korrekt, da den franske regerings repræsentant under de mundtlige forhandlinger for Domstolen udtalte, at Domstolen ikke må indskrænke medlemsstaternes skønsbeføjelser hvad angår opretholdelse af

36 — Som i dom anført ovenfor i fodnote 29, præmis 42.

den offentlige sikkerhed og orden ved at sætte sin egen bedømmelse i stedet for den berørte medlemsstats.

Præventive foranstaltninger

49. Såfremt den advarsel, der er blevet fremsat i denne forbindelse, skal forstås således, at sagsøgte mener, medlemsstaterne inden for dette — som den franske regerings repræsentant kaldte det — »stærkt politiske« område overhovedet ikke er underlagt Domstolens kontrol, må opfattelsen afvises på det bestemteste. Det tilkommer den enkelte medlemsstat at afgøre, hvilke midler den vil anvende for at afværge farer for den frie samhandel, der følger af enkeltpersoners handlinger. Men Domstolen har kompetence til at efterprøve, om medlemsstaten i denne forbindelse har truffet alle egnede og adækvate foranstaltninger. Det er dog, som det er blevet anført fra Det Forende Kongeriges side, rigtigt, at det kun undtagelsesvis kan tænkes, at en medlemsstat har overtrådt sine forpligtelser inden for dette område. Med henblik på at tage behørigt hensyn til medlemsstaternes skønsbeføjelser bør man faktisk kun, når det klart og tydeligt står fast, at en medlemsstat ikke har truffet alle egnede og adækvate foranstaltninger for at beskytte samhandelen mod enkeltpersoners overgreb, komme til det resultat, at der er sket en krænkelse af artikel 30, sammenholdt med artikel 5.

50. Her er der imidlertid tale om et sådant tilfælde.

51. Hvad angår spørgsmålet om præventive foranstaltninger har Kommissionen bebrejdet sagsøgte, at den franske ordensmagt ikke altid har grebet tilstrækkelig hurtigt og omhyggeligt ind. Ved episoderne i 1995 undlod ordensmagten ifølge Kommissionen til dels at gribe ind, hvilket enten skyldes, at den ikke rådede over tilstrækkelige midler, eller var udtryk for bevidst passivitet. Under de mundtlige forhandlinger har Kommissionen også fremhævet en episode fra juni 1994 med cirka 200 demonstranter i Marseille-området. Dengang tog man ikke skridt til at lade ordensmagten gribe ind, selv om der absolut var et tilstrækkeligt antal mænd i beredskab. Kommissionen har desuden kritiseret de franske myndigheder for ikke at have taget tilstrækkeligt hensyn til de tegn, der var på de forestående aktioner. På grundlag af dette har Kommissionen konkluderet, at de franske myndigheders reaktion i strukturel henseende var utilstrækkelig.

52. Heroverfor har sagsøgte allerede i svarskriftet gjort gældende, at regeringen i flere telegrammer havde pålagt myndighederne at træffe alle adækvate overvågnings- og beskyttelsestiltag for at beskytte importører og forhandlere. Regeringen har desuden i øvrigt hele tiden fordømt overgrebene. Hvad angår episoderne i april 1995 kan man ifølge sagsøgte ikke påstå, at de franske myndigheder har forholdt sig bevidst passivt. I duplikken har sagsøgte desuden anført, at

der i de særligt udsatte egne i landet var stillet mobile enheder i beredskab, som kunne gribe ind, hvis der blev behov for det. Under de mundtlige forhandlinger for Domstolen har den franske regerings repræsentant uddybet dette og suppleret angivelserne med tal vedrørende ordensmagtens indgreb i 1997.

I duplikken har sagsøgte fremført, at man også har overvejet, om den franske ordensmagt skal bevogte enkelte lastbiler lige fra grænsestedet. Under de mundtlige forhandlinger har sagsøgte dog redegjort for, at det i betragtning af det store antal transporter ville være umuligt at gennemføre en sådan individuel beskyttelse.

