

I de forenede sager 56 til 60/74

KURT KAMPFMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, Hamburg,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WILHELM WERHAHN HANSAMÜHLE,  
Neuss/Rhein,

LUDWIGSHAFENER WALZMÜHLE ERLING KG, Ludwigshafen/Rhein,

HEINRICH AUER MÜHLENWERKE KGAA, Köln,

PFÄLZISCHE MÜHLENWERKE GMBH, Mannheim,

repræsenteret af advokaterne Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning,  
Landry, Röhl, Festge, Horst Heemann, Hamburg, og med valgt adresse i  
Luxembourg hos Félicien Jansen, stævningsmand (huissier de justice), 21, rue  
Aldringen,

sagsøger,

mod

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, ved dets institutioner

1. Rådet for De europæiske Fællesskaber, Bruxelles, repræsenteret af direktør  
ved Rådets juridiske tjeneste, professor Daniel Vignes, som befuldmægtiget,  
bistået af juridisk rådgiver ved Rådets juridiske tjeneste, Bernhard Schloh, og  
med valgt adresse i Luxembourg hos J. N. van den Houten, direktør for  
Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste, 2, place de Metz,

og

2. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Bruxelles, repræsenteret af  
sin juridiske rådgiver Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, med valgt adresse  
i Luxembourg hos juridisk rådgiver for Kommissionen for De europæiske  
Fællesskaber Mario Cervino, Batiment C. F. L., Place de la Gare,

sagsøgte,

angående et krav om skadeserstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215,  
stk. 2,

afsiger

## DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keefe, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl  
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

## DOM

### Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb, parternes påstande og anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

#### *a) Sagens genstand*

Medens der i Fællesskabet er overskud i produktionen af blød hvede, er der et stort underskud af hård hvede, der overvejende produceres i visse egne af Frankrig og Italien.

Markedsordningen for korn, der gælder såvel for blød som for hård hvede, hviler på følgende prisordning: Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO 117 af 19. 6. 1967, s. 2269) bestemmer, at der årligt fastsættes en indikativpris, en basisinterventionspris, afledede interventionspriser og en tærskelpris.

For hård hvede fastsættes endvidere en garanteret minimalpris, og der er hjem-

mel til at yde støtte til fremme af denne produktion. Efter forordningens artikel 10 er denne støtte, hvis beløb er det samme i hele Fællesskabet, i hele produktionsåret lig med den forskel, der ved produktionsårets begyndelse består mellem den garanterede minimalpris og interventionsprisen.

Rådets forordning EØF nr. 1528/71 af 12. juli 1971 (EFT-specialudgave 1971 (II), s. 462; org. ref. JO L 162 af 20. 7. 1971, s. 1) bestemmer, at der fastsættes en enkelt afledet interventionspris for hård hvede, svarende til den laveste pris, der følger af anvendelsen af forordning nr. 120/67.

Ved Rådets forordning nr. 796/72 af 17. april 1972 (EFT-specialudgave 1972 (I), s. 294; org. ref. JO L 94 af 21. 4. 1972, s. 7) ophæves basisinterventionsprisen, som erstattes med en enhedsinterventionspris, der svarer til den laveste afledede interventionspris.

Selv om der er stort underskud i Fællesskabets produktion af hård hvede, kan de franske og italienske møllerier, der forarbejder hård hvede, på grund af deres be-

liggenhed i større eller mindre nærhed af produktionsområderne dække 80 % af deres behov på Fællesskabets marked.

Denne situation har allerede foranlediget de tyske møllerier, der forarbejder hård hvede, til at anlægge erstatningssag i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 mod Fællesskabet (sagerne 63 til 69/72).

Ifølge stævningen skyldtes det tab, sagsøgerne havde lidt i høståret 1971/72, den mangelfulde, uhensigtsmæssige og ulovlige tilrettelæggelse af den fælles markedsordning for korn, særlig for så vidt angår hård hvede; de tyske møllerier var derfor nødsaget til at købe deres råvarer — hård hvede importeret fra tredjelande — til tærskelprisen, medens deres franske og italienske konkurrenter kunne købe indenlandsk hård hvede til interventionsprisen eller til en pris, der lå i nærheden heraf, på grund af den af offentlige midler ydede støtte.

Denne fordrejning af konkurrencen skulle have bevirket, at sagsøgerne mistede 20 % af det tyske marked for fine gryn af hård hvede, dvs. dejvareproducenterne, hvilket i første række kom de franske virksomheder til gode. Sagsøgerne støttede principalt deres erstatningskrav på, at der forelå skyld fra fællesskabsinstitutionernes side, navnlig derved, at disse havde fastsat interventionsprisen for fransk og italiensk hård hvede for lavt eller tærskelprisen for hård hvede importeret fra tredjelande for højt.

Ved den i disse sager afsagte dom af 13. november 1973 (Sml. 1973, s. 1229) frifandt Fællesskabet, idet de anfægtede bestemmelser ikke kunne anses for retsstridige. Domstolen udtalte imidlertid i dommen: »Selv om Rådet har undladt at kompensere for de ulemper, som indirekte måtte være påført de tyske møllerier derved, at deres franske konkurrenter fik fordel af det således indførte system, kan en sådan undladelse dog ikke medføre, at de omhandlede bestemmelser bliver ulovlige;

på det pågældende tidspunkt og under de foreliggende omstændigheder var Rådet ikke forpligtet til i forbindelse med vedtagelsen af de pågældende bestemmelser at undersøge, om omstændigheder af en så speciel art kunne stille sig hindrende i vejen for anvendelsen af bestemmelser, som under normale forhold havde vist sig egnede.«

De tyske møllerier, der allerede var sagsøgere i de førnævnte sager, har under nærværende sag nedlagt påstand om, at Det europæiske økonomiske Fællesskab erstatter sagsøgerne det tab, disse har lidt i høståret 1974/75 i forbindelse med Fællesskabets pris- og støtteordning for hård hvede.

Denne nye ordning skulle på ny have skabt en forskelsbehandling til skade for de tyske møllerier, idet fællesskabsinstitutionerne har opretholdt deres tidligere — allerede under de forudgående sager anfægtede — politik på dette område. Hertil anføres, at institutionerne yderligere har forøget forskellen mellem interventionsprisen og tærskel- eller indikativprisen, en forskel, som på grund af underskuddet på markedet og den særlige situation på det franske marked skulle være den afgørende årsag til forskelsbehandlingen.

Da det franske marked i det væsentlige fortsat skulle være utilgængeligt for de tyske møllerier, og da disse faktisk var tvunget til at dække samtlige deres behov i hård hvede fra tredjelande på grundlag af tærskelprisen eller verdensmarkedsprisen, medens deres franske konkurrenter kunne dække sig indtil 80 % ved at købe indenlandsk hvede på grundlag af interventionsprisen eller en lidt højere pris, kunne det med sikkerhed forudses, at sagsøgerne i løbet af høståret 1974/75 på ny ville lide et tab. Tabet skal bestå i, at de franske møllerier fortrænger deres tyske konkurrenter fra det tyske marked for fine gryn af hård hvede — eventuelt i endnu højere grad end tidligere — og tvinger dem ved dumping til at sælge

tyske gryn med tab for ikke at miste endnu mere af den markedsandel, de har.

Sagsøgerne henviser til den omstændighed, at såvel de tyske møllerier som samtlige Fællesskabets møllerier har protesteret over for Kommissionen, endnu før fællesskabsinstitutionerne havde vedtaget de pågældende forordninger for høståret 1974/75. Endvidere har de tyske møllerier under et møde i Kommissionen redegjort for deres stilling og understreget, at det var umuligt at købe fransk hård hvede og på grundlag heraf anmodet om, at den forudsete forskel mellem interventionsprisen og indikativprisen for hård hvede blev afskaffet.

*b) Priserne for hård hvede gældende i høståret 1974/75:*

indikativpris: 182,83 RE/t (Rådets forordning nr. 1126/74 af 29. april 1974, EFT L 128, s.14);

enhedsinterventionspris: 166,83 RE/t (Rådets forordning EØF nr. 1128/74 af 29. 4. 1974, EFT L 128, s. 17);

tærskelpris: 180 RE/t (Rådets forordning nr. 1427/74 af 4. 6. 1974, EFT L 151, s. 1);

garanteret minimalpris: 196,83 RE/t (Rådets forordning nr. 1126/74).

*Størrelsen af den støtte, der blev ydet til produktion af hård hvede:*

30 RE/t (dvs. forskellen mellem den garanterede minimalpris og enhedsinterventionsprisen) (Rådets forordning nr. EØF 1524/74 af 17. 6. 1974, EFT L 164, s. 6).

*Priser på hård hvede gældende fra den 7. oktober 1974:*

indikativpris: 191,97 RE/t

enhedsinterventionsprisen: 175,17 RE/t

garanteret minimalpris: 205,17 RE/t (Rådets forordning EØF nr. 2496/74 af 2. 10. 1974, EFT L 268, s. 1);

tærskelpris: 189,10 RE/t (Kommissionens forordning nr. EØF 2518/74 af 4. 10. 1974, EFT L 270, s. 1).

*c) Retsforhandlingerne*

Stævningerne, der er dateret den 15. juli 1974, er registreret på Domstolens justitskontor den 25. juli 1974.

Ved kendelse af 18. september 1974 har Domstolen besluttet at forene de foreliggende sager til fælles forhandling og afgørelse.

Ved processkrifter indgivet i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement, indgået den 1. oktober 1974, har Rådet og Kommissionen nedlagt påstand om afvisning.

Sagsøgerne har indgivet deres bemærkninger til afvisningspåstanden i et skrift indgået den 6. november 1974.

Ved kendelse af 20. november 1974 har Domstolen besluttet, at spørgsmålet om afvisning skal behandles samtidig med realiteten.

Parterne har skriftligt besvaret en række spørgsmål fra Domstolen.

Ved kendelse af 29. oktober 1975 har Domstolen herefter besluttet som vidner at afhøre:

1. A) Hr. Pegler, prokurist i selskabet Kampffmeyer France, Paris,
- B) Hr. Wilhelm Klees, prokurist i selskabet A. C. Toepfer, Hamburg,
- C) Hr. Peter Schnitt, direktør for virksomheden Deutsche Getreide- und Futtermittel-Handelsgesellschaft mbH, Hamburg,
- D) Hr. Richard Zadow, prokurist i virksomheden Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss,

om følgende spørgsmål:

- a) Om vidnet fra april måned 1974 har udfoldet bestræbelser for at købe fransk hård hvede af 1974-høsten, og hvilke erfaringer vidnet har gjort i den forbindelse.
- b) Om vidnet har grundlag for at antage, at de franske møllerier har

kunnet indkøbe hård hvede til priser, der lå under de priser, de tyske møllerier måtte betale.

- c) Om der var nogen forskel mellem de vilkår, hvorunder fransk blød hvede af 1974-høsten blev udført til Tyskland, og de vilkår, der gjaldt for fransk hård hvede.
2. E) Hr. Schulten, prokurist i virksomheden Birkel, Stuttgart-Endersbach,
- F) Fru Marianne Riehm, direktør for dejvarefabrikken »3 Glocken GmbH«, Weinheim,
- G) Hr. Hubert Kohlschein, direktør for virksomheden »Heinrich Auer Mühlenwerke AG aA«,
- H) Hr. Lorenz, prokurist i virksomheden »Ludwigshafener Walzmühle Erling KG«,

om følgende spørgsmål:

- a) Har der været nogen betydelig forskel mellem de tilbud på fine gryn af hård hvede, de franske møllerier eller deres forhandlere har afgivet, og de tyske mølleriers tilbud?
- b) Af hvilken størrelsesorden har disse forskelle været, og om hvilke mængder gryn drejede det sig?
- c) Er vidnet i besiddelse af oplysninger, der kan forklare disse forskelle?

Hvad angår det i denne kendelse under 1 b nævnte spørgsmål, har Kommissionen i et indlæg indgået den 19. november 1975 tilbudt modbevis ved at fremlægge dokumenter og foreslå vidneafhøring.

Ved kendelse af 20. november 1975 har Domstolen besluttet som vidner at indkalde:

- A) Hr. Hans Joachim Winkler, fuldmægtig i generaldirektoratet for konkurrence i De europæiske Fællesskabers Kommission, rue de la Loi 200, Bruxelles,
- B) Hr. André Lacroix, prokurist, Grand Moulins de Strasbourg, 61, Avenue de Jena, Paris XVIe,

C) Hr. Goldstein, direktør, Semoulerie de Normandie, 9, Boulevard de Croisset, 76042 Rouen — Cedex

og afhøre disse om det ovenfor nævnte spørgsmål.

På sagsøgernes begæring har Domstolen endvidere som vidne afhørt hr. Hans Werle junior, virksomheden Einfuhrhandel, Mannheim.

Vidnerne afgav forklaring for Domstolens første afdeling i et retsmøde den 4. december 1975.

## II — Parternes påstande

### Stævningen

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstand:

- det statueres, at Fællesskabet er pligtig at erstatte sagsøgerne henholdsvis godtgøre med et passende beløb det tab, de har lidt i høståret 1974/75 på grund af Fællesskabets pris- og støtteordning for hård hvede, der følger af følgende forordninger:
  - Rådets forordning EØF nr. 1126/74 af 29. april 1974, EFT L 128 af 10. 5. 1974, s. 14;
  - Rådets forordning EØF nr. 1128/74 af 29. april 1974, EFT L 128 af 10. 5. 1974, s. 17;
  - Rådets forordning EØF nr. 1427/74 af 4. juni 1974, EFT L 151 af 8. 6. 1974, s. 1;
  - Rådets forordning EØF nr. 1524/74 af 17. juni 1974, EFT L 164 af 20. 6. 1974, s. 6;
- sagsøgte idømmes sagsomkostningerne.

