

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 16. december 1986 *

Høje Domstol.

I denne sag har tre tyske sukkerraffinaderier, Zuckerfabrik Bedburg AG (herefter benævnt »Bedburg«), Lehrter Zucker AG (herefter benævnt »Lehrter«) og Lippe-Weser Zucker AG (herefter benævnt »Lippe«) i medfør af EØF-traktatens artikel 215 anlagt erstatningssag mod Rådet og Kommissionen. De har herunder nedlagt påstand om erstatning for de tab, de hævder at have lidt som følge af Rådets forordning nr. 855/84 af 31. marts 1984 om beregning og afvikling af de monetære udligningsbeløb, der gælder for visse landbrugsprodukter (EFT 1984 L 90, s. 1) samt Kommissionens forordning nr. 2677/84 af 20. september 1984 om overgangsforanstaltninger i forbindelse med opskrivningen af den repræsentative kurs for den tyske mark pr. 1. januar 1985 (EFT 1984 L 253, s. 31).

Samme to forordninger er omtvistet i sag 278/84, Tyskland mod Kommissionen. I mit forslag til afgørelse i denne sag har jeg givet en sammenfattende beskrivelse af forordningernes virkning. Jeg skal i denne sag blot tilføje, at den særstøtte til de tyske landbrugere, som blev indført ved forordning nr. 855/84 — som ændret ved beslutning 84/361 (EFT 1984 L 185, s. 41) — ikke omfatter sagsøgerne i denne sag, som forarbejder de indkøbte roer til sukker, men som ikke kan anses som »landbrugere«.

Sagens baggrund er følgende. På grund af opbygningen af den fælles markedsordning

for sukker er sagsøgerne nødt til til stadighed at have et vist lager af sukker til rådighed igennem hele produktionsåret (som løber fra den 1. juli til den 30. juni). Ved Rådets forordning nr. 855/84 blev der bl. a. truffet foranstaltninger til afvikling af de positive monetære udligningsbeløb ved en ændring af de repræsentative kurser, som trådte i kraft den 1. januar 1985, dvs. midt i sukkerproduktionsåret (altså ikke ved produktionsårets begyndelse den 1. juli 1984, sådan som Kommissionen oprindeligt havde foreslået, men som Rådet modsatte sig). Den repræsentative kurs for sukker blev herved ændret fra 1 ECU = 2,51457 DM til 1 ECU = 2,38516 DM. Sagsøgerne har i den forbindelse anført, at de for leveringerne fra 1984-høsten måtte betale sukkerroedyrkerne højere priser som følge af den tidligere omregningskurs, mens de selv kun for de sukkermængder, de fremstillede efter den 1. januar 1985, fik udbetalt den lavere pris, der var fastsat på grundlag af den nye omregningskurs. Interventionsprisen for hvidt sukker for produktionsåret 1984/85 var fastsat til 53,47 ECU pr. 100 kg, hvilket svarede til den tidligere grønne kurs på 134,45 DM pr. 100 kg, mens den nye grønne kurs, der gjaldt fra den 1. januar 1985, kun svarede til 127,53 DM pr. 100 kg. Værdien af deres daværende lagerbeholdning faldt altså med 6,92 DM pr. 100 kg.

Det erkendes dog af sagsøgerne, at Kommissionen efterfølgende vedtog forordning nr. 2677/84, angiveligt med det formål at afbøde virkningerne af denne ændring. Denne forordning indeholder to bestemmelser, som er relevant for den foreliggende sag. Den ene er artikel 2, som bestemmer, at

* Oversat fra engelsk.

»for så vidt angår de tilbudte mængder sukker, som det tyske interventionsorgan accepterer fra datoen for denne forordnings ikrafttræden [dvs. den 21. september 1984], omregnes opkøbsprisen for hvidt sukker og for råsukker til national valuta ved hjælp af den repræsentative kurs, der gælder fra den 1. januar 1985«. Formålet med denne bestemmelse var ifølge sagsøgerne at forhindre sukkerproducenterne i at afsætte 1984-produktionen til interventionsorganerne til den gamle pris, som var højere. Den anden bestemmelse er artikel 3, stk. 1, som lyder: »for så vidt angår de i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1106/84 (EFT 1984 L 113, s. 14) omhandlede minimumspriser for A- og B-sukkerroer, som sukkerfabrikanterne i Forbundsrepublikken Tyskland skal betale til sukkerroedyrkerne for hele høståret 1984/1985, foretages omregningen til national valuta ved anvendelse af følgende kurs: 1 ECU = 2,41751 DM«. Denne kurs er fastsat midt i mellem den højere kurs, der gjaldt tidligere, og den nye, lavere kurs. Bestemmelsens formål var ifølge sagsøgerne at undgå, at sukkerfabrikanterne alene skulle bære byrden af de lavere priser fra den 1. januar 1985. Basisprisen for sukkerroer på 40,89 ECU pr. ton svarede efter den tidligere grønne kurs til 102,82 DM pr. ton, men til 98,85 DM pr. ton efter den grønne kurs, der var fastsat ved forordning nr. 2677/84 som en overgangsforanstaltning. Lægges det til grund, at der af 1 ton roer fremstilles 130 kg sukker, udgjorde basisprisen for samme mængde sukker 76,03 DM pr. 100 kg sukker i henhold til forordning nr. 2677/84, men 79,08 DM pr. 100 kg sukker efter de tidligere regler.