53. Sagsøgte har især henvist til de problemer, som ordensmagten stod over for. Demonstranternes taktik med at gå hurtigt og overraskende i aktion har gjort det yderst vanskeligt at gribe ind. Således varede det angreb, der den 3. juni 1995 fandt sted i Salon de Provence, kun ti minutter; derefter flygtede angriberne straks. Episoden viser desuden, at demonstranterne er særdeles mobile. Disse omstændigheder kombineret med det ulige styrkeforhold mellem demonstranter og politi gjorde det umuligt at gribe ind og gav tidsmæssigt ikke mulighed for at tilkalde forstærkninger.

54. Endelig har sagsøgte gjort gældende, at politiet, når det arbejder med den vanskelige opgave det er at opretholde den offentlige orden og sikkerhed, må have ret til at udøve et skøn. Det må tillades politiet at undlade at gribe ind mod sådanne aktioner, hvis et sådant indgreb ville medføre endnu større eller mere alvorlige farer for de pågældende retsgoder. En sådan skønsbeføjelse har de franske domstole også anerkendt i deres praksis.

55. Alle disse indvendinger kan efter min opfattelse ikke fjerne Kommissionens kritik.

56. Som Kommissionens repræsentant med rette har gjort gældende under de mundtlige forhandlinger, er det afgørende ikke, hvor mange politifolk der er stillet i beredskab, men om de rent faktisk har grebet ind. Det har heller ingen betydning, om der — hvilket Kommissionen i øvrigt ikke har bestridt — foreligger instrukser. Det afgørende er derimod, om og hvorledes disse er blevet fulgt i praksis.

57. Hvad dette angår taler meget imidlertid for, at sagsøgte ikke har truffet alle nødvendige og adækvate foranstaltninger.

58. Både fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges side er der med rette blevet henvist til, at disse aktioner nu er foregået i over ti år. Det fremgår af de faktiske omstændigheder i sagen, at det især er bestemte måneder, der er ramt. Tilsyneladende er også bestemte lokaliteter særligt udsat. Det er overraskende, at en stat som Frankrig ikke ser sig i stand til effektivt at imødegå sådanne overgreb, især da Kommissionen i årenes løb flere gange har opfordret sagsøgte til at gå energisk til værks over for disse aktioner. Under forhandlingerne for Domstolen er det i øvrigt — hvilket dog naturligvis ikke har nogen materielretlig betydning i den foreliggende sag — tydeligt fremgået, at denne situation er den samme den dag i dag. Den spanske regerings repræsentant har nævnt yderligere episoder af tilsvarende karakter, der er foregået de seneste uger.

59. De vanskeligheder ved at bekæmpe sådanne overgreb, som sagsøgte har omtalt, eksisterer rent faktisk, hvilket Kommissionen heller ikke har bestridt. Men det kan ikke seriøst hævdes, at disse vanskeligheder altid gør det umuligt for ordensmagten at gribe effektivt ind. Det er muligvis ikke tilfældigt, at sagsøgte kun udtrykkeligt har kommenteret én af de episoder, Kommissionen har nævnt — nemlig episoden i Salon de Provence den 3. juni 1995. Lad os se på nogle af de andre. Den 19. april 1994 foretog cirka 150 personer et angreb ved vejafgiftsstedet Saint-Jean-de-Védas³⁷. Dette angreb varede

ikke som ved den førnævnte episode kun ti minutter, men derimod to og en halv time. Åbenbart var de særlige uropatruljer, som sagsøgte har omtalt, ikke til stede. Men var det virkelig umuligt at lade de politifolk, der stod til rådighed, gribe ind eller — om nødvendigt — tilkalde forstærkning? To uger efter skete der et nyt angreb samme sted. De tilstedeværende politifolk greb ikke effektivt ind³⁸. Var de ikke i stand til at byde demonstranterne trods? Det fremgår af en presseartikel fra juni 1994, at der ved episoder i nærheden af Marseille var et betragteligt antal politifolk til stede, men at de undlod at gribe ind. Hvorfor holdt politiet sig tilbage? Alle disse spørgsmål — og de vedrører blot en del af episoderne — har sagsøgte ikke svaret på.