I det i anledning af afvisningspåstanden indgivne processkrift har sagsøgerne nedlagt følgende påstand:

- Fællesskabet tilpligtes at betale
  - sagsøger i sag 56/74 en erstatning andragende 817 570,80 DM
  - sagsøger i sag 57/74 en erstatning andragende 48 951,00 DM

- c) sagsøger i sag 58/74 en erstatning andragende 351 085,50 DM
- d) sagsøger i sag 59/74 en erstatning andragende 122 470,92 DM
- e) sagsøger i sag 60/74 en erstatning andragende 295 219,26 DM.
2. Det statueres, at Fællesskabet endvidere er pligtig at erstatte henholdsvis godtgøre med et passende beløb det tab, sagsøgerne tidligere har lidt ud over de under 1) angivne beløb og derhos at erstatte det tab, sagsøgerne vil lide i høståret 1974/75 i anledning af Fællesskabets pris- og støtteordninger for hård hvede, der indeholdes i de i stævningen under a-d nævnte forordninger, samt i:
- e) Rådets forordning EØF nr. 2496/74 af 2. oktober 1974, EFT L 268, s. 1;
- f) Kommissionens forordning EØF nr. 2518/74 af 4. oktober 1974, EFT L 270, s. 1;
3. sagsøgte idømmes sagsomkostningerne.

I replikken er denne sidste påstand under 1. ændret på følgende måde:

sagsøgerne nedlægger påstand om, at Fællesskabet tilpligtes at betale:

- a) sagsøger i sag 56/74 en erstatning andragende 1 876 601,22 DM
- b) sagsøger i sag 57/74 en erstatning andragende 164 427,95 DM
- c) sagsøger i sag 58/74 en erstatning andragende 783 257,67 DM
- d) sagsøger i sag 59/74 en erstatning andragende 358 735,23 DM
- e) sagsøger i sag 60/74 en erstatning andragende 625 008,46 DM

Ved en under de mundtlige forhandlinger fremlagt skrivelse har sagsøgerne ændret deres tidligere påstande på følgende måde:

Der nedlægges påstand om

1. Fællesskabet tilpligtes at betale
- a) sagsøger i sag 56/74 et beløb på 2 135 611,50 DM

- b) sagsøger i sag 57/74 et beløb på 261 747,00 DM
- c) sagsøger i sag 58/74 et beløb på 833 621,35 DM
- d) sagsøger i sag 59/74 et beløb på 562 625,80 DM
- e) sagsøger i sag 60/74 et beløb på 733 934,92 DM

samt — for samtlige sagsøgers vedkommende — 8 % renter fra den 1. august 1975 at regne.

2. Det statueres, at Fællesskabet endvidere er pligtig at erstatte sagsøgerne henholdsvis godtgøre med passende beløb det tab, de har lidt i høståret 1974/75 ud over det i påstanden under punkt 1. angivne beløb i anledning af Fællesskabets pris- og støtteordninger for hård hvede, der indeholdes i de i de tidligere påstande nævnte forordninger, der har bevirket en nedgang i forarbejdningen af hård hvede og salget af fine gryn af hård hvede;
3. de sagsøgte idømmes sagens omkostninger.

*Kommissionen og Rådet* har i de i medfør af artikel 91 i procesreglementet indgivne skrifter nedlagt påstand om:

- 1 — at Domstolen forudgående træffer særskilt afgørelse om søgsmålenes antagelse til realitetsbehandling,
- 2 — at søgsmålene afvises;
- 3 — at sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.

I svarkrifterne har de sagsøgte nedlagt påstand om:

principalt:

- afvisning af de ændringer, sagsøgerne har foretaget i stævningens påstand i skrivelse af 4. november 1974;
- afvisning af sagsøgernes oprindelige påstande, subsidiært frifindelse;

subsidiært:

- (for det tilfælde, at ændringerne i stævningens påstand anerkendes)

— afvisning af sagsøgernes påstande, således som disse er ændret ved skrivelse af 4. november 1974, subsidiært frifindelse,

i alle tilfælde, at sagsøgerne idømmes sags omkostninger.

### III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

#### Vedrørende formaliteten

*Rådet* har i sit i henhold til artikel 91 i procesreglementet indgivne skrift nedlagt påstand om afvisning. Det har gjort gældende, at et søgsmål angående erstatning for et tab foranlediget af pristafstættelsen for et høstår er ikke mulig endnu før høstårets begyndelse.

For så vidt sagsøgerne i tysk rets anerkendelsessøgsmål (Feststellungsklage) ser et retsmiddel, der giver dem mulighed for på forhånd, før skadens faktiske indtræden, at opnå tilsagn om erstatning af det påståede tab, må det undersøges, om det er muligt at forene dette retsmiddel med de søgsmål, EØF-traktaten hjemler, især med søgsmål efter artikel 215.

Af denne undersøgelse fremgår det, at grundlaget for det i EØF-traktatens artikel 215 hjemlede søgsmål beror på en erstatningspligt; anerkendelsessøgsmålet har imidlertid kun til formål at konstatere et bestemt retsforhold uden for tiden at uddrage konkrete følger heraf. Hertil kommer, at medens artikel 215 omhandler »skader forvoldt . . .«, angår anerkendelsessøgsmålet ikke de aktuelle følger, da tabet kun eventuelt indtræder.

Disse forskelle er til hinder for, at anerkendelsessøgsmålet kan anerkendes i Fællesskabets retssystem.

Endelig kan man betvivle, om sagsøgernes hensigt er at opnå erstatning. Sagsøgerne lægger nemlig ikke skjul på, at deres virkelige interesse ligger i, ved at få

en erstatningspligt fastslået, at få Fællesskabets institutioner til hurtigst muligt at ændre de pågældende forordninger (se stævningen side 5). Hvis dette faktisk er sagsøgernes virkelige hensigt, kan der rejses en anden formalitetsindsigelse, nemlig procedureforordning.

*Kommissionen* har anført, at der er tale om så principielle indsigelser, at det synes berettiget at anmode om en forudgående særskilt afgørelse om søgsmålenes antagelse til realitetsbehandling. Sagsøgerne har ved at udforme deres påstande som et anerkendelsessøgsmål (Feststellungsklagen) haft en typisk tysk procesregel for øje, som ikke findes i fællesskabsretten. EØF-traktatens artikel 178 sammenholdt med artikel 215 giver kun hjemmel for fuldbyrdelsessøgsmål (Leistungsklage), dvs. søgsmål om erstatning af »forvoldte skader«. Da anerkendelsessøgsmålet ikke har hjemmel i fællesskabsretten, er det uden betydning, om en sådan form for søgsmål findes i de andre medlemsstater. Henvisningen til »de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer« (artikel 215) angår de materielle erstatningsregler, ikke processuelle regler om sagens form. Selv om Domstolen skulle antage, at de foreliggende søgsmål kan anses som fuldbyrdelsessøgsmål, bør de alligevel afvises. I tilfælde af et erstatningsøgsmål vedrørende en fremtidig skade, er det en betingelse for erstatningskravet, at det er helt sikkert, at skaden vil indtræde. I den foreliggende sag er det påståede tab ikke alene usikkert, men selve tabets indtræden er ganske usandsynligt under hensyn til de foreliggende omstændigheder (prissituationen på verdensmarkedet).

I øvrigt angår de den 15. juli 1974 anlagte sager erstatningen af et tab, der tidligst ville kunne indtræde den 1. august 1974 (begyndelsen af høståret). Den blotte »mulighed« for, at verdenspriserne for hård hvede på ny falder ned under tærskelprisen, er ikke et tilstrækkeligt grundlag for et erstatningskrav. I øvrigt er det usandsynligt, at denne mulighed

bliver aktuel, i hvert fald i løbet af høståret 1974/75.

Da et fremtidigt tab ikke alene er hypotetisk (selv efter sagsøgernes udtalelser) men endog usandsynligt, foreligger der ingen retlig interesse i et søgsmål. I tilfælde af, at et søgsmål svarende til tysk rets anerkendelsessøgsmål principielt kan anerkendes inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 215, er de formelle betingelser for sagens antagelse til realitetsbehandling altså ikke opfyldt.

De anbringender, der er gjort gældende vedrørende afvisningen af søgsmålene i henhold til EØF-traktatens artikel 215, gælder mutatis mutandis også i det omfang, disse søgsmål angår konstatering af et erstatningskrav i anledning af et offentligt indgreb, der kan sidestilles med en ulovlig ekspropriation (rechtswidriger ent eignungsgleicher Eingriff).

*Sagsøgerne* gør i deres indlæg vedrørende afvisningsspørgsmålet gældende, at man ikke kan udelukke muligheden af, at de internationale priser, der for tiden ligger over tærskelprisen og ligeledes den garanterede minimalpris, kan falde ned under disse priser i løbet af høståret 1974/75.

Sagsøgerne anfører, at efter almindelig retsopfattelse er det afgørende tidspunkt for bedømmelsen af, om en sag kan tages under realitetspåkendelse, den retlige og faktiske situation på de mundtlige forhandlingens sidste dag. Derfor er det uden betydning om sagerne, på grund af at de pågældende forordninger endnu ikke var trådt i kraft, ikke kunne antages til realitetsbehandling på det tidspunkt, de blev anlagte. På nuværende tidspunkt kan man ikke anfægte sagens antagelse til realitetsbehandling på grundlag af den dag, sagen er anlagt. For god ordens skyld må imidlertid bemærkes, at forordningerne om priser og støtte for hård hvede har virkning straks fra deres offentliggørelse, som ligger forud for dagen for sagsanlægene.

Fællesskabsretten indeholder ingen bestemmelser om, hvorvidt et anerkend-

sessøgsmål kan tillades; der findes heller ingen bestemmelser om, under hvilken processuel form en erstatningssag kan eller skal anlægges. Anerkendelsessøgs målet som sådan falder i tråd med Domstolens praksis og burde kunne tillades, når et sådant søgsmål kan gøre en retssag hurtigere eller enklere, således at tvisten bilægges og retssikkerheden hurtigst muligt genoprettes.

I øvrigt har praksis vist, at fastsættelsen af det nøjagtige tab hyppigt må henskydes til en senere dom, der falder efter den dom, der fastslår, at erstatningsbetingelserne foreligger.

For at en erstatningssag kan antages til realitetsbehandling må det være tilstrækkeligt, at den skadegørende handling, der i princippet forpligter til at erstatte tabet, allerede foreligger og at skadens indtræden er mulig i fremtiden. Under sådanne omstændigheder har den skadelidte en beskyttelsesværdig interesse i, at den ansvarliges erstatningspligt fastslås så hurtigt som muligt.

I nærværende sag er den aktuelle skadegørende handling, der ligger til grund for Fællesskabets erstatningspligt, allerede foreliggende. Den består i dels den række af forordninger om priser og støtte for hård hvede og dels i de forsømmelser, Fællesskabets institutioner har gjort sig skyldig i, idet disse intet har foretaget sig for at afværge konkurrencefordrejningerne.

Det er ligeledes sikkert, at sagsøgerne vil lide et tab indtil udgangen af høståret: hvis verdensmarkedsprisen for hård hvede holder sig over den garanterede minimalpris, vil den diskrimination, der ligger i støtten, fuldt ud have virkning under hele høståret. Hvis verdensmarkedsprisen falder til under tærskelprisen, vil den urimelige forskel mellem interventionsprisen og indikativ- og tærskelpriserne påføre de tyske møllerier tab.

Det er allerede klart, at sagsøgerne efter de bestemmelser, der gælder fra den



1. august 1974, har lidt et aktuelt tab på grund af, at der som støtte fortsat er blevet ydet et beløb på 30 RE/t.

For de mængder af gryn af hård hvede, der sælges i løbet af august og september måned 1974, kan tabets størrelse ansættes på grundlag af en abstrakt beregningsmetode. Sagsøgerne ændrer som følge heraf deres påstande i overensstemmelse hermed.

*Rådet* har i sit svarskrift modsat sig denne ændring af påstanden. En sådan ændring har ikke hjemmel i procesreglementets artikel 42, stk. 2 og kan følgelig ikke tillades. *Kommissionen* har i denne henseende i sit svarskrift givet udtryk for en tilsvarende opfattelse. Sagsøgerne har fuldstændigt ændret deres anbringender. De nye påstande støttes på en ny søgsmålsgrund og denne støttes ikke på nye omstændigheder. I øvrigt fastholder *Kommissionen* sin allerede fremførte afvisningspåstand. *Kommissionen* tilføjer, at selv om fællesskabsretten skulle anerkende princippet om anerkendelsessøgsmål vedrørende erstatningen for et fremtidigt tab, er det imidlertid et spørgsmål, om dette også kan antages, når tabet angives at skyldes en ulovlig retsanordnende (normativ) foranstaltning. I betragtning af de i medlemsstaternes retssystemer bestående begrænsninger kan Fællesskabets ansvar for uretmæssige normative retsakter kun overvejes inden for snævre grænser og under betingelser, der er strengere end ansvaret for retsstridige gennemførelsesforanstaltninger.

Såfremt man imidlertid anerkender et sådant søgsmål i fællesskabsretten, må man tillægge nødvendigheden af et virkeligt bevis for det fremtidige tab en afgørende vægt. Erstatningssøgsmålet kunne ellers misbruges til at omgå betingelserne i EØF-traktatens artikel 173 og 175.

*Sagsøgerne* henviser i replikken til deres tidligere fremførte anbringender vedrørende de oprindelige påstandes antagelse til behandling, da prisen på hård

hvede på verdensmarkedet i mellemtiden er faldet til under tærskelprisen. *Meningen* med sagsøgernes anerkendelsessøgsmål har i øvrigt hele tiden været et fuldbyrdelsessøgsmål.