I stævningen beregnede sagsøgerne deres tab ved at multiplicere deres samlede lager pr. 31. december 1984 med den af dem påståede prisnedsættelse, udtrykt i DM pr. ton (altså 6,92 DM pr. 100 kg), og derefter fradrage den besparelse i sukkerroepri-

som de opnåede i kraft af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84. De anførte, at de ikke var i stand til at angive de nøjagtige tal før efter den 1. januar 1985, men at de havde beregnet deres tab efter denne fremgangsmåde til 1 134 220 DM for Bedburg's vedkommende, 3 970 412 DM for Lehrter's vedkommende og 1 587 946 DM for Lippe's vedkommende.

Sagsøgernes anbringender er, at forordning nr. 855/84 udgør en tilsidesættelse af følgende retsregler: a) prisbestemmelserne i forordning nr. 1785/81 (EFT 1981 L 177, s. 4), dvs. grundforordningen om den fælles markedsordning for sukker, fordi den nye, repræsentative omregningskurs for tyske mark, som blev indført ved forordning nr. 855/84, trådte i kraft på et tidspunkt, der ligger midt i sukkerproduktionsåret, uden hensyn til, at dette medførte et prisfald, der nedsatte sukkerfabrikanternes fortjenstmargen med 13,64%; b) tilsidesættelse af ejendomsretten — som er en grundrettighed — fordi forordningen griber ind i selve grundlaget for den virksomhed, som er grundlagt og videreført af sagsøgerne, og fordi den nedsatte værdien af lagerbeholdningen af sukker pr. 1. januar 1985 med 5,15% (sagsøgerne havde ikke mulighed for at undgå tabene som følge af prisfaldet på grund af den dem påhvilende forpligtelse til at aftage sukkerroerne til de forud i efteråret 1984 fastsatte priser); c) overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit; d) tilsidesættelse af det generelle ligebehandlingsprincip, fordi forordningen pålægger de tyske sukkerraffinaderier en unødvendig byrde ved opfyldelsen af formålet med at justere omregningskursen for landbrugsprodukter; og e) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, da prisfaldet på sukker kunne have været undgået, såfremt den nye omregningskurs var trådt i kraft ved produktionsårets begyndelse.

Sagsøgerne har tillige anført, at Rådet gennem vedtagelsen af de omhandlede regler har gjort sig skyldig i en åbenbar og væsentlig overskridelse af sine beføjelser, fordi der er tilsidesat særligt vigtige bestemmelser og principper, fordi antallet af de berørte virksomheder er ringe, og fordi virksomhederne har lidt et væsentligt tab.

Sagsøgerne erkender i replikken, at i kraft af Kommissionens forordning nr. 2677/84 er det tab på mindst 6,92 DM pr. 100 kg i sukkerprisen, som blev forvoldt ved forordning nr. 855/84, blevet nedsat til 2,85 DM pr. 100 kg, forudsat denne forordnings artikel 3, som sagsøgerne ikke anfægter, er gyldig. De anfører imidlertid, at artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 2677/84, som de mener har forhindret dem i at foretage interventionssalg til højere priser, har fremkaldt dette tab i fællesskab med forordning nr. 855/84. Under hensyn til overgangsordningen gør Bedburg gældende at have lidt et tab på 1 785 000 DM, mens Lippe og Lehrter rejser krav om henholdsvis 2 330 000 DM og 5 178 000 DM.

Som svar på spørgsmål fra Domstolen har sagsøgerne foretaget en fornyet beregning af deres tab under hensyn til de overgangsforanstaltninger, som blev indført ved forordning nr. 2677/84. Bedburg har herved beregnet sit tab til 1 423 406 DM, Lippe sit til 1 919 928 DM og Lehrter sit til 5 059 367 DM. De har endvidere efter opfordring fra Domstolen beregnet det tab, de ville have lidt, såfremt den grønne kurs for tyske mark var blevet ændret enten med virkning fra den 1. juli 1984 (hvor de har angivet deres tab til henholdsvis 2 993 124 DM, 3 680 428 DM og 8 102 505 DM) eller med virkning fra den 1. juli 1985 (angivet til henholdsvis 808 566 DM, 1 098 022 DM og 892 531 DM).

Rådet og Kommissionen har bestridt samtlige disse anbringender. Endvidere har de

gjort gældende, at sagsøgerne ikke har lidt det af dem påståede tab, eller overhovedet lidt tab som følge af de to forordninger. I duplikken har Kommissionen gjort gældende, at kun Bedburg led tab som følge af de nye foranstaltninger (179 552 DM), mens Lippe og Lehrter var bedre stillet, idet de havde en fortjeneste på henholdsvis 567 168 DM og 1 646 111 DM. Bedburg's tab skyldtes, at firmaet solgte mindre sukker end forventet i slutningen af 1984 og lå under alle omstændigheder inden for det, der må betragtes som normalt på grund af handelskonjunkturernes.