60. Det skal især bemærkes, at myndighederne i hvert fald ved en af de episoder, Kommissionen har nævnt, på forhånd havde kendskab til forestående overgreb. Dette fremgår, som Kommissionen — uden at sagsøgte har gjort indsigelse herimod — har redegjort for, af en skrivelse af 19. april 1994, i henhold til hvilken der allerede den følgende dag skulle finde protestaktioner sted. For så vidt er den af Kommissionen omtalte skrivelse af 6. maj 1994, i hvilken de franske myndigheder gjorde gældende, at »det var vanskeligt at forudse« disse overgreb, højest bemærkelsesværdig. Det skal i øvrigt endnu engang påpeges, at der ikke var tale om enkeltepisoder, men om aktioner, der — som

37 — Jf. Kommissionens redegørelse, nr. 4, citeret under punkt 2.

38 — Jf. Kommissionens redegørelse, nr. 5, citeret under punkt 2.

den spanske regerings repræsentant har formuleret det under de mundtlige forhandlinger — år efter år gentager sig på samme tid.

overgrebene? Det skal for en sikkerheds skyld siges, at sagsøgte ikke har bestridt, at den nævnte udtalelse er blevet fremsat. Den franske regerings repræsentant så sig ikke i stand til at kommentere denne udtalelse, således som jeg anmodede vedkommende om under de mundtlige forhandlinger.

61. Sagsøgtes påstand om, at man i det foreliggende tilfælde har truffet alle nødvendige og adækvate foranstaltninger, bekræftes heller ikke af den franske regerings egen adfærd. Sagsøgte har ikke nævnt nogen officiel erklæring, hvori den franske regering har fordømt de pågældende overgreb. Sagsøgtes repræsentant har under de mundtlige forhandlinger blot henvist til, at den franske præsident i anledning af Det Europæiske Råds møde i Noordwijk³⁹ offentligt undskyldte de pågældende episoder over for den spanske ministerpræsident. I stævningen har Kommissionen nævnt en udtalelse fra den daværende franske landbrugsminister, hvori denne ganske vist tog afstand fra overgrebene, men ikke bebudede, at ordensmagten ville gribe ind⁴⁰.

62. Jeg giver dog sagsøgte ret i, at politiet kan undlade at gribe ind med vold mod sådanne aktioner, såfremt det ville udsætte den offentlige orden og sikkerhed for endnu større farer. Kommissionen har også accepteret dette princip, der efter min opfattelse er et almindeligt princip i reglerne om politiet og opretholdelse af den offentlige orden. Kommissionen har dog med rette henvist til, at Domstolen i sin praksis vedrørende EF-traktatens artikel 36 har stillet strenge krav hvad angår muligheden for at begrunde en begrænsning af de frie varebevægelser med en henvisning til beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed. Bevisbyrden påhviler for så vidt medlemsstaten. Således afviste Domstolen i den nævnte dom i sagen Cullet mod Leclerc en lignende argumentation om, at et indgreb fra ordensmagten ville medføre »voldsomme reaktioner« fra visse handlende, og begrundede afvisningen med, at den franske regering ikke havde godtgjort, at en ændring af den franske ordening i overensstemmelse med fællesskabsretten ville »påvirke den offentlige orden og den offentlige sikkerhed i en sådan grad, at regeringen ikke ville kunne imødegå forstyrrelserne med

Denne udtalelse sår tvivl om, hvorvidt de instruktioner til myndighederne, som sagsøgte har omtalt, var effektive. Kunne det i betragtning af regeringens tavshed eller den nævnte udtalelse fra et medlem af regeringen virkelig forventes, at de underordnede myndigheder altid ville gribe energisk ind mod

39 — Dette møde foregik den 23.5.1997.

