

DOMSTOLENS DOM
av den 2 juni 1976*

Förenade målen 56-60/74

Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, Hamburg,

Offene Handelsgesellschaft in Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss am Rhein,

Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, Ludwigshafen/Rhein,

Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA, Köln,

Pfälzische Mühlenwerke GmbH, Mannheim,

företrädna av advokaterna Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röhl, Festge, Horst Heemann, Hamburg, med delgivningsadress i Luxemburg, hos Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue Aldringen,

sökande,

mot

Europeiska ekonomiska gemenskapen genom dess institutioner

- 1) Europeiska gemenskapernas råd i Bryssel, företrätt av professor Daniel Vignes, direktör vid rådets rättstjänst, i egenskap av ombud, biträdd av Bernard Schloh, juridisk rådgivare vid rådets rättstjänst, med delgivningsadress i Luxemburg, hos J. N. van den Houten, direktör vid Europeiska investeringsbankens rättstjänst, 2, place de Metz,

och

- 2) Europeiska gemenskapernas kommission i Bryssel, företräd av dess juridis-

* Rättegångspråk: tyska.

ke rådgivare Peter Gilsdorf, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg, hos Mario Cervino, juridisk rådgivare till Europeiska gemenskapernas kommission, Bâtiment CFL, place de la Gare,

svarande.

Ansökan avser en begäran om skadestånd enligt artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena H. Kutscher och A. O'Keefe samt domarna A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen och A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom talan som väcktes i juli 1974 har sökandena begärt att få fastställt att gemenskapen är skyldig att ersätta den skada som de lidit under regleringsåret för spannmål 1974/75 på grund av bestämmelserna om priser på och stöd till durumvete i rådets förordningar 1126/74, 1128/74, 1427/74 och 1524/74 av den 29 april samt den 4 och 17 juni 1974 (EGT nr L 128, s. 14 och 17, nr L 151, s. 1 och nr L 164, s. 6, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.).
- 2 Rådet och kommissionen, som är svarande, har i inlagor som inkom den 1 oktober 1974 i enlighet med artikel 91 i rättegångsreglerna invänt att ovan angivna talan inte kan tas upp till sakprövning.

De har framför allt gjort gällande att talan, som väckts innan regleringsåret för spannmål 1974/75 inletts, utgör en fastställsetalan (Feststellungsklage), avsedd att få gemenskapens ansvar för eventuell skada fastställt.

De har anfört att gemenskapsrätten endast tillåter talan om ansvar som avser ersättning för en uppkommen och aktuell skada; därför är en skadeståndstalan för tidigt väckt om den endast avser att få fastställt att en gemenskapsbestämmelse är rättsstridig.

3 Sökandena har i sina yttranden över invändningen om rättegångshinder närmare utvecklat sina ursprungliga yrkanden och utöver kravet på fastställelse begärt att gemenskapen skall dömas att till dem betala vissa specificerade belopp som motsvarar den förlust som var och en lidit sedan början av regleringsåret 1974/75, vilket under tiden inletts.

4 Rådet och kommissionen har invänt att denna ändring av yrkandena utgör en sådan ändring av talan som inte är tillåten enligt artikel 42 i rättegångsreglerna.

De har vidare anfört att yrkandena om specificerade skadeståndsbelopp saknar tillräcklig grund.

Upptagande till sakprövning

5 Eftersom domstolen i beslut av den 20 november 1974 beslutade att förena invändningen om rättegångshinder med talan i sak, måste först övervägas om talan kan tas upp till sakprövning.

6 Artikel 215 i fördraget utgör inget hinder mot att väcka talan vid domstolen för att få fastställt gemenskapens ansvar för en omedelbart förestående skada som kan förutses med tillräcklig säkerhet, även om skadans storlek ännu inte kan bedömas exakt.

För att förhindra ännu större skada kan det vara nödvändigt att väcka talan vid domstol så snart orsaken till skadan är säker.

Denna slutsats stöds av gällande bestämmelser i medlemsstaternas rättsordningar, av vilka flertalet, om inte alla, godkänner en skadeståndstalan som grundar sig på en framtida men dock tillräckligt säker skada.