Den opfattelse, der gøres gældende i skrivelse af 4. november 1974, og de nye påstande, der er nedlagt herefter, er ikke en ændring af søgsmålet eller i hvert fald ikke en utilsadelig ændring. Det fremgår af stævningen, at allerede de oprindelige påstande udtrykkeligt angik støttens størrelse. Da priserne på verdensmarkedet på det tidspunkt, det senere processkrift blev indgivet, oversteg niveauet for den garanterede minimalpris, har man ganske særlig anfægtet støtteordningen, der fra august 1974, altså efter sagsanlægget, har haft en diskriminerende virkning for hele beløbet. Procesreglementet indeholder ingen nærmere regler om, hvorvidt og under hvilke betingelser en ændring af søgsmålet er tilladelig. Af procesøkonomiske grunde kan en ændring af søgsmålet tillades, når denne er nyttig. Såfremt påstandene af 4. november 1974 udgør en sådan ændring, er der derfor grund til at tillade dem, da denne betingelse om hensigtsmæssighed er opfyldt.

De *sagsøgte* opretholder i duplikken deres indsigelser mod søgsmålenes antagelse til behandling, såvel i disses oprindelige skikkelse som i den ændrede skikkelse og i deres nuværende skikkelse.

De *sagsøgte* henviser navnlig til de strenge betingelser, bl.a. i procesreglementets artikel 42, stk. 2, for fremsættelse af nye søgsmålsgrunde og indsigelser. Princippet om procedures klarhed og sikkerhed medfører, at modparten ikke uden gyldig grund ustandselig bør udsættes for nye søgsmålsgrunde.

Procesreglementets begrænsninger med hensyn til nye søgsmålsgrunde og indsigelser må a fortiori gælde for et nyt søgsmål. Stævningen skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, der påberåbes (procesreglementets artikel 38, stk. 1, c).

En ændring af søgsmålet derved, at et anerkendelsessøgsmål ændres til et fuldbyrdelsessøgsmål indebærer imidlertid endvidere en ændring af påstandene, som også skal fremgå af stævningen, men det er intetsteds anført, at påstandene kan ændres.

Endelig selv om det skulle være muligt at ændre et søgsmål efter tysk ret, kan en sådan løsning ikke indføres i fællesskabsretten: tysk lovgivning tillader anerkendelsessøgsmål i erstatningssager, medens fællesskabslovgivningen ikke hjemler et sådant søgsmål. Principperne om »procesøkonomi« og om »hensigtsmæssighed«, som sagsøgerne har påberåbt sig, kan der kun tages hensyn til, såfremt en ændring fra den ene søgsmåls art til den anden overhovedet er tilladelig. Disse principper kan der følgelig ikke tages hensyn til i det foreliggende tilfælde.

#### *Vedrørende realiteten*

#### A — Stævningen

##### *Faktiske omstændigheder*

Efter at have gennemgået de anvendelige forordninger og redegjort for situationen på markedet for hård hvede, anfører sagsøgerne for det første, at pris- og støtteordningen for høståret 1974/75 især kendetegnes ved den omstændighed, at priserne på blød hvede er steget fra 4 til 6 %, og for hård hvedes vedkommende er minimumsprisen blevet forhøjet med 26,7 %, interventionsprisen med 41,3 %, indikativ- og tærskelprisen med 36,5 %, medens støttebeløbene derimod er blevet nedsat med 19,42 %. Priserne på hård hvede ligger herefter mere end 50 % over priserne for blød hvede.

Hvad angår udviklingen fra 1967/68 i forskellene mellem på den ene side interventionsprisen og på den anden side indikativ- og tærskelpriserne, må det bemærkes, at for blød hvedes vedkommende er denne forskel ændret fra 7,50 RE/t til 11,81 RE/t (basisinterventionsprisen — indikativprisen) respektivt fra 5,63 RE/t

til 8,97 RE/t (basisinterventionsprisen — tærskelprisen).

For hård hvedes vedkommende er forskellen mellem interventionsprisen og indikativprisen gennemsnitligt forøget fra 10 RE/t til 16 RE/t og forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen fra 8,87 RE/t (1967/68 — 1970/71) til 13,17 RE/t (1974/75).

Med hensyn til produktionen af hård hvede i Frankrig og Italien bemærker sagsøgerne, at de dyrkede arealer, navnlig i Frankrig, samt ligeledes udbyttet per hektar er steget kraftigt i løbet af de sidste år (bilag 3 til 5). De franske og italienske mølleriers situation hvad angår behov og mulighed for indkøb har ikke ændret sig mærkbart, og det må forventes at denne situation fortsætter i løbet af høståret 1974/75, selv om det dyrkede areal er steget med 15 000 hektar (10 %): de franske og italienske markeder for hård hvede vil fortsat udvise underskud.

Desuden har disse landes møllerier sådanne muligheder for at dække deres behov med den nationale høst (indtil 80 % og mere på regionalt plan), at disse indkøb har en betragtelig positiv virkning for disse mølleriers regnskaber og følgelig en negativ virkning for de tyske møllerier, som må dække deres behov ved indførsler fra tredjelande til højere priser.

Hvad angår de tyske mølleriers situation, må det bemærkes, at efterspørgsel og forbruget af fine gryn ikke har ændret sig, medens de tyske mølleriers formaling af hård hvede lige fra 1968 stadig er gået tilbage i et usædvanligt omfang (bilag 6 a).

Denne nedgang i formalingen og formindskelsen af den markedsandel, de tyske møllerier har, skyldes ubestrideligt den forøgede indførsel af gryn fra Frankrig og Italien (se stævningen, s. 20). De tyske møllerier, hvis udførsel af gryn ligeledes er steget, har indtil 1973 næsten udelukkende dækket deres behov i hård hvede i tredjelande med undtagelse af mindre indførsler fra Frankrig (s. 22).

Udviklingen af priserne på blød hvede på verdensmarkedet nærmer sig — efter en unormal stigning indtil februar 1974 — et niveau, der ligger under tærskelprisen.

Det internationale marked for hård hvede har fulgt samme udvikling: efter at have oversteget tærskelprisen (fra august 1973) er de internationale priser i stadig nedgang og det må forventes, at de i løbet af høståret 1974/75 kommer ned under tærskelprisen. Den internationale prisstigning på hård hvede har haft virkninger på noteringerne på de italienske og franske børser efter begyndelsen af høståret 1973/74, men det siger ikke noget om, hvilke priser de franske og italienske møllerier faktisk har betalt for høsten 1973. Kun små mængder af den indenlandske produktion er nemlig nået frem til børserne og markedet. Man kan følge- lig formode, at de franske møllerier, navnlig de der er beliggende i Bassin Parisien, har kunnet dække deres behov på samme måde som i de tidligere år endnu før begyndelsen af høståret, dvs. i foråret 1973, til priser, der lå omkring interventionsprisen, på et tidspunkt hvor prisstigningerne på verdensmarkedet endnu ikke havde fået virkning på Fællesskabets marked.

Hvad angår adgangen til det franske marked for hård hvede, de priser, de franske møllerier faktisk har betalt, og de tyske udførsler af gryn af hård hvede til Frankrig, bemærker sagsøgerne følgende:

Det negative resultat af de tyske mølleriers og importørers bestræbelser på i større mængder at købe fransk hård hvede, kommer til udtryk i talmaterialet vedrørende indførslerne (side 22). De forhandlinger, de tyske virksomheder og importører førte i Frankrig (side 30-36), viser disses forøgede købsbestræbelser. Det er ikke salgs- eller prisvilkårene, der er skyld i disse forhandlinger manglende resultat, men derimod den komplette mangel på tilbud fra fransk side.

Dette negative resultat er netop udtryk for den økonomiske situation på det franske marked for hård hvede. Dette marked

er i første række et underskudsmarked; dernæst er de store franske møller for hård hvede, navnlig virksomhederne i Bassin Parisien, beliggende midt i eller lige omkring produktionsområderne og der består mellem producenter, opkøbscentralerne og møllerier en snæver, naturlig og traditionel forbindelse, der udelukker udefra kommende. Kun det overskud, der ikke kan opkøbes af disse møllerier, vil nå frem til børserne og det åbne marked. Af den grund giver priserne på børsen og på markedet ikke nogen oplysning om til hvilken pris, de franske og italienske møllerier køber hård hvede af indenlandsk produktion.

Men at navnlig møllerne i Bassin Parisien (i løbet af høståret 1971/72 og 1972/73) har foretaget deres indkøb på grundlag af interventionsprisen eller en noget højere pris kan indirekte udledes af den omstændighed, at de har tilbudt gryn til dumping-priser til de tyske dejvarefabrikanter. Denne dumping-praksis beløber sig aktuelt til en nedsættelse på 250 DM i forhold til de tyske mølleriers tilbud.

I øvrigt har de tre møllerier i Bassin Parisien ikke forhøjet prisen på gryn til salg i Frankrig efter begyndelsen af høståret 1973/74 på trods af prisstigningen på verdensmarkedet. Disse mølleriers mulighed for at indkøbe til priser i nærheden af interventionsprisen forklares ved de særlige forbindelser mellem avlerne, opkøbscentraler og møllerier. I første række drejer det sig om varige forbindelser mellem kunde og sælger, som i øvrigt i Bassin Parisien ikke begrænser sig til køb og salg af hård hvede, men også omfatter forretninger vedrørende andre varer (blød hvede, gødningsstoffer) og tjenesteydelser. Hertil kommer, at udbyttet pr. hektar i Bassin Parisien i 1972 og 1973 nåede op til 75 % eller endog 100 % mere end det gennemsnit, Fællesskabets pris- og støtteordning hviler på (se også stævningens side 14 og 15).

Man kan ikke se bort fra, at producenterne af hård hvede i Bassin Parisien når

op på et usædvanligt højt udbytte i forhold til andre egnes producenter, selv om de kun opnår den garanterede minimalpris, der efter fradrag af støtten svarer til interventionsprisen.

Den omstændighed, at de tyske møllerier udfører større og større mængder gryn af hård hvede også til franske dejvarefabrikanter strider ikke mod den opfattelse, at disse møllerier er udsat for forskelsbehandling og at de ikke er i stand til at konkurrere med de franske møllerier. De pågældende udførsler sker kun fra de tyske møllerier, der er beliggende i forholdsvis nærhed af grænsen. Med tab sælger de gryn til franske dejvarefabrikanter, der også er beliggende forholdsvis nær ved grænsen, dels for at modsætte sig de franske mølleriers diskriminerende konkurrence og dels for at formindske de tab, der opstår på grund af manglende kapacitetsudnyttelse.

Endelig gør sagsøgerne gældende, at såvel de tyske møllerier som samtlige Fællesskabets møllerier har redegjort for deres stilling over for Kommissionen før de pågældende forordninger blev vedtaget.

I november 1973 meddelte sammenslutningen af mølleriforeninger inden for EØF (Union des Associations des semouliers de la CEE) allerede Kommissionen, at efter samtlige medlemsforeningers enstemmige opfattelse ville forordningerne medføre fordejligheder i konkurrencen til skade for møllerierne i de nordeuropæiske lande, navnlig i Forbundsrepublikken Tyskland og Benelux-landene.

Efter offentliggørelsen af Kommissionens forslag til høståret 1974/75 afholdtes der et møde mellem repræsentanter for de tyske møllerier og en repræsentant for Kommissionen, under hvilket møllerierne gjorde opmærksom på, at det ikke var dem muligt at købe fransk hård hvede. De anmodede om afskaffelse af forskellen mellem interventionsprisen og indikativprisen for hård hvede, en forskel, der ikke — i hvert fald ikke i en sådan størrelsesorden — var berettiget på et underskudsmarked.

De tyske repræsentanter gjorde ligeledes opmærksom på at den foreslåede forskel kunne medføre, at hård hvede blev erstattet med blød hvede ved fremstillingen af dejvarer.

Repræsentanter for sammenslutningen af mølleriforeninger inden for EØF klagede herefter ligeledes personligt til Kommissionen og anførte i det væsentlige de samme argumenter som de tyske møllerier.

Disse klager fik kun et begrænset resultat. Ministerrådet, som ikke fulgte Kommissionens forslag fuldt ud, forhøjede imidlertid forskellen mellem interventionsprisen og indikativprisen i forhold til det forudgående år. Efter de nye forordninger var prisforskellen mellem blød hvede og hård hvede i øvrigt stærkt forøget: forholdet hvad angår interventionspriserne og indikativpriserne blev herefter 100 : 151,6.

#### *Retlige betragtninger*

Vedrørende overtrædelse af retsregler af højere gyldighed

Efter sagsøgernes opfattelse er de lovgivningsakter, som fællesskabsinstitutionerne har vedtaget med henblik på pris- og støtteordningen for hård hvede for høståret 1974/75, en kvalificeret overtrædelse af retsregler af højere gyldighed til beskyttelse af private (forskelsbehandling, krænkelse af princippet om forhold mellem mål og midler).

Pris- og støttere reglerne for høståret 1974/75 er i strid med de i EØF-traktatens artikel 39, stk. 1 omtalte formål: at sikre forsyningerne (litra d)) og at sikre forbrugerne rimelige priser (litra e)). Disse bestemmelser er heller ikke i overensstemmelse med den kendsgerning, at landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed (artikel 39, stk. 2, litra c)). De er ensidigt udtryk for producenteres særinteresser og tager ikke tilstræk-

kelig hensyn til den øvrige økonomis og forbrugernes krav og går herved ud over hvad der er nødvendigt.

På grund af forhøjelsen af tærskelprisen er bestemmelserne til skade for forbrugerne uden herved at gavne Fællesskabets producenter af hård hvede.

På grund af den store forskel mellem på den ene side interventionsprisen og på den anden side indikativ- og tærskelpriserne medfører bestemmelserne en forskelsbehandling af møllerierne i Forbundsrepublikken Tyskland, i Beneluxlandene og i de nye medlemsstater i forhold til de franske og italienske møllerier.

Efter sagsøgerne kan alle disse ulemper afskaffes enten:

- a) ved at forøge interventionsprisen til tærskelprisens niveau, eller
- b) ved at nedsætte tærskelprisen til interventionsprisens niveau, eller
- c) ved at fastsætte forskellige tærskelpriser for indførsel af hård hvede dels til Frankrig og Italien dels til de andre medlemsstater.

Hertil kommer en fjerde mulighed:

- d) produktionsrestitutioner, der står i passende forhold til den fra tredjelande indførte hårde hvede, til de ugunstigt stillede møllerier.

Det skøn, der tilkommer Fællesskabets institutioner ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, er for det første begrænset af traktatens artikel 40, stk. 3, der kun tillader de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 anførte mål.

Sådanne begrænsninger følger ligeledes af anerkendte nationaløkonomiske principper, herunder blandt andet erkendelsen af, at fra et økonomisk synspunkt er det bedste sted for forarbejdningen eller forbruget af en vares dennes produktionssted. På det frie marked er der på denne måde opstået naturlige varestrømme, der

sikrede, at en vare med mindst mulige omkostninger altid går til den nærmeste forbruger og kun når frem til fjernere liggende steder i det omfang, de nærmeste købere ikke kan aftage varen.

Såfremt markedet for en vare er begrænset og så meget desto mere når det er et underskudsmarked, er det slutteligt et nationaløkonomisk krav, at indførsler af denne vare tillades for at undgå skadelige omlægninger af handelen og urimelige prisforhøjelser til skade for den endelige forbruger.

I det foreliggende tilfælde vil den hårde hvede, der produceres i Frankrig og Italien, på naturlig måde gå til de nærmeste møllerier i disse medlemsstater, uden dog at dække disse mølleriers behov. Da møllerierne i de andre medlemsstater på tilstrækkelig måde kan dække deres behov ved indførsler fra tredjelande, har Fællesskabets institutioner retsstridigt handlet mod Fællesskabets interesse, når de gennem planøkonomiske foranstaltninger og en kunstig omlægning af handelsstrømmene har standset de naturlige handelsstrømme. I udøvelsen af deres beføjelser inden for den fælles landbrugspolitik burde fællesskabsinstitutionerne have taget i betragtning, at de tyske møllerier nationaløkonomisk set ville opføre sig på en kunstig og skadelig måde, såfremt de bestræbte sig på at dække deres behov af hård hvede i Frankrig og Italien. I betragtning af, at disse møllerier er tvunget til at dække deres behov i tredjelande, burde fællesskabsinstitutionerne have givet dem mulighed for at dække deres behov til samme priser som de italienske og franske møllerier. Denne forpligtelse er ikke blevet overholdt ved de pågældende prisbestemmelser.

Da fællesskabsinstitutionerne endnu begrundes den store forskel mellem interventionsprisen og indikativprisen med hensynet til at opretholde det interne hvedemarkeds smidighed, må det understreges, at der består en afgørende forskel mellem markedet for blød hvede og

markedet for hård hvede. Det er berettiget på overskudsmarkedet for blød hvede at sikre en hensigtsmæssig smidighed gennem prisbestemmelserne for at den hvede, der produceres i fjerntliggende overskudsområder, også kan blive solgt i de vigtigste forbrugsområder. Markedet for hård hvede er et underskudsmarked. Hertil kommer at de franske og italienske møllerier er koncentreret i nærheden af produktionsområderne. Disse to kendsgerninger taget i betragtning, er det unødvendigt ja endog uhensigtsmæssigt at sikre en smidighed i salget af hård hvede, således at den internt producerede hårde hvede kan sælges over alt i samtlige Fællesskabets lande.

Endelig er den opfattelse, hvorefter smidighed på dette marked er en nødvendighed, netop i strid med begrundelsen for fastsættelsen af en enhedsinterventionspris.

Det vil nemlig være tilstrækkeligt at fastsætte forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen således, at den interne produktions fortrinsstilling sikres over for indførslerne. I denne henseende vil selv i Frankrig og Italien en forskel på få regningsenheder være tilstrækkelig. Denne forskel må logisk set nødvendigvis være betydeligt mindre end den forskel, som vil vise sig nødvendig for overskudsmarkedet for blød hvede. Af det anførte følger, at prisbestemmelserne er i strid med de i EØF-traktatens artikel 39 anførte mål og med princippet om forholdet mellem mål og midler.

Hvad nærmere angår tærskelprisens niveau, henviser sagsøgerne til de kriterier, der er fastsat i Rådets forordning 1968/73 af 19. juli 1973 (EFT L 201, s. 10). Det er sagsøgernes opfattelse, at den for tiden gældende tærskelpris for hård hvede er fastsat cirka 10 RE/t for højt.

Hvis man imidlertid vil fastholde forskellen mellem interventionsprisen og indikativ- og tærskelpriserne, vil det stadig være muligt at fastsætte tærskelprisen forskelligt.

Kan man ikke gå ind for de anførte forslag, ville en restitution ved produktionen være et egnet middel til at udligne forskellene i indkøbsmulighederne. En sådan udligning burde udformes således, at møllerierne i Forbundsrepublikken Tyskland, i Benelux-landene og i de nye medlemsstater modtog en produktionsrestitution for de mængder hård hvede, der forarbejdes til fine gryns og sælges til dejvareindustrien.

I øvrigt bestrider sagsøgerne, at deres tab ikke skulle skyldes Fællesskabets prisbestemmelser, men derimod de høje priser på verdensmarkedet, som fællesskabsinstitutionerne ikke er ansvarlige for. I denne forbindelse påberåber sagsøgerne sig artikel 19 i forordning nr. 120/67, der giver hjemmel til fastsættelsen af nødvendige foranstaltninger i tilfælde af forstyrrelser på Fællesskabets marked, der skyldes at cif-prisen overstiger tærskelprisen væsentligt. Ministerrådet har gjort brug af denne hjemmel i forordning nr. 1968/73 af 19. juli 1973 men begrænsede sig der til at indføre en eksportafgift. På samme måde kunne man have indført en ordning med importrestitutioner.

Blandt de muligheder, som ligger inden for rammerne af traktatens artikel 39 og artikel 19 i forordning nr. 120/67 (s. 102), vil sagsøgerne foretrække bestemmelser, der giver de forfordelte møllerier mulighed for at indføre en vis mængde hård hvede fra tredjelande mod til gengæld afgiftsfrit at udføre en vis mængde blød hvede.

Sagsøgerne tilføjer, at de sidste problemer ikke er af afgørende betydning i den foreliggende sag, fordi det er muligt, at den internationale pris for hård hvede på ny falder ned under tærskelprisen i løbet af høståret 1974/75.

#### Vedrørende tabet

Det tab, sagsøgerne har lidt og vil kunne lide, bevises af den omstændighed, at det i hvert fald fra 1971/72 er lykkedes de franske møllerier at få et indpas på mar-

kedet for gryn af hård hvede i Tysk land som udgør cirka 20 %. Man må heller ikke glemme det andet tab, som skyldes, at de tyske møllerier har måttet rette sig ind efter de franske konkurrenters priser for ikke at miste en endnu større del af markedet. Da fællesskabsinstitutionerne opretholder den anfægtede prisordning, må det forventes, at sagsøgerne i løbet af høståret 1974/75 kommer til at lide tab, der er mindst lige så store som de forudgående års. Sagsøgerne er af den opfattelse, at tabet i det mindste delvist må opgøres efter den abstrakte metode, dvs. i det omfang, de tyske møllerier køber hård hvede fra tredjelande på grundlag af tærskelprisen eller en højere pris. Heraf følger, at tabet andrager mindst 10 RE/t, altså det beløb, hvormed tærskelprisen er for høj (tal s. 92/93).

Ud over at anvende den abstrakte opgørelsesmetode, må også den konkrete opgørelsesmetode anvendes ved opgørelsen af det tab, sagsøgerne vil lide ved at have mistet en del af markedet. Denne opgørelse kan først finde sted efter udløbet af høståret 1974/75.

#### Vedrørende spørgsmålet om skyld

Hvad skyldsspørgsmålet angår, må det bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne ikke i den foreliggende sag kan påstå, at de ikke kendte de særegne vilkår på det franske marked for hård hvede eller den forskelsbehandling og konkurrencefordrejning, der var en følge af de bestemmelser, institutionerne vedtog. De vil heller ikke kunne påstå, at de tyske møllerier ikke har gjort opmærksom på de tab, der truede dem i løbet af høståret 1974/75. Skylden ligger ligeledes i, at fællesskabsinstitutionerne, trods kendskab til situationen, har undladt at afbøde ulemperne.

Sagsøgerne påberåber sig i anden række — uanset om der foreligger skyld — princippet om erstatningspligt — ved et retsstridigt ekspropriationslignende indgreb (rechtswidriger enteignungsgleicher Eingriff) fra fællesskabsinstitutionernes side.

Det pågældende princip falder inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, hvorefter det ikke er nogen betingelse, for Fællesskabets ansvar, at der foreligger skyld eller direkte årsagssammenhæng, og princippet bør anvendes i det foreliggende tilfælde: de retsakter, hvorved støtten og priserne for hård hvede fastsættes hvert år, har medført et alvorligt og varigt indgreb i de tyske mølleriers private ejendomsrettigheder. Disse retsakter er retsstridige, eftersom de ikke har været nødvendige for opfyldelsen af de i EØF-traktatens artikel 39 nævnte formål og for Fællesskabets almenvel i øvrigt, og fordi der har været andre muligheder for at fastsætte priserne og for at fremme dyrkningen af hård hvede i Fællesskabet uden at fordrøje konkurrencen mellem møllerierne og samtidig opfylde formålene med markedsordningen.

#### B — Rådets svarskrift

##### *Faktiske omstændigheder*

Rådet gør først opmærksom på, at fællesskabsordningen har medført en betragtelig forøgelse af produktionen af hård hvede i Fællesskabet. Fællesskabsproduktionens andel i forhold til behovet er i løbet af seks eller otte år nået op på 70 %. Det er i første række støtteordningen, der har medført dette positive resultat, men det har herudover været nødvendigt at indføre en fællesskabspræference, dvs. fastsætte tærskelprisen på et sådant niveau, at fællesskabsproduktionen ikke blev kvalt af indførslerne. Denne præference har imidlertid aldrig været af urimelig størrelse. Præferencemargenen kan nemlig ikke udtrykkes i faste tal, således som sagsøgerne har gjort det, men kun i procenter. Undersøger man udviklingen i tærskel- og interventionspriserne, må det således konstateres, at for høståret 1971/72 udgjorde præferencen 10,22 % af tærskelprisen, medens den i 1974/75 var faldet til 7,31 %.

På samme måde er produktionsstøtten faldet i løbet af denne periode ikke alene i absolutte tal men i endnu højere grad

procentvis: fra 28,31 % af tærskelprisen (1971/72) til 16,66, senere endog 15,86 %, i 1974/75 (jf. bilag).

Hvad angår situationen på markedet for hård hvede, anfører Rådet, at der i forskellige retninger de sidste fem år er sket en langsom men sikker integration af markerne: for det første en firdobling af udførslerne af gryn fra Frankrig til Tyskland og til gengæld en fordobling af udførslerne af tyske gryn til Frankrig; dernæst en fordobling af udførslerne af fransk hård hvede til Tyskland; endelig en mærkbar stigning i indførslerne til Tyskland af franske og italienske dejvarer, idet denne sidste tendens måske snarere skyldes forbrugernes smag end økonomiske årsager.

I betragtning af den nævnte udvikling kan man vanskeligt påstå, at Fællesskabets marked er fuldstændig fastlåst og præget af alvorlige og varige fordrejnninger.

#### *Retlige betragtninger*

Efter Rådets opfattelse er erstatningsansvarets tre betingelser — skyld, tab og årsagssammenhæng — ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

#### *Vedrørende årsagssammenhængen*

Selv om der forelå et tab, hvad Rådet bestrider, vil dette tab ikke have nogen direkte forbindelse til de pågældende fællesskabsbestemmelser, da de internationale priser for hård hvede bestandigt har ligget over interventionsprisen (sagsøgernes første antagelse). Med hensyn til den anden antagelse (skriftet af 4. november 1974) kan man ikke i det af sagsøgerne anførte finde noget bevis for, at fællesskabsordningen og navnlig den støtte, der ydes, er årsag til en forskel på 30 RE/t mellem de franske mølleriers og de tyske mølleriers kostpris.

#### *Vedrørende tabet*

Hvad angår det oprindelige anerkendelsesøgsmaal, er Rådet af den opfattelse, at

betingelserne i EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 ikke er opfyldt (se de ovenfor under formalitetsdrøftelsen udviklede argumenter). Dette oprindelige søgsmaal synes ikke at kunne give grundlag for en dom til sikring af et krav. Da sagen er anlagt før høstårets begyndelse, kan der ikke foreligge noget tab.

Hertil kommer, at sagen for så vidt den angår de pågældende bestemmers lovlighed ikke vil kunne afgøres in abstracto, men kun såfremt der faktisk foreligger et tab forårsaget af de pågældende bestemmers ulovlighed.

Hvad angår fuldbyrdelsessøgsmalet, må det bemærkes, at det af det af sagsøgerne i stævningen (bilag 6 a) angivne talmateriale ikke fremgår, at sagsøgernes produktion er faldende, og at der foreligger noget tab.

Rådet henviser i øvrigt til udviklingen i de tyske udførsler af fine gryn til Frankrig og af indførslerne til Tyskland af fransk hård hvede.

Endelig viser sagsøgernes beregninger, hvis metode Rådet bestrider, ikke hvorfor støtten, selv under forudsætning af dennes ulovlighed, svarer til den fordel, der tilfalder de franske møllerier. Den direkte modtager af støtten er nemlig producenten, og der er i et marked med underskud ingen grund til, at producenten videregiver støtten til møllerierne. Sagsøgerne har ikke fremlagt nogen oplysninger, der muliggør beregningen af et tab, fordi der ikke findes noget tab.

#### *Vedrørende skylden hos fællesskabsinstitutionerne*

Sagsøgernes oprindelige anbringender beror efter Rådets opfattelse på talrige urigtige antagelser, blandt andet at de franske møllerier skulle dække deres behov til interventionsprisen. I betragtning af de anseelige prisstigninger siden 1973 er denne antagelse aldeles urigtig.

Hvad angår de påståede vanskeligheder med at få fodfæste på det franske mar-



ked, fremhæver Rådet, at sagsøgerne dækker 10 % af deres behov i hård hvede ved indførsler fra Frankrig.