40 — Jf. Kommissionens redegørelse, nr. 14, citeret under punkt 2.

de til rådighed stående midler«⁴¹. Dette kan overføres til den foreliggende situation.

63. Kommissionen har også med rette fremført, at en sådan begrundelse kun kan foreligge i særlige tilfælde og ikke helt generelt. Ellers ville der indtræde den paradoksale konsekvens, at man måtte acceptere og tage en fare for den offentlige orden og sikkerhed (nemlig aktionerne) med i købet for at beskytte netop disse retsgoder. I den forbindelse kan jeg kun tilslutte mig generaladvokat VerLoren Van Themaat's holdning, som Kommissionen også har nævnt under de mundtlige forhandlinger:

»Det skal ... tilføjes, at hvis social uro kunne godkendes som begrundelse for at tilside-sætte princippet om frie varebevægelser, så ville det, ud fra de seneste års erfaring, få uoverskuelige følger (sammenlign også de tidligere år under den fransk-italienske 'vin-krig'). Hvis man som begrundelse for foranstaltninger kunne anføre vejspærringer eller andre effektive kampmidler, som anvendes af interessegrupper, som føler sig truet af import og salg til konkurrencedygtige priser af visse billige varer eller tjenesteydelser eller af gæstearbejdere eller udenlandske virksomheder, undergraver man tilliden til traktatens

fire friheder. I så fald bestemmes rækkevidden af disse frihedsprincipper ikke længere af traktaten og fællesskabsinstitutionerne ..., men derimod af private interessegrupper. Den offentlige ordens princip kræver derimod, at de offentlige myndigheder i sådanne tilfælde griber effektivt ind over for den sociale uro«⁴².

64. Sagsøgte har desuden gjort gældende, at politiets beføjelse til eventuelt at undlade at gribe ind over for disse aktioner modsvares af den erstatning, som den franske stat yder ofrene for overgrebene. Erstatningsansvaret beror ifølge sagsøgte på en lovfæstet pligt, men forudsætter ikke, at de statslige myndigheder har handlet culpøst. For perioden 1993-1995 er der allerede blevet betalt 17 mio. FF.

65. Jeg skal kort omtale dette aspekt. Også den franske regerings repræsentant har under de mundtlige forhandlinger for Domstolen indrømmet, at denne erstatning på ingen måde er et middel, som kan afhjælpe hindringerne for de frie varebevægelser. Der er dog nok tale om en handling, der viser den gode vilje, som sagsøgte har understreget flere gange i løbet af sagen. Det er her ikke

41 — Dom af 29.1.1985, sag 231/83, Sml. s. 305, præmis 32 og 33.

42 — Forslag til afgørelse fremsat den 23.10.1984 i sag 231/83, nævnt ovenfor i fodnote 41, Sml. 1985, s. 306, på s. 312.

nødvendigt at afgøre, om der ydes erstatning for alle opståede skader, hvilket især den spanske regering har ytret tvivl om for så vidt angår følgeskader⁴³. Som Kommissionen med rette har anført, kan erstatningen fra den franske stat også have negative virkninger. Det kan nemlig absolut tænkes, at ophavsmændene bag aktionerne får det indtryk eller bestyrkes i det, at de ikke drages til ansvar for deres gerninger. Skaden dækkes netop ikke af dem, men af staten. For så vidt dette måtte betyde, at ophavsmændene tilskyndes til at gentage overgrebene, ville denne ordning — der utvivlsomt er velment — sådan som Kommissionen har udtrykt det, medføre en »pervers følge«.

66. Alt dette taget i betragtning kan der efter min opfattelse næppe være tvivl om, at sagsøgte ikke har truffet alle nødvendige og adækvate foranstaltninger med henblik på at forebygge eller bekæmpe sådanne overgreb på direkte vis. For at undgå misforståelser bør der her endnu engang erindres om, at det ikke forlanges, at sagsøgte garanterer en absolut beskyttelse af de frie varebevægelser. Det er naturligvis umuligt for en medlemsstat at sikre en fuldstændig beskyttelse af indførsler fra andre medlemsstater mod enkeltpersoners angreb. Det kan, som Det Forenede Kongeriges regering med rette har

anført, desuden ikke forlanges, at en medlemsstat bruger ubegrænsede midler med henblik på at skabe en sådan beskyttelse. Men det kan forlanges, at en medlemsstat træffer de nødvendige og adækvate skridt med henblik herpå. Dette er ikke sket her.

67. I duplikken har sagsøgte anført, at man fra fransk side har truffet alle foranstaltninger til at hindre (og retsforfølge) de pågældende overgreb, og at dette er sket på lignende måde, som hvis der var tale om en overtrædelse af national ret »af lignende art og betydning«. Det er ikke nemt at se, hvilke lignende omstændigheder sagsøgte her har tænkt på. Men hvis man har villet henvise til den måde, de franske myndigheder har reageret på i forbindelse med bestemte gruppers protestaktioner mod deres egen regering⁴⁴, må der rejses indsigelse mod sammenligningen. EF-traktatens artikel 30 (i givet fald sammenholdt med artikel 5) forpligter medlemsstaterne til at beskytte de frie varebevægelser. Betingelserne for de frie varebevægelser må imidlertid fremgå af traktaten og altså være ens i alle medlemsstater. En medlemsstat kan altså ikke begrunde hindringer for de frie varebevægelser med sin interne politik og dermed med særlige nationale forhold. I modsat fald ville indholdet af reglerne om de frie varebevægelser ikke længere afhænge af traktaten, men derimod af den enkelte medlemsstats politik.

43 — Der er f.eks. tale om de skader, der opstår ved, at handlende i andre medlemsstater som følge af usikkerheden vedrørende levering benytter sig af andre kilder.

44 — F.eks. huskes stadig lastbilchaufførernes nylige strejke.

Retsforfølgningsskridt

68. Ifølge Kommissionen kan en medlemsstat i tilfælde som det foreliggende også opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 30, sammenholdt med artikel 5, ved effektive retsforfølgningsskridt. Hvis det viser sig at være for omstændeligt at opnå et tilfredsstillende resultat ved hjælp af forebyggende foranstaltninger, har den berørte medlemsstat ifølge Kommissionen pligt til at sørge for, at retsforfølgningen rent faktisk er effektiv.

69. Efter min opfattelse ville det ikke være tilstrækkeligt, hvis en medlemsstat undlod at gribe ind over for sådanne aktioner og begrænsede sig til at foretage retsforfølgningsskridt. En sådan fortolkning ville ikke tage tilstrækkeligt hensyn til den særlige betydning, de frie varebevægelser (og de andre grundlæggende friheder) har. Men også selv om man lagde Kommissionens opfattelse — der er gunstigere for sagsøgte — til grund, måtte man nå til den konklusion, at Kommissionens søgsmål er begrundet. Frankrig har nemlig heller ikke hvad retsforfølgningen angår gjort alt, hvad der er nødvendigt og adækvat for at opfylde sine forpligtelser.

70. Kommissionen mener, at de kompetente franske myndigheder har undladt at sanktionere de pågældende overgreb i tilstrækkeligt omfang. Med hensyn til de gerninger, der blev begået i perioden fra april til august

1993, blev der kun foretaget én efterforskning, og denne blev endog indstillet. I stævningen har Kommissionen fremført, at det samme gælder for den følgende periodes vedkommende. I alt er der kun sket én eneste domfældelse (der dog angik flere personer).

71. Sagsøgte har indvendt, at retsforfølgningen er vanskelig. I duplikken har sagsøgte anført, at de pågældende overgreb er blevet efterforsket systematisk. Når alligevel kun ganske få straffesager har ført til en domfældelse, skyldes det visse vanskelige forhold ved sagerne selv. Det er nemlig svært at fastslå de medvirkendes nøjagtige identitet eller bevise, at de har medvirket til de strafbare handlinger. Der skal for så vidt tages hensyn til, at der i Frankrig gælder en uskyldsformodning, som taler til fordel for tiltalte, og at det skal konstateres, at en person individuelt set er ansvarlig for en bestemt gerning. De samme vanskeligheder optræder i forbindelse med andre strafbare handlinger af kollektiv art, der begås i Frankrig.