7 Vad gäller svarandenas påstående att det inte är klarlagt att sökandena lidit någon skada genom de bestämmelser som antagits för regleringsåret för spannmål 1974/75 redan därför att priserna på världsmarknaden i hög grad

översteg priserna på den gemensamma marknaden, kan sökandena dels stödja sig på domen av den 13 november 1973 mellan samma parter i förenade målen 63-69/72 (Rec. 1973, s. 1229), av vilken det framgår att gemenskapsbestämmelserna, som för regleringsåret för spannmål 1971/72 var i stort sett desamma som för regleringsåret 1974/75, var sådana att de kunnat orsaka dem skada utan att för den skull medföra ansvar för gemenskapen, dels stödja sig på sina beräkningar, vilka i början av 1975 visat sig vara riktiga, nämligen att världsmarknadspriserna på durumvete skulle falla under gemenskapens prisnivå före slutet av regleringsåret.

- 8 Under dessa omständigheter var det motiverat att sökandena så snart de berörda gemenskapsbestämmelserna offentliggjorts och innan de trädde i kraft till domstolen hänsköt frågan om huruvida och i vilken utsträckning dessa bestämmelser kunde missgynna dem i förhållande till deras franska konkurrenter och, om så var fallet, om dessa bestämmelser av det skälet var oförenliga med principen om likabehandling.

Eftersom den skada som den faktiska och rättsliga situationen kunde medföra var omedelbart förestående kunde sökandena förbehålla sig att specificera storleken på den förlust som gemenskapen eventuellt måste ersätta och tills vidare begränsa sig till att begära att få gemenskapens ansvar fastställt.

Därav följer att sökandenas senare yrkanden att gemenskapen skulle dömas att betala specificerade och efter hand ändrade belopp inte kan anses utgöra en ändring av talan eller nya grunder.

Frågan om tillräcklig grund har angivits för de yrkade beloppen hänger samman med bedömningen av skadan och rör sålunda inte frågan om uppdragandet till prövning utan saken i målet.

- 9 Invändningen om rättegångshinder skall alltså lämnas utan avseende.

Saken

- 10 Enligt rådets förordning nr 120/67 av den 13 juni 1967 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål skall ett garanterat minimipris fastställas för durumvete för att inom den gemensamma marknaden främja odlingen av detta vete, som det till skillnad från vanligt vete finns en klar brist på.

Enligt artikel 10 i den förordningen skall "om interventionspriset på durumvete ... är lägre än det garanterade minimipriset stöd beviljas för produktion av denna spannmål", varvid detta stöd skall vara lika med skillnaden mellan de båda priserna.

- 11 Till följd av detta stöd har odlingen av durumvete ökat kraftigt inom vissa områden där detta vete kan odlas, särskilt i Beauce i Sydfrankrike och i Syditalien, varför den franska och italienska kvarnindustrins behov i stort sett är täckt.

Däremot har kvarnindustrin i Tyskland och Benelux i praktiken varit tvungen att fortsätta att anskaffa durumvete på traditionellt sätt, dvs. genom import från tredje land.

Det kan konstateras att denna situation under de regleringsår som föregick 1974/75 missgynnade den tyska kvarnindustrin, däribland de sökande, eftersom särskilt deras franska konkurrenter kunde anskaffa durumvete lokalt till priser som låg nära det interventionspris som fastställts för regleringsåret för spannmål, medan de själva var tvungna att köpa produkten till priser som bestämts av tröskelpriset och endast kunde anskaffa små kvantiteter durumvete från gemenskapen.

- 12 Sökandena har gjort gällande att rådet och kommissionen är ansvariga för den skada som de på grund av den beskrivna situationen lidit till följd av det sätt på vilket dessa institutioner tillämpat och genomfört bestämmelserna i förordning nr 120/67.

Eftersom dessa institutioner var medvetna om att de bestämmelser som antagits för genomförandet av denna förordning åtminstone kunde förvärra de nackdelar som denna situation medförde, borde de enligt sökandena antingen ha minskat stödet och på så sätt undanröjt dess inverkan på prisnivån på det durumvete som skördas i Frankrike, eller kompenserat effekten av denna inverkan genom att sänka tröskelpriset så att det närmade sig interventionspriset.

Om institutionerna ansåg att ingen av dessa åtgärder var möjlig att vidta, borde de enligt sökandena ha försökt hitta andra vägar för att minska nackdelarna för kvarnindustrin i Tyskland och Benelux.

På grund av sin totala passivitet har institutionerna enligt sökandena brutit inte endast mot artikel 39.1, enligt vilken bestämmelse målen för den

gemensamma jordbrukspolitiken bl. a. är att stabilisera marknaderna, utan även mot den grundläggande princip om likabehandling av aktörerna på den gemensamma marknaden som anges i artikel 40.3 i fördraget.