I deres skriftlige indlæg har de sagsøgte imidlertid indledningsvis fremført to formalitetsindsigelser. For det første, at sagen må afvises, fordi sagsøgerne kunne have udtømt retsmidlerne ved de nationale domstole. Heri er jeg dog ikke enig, hovedsagelig fordi det her i sagen omtvistede kvantum sukker hverken helt eller delvis blev solgt som interventionssukker, og sagsøgerne dermed ikke har noget grundlag for at anlægge sag mod det nationale interventionsorgan ved de nationale domstole. Sagsøgernes tab påstås nemlig at hidrøre fra en kommissionsforordning og en rådsforordning, uden at det nationale interventionsorgan har medvirket, hvorfor kravet bør kunne indtales under en her ved Domstolen anlagt erstatningssag. Et sådan erstatningssøgsmål udgør et selvstændigt retsmiddel inden for Fællesskabets retsorden, jfr. herved sag 59/83, Biovilac mod EØF (Sml. 1984, s. 4057, se s. 4074, præmisserne 6-7).

Den anden formalitetsindsigelse går ud på, at erstatningskravet vedrører en fremtidig skade, som endnu ikke er forvoldt og hvoraf sandsynligheden for, at den overhovedet indtræder, ikke er tilstrækkeligt fastslået.

Selv om det efter forordning nr. 855/84 kan have set ud som om indførslen af en ny repræsentativ kurs for tyske mark i midten af sukkerproduktionsåret ville påføre sagsøgerne et tab, var det stadig usikkert, på det tidspunkt hvor stævningen blev indgivet, hvilken virkning overgangsforanstaltningerne i Kommissionens forordning nr. 2677/84 ville få. Desuden var de anslåede tab beregnet på grundlag af interventionsprisen, mens intet af det her i sagen omhandlede kvantum sukker blev solgt eller kunne sælges som interventionssukker. Uden at blive modsagt på dette punkt har Kommissionen erklæret, at der i Tyskland i 1976-1977 ikke blev solgt noget sukker til intervention, bortset fra 43 000 tons i september 1984 og yderligere 40 000 tons i december 1984, men at salget af de sidstnævnte mængder tilsyneladende blev foretaget i spekulativt øjemed og ikke afspejler de normale tendenser på markedet. Som følge heraf mener Kommissionen ikke, at man direkte kan beregne tabet på basis af interventionsprisen.

I de forenede sager 56-60/74, Kampffmeyer mod Kommissionen og Rådet (Sml. 1976, s. 711) antog Domstolen, at der i medfør af artikel 215 kan anlægges erstatningssag vedrørende umiddelbart forestående tab, blot tabet kan fastslås med tilstrækkelig sikkerhed, selv om det ikke kan opgøres nøjagtigt. Denne praksis er blevet stadfæstet i senere domme. Som tidligere anført har sagsøgerne opgjort tabet til tre forskellige beløb. Begrundelsen herfor er ifølge sagsøgerne, at de priser, de angav i stævningen, var fiktive, at tallene i replikken var angivet foreløbigt for første halvdel af produktionsåret, og at tallene i besvarelsen af spørgsmålene fra Domstolen var de endelige. Da spørgsmålet om, hvorvidt der overhovedet er lidt et erstatningspligtigt tab, er et af

sagens hovedspørgsmål, foretrækker jeg at behandle denne formalitetsindsigelse i forbindelse med selve erstatningsspørgsmålet.

Tre betingelser skal være opfyldt, for at Fællesskabet kan ifalde erstatningsansvar uden for kontrakt. For det første skal den retsakt, som er udstedt af den pågældende institution, være retsstridig, for det andet skal der faktisk være lidt et tab, og for det tredje skal der være årsagsforbindelse mellem den retsstridige retsakt og tabet, jfr. herved bl. a. sag 49/79, Pool mod Rådet (Sml. 1980, s. 569, s. 580). Er der tale om en generel retsforskrift vedrørende den økonomiske politik, er det ikke nok, at retsakten er retsstridig, for at Fællesskabet ifalder erstatningsansvar. Såfremt en sådan retsakt endvidere indeholder visse valgmuligheder vedrørende den økonomiske politik, gælder yderligere den betingelse, at der skal foreligge en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, jfr. bl. a. sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1979, s. 2955, s. 2972) og de forenede sager 197-200, 243, 245 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1981, s. 3211, s. 3246). På områder, der henhører under Fællesskabets økonomiske politik (således som det er tilfældet i denne sag), bør private, inden for rimelige grænser og uden at kunne opnå skadesløsholdelse af offentlige midler, affinde sig med, at en generel retsakt medfører skadelige virkninger for deres økonomiske interesser, selv om retsakten er erklæret for ugyldig, jfr. herved de forenede sager 83 og 94/76 samt 4, 15 og 40/77, Bayerische HNL mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1978, s. 1209, s. 1224).