72. Under de mundtlige forhandlinger for Domstolen har den franske regerings repræsentant meddelt, at yderligere seks personer siden 1994 er blevet kendt skyldige eller sigtet.

73. Ved undersøgelsen af, om der i det foreliggende tilfælde er blevet foretaget adækvate retsforfølgningsskridt, skal der ganske vist — sådan som Det Forenede Kongerige med

rette har bemærket — udvises endnu større tilbageholdenhed end ved spørgsmålet, om der er iværksat præventive foranstaltninger i tilstrækkeligt omfang. Her er der jo ikke kun tale om anklagemyndigheden, som er forpligtet til at følge instrukser, men i sidste ende om uafhængige domstole. Alligevel mener jeg, at sagsøgte heller ikke i denne forbindelse har truffet alle nødvendige og adækvate foranstaltninger for på denne vis at beskytte de frie varebevægelser mod enkeltpersoners overgreb.

74. Både Kommissionen og de to parter, der har intervenseret til støtte for denne, har med rette henledt opmærksomheden på, at de relevante episoder er dokumenteret ved filmoptagelser. Den spanske regering har fremlagt nogle af dem sammen med sit indlæg. Sagsøgtes opfattelse af, at der her er tale om bevismidler, der er ligestillet med andre, men som ikke i sig selv retligt set udgør noget tvingende bevis, er korrekt. Man spørger dog sig selv, hvorfor der, på trods af, at disse indicer foreligger, kun er blevet gennemført et meget lille antal straffesager.

75. Disse spørgsmål bliver endnu mere væsentlige, når man tager i betragtning, at de personer, der medvirker ved overgrebene — sådan som Kommissionen har anført uden at blive modsagt — ofte ikke gør sig umage for at skjule deres identitet. I øvrigt var der ved forskellige lejligheder politifolk til stede, der slet ikke eller ikke seriøst greb ind for at hindre voldshandlingerne. Man må derfor

ligesom Kommissionen spørge sig selv, hvorfor disse politifolk så ikke gjorde mere for i det mindste at anholde gerningsmændene eller sikre tilstrækkelige beviser til at gøre det muligt at foretage retsforfølgning.

76. Selv om dette hører til de mere generelle overvejelser, bliver der dog ét forhold tilbage, der i hvert fald viser, at sagsøgte heller ikke i denne henseende har foretaget sig nok. Det fremgår af de faktiske omstændigheder, at enkeltpersoner og grupper som »Coordination rurale« har fremsat trusler og også ført dem ud i livet. Kommissionen har med rette fremført, at myndighederne kendte disse personer eller kunne fastslå, hvem de var. De vanskeligheder, sagsøgte har beskrevet, kunne således i det mindste ikke have nogen stor betydning hvad disse personer angår. Alligevel blev der tilsyneladende heller ikke i den henseende foretaget noget videre.

Retsforfølgningen af disse gerninger har de franske myndigheder således heller ikke foretaget tilstrækkeligt håndfast.

77. Der må således gives Kommissionen medhold i det hele.

78. Afgørelsen om sagens omkostninger bør træffes i henhold til artikel 69, stk. 2 og 4, i Domstolens procesreglement.

C — Forslag til afgørelse

79. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter og EF-traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 5, idet den har undladt at træffe alle nødvendige og adækvate foranstaltninger med henblik på, at private aktioner ikke hindrer den frie bevægelighed for frugt og grøntsager.

Jeg foreslår desuden, at det pålægges Den Franske Republik at betale sagens omkostninger, med undtagelse af Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges omkostninger, som disse medlemsstater selv bør bære.