- 13 Eftersom det är fråga om en normativ rättsakt som innebär ett ställningstagande av ekonomiskpolitisk karaktär är gemenskapen i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget endast ansvarig för skada som enskilda kan ha lidit till följd av denna rättsakt, om denna inneburit en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för den enskilde.

Genom att införa ett system för stöd, avsett att främja produktionen av durumvete i gemenskapen, sökte institutionerna att uppnå flera av målen i artikel 39, särskilt att trygga försörjningen på den gemensamma marknaden och att stabilisera marknaden genom att främja odlingen av durumvete, som det visat sig vara brist på till skillnad från vanligt vete.

Begreppet stabilisering av marknaderna kan inte tolkas så att man till varje pris skall bibehålla förhållanden som uppnåtts under tidigare marknadsvillkor.

Genom att för en tid prioritera vissa av målen i artikel 39 framför bibehållandet av uppnådda förhållanden har institutionerna inte överträtt de återopade bestämmelserna i fördraget utan tvärtom utövat sina befogenheter inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken på ett framgångsrikt sätt, vilken politik för övrigt bidragit till en avsevärd ökning av den lokala produktionen av durumvete.

- 14 Det skall dock prövas om rådets förordning vid utformningen av denna stödpolitik, som de sökande hävdar, på ett egenmäktigt sätt missgynnat den tyska kvarnindustrin i förhållande till dess franska konkurrenter.
- 15 Under de regleringsår som föregick 1974/75 salufördes det durumvete som skördats i Frankrike till priser som hela tiden låg nära interventionspriset utan att någonsin närma sig priset på importerat durumvete.

På grund av denna omständighet är det befogat att påstå att de omtvistade bestämmelserna gynnat köparna av durumvete, dvs. huvudsakligen den franska kvarnindustrin, i större utsträckning än producenterna själva.

Detta förhållande, vilket svarandinstitutionerna konstaterat och medgett under förfarandet i förenade målen 63-69/72 och under det pågående för-

farandet, borde ha föranlett dem att på nytt överväga, om än inte själva systemet för stöd, så åtminstone stödets storlek.

Det faktum att rådet inte har rättat till detta förhållande kunde, om marknadsvillkoren förblivit oförändrade, ha föranlett frågan om förhållandet var förenligt med artiklarna 39 och 40 i fördraget.

- 16 Från och med hösten 1973 steg dock världsmarknadspriserna på durumvete över gemenskapens riktpriser och tröskelpriser och denna ökning slog efter en tid igenom på gemenskapens priser på durumvete.

På grund av denna prisutveckling höjde rådet på förslag av kommissionen interventions-, rikt- och tröskelpriserna samt det garanterade minimipriset för regleringsåret 1974/75 med omkring 40 beräkningsenheter i förhållande till det föregående årets priser.

Även om det är oklart varför det garanterade minimipriset, som fastställs i helt andra syften, höjdes lika mycket som interventions-, rikt- och tröskelpriserna, är det tänkbart att rådet på grund av de osäkra förhållandena på världsmarknaden ansett det klokast att under en viss tid bibehålla hela det gällande systemet.

Med hänsyn till de nämnda omständigheterna är det under inga omständigheter möjligt att betrakta uppskjutandet av ändringen av systemet till en senare tidpunkt och beslutet att för regleringsåret 1974/75 bibehålla systemets tidigare strukturer som en tillräckligt klar överträdelse av artiklarna 39 och 40 i fördraget.

Denna slutsats bekräftas av det faktum att stödsystemet från och med regleringsåret för spannmål 1976/77 har ändrats på ett sätt som är ägnat att avhjälpa den ovan nämnda diskrimineringen.

- 17 Vidare var det med tanke på de extraordinära omständigheter som påverkade prisutvecklingen på det durumvete som skördats i Frankrike under regleringsåret 1974/75 inte säkert att stödsystemet och bibehållandet av den tidigare nivån kunde ha haft någon inverkan på denna utveckling, jämförbar med den som konstaterats för den tidigare perioden.

- 18 Sökandena har vidare, liksom tidigare i förenade målen 63–69/72, påtalat att gemenskapsinstitutionerna inte minskat skillnaden mellan interventionspriset och tröskelpriset på durumvete.

När det som i det aktuella fallet råder brist på en produkt på marknaden är det enligt sökandena inte berättigat att ha en stor skillnad mellan dessa båda priser, eftersom detta gör det svårare för den kvarnindustri som är tvungen att huvudsakligen göra inköp av durumvete på världsmarknaden att konkurrera med den kvarnindustri som är verksam inom områden där gemenskapens durumvete odlas.