I sag 97/76, Merkur mod Kommissionen (Sml. 1977, s. 1063, s. 1078) anerkendte Domstolen, at såfremt der i medfør af en kompetencedelegation udstedes »økonomisk-politiske generelle retsakter, som Fællesskabet vedtager af hensyn til den overordnede interesse i, at [markeds]ordningerne fungerer gnidningsløst«, vil Fællesskabet, »skønt muligheden for at beskytte den erhvervsdrivendes berettigede interesser under disse omstændigheder ikke skal udelukkes, ... dog kun kunne pådrage sig ansvar for skader, som erhvervsdrivende påstår at have lidt som følge af de generelle retsakter vedrørende en sådan ordning, dersom Kommissionen, uden at der foreligger modstående og tvingende almenne hensyn, afskaffer eller ændrer udligningsbeløbene i en bestemt sektor med øjeblikkelig virkning uden forudgående meddelelse og uden rimelige overgangsforanstaltninger, og dersom afskaffelsen eller ændringen ikke kunne forudses af en omhyggelig erhvervsdrivende«.

valuta. Dette finder jeg klart må henhøre under området for den økonomiske politik, som Fællesskabet kan vedtage eller ændre. Efter min opfattelse kan producenter, forarbejdningsvirksomheder og handlende inden for denne sektor kun kræve erstatning, såfremt de kan påvise, at der ikke er truffet passende overgangsforanstaltninger, dvs. såfremt der ikke er truffet foranstaltninger eller truffet hensigtsmæssige foranstaltninger til at afbøde virkningerne af en så pludselig og drastisk ændring, at den bringer forstyrrelse i de normale markedsvilkår og påfører de enkelte erhvervsdrivende større risici end de med rimelighed må forvente under normale omstændigheder.

Artikel 7 i Rådets forordning nr. 855/84 gav jo imidlertid netop Kommissionen bemyndigelse til at vedtage sådanne overgangsforanstaltninger, således som den gjorde ved forordning nr. 2677/84.

I den foreliggende sag blev ordningen med monetære udligningsbeløb ikke ændret med øjeblikkelig virkning eller uden forudgående meddelelse. Forordning nr. 855/84 blev nemlig vedtaget den 31. marts 1984, mens opskrivningen af den tyske mark først trådte i kraft den 1. januar 1985. Ændringen blev vedtaget af hensyn til den overordnede interesse i, at markedsordningerne fungerer gnidningsløst, og navnlig, som det hedder i den ottende betragtning til forordningen, med det formål at foretage en »tilnærmelse« af de repræsentative kurser »til det fælles prisniveau«, dvs. at bringe kurserne i overensstemmelse med de reelle markedsforskel. Formålet var altså at bringe de ordninger til ophør, der gjorde det muligt for medlemsstater med en stærk valuta at drage fordel af deres stærke valuta, samtidig med at de blev afskærmet fra konkurrencen fra de billigere udførsler fra medlemsstater med en svagere

Den her i sagen relevante overgangsbestemmelse findes i sidstnævnte forordnings artikel 3, stk. 1, som jeg tidligere har været inde på i mit forslag til afgørelse, og som er nærmere begrundet i forordningens fjerde og femte betragtning. I disse betragtninger hedder det: »ifølge artikel 6 i Rådets forordning nr. 1785/81... er sukkerfabrikanterne forpligtet til at betale sukkerroedyrkerne minimumspriserne for A- og B-sukkerroer; på grund af ændringen i den repræsentative kurs for den tyske mark pr. 1. januar 1985 vil der under normale omstændigheder kunne forventes en ændring i disse minimumspriser udtrykt i national valuta fra denne dato i Forbundsrepublikken Tyskland; imidlertid starter høstperioden og perioden for forarbejdningen af sukkerroerne i denne medlemsstat i begyndelsen af oktober, og de fortsætter indtil

udgangen af december, medens afsætningen af det fremstillede sukker er jævnt fordelt over perioden indtil den nye høst; under disse omstændigheder og *for ikke at lade sukkerfabrikanterne alene bære den byrde, som et fald i priserne udtrykt i national valuta fra den 1. januar 1985 vil medføre*, bør der for hele høståret foretages en tilpasning af den omregningskurs, der anvendes ved beregningen af disse minimumspriser; for at sikre en rimelig behandling af sukkerfabrikanter og sukkerroedyrkere, bør der ved beregningen af disse minimumspriser anvendes en gennemsnitlig omregningskurs, som findes ved en vægtning, dels af den gamle repræsentative kurs for en periode på tre måneder, i hvilken foranstaltningerne under den fælles markedsordning, bortset fra intervention, stadig forbliver uændrede, og dels af den nye repræsentative kurs for en periode af ni måneder« (mine understregninger).

Overgangsforanstaltningerne havde således til formål at afhjælpe selve de skadelige virkninger, som sagsøgerne har kritiseret under sagen. Den passus, som jeg har understreget, viser klart, at det var hensigten med overgangsforanstaltningerne at undgå, at sukkerfabrikanterne skulle bære hele byrden som følge af, at den grønne tyske mark blev opskrevet midt i produktionsåret. Kommissionen fulgte derfor en korrekt handle måde ved at rette op på disse forhold. Vægtningen af den gennemsnitlige omregningskurs i forholdet 3: 9 lægger i vidt omfang byrden over på sukkerroedyrkere. Dette har sagsøgerne ikke beklaget sig over, eftersom det var til deres egen fordel. Heller ikke sukkerroedyrkere havde grundlag for at beklage sig, da de opnåede kompensation, ja efter min opfattelse overkompensation (jeg skal herom henvise til mit forslag til afgørelse i sag 253/84, GAEC). Endvidere er det blevet påvist, at den omstændighed, at bestemmelserne havde tilbagevirkende gyldighed, er i overensstemmelse med Domstolens praksis.

Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84 er således efter min opfattelse en hensigtsmæssig og gyldig overgangsforanstaltning og er navnlig ikke behæftet med nogen mangel, hverken som følge af magtoverskridelse eller i kraft af dens tilbagevirkende gyldighed.

Sagsøgerne har gjort gældende, at de blev forhindret i at sælge sukker til interventionsorganet på grund af bestemmelsen i artikel 2, hvorved Kommissionen fra den 21. september 1984 bragte den opskrevne grønne kurs for tyske mark i anvendelse på interventionsopkøb af sukker i Tyskland. Hvad angår dette spørgsmål, synes det klart at fremgå, at der rent faktisk ikke blev solgt noget interventionssukker, hvorfor der ikke indtrådte noget tab på grund af denne bestemmelse og derfor ikke kan rejses krav om erstatning. Hele den mængde sukker, sagsøgerne solgte mellem den 21. september 1984 og den 31. december 1984, blev nemlig solgt til markedspriser, som var højere end interventionsprisen i tyske mark, beregnet efter den gamle, dvs. højere omregningskurs. Anbringendet er derfor uholdbart. Under alle omstændigheder finder jeg det ikke påvist, at artikel 2 i sig selv var ugyldig af de grunde, som sagsøgerne har fremført.

Jeg skal herefter behandle spørgsmålet om selve tabet. Artikel 3, stk. 1, indebar, at sagsøgerne igennem hele produktionsåret 1984/85 kunne indkøbe sukkerroer til priser udtrykt i tyske mark, beregnet på grundlag af omregningskursen 1 ECU = 2,41751 DM, dvs. til lavere priser end den tidligere kurs på 1 ECU = 2,51457 DM, som ellers ville have været i kraft i høstmånederne

oktober-december 1984. På den anden side holdt markedsprisen for sukker i Tyskland sig på et højt niveau i oktober-december 1984 i forhold til den tidligere grønne kurs. Det fremgår imidlertid af det talmateriale, som såvel sagsøgerne som den tyske regering har fremlagt, at markedspriserne for sukker ganske vist faldt en lille smule i de sidste tre måneder af 1984, men ellers i månederne forud for den 1. januar 1985 holdt sig på et højere niveau end interventionsprisen i tyske mark, beregnet efter den tidligere grønne kurs. Kommissionen anfører i denne forbindelse, at den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84 fastsatte omregningskurs var baseret på den antagelse, at den tidligere grønne kurs ville blive anvendt på salgene over en periode på tre måneder og den nye grønne kurs på salgene over en periode på ni måneder. Kommissionen anfører således i realiteten, at sagsøgerne — dvs. i det mindste Lippe og Lehrter — ikke solgte 25%, men omkring 40% af deres sukker fra 1984/85-høsten til priser, der svarer til den tidligere og altså højere grønne kurs. Kommissionens argument er altså med andre ord, at sagsøgerne har opnået mere end blot en godtgørelse af det tab, de led på grund af opskrivningen af den grønne tyske mark pr. 1. januar 1985.

For så vidt angår dette spørgsmål, har Kommissionen foretaget en beregning, som den nærmere har uddybet i sin besvarelse af Domstolens spørgsmål. Efter denne beregning havde sagsøgerne, på grundlag af de salg, de faktisk foretog til de dagældende markedspriser, en fortjeneste ved deres forarbejdningsmargen på 74 448 DM for Bedburg's vedkommende, 894 605 DM for Lippe's vedkommende og 2 200 091 DM for Lehrter's vedkommende. Som jeg har forstået det, tilstræber Kommissionen med denne beregning ikke at vise den faktiske fortjeneste inden for hele produktionsåret, men det beløb, hvormed sagsøgernes fortjeneste på grund af overgangsforanstaltningerne oversteg det maksimumsbeløb, som de

lovligt kunne forvente, at Fællesskabet garanterede dem, nemlig deres »forarbejdningsmargen«.

Endvidere har Rådet gjort gældende, at der før den 1. januar 1985 blev solgt betydelige mængder sukker på det tyske marked, som var fremstillet af sagsøgerne af roer, der var indkøbt fra 1984-85-høsten, til priser svarende til den tidligere grønne kurs, og at salget heraf indbragte en fortjeneste. Rådet har fremlagt beregninger til godtgørelse af denne fortjeneste, men disse beregninger er baseret på den antagelse, at sagsøgerne erkender, at opskrivningen af den grønne tyske mark, som blev indført ved forordning nr. 855/84 fra den 1. januar 1985, ville have været lovlig, såfremt den var blevet indført med virkning fra 1. juli 1984. Selv om sagsøgerne på et vist stadium af sagen synes at have fremført dette argument, har jeg ved slutningen af de mundtlige forhandlinger forstået deres advokat på den måde, at han har frafaldet argumentet. Under alle omstændigheder forudsætter den fælles markedsordning for sukker, at sukkerfabrikanterne opretholder et vist lager fra slutningen af ét produktionsår til begyndelsen af det næste, således at visse produkter på lageret, som er indkøbt til gamle priser, under alle omstændigheder vil blive berørt, selv om den repræsentative kurs ændres ved slutningen af produktionsåret, hvorved der altså alligevel kan opstå et problem mht. værditabet. Selv om man imidlertid ikke anerkender det af Rådet fremlagte talmateriale, synes Rådets argument ikke desto mindre at være af relevans, for så vidt som sagsøgerne i alt forud for den 1. januar 1985 solgte mere end 25% af deres produktion på grundlag af roer hidrørende fra 1984-85-høsten.

Sagsøgernes vurdering af overgangsforanstaltningernes virkning fremgår af deres samlede beregning af de tab, som de påstår at have lidt. Denne beregning findes i bilag 4 b) i deres besvarelse af Domstolens spørgsmål. Beregningen ser således ud.

Beregning af tabet som følge af de pr. 1. januar 1985 nedsatte grønne kurser

	Zuckerfabrik Bedburg AG			Lehrter Zucker AG			Lippe-Weser Zucker AG		
	100 kg	Salgsindtægter		100 kg	Salgsindtægter		100 kg	Salgsindtægter	
		DM/ 100 kg	DM		DM/ 100 kg	DM		DM/ 100 kg	DM
1. Lagerbeholdn. pr. 30.9.1984	23 604			84 381			46 102		
2. Produktion (inden for maksimalkvoterne)	437 931			1 582 799			584 709		
3. Disponibel produktion	461 535			1 667 180			630 811		
4. Salg i okt./dec. 1984	./. 92 520	146,39	13 544 114	./. 543 217 ¹⁾	143,20	77 788 954	./. 187 531	143,87	26 979 546
5. Lagerbeholdn. pr. 31.12.1984	369 015			1 123 963			443 280		
6. Salg i januar/marts 1985	./. 122 805	139,18	17 092 359	./. 626 214	138,70	86 853 123	./. 125 840	139,30	17 529 824
7. Salg i april/juni 1985	./. 119 077	139,13	16 566 640	./. 362 106	139,74	50 599 163	./. 143 427	139,33	19 984 371
8. Salg i juli/september 1985	./. 108 313	140,56	15 224 398	./. 134 550	140,42	18 894 098	./. 110 660	140,56	15 553 925
9. Lagerbeholdn. pr. 30.9.1985	18 820	140,81	2 650 044	1 093	140,70	153 785	63 353	140,63	8 909 332
10. Samlede salgsindtægter (rubrikkerne 4—9)			65 077 555			234 289 123			88 956 998
11. Disponibel værdi af 1984/ 85-produktionen (jfr. 3. rub- rik) fra juli 1984 til 20. 9. 1984, dvs. før forordning nr. 2677/84 trådte i kraft	461 535	146,99	67 841 030	1 667 180	146,47	244 191 855	630 811	146,90	92 666 136
12. Værditab på grund af pris- nedsættelsen ²⁾)			2 763 475			9 902 732			3 709 138
13. Besparelser på grund af ned- satte roepriser (tallet i 2. rubrik × 3,06 DM/100 kg)			./. 1 340 069			4 843 365			./. 1 789 210
14. Faktisk tab ²⁾)			1 423 406			5 059 367			1 919 928

¹⁾ Omfatter ikke forhåndssalg på grund af manglende lagerkapacitet, til priser, der først blev fastsat i 1985.

²⁾ Beregningsmetode:

Rubrik 12: Lagerbeholdning pr. 30. september 1984 + produktion i 1984/1985 (inden for maximalkvoterne) × markedsprisen fra juli til 20. september 1984. minus: salgene i oktober 1984—september 1985 + lagerbeholdning pr. 30. september 1985 × den faktiske markedspris i oktober 1984—september 1985.

Rubrik 14: Tallet i rubrik 12 minus nedgangen i roepriserne på 3,06 DM pr. 100 kg af sukkerproduktionen i 1984/1985 (inden for maximalkvoterne).

Disse beregninger er efter min opfattelse behæftet med flere fejl. Den væsentligste fejl ligger i selve beregningsmetoden. Sagsøgerne når således i deres beregninger frem til et beløb, som repræsenterer værdien af deres samlede produktion i 1984/85 (plus det varelager, som overføres til begyndelsen af dette produktionsår fra det foregående produktionsår) — til den pris, som sagsøgerne anfører at ville have opnået, såfremt de faktiske priser mellem juli og 20. september 1984 blev lagt til grund — hvorfra de fradrager de mellem oktober 1984 og september 1985 effektuerede salg (plus en skønsmæssig ansættelse af den værdi, som deres resterende varelager udgjorde i september 1985). Denne forskel udgør ifølge sagsøgerne deres tab, uden at der herved er taget hensyn til virkningen af artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2677/84. Denne beregningsmetode er efter min opfattelse forkert. Sagsøgerne er ubeføjet til at medregne deres samlede produktion i 1984/85. I stævningen kræver de godtgørelse for værditabet vedrørende det varelager, som blev afhændet efter den 31. december 1984. Et krav om godtgørelse af tab vedrørende varemængder, som blev afhændet før dette tidspunkt, indebærer imidlertid en ændring af stævningen i strid med processreglementets artikel 42, stk. 2. Desuden er beregningen baseret på en fejlagtig opfattelse, nemlig at markedsprisen for sukker ville holde nøjagtig samme niveau i resten af produktionsåret 1984/85 som i perioden fra juli til september 1984. Tværtimod må man tage hensyn til de normale markedssvingninger. Det gælder navnlig det beskedne prisfald fra oktober til december 1984, som udgjorde omkring 1 DM, og som dermed lå et godt stykke under den grænse på 2 DM, som sagsøgerne selv anerkender som værende en normal udsvingsmargen. Det er derfor ikke korrekt, når sagsøgerne baserer deres beregning på den forudsætning, at de for deres samlede sukkerproduktion af 1984/85-høsten ville have opnået samme markedspris som i perioden fra juli til september 1984, såfremt de anfægtede foranstaltninger ikke var blevet vedtaget.

Jeg finder det endvidere uberettiget, at sagsøgerne medtager varelageret fra produktionsåret 1983/84. Opkøbet af sukkerroerne i nævnte produktionsår blev nemlig foretaget til de priser, der var fastsat i henhold til de tidligere forordninger, som ikke anfægtes under denne sag. Efter min opfattelse er det desuden uberettiget, at de medregner de sukkermængder, der blev solgt efter udgangen af produktionsåret 1984/85, da de blev afhændet til markedspriser, som ikke svarer til den interventionspris, som er fastsat i de anfægtede retsfor skrifter. Derimod svarer de til den interventionspris, der blev fastsat i de siden hen udstedte forordninger, som heller ikke er anfægtet under sagen. Det samme gælder sagsøgernes skønsmæssige ansættelse af værdien af deres lagre i september 1985.

Beregningerne anfægtes imidlertid også på andre punkter. Kommissionen gør således gældende, at det ikke er korrekt, når priserne beregnes kvartalsvis, sådan som sagsøgerne har gjort, men at de bør beregnes månedsvis. Dette anser jeg for et stærkt argument. Kommissionen har endvidere bestridt berettigelsen af at fradrage forhåndssalgene inden for perioden oktober-december 1984 (jfr. 4. rubrik), men jeg finder ikke, at de herom fremførte argumenter er tilstrækkeligt dokumenterede til at Domstolen kan tage stilling hertil.

De i rubrikkerne 4, 6, 7, 8, 9 og 11 angivne priser ved salg af sukker synes at være beregnet på den måde, at man fra prisen af fabrik har fradraget et vist beløb til sukkeraf-

gift samt emballage- og salgsomkostninger. Kommissionen anfægter ikke fradraget for de to førstnævnte beløb, men finder fradraget for salgsomkostninger (1,20 DM) uberettiget og i strid med sædvane. Sammenligner man de justerede priser af fabrik, som er angivet i replikkens bilag I, med de markedspriser, som den tyske regering har angivet i sin besvarelse af Domstolens spørgsmål, fremgår det, at sagsøgernes salgspriser gennemgående ligger et godt stykke under de af den tyske regering angivne markedspriser, nemlig omkring 1,20 DM, hvilket altså synes at svare til de nævnte salgsomkostninger. Selv om det ikke klart fremgår, hvad disse salgsomkostninger nøjagtigt dækker, indeholder de sandsynligvis en del af sukkerfabrikanternes fortjeneste, som det ikke i denne forbindelse er berettiget at trække fra prisen af fabrik ved beregningen af tabet. Er dette korrekt, mister sagsøgerens beregninger en stor del af deres værdi, fordi et beløb på 1,20 DM i denne forbindelse kan være tilstrækkeligt stort til at udgøre en forskel mellem et tab og en fortjeneste.

Det sidste led i sagsøgernes beregning består i, at de fra det påståede bruttotab har fratrækket besparelsen som følge af den nedgang i sukkerroepriiserne, som skyldes artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2677/84 (jfr. 13. rubrik). Denne besparelse udregnes ved at multiplicere produktionen med 3,06 DM pr. 100 kg. Sidstnævnte sats er imidlertid rent fiktiv. Det fremgår således af replikken, på side 18, at satsen er udregnet på grundlag af basisprisen for roer (40,89 ECU pr. ton i henhold til Rådets forordning nr. 1105/84, EFT 1984 L 113, s. 12), mens artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84, som tidligere nævnt, vedrører mindstepriiserne på A- og B-sukkerroer, dvs. andre priser. Desuden er satsen baseret på et afkast på 130 kg hvidt sukker pr. ton sukkerroer, der, som det fremgår af den fjerde betragtning til forordning nr. 1105/84,

udelukkende har karakter af en antagelse, man har lagt til grund for beregningen af sukkerpriserne inden for produktionsåret. Det nuværende afkast i Tyskland i produktionsåret 1984/85 har Rådet skønsmæssigt ansat til 142 kg sukker pr. ton sukkerroer. Af disse grunde finder jeg ikke, at de tal i rubrik 13, som er baseret på de nævnte beregninger, afspejler den reelle virkning af de overgangsforanstaltninger, der er indeholdt i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84.

Denne del af beregningen (som er i overensstemmelse med sagsøgernes mundtlige indlæg) godtgør således ikke, at de af Rådet foreskrevne og Kommissionen udstedte foranstaltninger var uhensigtsmæssige. Da sagsøgernes eneste mulige erstatningsgrundlag (ifølge Domstolens praksis i sager om ansvar uden for kontraktsforhold, navnlig dommen i sagen Merkur) var EF-institutionernes evt. undladelse af at træffe overgangsforanstaltninger, finder jeg, at Kommissionen må frifindes for sagsøgernes påstand alene af denne grund.

Spørgsmålet i øvrigt om, hvorvidt sagen kan fremmes til realitetsbehandling, må, så vidt jeg kan se, hovedsagelig afgøres ud fra den fremgangsmåde, sagsøgerne har fulgt i sagen. Erstatningskravet blev oprindeligt beregnet på grundlag af interventionsprisen, hvilket jeg finder er en uegnet fremgangsmåde, eftersom der i lang tid ikke var blevet solgt noget sukker til interventionsorganerne. Desuden var virkningen af overgangsforanstaltningerne endnu ukendt. Under alle omstændigheder finder jeg, at erstatningskravet blev for tidligt fremsat. Der var nemlig endnu ikke indtruffet noget tab, og det kunne heller ikke med nogen grad af sandsynlighed fastslås, at der i fremtiden ville

indtræffe et sådant tab. På den anden side syntes erstatningskravet at være lovligt ud fra en umiddelbar betragtning, så længe der endnu ikke var foretaget en nærmere prøvelse deraf, og kravet viste sig da også først at være ubegrundet efter en sådan mere indgående prøvelse. I henseende til formalitetsspørgsmålet må den foreliggende sag anses for et grænsetilfælde, og denne tvivl vil jeg — dog ikke uden tøven — lade komme sagsøgerne til gode, hvorefter jeg altså skal indstille, at Domstolen antager sagen til realitetsbehandling.

Hvad angår selve sagens realitet, må jeg afvise den opgørelse af tabet, som sagsøgerne har foretaget i deres besvarelse af Domstolens spørgsmål, og dermed så meget mere afvise de to øvrige metoder for opgørelsen af tabet. Efter min opfattelse har sagsøgerne ikke godtgjort at have lidt noget tab og i hvert fald ikke ført bevis for de omhandlede beløb. Af denne grund skal jeg indstille, at Kommissionen frifindes. Sagsøgerne har heller ikke påvist den nødvendige årsagssammenhæng mellem det påståede tab og de anfægtede retsfor skrifter.

Når der således ikke er godtgjort at være lidt et tab, kan Domstolen vælge helt at se bort fra anbringendet om de anfægtede retsfor skrifers ulovlighed. Domstolen kan derfor uden videre frifinde Kommissionen, således som det f. eks. var tilfældet i Pool-sagen. Under alle omstændigheder mener jeg, at den omstændighed, at de tidligere nævnte erstatningsbetingelser ikke er opfyldt, indebærer, at grundlaget for sagsøgernes talrige anbringender om retsstridigheden af Rådets forordning nr. 855/84 bortfalder. Jeg finder det således ikke påvist, at forordning nr. 855/84 er i strid med forordning nr. 1785/81, eller at den tilsidesætter en grundlæggende ejendomsret, som er anerkendt i fællesskabsretten, eller at den er i strid med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3. Heller ikke anbringenderne om, at lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet er tilsidesat, er tilstrækkeligt dokumenteret. De i sagen omhandlede foranstaltninger må derfor anses for at ligge inden for de lovlige rammer for den skønsmargen, der tilkommer Rådet. Endelig finder jeg det ikke godtgjort, at artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 2677/84 er retsstridig.

Sammenfattende skal jeg altså foreslå, at Kommissionen frifindes, og at sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.