Da den ansvarspådragende handling fra fællesskabsinstitutionernes side efter sagsøgerne ligger i forhøjelsen af forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen, må det erindres, at denne stigning i regningsenheder udtrykt i procenter bliver til et fald.

Hvad angår de alternative anbringender i skriftet af 4. november 1974, fastholder Rådet, at sagsøgerne ikke har ført bevis for, at de franske producenter yder deres kunder en rabat på 30 RE/t.

Endelig må det bemærkes, at en op-hævelse af støtten ville have medført en forøgelse af Fællesskabets underskud på hård hvede. Det har ikke været muligt for Rådet for pludseligt at ændre politik, idet man i så fald ville bringe de allerede opnåede positive resultater, der var i overensstemmelse med Fællesskabets almindelige interesse, i fare: takket være støtteordningen er fællesskabsproduktionen af hård hvede i løbet af 10 år tredoblet, hvilket også har været til gavn for sagsøgerne.

Da udførelserne af franske gryn til Tyskland ligeledes har været stigende, er fællesskabspræferenceordningen blevet tilpasset for at genskabe ligevægten. Fællesskabspræferencen er udtryk for en rimelig afvejning mellem hensynet til Fællesskabets almindelige interesse og sagsøgernes særlige interesser.

Kriteriet om den tilstrækkeligt kvalificerede overtrædelse af en retsregel af højere gyldighed, der beskytter private, finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde. Da der er tale om en økonomisk — politisk beslutning af særlig vanskelig og sammensat karakter, må man indrømme den ansvarlige myndighed en tilstrækkelig skønsmargin for så vidt den nævnte beslutning beror på overvejelser, der tilgodeser almindelige samfundsinteresser, hvad der ikke i det foreliggende tilfælde bestrides.

## C — Kommissionens svarskrift

### *Faktiske omstændigheder*

Kommissionen gør først opmærksom på, at verdensmarkedspriserne for hård hvede, som priserne på det franske marked, på svarskriftets tidspunkt lå på et niveau, der var højere end interventionsprisen, indikativprisen, og den garanterede minimalpris. Kommissionen bemærker dernæst indledningsvis:

- for det første, at der ikke pålægges indførsler af hård hvede fra tredjelande nogen afgift;
- for det andet, at situationen på verdensmarkedet fuldt ud er slået igenem på priserne på det franske marked.

Efter fagfolks prognoser kan man ikke forvente nogen mærkbar ændring i verdensmarkedspriserne før høsten 1975/76.

Endvidere anfører Kommissionen, at de franske udførsler af hård hvede til de andre medlemsstater har udviklet sig fortsat i et ikke ringe omfang (bilag 2).

### *Retlige betragtninger*

#### Vedrørende tabet

Da grundlaget for tabet efter sagsøgernes skrift af 4. november 1974 støttes på et alternativt anbringende, undersøger Kommissionen to muligheder:

- a) Såfremt verdensmarkedsprisen på ny falder ned under tærskelprisen, vil forskellen mellem interventionsprisen og indikativ/tærskelprisen have skadelige virkninger for sagsøgerne.
- b) Såfremt verdensmarkedsprisen forbliver større end den garanterede minimalpris, vil virkningerne af den forskelsbehandling, som støtten medfører, fortsætte hele høståret til skade for sagsøgerne.

#### Hvad angår den første mulighed

Det er Kommissionens opfattelse, at denne mulighed er usandsynlig i løbet af

høståret 1974/75, hvilket medfører, at sagsøgernes påstand er uden ethvert retligt grundlag.

#### Hvad angår den anden mulighed

Efter Kommissionens opfattelse, er det ikke lykkedes sagsøgerne at påvise årsags-sammenhæng mellem støtten og påståede tab. I første række ser sagsøgernes anbringender bort fra den omstændighed, at den støtte, der ydes producenterne, er neutral i markedsmæssig sammenhæng. De priser, der betales producenterne, beror på udbud og efterspørgsel og konkurrencesituationen: Støtten ydes enhver producent af hård hvede, uanset hvad han kan opnå som pris på markedet. Selv om støtten skulle medføre, at producenten for sin vare opnår en pris, der ligger over verdensmarkedsprisen, er dette ikke en fordel, der ydes de franske møllerier.

Kommissionen bestrider sagsøgernes anbringende, hvorefter de franske møllerier ville indkøbe hård hvede i tredjelande, såfremt de ikke var i stand til at købe hvede fra de franske producenter til klart lavere priser.

Selv om det antoges, at de franske møller kun giver den nationale produktion fortrin, såfremt denne er billigere, er det dog for så vidt ingen forudsætning, at den er »afgørende billigere«. For at være konkurrencedygtige over for tredjelandes produktion er det tilstrækkeligt, at de franske producenter tilbyder deres varer til priser, der er lidt lavere end de priser, der gælder på verdensmarkedet.

Den af offentlige midler ydede støtte kan dog have en indflydelse af psykologisk karakter på prisforhandlingerne mellem producenter og møllerier: i sikker forvisning om støtten vil producenten måske snarere være tilbøjelig til ikke fuldt ud at udnytte de forhandlingsmuligheder, markedssituationen giver ham.

Den mulige ulempe i konkurrencemæssig henseende, som denne begrænsede og

uopgørlige indflydelse på indkøbspriserne kan medføre for de tyske møllerier, kan under ingen omstændigheder sidestilles med en skade i den i EØF-traktatens artikel 215 forudsatte betydning.

I øvrigt fremgår det af de oplysninger, de franske myndigheder har meddelt vedrørende de priser, der faktisk blev betalt på det franske marked for hård hvede (bilag 1), at sagsøgernes antagelser ikke stemmer med virkeligheden.

Hvis man skulle antage, at disse tal ikke er udtryk for de priser, der fastsættes i de årlige kontrakter, måtte man gå ud fra, at disse langsigtede kontrakter i almindelighed indeholder en klausul om prisændring.

Efter Kommissionen er de franske mølleriers påståede underbud på det tyske marked ikke noget egnet indicium for, hvorvidt og i hvilket omfang støtten i løbet af høståret 1974/75 har haft indflydelse på de franske mølleriers indkøbspris. For det første vedrører disse omstændigheder det forudgående høstår (1973/74). Det er muligt, at de franske møllerier endnu har købt af høsten 1973 (kontrakter fra foråret 1973) til særlig gunstige priser før prisstigningerne på verdensmarkedet. Men hvis dette har haft ugunstige virkninger for de tyske møllerier, kan man ikke tillægge Kommissionen skylden herfor.

#### Hvad angår tabets beregning

Efter Kommissionens opfattelse er den af sagsøgerne anvendte abstrakte opgørelsesmetode utilstrækkelig helt bortset fra spørgsmålet om denne metode faktisk er anerkendt uden begrænsninger i international handelsret.

For at opgøre tabet på korrekt måde, må det bevises, at forskellen mellem priserne (mulighed 1) eller støtten (mulighed 2) har medført en indtægtsnedgang eller tab og/eller tab af kundekreds.

Hvad angår krænkelsen af retsregler af højere gyldighed

- a) EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra c)

Kommissionen bestrider først sagsøgerens fortolkning af begrebet markedernes stabilisering. I traktatens forstand er dette begreb klart ikke ensbetydende med opretholdelsen af de eksisterende handelsstrømme og positioner på markedet. Man kan heller ikke forsvare den påstand, hvorefter varen på et marked med underskud bør forbruges eller forarbejdes på stedet. Af hensyn til den forstærkede konkurrence i Tyskland kan det synes særdeles ønskeligt at sælge franske fine gryn af hård hvede på samme måde som det for at stimulere konkurrencen i Frankrig kan synes hensigtsmæssigt, at udenlandske købere aftager i det mindste en del af den franske hårde hvede. Netop gennem denne sidste mulighed kunne man løse op for de stivnede strukturer på det franske marked.

Hertil kommer, at Fællesskabets politik på ingen måde går ud på at lede den franske hårde hvede væk fra produktionsområderne; politikken er blot indrettet således, at sådanne handelsstrømme ikke er udelukket. At forlange sådanne foranstaltninger fra Fællesskabets side, som direkte vil føre til en isolering af de nationale markeder, er sikkert ikke i overensstemmelse med kriteriet om markedernes stabilisering.

Særligt er støtten ikke i sig selv et hensigtsmæssigt middel til at bidrage til udviklingen af udførslerne af gryn til Tyskland; en sådan virkning vil allerhøjest indirekte kunne tænkes gennem støttens fremmende virkning på dyrkningen af hård hvede. Hensynet til at fremme dyrkningen af hård hvede i Fællesskabet er i hvert fald ikke i strid med det markedsstabiliserende formål.

Endelig kan støttepolitikken på noget længere sigt bidrage til at skabe en ny ligevægt på markedet: hvis den franske pro-

duktion takket være Fællesskabets fremmende foranstaltninger når op på og endog overstiger de franske behov, vil denne udvikling afgjort være til gavn for de tyske møllerier.

Bedømt på grundlag af helhedens økonomiske interesser forekommer støttepolitikken aldeles berettiget.

- b) EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra d) og e)

Den sidste betragtning gælder også, hvad angår målene om at sikre forsyningerne og om at sikre forbrugerne rimelige priser.

I betragtning af visse råvarers knaphed på verdensmarkedet og af prisstigningerne på disse varer, kan en politik, der sigter mod en vis grad af selvforsyning i Fællesskabet, utvivlsomt tjene de formål, der er fastsat i artikel 39 d) og e). Sådanne uldiggende foranstaltninger, som sagsøgerne foreslår, ville imidlertid i sidste ende virke som en bremse på dyrkningen af hård hvede i Fællesskabet.

- c) EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit og princippet om forholdet mellem mål og midler

Hvad angår spørgsmålet om ændringer i pris- og støtteordningen anfører Kommissionen først, at stævningens sammenligning mellem interventionspriserne og tærskel- og indikativpriserne ikke er rigtig.

Sagsøgerne benytter for høståret 1970/71 den højeste afledede interventionspris, medens det rigtige ville være at benytte den laveste interventionspris. (Kommissionens beregninger s. 26). Sammenlignet med tallene for 1971/72 er der kun tale om en mindre forhøjelse af den pågældende forskel indtil høståret 1974/75. I betragtning af den omstændighed, at forhøjelsen af indikativprisen og af tærskelprisen spiller en langt vigtigere rolle end forhøjelsen af interventionsprisen, må det konstateres, at denne

størrelse er forholdsmæssig formindsket (bilag 3).

Selv om denne forskel i fuldt omfang skulle have været til skade for de tyske møllerier, hvad Kommissionen bestrider, kan skylden for de franske møllers påståede underbud ikke tillægges virkningerne af Fællesskabets prisordning.

Kommissionen bestrider ikke sagsøgerenes fremstilling af det ændrede forhold mellem priserne for hård hvede og blød hvede. Hvad angår dette nye forhold er det Kommissionens opfattelse, at dette faktisk er blevet påtvunget den af prisudviklingen på verdensmarkedet. Denne udvikling giver altså ikke noget holdpunkt for at antage, at Fællesskabets institutioner ikke længere er opmærksom på faren for, at hård hvede erstattes af blød hvede.

En almindelig forhøjelse af interventionsprisen for hård hvede er uhensigtsmæssig ikke alene på grund af den nævnte substitutionsrisiko men også af andre grunde: en større nedsættelse af forskellen mellem tærskelprisen og interventionsprisen kunne i visse af Fællesskabets områder medføre, at lokale varer blev fortrængt af varer fra tredjelande.

Endelig er beskyttelsesniveauet for hård hvede blevet nedsat i forhold til beskyttelsesniveauet for blød hvede (se tabel side 29).

Hvad angår muligheden af at få fodfæste på det franske marked for hård hvede bemærker Kommissionen, at de franske udførsler af hård hvede til de andre medlemsstater har været i stadig stigning (bilag 2), hvilket viser, at det franske marked ikke er fuldstændig lukket for udenlandske møllerier. Udførslen af 26 500 tons til Tyskland (efter Kommissionens tabel) udgør nemlig cirka 10 % af den samlede mængde hård hvede, der årligt forarbejdes af de tyske møllerier. Selv om der er tale om vanskelige vilkår, må man dog anse en langsom men fortsat indtrængen af udenlandske konkurrenter på det

franske marked for mulig, og en sådan udvikling vil ændre konkurrenceforholdene i Frankrig og medføre en stigning i produktionspriserne.

De udligningsforanstaltninger, sagsøgerne har foreslået, finder Kommissionen kritisable. Hvad særligt angår en områdemæssig differentiering af interventionsprisen, gør Kommissionen gældende, at på et marked med underskud, som påvirkes af dyrere varer fra tredjelande, kan interventionsprisen ikke have nogen mærkbar indflydelse på prisfastsættelsen.

Den omstændighed, at de franske priser tidligere, delvist og midlertidigt, lå på niveau med interventionsprisen eller en smule over denne — hvilket Kommissionen ikke bestrider — må således forklares af andre grunde, om hvilke man kun kan gisne.

I den foreliggende sag er der tale om to årsager, — den faktiske situation i Frankrig samt fællesskabsbestemmelserne — som først i fællesskab kunne have ugunstige følger for sagsøgerne.

Når økonomi-politiske foranstaltninger kun skader virksomhedernes interesser i samvirke med en faktisk udvikling i den økonomiske situation, må det altid undersøges, om lovgivningsforanstaltningen er »hovedårsagen« til det påståede tab.

Kommissionen henviser i denne forbindelse til Domstolens dom af 14. maj 1974 i sagen 4/73, Nold mod Kommissionen (Sml. 1974, s. 491). I den foreliggende sag er den årsag, Kommissionen er ansvarlig for, ikke den »adækvate årsag« til de indrådte følger, eller efter fransk juridisk sprogbrug har denne årsag ikke forvoldt sagsøgerne nogen direkte skade (préjudice direct).

Et andet resultat kunne man i hvert fald kun komme til, såfremt fællesskabsbestemmelserne bidrog til en yderligere fastlåsning af den faktiske situation i Frankrig, hvilket netop ikke er tilfældet:

fællesskabsbestemmelserne skal løse op for dette markeds strukturer, give dem større »smidighed«.

Hvis fællesskabsinstitutionerne var forpligtet til ved fastsættelsen af prisbestemmelserne at tage hensyn til en givet situation således, at ulemperne for sagsøgerne blev opvejet, kunne en sådan forpligtelse kun anerkendes under ganske særlige betingelser: den givne faktiske situation måtte være en vedvarende situation, som i modsætning til, hvad man normalt kunne vente, og modsat de almindelige markedsregler, viste sig at være fast og uforanderlig. Opfyldelsen af denne betingelse har sagsøgerne ikke påvist. En proces, hvorved stærkt forankrede markedsstrukturer bliver opløst, strækker sig nemlig over en forholdsmæssig langvarig periode, og en sådan udvikling kunne bestemt ikke være tilendebragt på det tidspunkt, priserne blev fastsat. Herefter kan man ikke af Fællesskabet forlange, at den på det pågældende tidspunkt skulle have modvirket situationen på det franske marked ved hjælp af priskorrigerende foranstaltninger.

Desuden ville en genindførsel af område-differentierede interventionspriser være gået imod den nuværende almindelige tendens til at afskaffe sådanne forskelle.

Endvidere er der andre konkrete omstændigheder, som kunne tale for opretholdelsen af det gældende system, bl.a. forøgelsen af de franske udførsler af hård hvede, prisstigningerne på markedet i Frankrig og situationen på verdensmarkedet.

De anbringender, sagsøgerne har anført for en nedsættelse af tærskelprisen, er ikke relevante. Navnlig kan man ikke drage nogen modsætningslutninger fra de fællesskabsretlige bestemmelser, der er vedtaget for det tilfælde, at tærskelprisen bliver oversteget: særlige eksportbegrænsende foranstaltninger med det formål at imødegå en knaphedssituation bør ikke følge samme kriterier som vedvarende bestemmelser om importafgifter.

Indførelsen af en differentieret ordning for tærskelprisen vil kun forøge de bestående hindringer inden for det fælles landbrugsmarked.

Alle de øvrige foranstaltninger, sagsøgerne har foreslået, er af en sådan karakter, at de falder helt uden for rammerne af en erstatningssag.

Navnlig såfremt sagsøgerne har til hensigt at gøre krav på en produktionsrestitution, burde et sådant krav rejses i en sag efter EØF-traktatens artikel 175.

Hvad angår de internationale prisstigningers følger for støtten, anerkender Kommissionen, at støtten i en sådan situation ikke er aldeles nødvendig. Kommissionen har derfor foreslået Rådet at ophæve støtten, i hvert fald midlertidigt, idet dog også fiskale hensyn har spillet en rolle i denne henseende.

Men selv om en støtte ikke længere er aldeles nødvendig, betyder dette ikke, at støtten er helt uberettiget og endnu mindre at den er ulovlig. Man kan forestille sig, at flere betragtninger har været afgørende ved Rådets beslutning om kun at nedsætte støtten og ikke ophæve den (jf. side 40/41).

Hvad angår spørgsmålet, om der skal ydes en støtte, må man i hvert fald levne lovgiveren en vid skønsmargin, og det ses ikke, at lovgiveren i dette tilfælde har overskredet denne margin.

Endelig kan støtten kun anses for ulovlig, såfremt den har skadevoldende følger for tredjemand på markedet. Dette må afvises i det foreliggende tilfælde (jf. de ovenfor anførte anbringender).

Selv om man ville afvise samtlige de anførte argumenter som irrelevante, tilbagestår endnu spørgsmålet om, hvorvidt krænkelsen af den højere retsregel udgør en kvalificeret krænkelse, som dette begreb anvendes i Domstolens praksis.

I betragtning af samtlige de omtalte omstændigheder må det anses for udelukket,

at de pågældende bestemmelser skulle være udtryk for ren vilkårlighed eller på alvorlig måde overtræde reglen om forholdet mellem mål og midler. Selv om man fortolker kriteriet »kvalificeret krænkelse« som tilstedeværelsen af et »Sonderopfer« eller en »alvorlig og særlig skade«, opfyldes disse kriterier ikke.

I det foreliggende tilfælde er der i det højeste tale om tab, der ikke går ud over de sædvanlige følger af økonomisk politiske lovgivningsbeslutninger.

#### Vedrørende spørgsmålet om skyld

Kommissionen er af den opfattelse, at i betragtning af det ovenfor anførte er det ikke nødvendigt at komme nærmere ind på skyldspørgsmålet. Kommissionen bemærker imidlertid, at man under en sag efter EØF-traktatens artikel 215 ikke kan se bort fra dette spørgsmål.

I øvrigt gøres det ikke, som under den førnævnte sag 63-69/72, gældende, at sagsøgerne bærer en del af skylden i det eventuelle tabs opståen.

Det er heller ikke påkrævet i detaljer at tage stilling til et eventuelt ekspropriationslignende indgreb (enteignungsgleicher Eingriff), da der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om en ulovlig retsakt fra Fællesskabets institutioner.

#### D — Replik

##### *Faktiske omstændigheder*

Sagsøgerne gør først opmærksom på, at fra medio januar 1975 har priserne på verdensmarkedet for hård hvede og blød hvede ligget under tærskelprisen. Følgelig bliver der på ny opkrævet afgifter ved indførsel til Fællesskabet.

Uanset hvorledes prisudviklingen foreløber indtil udgangen af høståret, gør den nuværende situation de sagsøgte anbringender vedrørende verdensmarkedspriserens niveau genstandsløse.

Sagsøgerne har suppleret talmaterialet vedrørende udviklingen i udførslerne og indførslerne af hård hvede og gryn af hård hvede mellem Tyskland og Frankrig (side 4/5), og de gør opmærksom på, at disse tal kun giver et ufuldstændigt billede af spørgsmålet. Problemets kerne ligger i de franske mølleriers underbud, på nuværende tidspunkt på 100-125 DM/t fine gryn af hård hvede, og som sandsynligvis vil blive endnu større efter prisfaldet på verdensmarkedet.

Hvad angår priserne på det franske marked bestrider sagsøgerne i første række rigtigheden af den tabel, Kommissionen har fremlagt. Det er i øvrigt ikke godtgjort, at de franske møllerier netop har placeret deres indkøb hos opkøbscentralerne og betalt de i denne tabel angivne priser uden at tage hensyn til støtten på 30 RE/t. Det må snarere antages, at de pågældende priser netop vedrører sådanne indkøb effektueret af tyske importører eller af andre udenlandske virksomheder.

Sagsøgerne bestrider Kommissionens opfattelse vedrørende støttens neutrale karakter. For producenten af hård hvede er det eneste afgørende, hvad han tilsammen modtager for sin vare. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at institutionerne aldrig har gjort rede for den formelle støtteudbetalingsmåde, der benyttes i Frankrig og Italien.

Såfremt støtten udbetales ved de autoriserede opkøbscentralers eller endog møllerierernes mellemkomst, hvilket vil være den enkleste metode, vil støtten i vidt omfang få betydning ved prisberegningen.

Endelig har fællesskabsinstitutionerne ved at beregne støttebeløbet på en sådan måde, at den garanterede minimalpris sættes på niveau med interventionsprisen, haft til hensigt at lade støtten få indflydelse på markedsprisen. Det forudsættes altså, at denne sidstnævnte vil lægge sig på linje med interventionsprisens størrelse.

Sagsøgerne gør gældende, at de som tidligere også i høståret 1974/75 må dække mindst 90 % af deres behov af hård hvede i tredjelande til tærskelprisen eller til den højere verdensmarkedspris. For de 10 % af deres behov, som dækkes i Frankrig, har de måttet betale de franske børspriser, der omtrentligt svarede til verdensmarkedspriserne, når disse var højere end tærskelprisen, eller i hvert fald til priser, der lå over interventionsprisen. Disse 10 % udgør kun ringe mængder, og de derfor betalte priser ligger langt over de priser, de franske møllerier har betalt.

### *Retlige betragtninger*

#### Vedrørende retsstridigheden

I det foreliggende tilfælde er det afgørende spørgsmål ikke, hvorvidt og i hvilket omfang de franske møllerier har kunnet udnytte den gunstige mulighed, som pris- og støtteordningen åbnede, til at dække deres behov, og om disse virksomheder har benyttet sig heraf. Retligt set er det afgørende konstateringen af, at fællesskabsinstitutionerne bevidst og med viden om alle omstændigheder har givet dem mulighed for gunstigere indkøb end de tyske møllerier.

De argumenter, der fremføres for at forsvare den store forskel mellem interventionsprisen og tærskelprisen og støttens beregningsmetode viser fællesskabsinstitutionernes frygt for, at de franske møllerier kun ville købe den franske hårde hvede, når denne var klart billigere end hård hvede fra tredjelande. Med dette udgangspunkt bør fællesskabsinstitutionerne også anerkende, at de franske mølleriers adfærd er og har været i overensstemmelse hermed, således at de kun har købt fransk hvede, når dette kunne ske på grundlag af interventionsprisen (så længe verdensmarkedsprisen har ligget under tærskelprisen), og når fransk hvede var klart billigere end hård hvede fra tredjelande (indtil 30 RE/t på det tidspunkt, hvor priserne på verdensmarkedet var højere end den garanterede minimalpris).

De sagsøgte argumentation på dette punkt er imidlertid en aldeles uforenelig modsætning til den opfattelse, Kommissionen har gjort gældende (svarskriftets side 16), hvorefter det ville være tilstrækkeligt, at de franske producenter for at være konkurrencedygtige over for tredjelandes produktion tilbød deres varer til priser, der lå noget under de på verdensmarkedet anvendte priser.

Hvis mindre indgribende foranstaltninger såvel med hensyn til forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen som med hensyn til støttens størrelse havde været tilstrækkelige til ikke at udsætte afsætningen af fællesskabshvede for fare, havde det heller ikke været nødvendigt med en foranstaltning, som ved at give forskellige muligheder for indkøb diskriminerede de tyske møllerier.

Fra det tidspunkt, hvor verdensmarkedsprisen oversteg minimalprisen, var ydelsen af en støtte ikke længere nødvendig og burde have været ophævet. Den ansvarspådragende og retsstridige forskelsbehandling til skade for de tyske møllerier er hermed godtgjort.

Hvis det derimod drejede sig om en nødvendig forskelsbehandling, kunne og burde fællesskabsinstitutionerne have truffet foranstaltninger med henblik på at forhindre forskelsbehandlingens ugunstige virkninger.

Traktaten og markedsordningen åbner mulighed for sådanne foranstaltninger.

Vedrørende årsagssammenhængen mellem den skadegørende handling og tabet

Hvis forskellen mellem interventionsprisen og indikativprisen, så længe verdensmarkedspriserne lå under tærskelprisen, var blevet begrænset til et minimum, eller hvis støttebeløbet var blevet beregnet således, at den garanterede minimalpris blev sat på linje med indikativprisen eller lå noget under denne, ville de franske og tyske mølleriers indkøbsmuligheder have

været næsten identiske. Fordi en minimalpris var sikret producenterne, havde de franske møllerier i så tilfælde måttet betale en pris, som i alle tilfælde ville have ligget noget under indikativprisen, altså en pris der nogenlunde ville have svaret til tærskelprisen. Heraf følger, at det er pris- og støttebestemmelserne, der er årsag til forskellene i indkøbsmuligheder til skade for sagsøgerne.

Da verdensmarkedsprisen lå over den garanterede minimalpris, måtte man have ophævet støtten eller begrænset denne til forskellen mellem minimalprisen og den på verdensmarkedet anvendte pris for at give de samme indkøbsmuligheder. I denne periode er det således bestemmelserne om støtten og støttens størrelse der har været årsag til fordelene for de franske møllerier. Årsagssammenhængen giver sig selv: det er klart at forskellige indkøbsmuligheder for konkurrerende virksomheder på det samme marked nødvendigvis påfører de virksomheder, der har de ugunstigste muligheder, et tab. Årsagsforbindelsen mellem fællesskabsinstitutionernes forsømmelse og det sagsøgerne påførte tab fremgår af, at mulige udligningsforanstaltninger ikke ville have ladet et tab opstå hos sagsøgerne.

#### Vedrørende skyldspørgsmålet

Fællesskabsinstitutionernes skyld er åbenbar, da de vel vidende om alle omstændigheder har udstedt de pågældende bestemmelser og ligeledes undladt at træffe udligningsforanstaltninger.

#### Vedrørende tabet

Sagsøgerne gør gældende, at de har lidt tab

- på grund af formindskelsen af deres andel på markedet for fine gryn af hård hvede i Forbundsrepublikken Tyskland,
- på grund af de franske mølleriers underbud og af den enkelte kendsgerning, at sagsøgerne på grund af fællesskabsbestemmelserne har måttet købe

deres hvede til en højere pris, end de franske møllerier kunne købe deres.

Hvad angår tabets beregningsmetode, fastholder sagsøgerne den i stævningen herom anførte opfattelse.

Diskussionen om beregningsmåden synes overflødig, idet den abstrakte og den konkrete metode i det foreliggende tilfælde mere eller mindre falder sammen.

De tyske møllerier bør stilles, som om de havde opnået samme indkøbsmuligheder som de franske møllerier.

Selv ved en konkret opgørelse af det tab, forskellighederne i indkøbsmuligheder har medført, vil hovedspørgsmålet i beregningen være den pengemæssige værdi af de nævnte forskellige muligheder, dvs. bedømmelsen af i hvilket omfang mulighederne for de franske møllerier var gunstigere end de tyske konkurrenters muligheder. Dette tab vil efter såvel den abstrakte som den konkrete metode andrage mindst 30 RE/t fine gryn af hård hvede solgt til den tyske dejvareindustri, i den udstrækning verdensmarkedsprisen lå over den garanterede minimalpris (indtil den 1. november 1974).

For den efterfølgende periode andrager tabet for de solgte mængder mindst det beløb, hvormed støtten var blevet fastsat for højt. Ud fra den opfattelse, at det havde været tilstrækkeligt, om støtten var blevet fastsat på et sådant niveau, at møllerierne havde været i stand til at købe til en pris, der lå »lidt« under indikativprisen, kan dette »lidt« lavere beløb fastsættes til 1, 1 RE/t, hvilket er det beløb, grundforordningen 19/62 fastsætter for at sikre, at fællesskabshveden ved indkøb får fortrin over for hvede fra tredjelande.

Forudsat det havde været tilstrækkeligt at fastsætte tærskelprisen på et niveau, der lå 2 % over enhedsinterventionsprisen (jf. stævningen side 92), er den for tiden gældende tærskelpris mindst 10,43 RE/t for høj. Det tab, der er lidt efter den



1. november 1974, andrager for de solgte mængder mindst 10,43 RE/t gryn af hård hvede.

I opgørelserne over de pågældende to perioder har sagsøgerne ved omregningen mellem hård hvede og gryn lagt forholdet 3 : 2 til grund, idet de franske mølleriers fordel kun angår 80 % af deres behov i hård hvede, og idet man har taget hensyn til en yderligere sikkerhedsmargin.

E — De sagsøgte duplik

#### *Faktiske omstændigheder*

Kommissionen gør opmærksom på, at de fra januar 1975 anvendte importafgifter kun er af ringe størrelse og kun har medført en beskedent fordyrelse af varer med oprindelse i tredjelande i forhold til fællesskabsvarer.

Hvad angår handelen med fine gryn af hård hvede, må man være opmærksom på et fald på 24,6% i de franske udførsler til Tyskland og en stigning i de tyske udførsler til Frankrig.

I øvrigt bestrider Kommissionen, at der skulle have foreligget underbud på et beløb på 100 til 125 DM/t som påstået, samt sagsøgernes øvrige påstande vedrørende sagsøgernes og deres franske konkurrenters indkøbs- og salgspriser.

#### *Retlige betragtninger*

Vedrørende fællesskabsbestemmelsernes mangelfulde karakter

##### a) Prisbestemmelserne

De påståede mangler kan kun have haft skadelige virkninger for sagsøgerne fra det tidspunkt, hvor tærskelprisen igen begyndte at spille en faktisk rolle, dvs. fra den 18. januar 1975.

Fællesskabsinstitutionerne er ikke forpligtede til at opretholde handelsstrømmene, og de er heller ikke forpligtet til at tilret-

telægge deres politik således, at de franske mølleriers naturlige geografiske fordel udlignes.

Hvad angår prisen på det franske marked for hård hvede, fremgår det af den i svarskriftet anførte tabel klart, at interventionsprisen på ingen måde har haft den prisledende funktion, som sagsøgerne til lægger den.

Selv om de franske møllerier i henhold til langsigtede kontrakter angående store mængder har fået gunstige prisbetingelser, kan man dog ikke forestille sig, at de faktisk betalte priser skulle afvige fra markedsprisen i så stort et omfang.

Under alle omstændigheder kan de påståede underbud på mellem 100 til 125 DM/t — forudsat sådanne faktisk har foreligget — ikke være noget bevis med hensyn til de franske priser.

For det første kan underbud forklares af andre grunde, og endvidere er det af sagsøgerne anførte beløb langt højere end forskellen på 10,43 RE/t, som sagsøgerne anser som diskriminerende.

Hvad angår den påståede krænkelse af princippet om lige chancer, henviser Kommissionen til sine indsigelser mod påstanden om diskrimination. En lovgivningsforanstaltning krænkelse af et sådant princip, der medfører bestemmelsernes ugyldighed, forudsætter fra fællesskabsinstitutionernes side en adfærd, der er klart vilkårlig, forsætligt diskriminerende og som ikke kan begrundes i stærkere hensyn (til Fællesskabet). Kommissionen mener på tilstrækkelig måde at have godtgjort, at en sådan vilkårlig adfærd ikke foreligger. (se svarskriftet, s. 32-37).

Selv om den anfægtede forskel mellem tærskel- og interventionspriserne ikke var helt nødvendig, vil den af sagsøgerne foreslåede forskel (replik, s. 40) på ingen måde have sikret fællesskabspræferencen.

Hvad angår den »uforenelige modsætning«, der lægges Kommissionen til last i

replikken (side 29), anfører Kommissionen, at den fastholder det anførte om, at de franske møllerier vil give den indenlandske vare fortrin, når denne kan opnås til en pris, der ligger lidt under prisen for varer fra tredjelande. Denne betragtning, der i øvrigt angår en markedsituation, der er kendetegnet ved en tærskelpris, der ligger under verdensmarkedspriserne, er ikke længere vejledende, når det drejer sig om spørgsmålet om den forskel, der i almindelighed er nødvendig mellem interventionsprisen og tærskelprisen. For det første er det ikke fællesskabsbestemmelsernes formål at fastholde markedspriserne på interventionsprisens niveau. For det andet bør forskellen mellem tærskelprisen og interventionsprisen fastsættes således, at selv den fællesskabshvede, der høstes i de mindst begunstigede egne, har en mulighed for at konkurrere med varer fra tredjelande.

Endelig drejer det sig ved bedømmelsen af, om der foreligger »vilkårighed«, ikke om, hvorvidt den ene eller den anden udformning af markedsordningen ville have været mere hensigtsmæssig, men om, hvorvidt de truffe bestemmelser var åbenbart urimelige sammenlignet med andre mulige bestemmelser. Det fremgår heraf, at bestemmelserne i deres helhed er udtryk for fornuftige objektive overvejelser, og ikke kan anses som vilkårlige.

#### b) Støtteordningen

Replikkens formodninger (s. 10) om støttens udbetalingsmåde er ganske hypotetiske. I Frankrig udbetales støtten af ONIC, og dette sker efter at høsten har fundet sted. Autoriserede opkøbscentralers medvirken mellem administrationen og den enkelte producent ved opgørelsen og udbetalingen af støtten beror udelukkende på praktiske hensyn. I hvert enkelt tilfælde modtager den enkelte producent en særlig opgørelse, der er helt uafhængig af salgsprisen. De autoriserede opkøbere er undergivet en streng offentlig kontrol.

Støttens neutralitet kan heller ikke drages i tvivl af det, der anføres vedrørende »re-

guleringen» af minimalprisen til interventionsprisens niveau. Selv om denne opfattelse i det væsentlige er rigtig, er den på ingen måde udtryk for, at markedspriserne efter fællesskabsinstitutionernes opfattelse normalt skulle ligge på niveau med interventionsprisen.

Kommissionen gør opmærksom på, at det for producenten tilstræbte prisniveau ikke svarer til den garanterede minimalpris men til indikativprisen forhøjet med støttebeløbet.

Ministerrådet har i hvert fald haft gyldige grunde til at opretholde støtteordningen for høståret 1974/75, hvilket senere bekræftedes af det nye fald i verdensmarkedspriserne.

Sagsøgenes forslag om at indføre en efter verdensmarkedspriserne variabel støtte vil administrativt have været overordentlig vanskelig at gennemføre.

Selv om man forudsatte, at støttebeløbet midlertidigt var for stort, burde sagsøgerne, for at der kan tales om diskrimination godtgøre, at ydelsen af en for stor støtte nødvendigvis begunstigede de franske møllerier i et tilsvarende omfang.

#### Vedrørende tabet

Ved opgørelsen af det påståede tab, hvis metode de sagsøgte bestrider, ligestiller sagsøgerne nedgangen i deres indkøbsmuligheder, som de udleder af en sammenligning mellem ekstreme og hypotetiske omstændigheder, med et faktisk tab, der lides ved salget (pristab). De påståede underbud er på ingen måde tilstrækkelige til at underbygge denne hypotetiske opgørelse.

Hvad angår de påståede tab med hensyn til afsætningen savnes selv den mindste nøjagtige oplysning. Hvad angår beregningen for perioden fra den 1. november 1974, må det bemærkes, at importafgiften først blev indført fra den 18. januar 1975.

Efter denne dato kunne de skadelige virkninger imidlertid ikke give sig udtryk i et

tab, der oversteg den anvendte afgift, og efter sagsøgernes opfattelse kan de anførte bestemmelser kun have været årsag til de påståede underbud med et beløb svarende til den for hver indførsel opkrævede afgift. Men det synes lidet sandsynligt, at de priser, de franske møllerier har betalt for varer, der konkurrerede med afgiftspålagte varer, skulle have ligget netop på niveau med interventionsprisen. Da hveden er blevet indkøbt på et tidligere tidspunkt, må man tage hensyn til de på det daværende tidspunkt faktisk betalte priser.

Hvad angår perioden indtil den 1. november 1974, synes det uforståeligt, at støtten pludseligt fuldt ud bliver lovlig, når minimalpriseniveauet nås.

Efter Kommissionens beregning (se tabel side 18) er dette niveau uden betydning i denne henseende, og i en række situationer vil størsteløbet for et eventuelt tab i øvrigt under alle omstændigheder ligge under de af sagsøgerne påståede 10,43 RE/t.

Da manglerne ved den af sagsøgerne anvendte opgørelsesmetode er åbenbare,

anmoder Kommissionen Domstolen om, i det tilfælde Domstolen antager et ansvar for Fællesskabet, kun at træffe afgørelse herom ved en mellemafgørelse og om at pålægge sagsøgerne at fremkomme med beviser for det lidte tabs størrelse ved fremlæggelse af oplysninger om fællesskabsbestemmelsernes konkrete følger med hensyn til deres tab på priser og i givet fald den konstaterede nedgang i deres salg.

#### IV – Mundtlige forhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1976.

Sagsøgerne har fremlagt et dokument vedrørende opgørelsen af det tab, de skulle have lidt i løbet af høståret 1974/75 på grund af de ugunstige indkøbsmuligheder. De har videre anført, at størrelsen af det tab, de har lidt ved nedgangen i deres salg og tabet af en del af markedet, bør fastsættes og bedømmes af sagkyndige.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 17. marts 1976.

## Præmisser

- 1 Ved stævning indgivet i juli 1974 har sagsøgerne anmodet om, at det statueres, at Fællesskabet er pligtig at erstatte det tab, sagsøgerne har lidt i høståret 1974/75 på grund af bestemmelserne om priser og støtte for hård hvede i Rådets forordninger nr. 1126/74, 1128/74, 1427/74 og 1524/74 af 29. april, 4. og 17. juni 1974 (EFT L 128, s. 14 og 17, L 151, s. 1 og L 164, s. 6).
- 2 Rådet og Kommissionen, der er sagsøgte, har ved skriftlige indlæg af 1. oktober 1974, indgivet i medfør af procesreglementets artikel 91, nedlagt påstand om afvisning;

de sagsøgte gør navnlig gældende, at søgsmålene, der er indgivet før påbegyndelsen af høståret 1974/75, er anerkendelsessøgsmål (Feststellungsklage), der har til formål at få Fællesskabets ansvar for eventuelle tab anerkendt;

de sagsøgte gør videre gældende, at fællesskabsretten kun anerkender erstatningssøgsmål, der angår erstatning af et allerede indtruffet og aktuelt tab, hvorfor det vil være for tidligt at anlægge erstatningssag alene med påstand om, at en fællesskabsbestemmelse kendes retsstridig.

- 3 Sagsøgerne har i deres indlæg vedrørende afvisningspåstanden nærmere underbygget deres oprindelige påstande og ud over anerkendelseskravet nedlagt påstand om, at Fællesskabet dømmes til at betale sagsøgerne nærmere anførte beløb, der udgør det tab, hver enkelt sagsøger har lidt siden begyndelsen af høståret 1974/75.
- 4 Rådet og Kommissionen har indvendt, at denne ændring af påstandene er en sådan ændring af søgsmålet, som artikel 42 i procesreglementet forbyder;

videre anføres det, at påstandene, for så vidt de går ud på betaling af bestemte beløb som erstatning, er utilstrækkeligt underbygget.

#### Vedrørende formaliteten

- 5 Da Domstolen ved kendelse af 20. november 1974 har besluttet at henskyde formalitetsspørgsmålet til behandling i forbindelse med realiteten, skal det først undersøges, om søgsmålene kan antages til realitetsbehandling.
- 6 Traktatens artikel 215 er ikke til hinder for, at der ved Domstolen anlægges sag med henblik på at fastslå Fællesskabets ansvar for umiddelbart forestående og med tilstrækkelig sikkerhed påregnelige skader, selv om tabet endnu ikke kan opgøres nøjagtigt;

det kan nemlig vise sig nødvendigt at indbringe sagen for Domstolen, så snart skadens årsag er sikker, for at undgå skader af endnu større omfang;

dette resultat bekræftes af de regler, der gælder i medlemsstaternes retsordener, hvoraf de fleste, om ikke alle, anerkender erstatningssager angående en fremtidig men dog tilstrækkelig sikker skade.

- 7 Med hensyn til de sagsøgtes anbringende om, at det ikke var sikkert, at de for høståret 1974/75 vedtagne bestemmelser ville have skadelige følger for sagsøgerne, allerede fordi verdensmarkedspriserne klart oversteg det for fællesmarkedet fastsatte prisniveau, bemærkes, at sagsøgerne kunne støtte sig dels på den mellem samme parter i sagerne 63 til 69/72 (Sml. 1973, s. 1229) den 13. november 1973 afsagte dom, hvoraf det fremgår, at fællesskabsbestemmelserne for høståret 1971/72, der i det væsentlige svarer til bestemmelserne for høståret 1974/75, havde kunnet påføre sagsøgerne et tab uden dog at medføre ansvar for Fællesskabet, dels på deres prognoser, der viste sig rigtige ved begyndelsen af året 1975, om at verdensmarkedspriserne for hård hvede før udgangen af høståret ville falde til under fællesskabsprisernes niveau;
- 8 under disse omstændigheder var det begrundet, at sagsøgerne allerede ved de pågældende fællesskabsbestemmelseres offentliggørelse og før disses iværksættelse forelagde Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang disse bestemmelser kunne forfordel sagsøgerne i forhold til deres franske konkurrenter og i bekræftende fald, hvorvidt disse bestemmelser som følge heraf krænkede princippet om ligebehandling;

da den skade, som den faktiske og retlige situation kunne medføre, var umiddelbart forestående, kunne sagsøgerne forbeholde sig senere at angive størrelsen af dette tab, som Fællesskabet eventuelt skulle erstatte, og foreløbig begrænse sig til at påstå Fællesskabets ansvar fastslået;

af det anførte følger, at sagsøgernes senere påstande, hvorefter Fællesskabet påstås dømt til at betale sagsøgerne bestemte beløb, der efterhånden blev ændret, ikke kan anses som en ændring af søgsmålet eller som nye søgsmålsgrunde;

spørgsmålet om, hvorvidt de påståede beløb er tilstrækkeligt underbyggede, angår opgørelsen af skaden og vedrører således ikke sagens formalitet men sagens realitet;

- 9 afvisningspåstanden kan således ikke tages til følge.

#### Vedrørende realiteten

- 10 Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn bestemmer, at der skal fastsættes en garanteret minimalpris for hård hvede med det formål inden for fællesmarkedet at fremme dyrkningen af

denne kornart, hvoraf produktionen, i modsætning til produktionen af blød hvede, udviser et klart underskud;

forordningens artikel 10 bestemmer, at »ligger . . . den gældende interventionspris for hård hvede under den garanterede minimalpris, ydes en støtte til produktionen af hård hvede«, idet denne støtte er lig med forskellen med de to priser;

- 11 som følge af denne støtte er der sket en stærk stigning i produktionen af hård hvede i visse områder, hvor dyrkningen heraf er mulig, navnlig i Beauce, det sydlige Frankrig og det sydlige Italien, således at de franske og italienske møllers behov i vidt omfang er dækket;

derimod har møllerierne i Tyskland og i Benelux praktisk taget fortsat måttet dække deres behov af hård hvede på traditionel måde, dvs. ved import fra tredjelande;

det står fast, at denne situation i høstårene før 1974/75 har været til ugunst for tyske møllerier såsom sagsøgerne, idet deres franske konkurrenter navnlig har været i stand til at indkøbe hård hvede på stedet og til priser, der nærmere sig den for høståret fastsatte interventionspris, medens sagsøgerne selv måtte købe varen til priser, der beroede på tærskelprisen, og kun kunne købe hård hvede fra Fællesskabet i små mængder.

- 12 Sagsøgerne gør gældende, at Rådet og Kommissionen er ansvarlige for det tab, den anførte situation har påført dem, når henses til den måde, hvorpå disse institutioner har anvendt og gennemført bestemmelserne i forordning nr. 120/67;

det gøres videre gældende, at de nævnte institutioner var vidende om, at de bestemmelser, der var vedtaget til gennemførelse af denne forordning, i det mindste kunne forværre ulemperne ved denne situation, hvorfor de enten burde have nedsat den fastsatte støtte og herigennem fjernet støttens indflydelse på prisniveauet for hård hvede høstet i Frankrig eller have udlignet denne indflydelse ved at nedsætte tærskelprisen, således at denne nærmede sig interventionsprisen;

videre burde disse institutioner, såfremt hverken den ene eller den anden af disse foranstaltninger ansås for mulige, have søgt andre midler til at begrænse ulemperne for møllerierne i Tyskland og i Benelux;

endelig gøres det gældende, at institutionerne ved deres fuldstændige passivitet har krænket ikke alene artikel 39, stk. 1, hvorefter det blandt andet er den fælles landbrugspolitikks formål at stabilisere markederne, men også det grundlæggende princip om ligebehandling af fællesmarkedets partnere, der har fundet udtryk i traktatens artikel 40, stk. 3.

- 13 Da det drejer sig om generelle retsakter, som indebærer beslutninger af økonomisk-politisk karakter, kan Fællesskabet efter traktatens artikel 215, stk. 2 kun ifalde ansvar for tab, som private lider som følge af disse retsakter, når der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af en højere retsnorm til beskyttelse af private;

ved indførelsen af en støtteordning til fremme af produktionen af hård hvede i Fællesskabet forfulgtes flere af de formål, der omhandles i artikel 39, blandt andre sikringen af forsyningerne i fællesmarkedet og stabiliseringen af markerne, idet en sådan ordning fremmede dyrkningen af hård hvede, der var præget af underskud, i forhold til dyrkningen af blød hvede, der var præget af overskud;

begrebet stabilisering af markederne er ikke ensbetydende med, at de positioner, der er opnået under tidligere markedsvilkår, under alle omstændigheder skal opretholdes;

ved i en periode at have givet nogle af de mål, der er omhandlet i artikel 39, forrang for opretholdelsen af opnåede positioner har fællesskabsinstitutionerne ikke overtrådt de påberåbte traktatsbestemmelser, men derimod udøvet deres beføjelser inden for den fælles landbrugspolitik på en i sig selv hensigtsmæssig måde, en politik, der i øvrigt har bidraget til en betragtelig lokal stigning i produktionen af hård hvede.

- 14 Det skal imidlertid undersøges, om Rådets forordning, som af sagsøgerne anført, ved udformningen af denne støttepolitik på urimelig måde har forfordelt de tyske møllerier i forhold til deres franske konkurrenter.
- 15 I høstårene forud for 1974/75 er den hårde hvede, der blev høstet i Frankrig, blevet bragt på markedet til priser, der bestandigt lå omkring interventionsprisen uden nogen sinde at nærme sig prisen på indført hård hvede;

af denne omstændighed fremgår det, at de pågældende bestemmelser således har været gunstigere for køberne af hård hvede, dvs. hovedsageligt de franske møllerier, end for selve producenterne;

dette forhold, der af de sagsøgte institutioner er anerkendt under forhandlingerne i de forenede sager 63 til 69/72 samt under nærværende sags forhandlinger, burde have foranlediget dem til at tage omend ikke støtteordningen så i hvert fald støttens størrelse op til fornyet overvejelse;

den omstændighed, at Rådet ikke har afhjulpet dette forhold, kunne have gjort det tvivlsomt, om forholdet var foreneligt med traktatens artikler 39 og 40 i tvivl, såfremt markedsvilkårene var forblevet uændret.

- 16 Fra efteråret 1973 er verdensmarkedspriserne for hård hvede imidlertid steget til over Fællesskabets indikativ- og tærskelpriser, og denne stigning er med en vis forsinkelse slået igennem til priserne på Fællesskabets hårde hvede;

som følge af denne prisudvikling har Rådet efter forslag fra Kommissionen forhøjet interventions-, indikativ-, og tærskelpriserne samt de garanterede minimalpriser for året 1974/75 med cirka 40 RE i forhold til de for det forudgående år gældende priser;

selv om det ikke ligger klart, hvorfor den garanterede minimalpris, der følger helt andre formål, blev forhøjet i samme omfang som interventions-, indikativ- og tærskelpriserne, er det tænkeligt, at Rådet i betragtning af de usikre vilkår på verdensmarkedet har anset det for sikrest indtil videre at opretholde hele den gældende ordning;

i betragtning af de anførte forhold kan man i alt fald ikke anse udsættelsen af en ændring af ordningen til en senere dato og beslutningen om for året 1974/75 at opretholde ordningens hidtidige strukturer som en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af traktatens artikler 39 og 40;

denne konklusion bekræftes af den omstændighed, at fra og med høståret 1976/77 er støtteordningen blevet ændret således, at den ovenfor omtalte forsksbehandling kan blive afhjulpet.

- 17 Endvidere var det i betragtning af de usædvanlige vilkår, som bestemte prisudviklingen for hård hvede høstet i Frankrig i året 1974/75, ikke sikkert, at støtteordningen og dennes opretholdelse på det hidtidige niveau kunne påvirke denne udvikling på en måde, der svarede til, hvad der var fastslået for den forudgående periode.
- 18 Sagsøgerne har, som de allerede har gjort det under sag nr. 63 til 69/72, yderligere bebrejdet fællesskabsinstitutionerne, at disse ikke har mindsket forskellen



mellem den for hård hvede gældende interventionspris og den for denne vare gældende tærskelpris;

sagsøgerne anfører, at i et marked med underskud som det her omhandlede, er en stor forskel mellem disse to priser ikke berettiget, men vil gøre det vanskeliggere for de møllerier, der er tvunget til hovedsageligt at dække deres behov på verdensmarkedet, at konkurrere de møllerier, der er beliggende i de områder, hvor Fællesskabets hårde hvede dyrkes;

videre anføres det, at grundene til, at forskellen mellem disse to priser blev anset for nødvendig, nemlig at forhindre, at afsætningen af hård hvede og afsætningen af blød hvede gensidigt påvirkede hinanden i uønsket omfang, ikke længere var til stede for året 1974/75, i hvilket år forskellen mellem de for de to varer fastsatte priser, der de forudgående år havde været på cirka 20 %, blev kraftigt forøget.

- 19 For året 1974/75 er forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen i forhold til forskellen i året 1973/74 blevet mindre udtrykt i procenter og i hvert fald indtil den 7. oktober 1974 selv udtrykt i absolutte tal;

denne forskel var nødvendig for i de stater, hvor den hårde hvede produceres, at opretholde fællesskabspræferencen, idet en nedsættelse af tærskelprisen i forhold til interventionsprisen indeholder en fare for salget i Norditalien af fællesskabsvarer fra det sydlige Italien og salget i det vestlige Frankrig af varer fra det sydlige Frankrig;

en fastsættelse af andre tærskelpriser for de medlemsstater, der ikke producerer hård hvede, end for de andre medlemsstater, således som sagsøgerne har foreslået det, ville have været en overordentlig vanskelig foranstaltning, der krævede en afvejning af lidet sikre elementer, en afvejning, som måtte forudsætte sikrere og mere omfattende oplysninger end statistisk muligt.

- 20 I betragtning af prognoserne for året 1974/75, således som disse forelå for Rådet ved vedtagelsen af den hertil svarende forordning, var en nedsættelse af tærskelprisen i forhold til interventionsprisen i øvrigt kun af teoretisk interesse, idet verdensmarkedspriserne klart oversteg det prisniveau, der var fastsat i fællesskabsbestemmelserne;

under disse omstændigheder kan man ikke bebrejde institutionerne, at de kun har formindsket forskellen mellem de to priser i det omfang, de endelig blev vedtaget;

selv om verdensmarkedspriserne fra begyndelsen af 1975 ganske vist er faldet og ligger under de priser, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne, kan tærskelprisens niveau ikke alvorligt have været til skade for de tyske møllerier, som, for så vidt de endnu måtte foretage indkøb, på det pågældende tidspunkt kunne drage fordel af et fald i indkøbspriserne for hård hvede høstet i Frankrig, hvilken pris på ny nærmede sig interventionsprisen.

- 21 Af tilsvarende grunde som de ovenfor anførte kan det heller ikke bebrejdes fællesskabsinstitutionerne, at de ikke har overvejet de eventuelle afhjælpende foranstaltninger, sagsøgerne har foreslået, såsom en restitution til de tyske møllerier for importafgifter på hård hvede fra trejdelande;

det er forståeligt, at disse institutioner har ment, at for et så usædvanligt år som 1974/75, ville en forsøgsvis indførelse af sådanne foranstaltninger, hvis gennemførelse er forholdsvis vanskelig, have været uklog;

herefter foreligger der heller ikke i denne henseende en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af de påberåbte bestemmelser og principper i traktaten.

- 22 Sagsøgerne har yderligere påberåbt sig et princip, som skulle medføre krav på erstatning for et retsstridigt, ekspropriationslignende indgreb fra forvaltningsmyndighedernes side.
- 23 Der er ikke anledning til at tage stilling til, hvorvidt artikel 215 angår et sådant ansvar, idet det er tilstrækkeligt at fastslå, at de påklagede indgreb ikke var retsstridige, og at den anførte søgsmålsgrund derfor ikke kan tages til følge.

#### Vedrørende sagsomkostningerne

- 24 Da sagsøgerne ikke har fået medhold, bør sagsøgerne dømmes til at afholde sagsomkostningerne i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 2;

af det anførte følger imidlertid, at sagsøgerne med rimelighed kunne mene at have lidt et tab ved den uændrede opretholdelse af de til gennemførelse af forordning nr. 120/67 vedtagne bestemmelser;

sagsomkostningerne vil derfor være at ophæve, og det bestemmes, at udgifterne i forbindelse med bevisførelsen skal bæres med halvdelen af hver af parterne.

På grundlag af disse præmisser,  
udtaler og bestemmer

## DOMSTOLEN

1. De sagsøgte frifindes;
2. Hver part bærer sine omkostninger;
3. Omkostningerne ved afhøringen af vidnerne bæres med halvdelen af sagsøgerne og med halvdelen af de sagsøgte.

Lecourt	Kutscher	O'Keeffe	
Donner	Mertens de Wilmars	Sørensen	Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. juni 1976.

A. Van Houtte  
Justitssekretær

R. Lecourt  
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 17. MARTS 1976<sup>1</sup>

### *Høje Ret.*

Den sag, jeg i dag skal tage stilling til, angår et krav om skadeserstatning, der er gjort gældende af fem tyske møllerivirk-somheder mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

Disse møllerier har produktionsanlæg forskellige steder i Forbundsrepublikken Tyskland — nemlig ved Rhinen, i Frankfurt, i Hameln samt i Berlin — og de for-

maler hård hvede til fine gryn, der anvendes til fremstilling af dejvarer. Det er deres opfattelse, at fællesskabsreglerne vedrørende markedet for hård hvede er således udformet, at de tyske møllerier navnlig i forhold til deres franske konkurrenter forfordeles.

Det er ikke første gang, det her omhandlede problem er forelagt Domstolen. Tilsvarende sager blev af de samme sagsøgere allerede anlagt i året 1972 (sagerne

<sup>1</sup> — Oversat fra tysk.