Sökandena har vidare anfört att skälen till att det ansetts nödvändigt att bibehålla skillnaden mellan dessa båda priser, nämligen att förhindra att avsättningen av durumvete å ena sidan och avsättningen av vanligt vete å andra sidan ömsesidigt påverkade varandra i oönskad omfattning, inte längre förelåg för regleringsåret 1974/75, under vilket år skillnaden mellan de fastställda priserna på de båda produkterna, vilken under de föregående åren varit omkring 20 %, ökat kraftigt.

- 19 Under regleringsåret 1974/75 minskades skillnaden mellan interventions- och tröskelpriserna i förhållande till skillnaden regleringsåret 1973/74 procentuellt och, åtminstone fram till den 7 oktober 1974, även i absoluta tal.

Denna skillnad var nödvändig för att bibehålla gemenskapens förmånsbehandling i de länder där durumvete produceras, eftersom en sänkning av tröskelpriset i förhållande till interventionspriset skulle äventyra avsättningen av gemenskapsprodukter från södra Italien till norra Italien och från södra Frankrike till Atlantkusten.

Att fastställa olika tröskelpriser för de medlemsstater som inte producerar durumvete och för de övriga medlemsstaterna, så som sökandena föreslagit, skulle vara en utomordentligt vansklig åtgärd som skulle kräva att vissa osäkra faktorer kan bedömas, och en sådan bedömning skulle förutsätta säkrare och mer omfattande information än vad den statistik som finns tillgänglig medger.

- 20 Med hänsyn till utsikterna för regleringsåret 1974/75 såsom dessa framstod för rådet då den hithörande förordningen antogs, kunde dessutom frågan om en sänkning av tröskelpriset i förhållande till interventionspriset endast vara av akademiskt intresse, eftersom världsmarknadspriserna vida översteg den nivå som fastställts i gemenskapsbestämmelserna.

Under dessa omständigheter kan inte institutionerna klandras för att de endast minskade skillnaden mellan de båda priserna i den omfattning som slutligen gjordes.

Även om det är riktigt att nivån på världsmarknadspriserna från början av 1975 sjönk och föll under de priser som fastställts i gemenskapsbestämmelserna kan inte nivån på tröskelpriset allvarligt ha skadat den tyska kvarnindustrin, som, i den mån den fortfarande behövde göra inköp, vid den tiden kunde dra fördel av en sänkning av inköpspriset på det durumvete som skördats i Frankrike, vilket åter närmade sig interventionspriset.

- 21 På liknande grunder som de som redovisats ovan kan man inte heller klandra gemenskapsinstitutionerna för att de inte övervägt de eventuella utvägar som sökandena föreslagit, t. ex. återbetalning till den tyska kvarnindustrin av importavgifter på durumvete från tredje land.

Det är förståeligt om dessa institutioner ansett det vara oklokt att i fråga om ett så ovanligt regleringsår som 1974/75 pröva så svårgenomförbara åtgärder.

Det föreligger därför inte heller i detta hänseende en tillräckligt klar överträdelse av de åberopade bestämmelserna och principerna i fördraget.

- 22 Sökandena har vidare åberopat förekomsten av en princip som skulle ge dem ett ersättningsanspråk vid ett rättsstridigt expropriationsliknande ingripande från en myndighets sida.

Utan att det behöver avgöras om artikel 215 omfattar ett sådant ansvar räcker det att fastställa att denna grund inte kan beaktas, eftersom de ifrågasatta ingripandena inte var rättsstridiga.

Rättegångskostnader

- 24 Eftersom sökandena tappat målet borde de i enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna ersätta rättegångskostnaderna i målet.

Av det ovan anförda framgår dock att sökandena med fog kunde anse sig ha lidit skada genom att de bestämmelser som antogs för att genomföra förordning nr 120/67 behölls oförändrade.

Vardera parten skall därför bära sin kostnad; kostnaderna för bevisupptagningen skall bäras med hälften av sökandena och med hälften av svarandena.

På desa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

- 1) Sökandenas talan ogillas.
- 2) Vardera parten skall bära sin kostnad.
- 3) Kostnaderna för hörandet av vittnena skall bäras med hälften av sökandena och med hälften av svarandena.

Lecourt

Kutscher

O'Keeffe

Donner

Mertens de Wilmars

Sørensen

Mackenzie Stuart

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 juni 1976.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande