

DOMSTOLENS DOM
av den 6 december 1984*

Mål 59/83

SA Biovilac NV, med säte i Leuze, Belgien, företrädd av advokaterna Hans G. Kemmler, Barbara Rapp-Jung och Alexander Böhlke, Frankfurt am Main, med kontor i Brüssel, rue de la Loi 223-225, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sökande,

mot

Europeiska ekonomiska gemenskapen, företrädd av kommissionen, i sin tur företrädd av Jörn Sack vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Oreste Montalto och Manfred Beschel, båda vid rättstjänsten, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

svarande.

Talan avser skadeståndersättning enligt artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due och C. Kakouris samt domarna A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann och Y. Galmot,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren J. A. Pompe,

* Rättegångsspråk: tyska

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom en ansökan, som kom in till domstolen den 11 april 1983, har bolaget SA Biovilac NV – som sedan 1978 respektive 1980 framställer och saluför Kulactic och Bioblanca, basfoder för smågrisar och fjäderfä framställt av vassel – med stöd av artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget väckt talan om ersättning för den skada som bolaget åsamkats till följd av vissa kommissionsförordningars ikraftträdande och tillämpning.
- 2 Enligt sökanden har den påstådda skadan, dvs. den sedan november 1982 märkbara nedgången i försäljningen av sökandens produkter och den sedan den 1 mars 1983 drastiska nedgången i försäljningen av dessa, förorsakats av förordningarna nr 368/77 av den 23 februari 1977 om anbuds försäljning av skummjölkspulver avsett att användas i foder till svin och fjäderfä (EGT nr L 52 s. 19, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 08) och nr 443/77 av den 22 mars 1977 om försäljning till fast pris av skummjölkspulver avsett att användas i foder till svin och fjäderfä (EGT nr L 58 s. 16, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 08), i dessas lydelse enligt förordningarna nr 1753/82 av den 1 juli 1982 (EGT nr L 193 s. 6, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 15) och nr 2923/82 av den 29 oktober 1982 (EGT nr L 304 s. 64, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 15). Genom förordning nr 1753/82 återinfördes tillämpningen av förordningarna nr 368/77 och 443/77 om interventionsorganens försäljning till nedsatt pris av skummjölkspulver avsett att användas i foder till svin och fjäderfä. Genom förordning nr 2923/82 infördes i dessa båda förordningar nya metoder för denaturering av skummjölkspulver som säljs till nedsatt pris. Enligt sökanden hindrade dessa metoder inte att skummjölkspulver som sålts av interventionsorganen användes som basfoder till smågrisar trots att syftet var att förhindra detta.
- 3 Som grund för sin talan har sökanden i första hand åberopat att de av kommissionen vidtagna åtgärderna är rättsstridiga. För det fall nämnda åtgärder skall anses lagenliga, har sökanden gjort gällande att gemenskapen icke desto mindre skall anses ha ådragit sig ansvar på grund av att det av kommissionen införda allmänt gällande systemet innebär en betungande särbehandling av sökanden.

Upptagande till sakprövning

- 4 Kommissionen har bestritt att talan kan tas upp till sakprövning och har till stöd härför anfört flera grunder.

Invändningen om rättegångshinder som grundas på att möjligheten att använda sig av nationella rättsmedel inte utnyttjats

- 5 Kommissionen har i första hand framhållit att sökandens talan om skadestånd borde ha väckts vid de nationella domstolarna, eftersom talan i första hand riktar sig mot de nationella myndigheternas agerande vid tillämpning av gemenskapsrätten, dvs. interventionsorganens försäljning av skummjölkspulver till nedsatt pris.
- 6 Såvitt gäller den invändningen skall det påpekas att sökandens talan inte riktar sig mot de åtgärder som vidtagits av de nationella myndigheterna med tillämpning av gemenskapsrättens bestämmelser, utan mot kommissionens agerande som sådant, eftersom sökanden i sin argumentation anklagar kommissionen för att dels genom antagandet av förordning nr 1753/82 ha återinfört tillämpningen av förordningarna nr 368/77 och 443/77, dels vid antagandet av förordning nr 2923/82 ha underlåtit att i dessa förordningar införa metoder för denaturering som på ett verkningsfullt sätt skulle ha förhindrat att det av interventionsorganen försålda skummjölkspulvret ersatte det inom ramen för kommissionens förordning nr 1725/79 av den 26 juli 1979 (EGT nr L 109 s. 1) avyttrade skummjölkspulvret, som var avsett att användas i foder till smågrisar. Det är kommissionens införande av detta system i sig själv som enligt sökanden har förorsakat den skada för vilken ersättning krävs.
- 7 Härav följer att föremålet för talan faller inom domstolens behörighet och att domstolen därför har att pröva om ikraftträdandet av förordningarna i fråga medför att gemenskapens ansvar vid utövande av normgivningsverksamhet kan göras gällande. Invändningen om rättegångshinder som grundas på att möjligheten att använda sig av nationella rättsmedel inte utnyttjats kan alltså inte godtas.

Invändningen om rättegångshinder på grund av att talan avser framtida skada

- 8 Kommissionen har till grund för sitt bestridande av att talan tas upp till sakprövning i andra hand anfört att talan avser framtida skada. I den del som ansökan grundas på den påstådda rättsstridigheten hos de av kommissionen antagna förordningarna, har kommissionen gjort gällande att sökanden inte på ett tillfredsställande sätt kunnat visa att det vid tillfället för ansökningen med tillräcklig säkerhet kunde förutses att vissa av gemenskapen vidtagna åtgärder skulle förorsaka någon skada. I den mån som ansökan syftar till att göra gemenskapens strikta ansvar gällande, har kommissionen hävdat att ett krav som stöder sig härpå till sin natur är sådant att det förutsätter att skadans art och omfattning klarlagts vid tidpunkten för talans väckande.
- 9 Det skall i detta avseende erinras om att i enlighet med vad domstolen uttalat vid upprepade tillfällen utgör artikel 215 i fördraget 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. Det skall på denna punkt framhållas att sökanden, utan att bli motsagd, i sin ansökan har uppgett att skummjölkspulver som denaturerats enligt metoden I K enligt förordning nr 2923/82 sedan november 1982 bjudits ut till försäljning på den belgiska marknaden som basfoder till smågrisar. Sökanden har även, genom en tabell i vilken priserna på de egna produkterna jämförts med priserna på det skummjölkspulver som sålts av interventionsorganen, på ett tillfredsställande sätt visat att den påstådda skadan var omedelbart förestående och kunde förutses. Invändningen om rättegångshinder som grundas på att talan avser framtida skada kan därför inte godtas.

Ansvar på grund av vissa förordningars påstådda rättsstridighet

- 10 Det skall inledningsvis anmärkas att gemenskapens utomobligatoriska ansvar på grund av rättsstridigt agerande, i enlighet med vad domstolen slagit fast senast i en dom av den 17 december 1981 (Ludwigshafener Walzmühle i mål 197-200, 243, 245 och 247/80, Rec. s. 3246), förutsätter att en rad villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionerna till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsaks-samband mellan detta agerande och den åberopade skadan, vartill kommer

att, om det rör sig om en normativ rättsakt som innebär val av ekonomisk-politisk karaktär, ansvaret kan göras gällande endast om det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel av högre valör till skydd för enskilda. Domstolen har i detta avseende bl.a. i en dom av den 25 maj 1978 (HNL i mål 83 och 94/76, 4, 15 och 40/77, Rec. s. 1225) uttalat att det måste slås fast att institutionen i fråga, med hänsyn till de i medlemsstaternas rättssystem gällande principerna på området, på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sina befogenheter.

- 11 Sökanden har till stöd för sitt påstående om att de av kommissionen vidtagna åtgärderna är rättsstridiga åberopat fyra grunder. För det första har kommissionen handlat i strid med målet i artikel 39.1 c i fördraget, som detta har kommit till närmare uttryck i artikel 7.2 i rådets förordning nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 148 s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 02) och som går ut på att "stabilisera marknaderna". För det andra har förbudet mot diskriminering i artikel 40.3 i fördraget åsidosatts. För det tredje har äganderätten eller rätten att starta och driva näringsverksamhet kränkts. För det fjärde har principen om skydd för berättigade förväntningar kränkts. Sökanden har gjort gällande att alla dessa rättsregler är av högre valör som skall beaktas av kommissionen vid dennas utfärdande av förordningar.
- 12 Vad den första grunden beträffar har sökanden anfört att det förhållandet att tillämpningen av förordningarna nr 368/77 och nr 443/77 återinfördes genom förordning nr 1753/82 och att det genom förordning nr 2923/82 i förstnämnda förordningar infördes denatureringsmetoder som inte var ägnade att förhindra att de kvantiteter skummjölkspulver som sålts med stöd av förordningarna nr 368/77 och 443/77 ersattes med de kvantiteter som sålts inom ramen för förordning nr 1725/79, har fått till följd att balansen i marknaden för skummjölkspulver avsett att användas i foder till smågrisar rubbats, i strid mot målet i artikel 39 i fördraget, som detta har kommit till närmare uttryck i artikel 7.2 första stycket i förordning nr 804/68.
- 13 Kommissionen har häremot anfört följande. Genom återinförandet av tillämpningen av förordningarna nr 368/77 och 443/77 om försäljning till nedsatt pris av skummjölkspulver avsett att användas i foder till svin och fjäderfä använde kommissionen sig av det enda alternativ som stod till buds med hänsyn till det stora överskottet på skummjölkspulver och de begränsade medel som rådet ställt till dess förfogande för att minska de stora lagren hos interventionsorganen. Vidare handlade kommissionen inom ramen för sina

befogenheter i den utsträckning som denna genom artikel 7.2 andra stycket i förordning nr 804/68 bemyndigats att vidta särskilda åtgärder för att avyttra skummjölkspulver som inte kan avyttras på normalt sätt under ett mjölkregleringsår. Det särdeles låga priset på produkter som konkurrerade med skummjölkspulvret på marknaden för svin- och fjäderfäfoder, särskilt på soja som importerats från USA och som uppgick till cirka 17-18 ecu per ton, gjorde det befogat att fastställa priset på skummjölkspulver avsett att användas i foder till svin och fjäderfä till cirka 20 ecu per ton.

- 14 Kommissionen har anfört att den en tid efter det att förordningarna nr 368/77 och 443/77 på nytt börjat tillämpas fick kännedom om att tillämpningen av de i de nämnda förordningarna så långt föreskrivna denatureringsmetoderna innebar att det skummjölkspulver som såldes med stöd av dessa förordningar i allt högre grad användes i stället för det i enlighet med förordning nr 1725/79 subventionerade skummjölkspulvret. Kommissionen införde därför genom förordning nr 2923/82 bestämmelser om nya denatureringsmetoder i förordningarna nr 368/77 och 443/77, för att hindra att ifrågasvarande skummjölkspulver användes i foder till smågrisar.
- 15 Kommissionen har framhållit att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att finna en denatureringsmetod vars användning samtidigt som den är harmlös för djur som väger mer än 25 kg innebär att den på så sätt denaturerade skummjölken blir helt olämplig för djur som väger mindre än 25 kg. Kommissionen bestrider inte att den av sökanden förordade metoden, dvs. tillsättning av färgämnen i det av interventionsorganen sålda skummjölkspulvret, skulle ha kunnat användas i stället för denatureringsmetoderna. En sådan åtgärd förutsätter emellertid för att vara verksam att det införs ett system för kontroll hos grisanläggningarna, varför denna åtgärd, med hänsyn till det synnerligen stora antalet svinuppfödare inom gemenskapen (cirka 2 000 000) och de ansevärd kostnaderna för en sådan, i slutändan skulle vara mindre lämpad än den denatureringsmetod som slutligen valdes. Enligt kommissionen utgör de bestämmelser som sökanden åberopar för övrigt inga regler till skydd för enskilda.
- 16 Den grund som hänför sig till åsidosättandet av det mål som avses i artikel 39.1 c, som detta kommit till närmare uttryck i artikel 7.2 första stycket i förordning nr 804/68, kan inte godtas. Det är i detta avseende tillräckligt att först erinra om att institutionerna i enlighet med vad domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast skall verka för en sammanjämkning av de olika målen i artikel 39. Artikeln medger inte att ett av dessa mål ges en sådan vikt att förverkligandet av de andra målen omöjliggörs. Förordning nr 1753/82 faller

inom ramen för den övergripande politiken inom mjölkproduktsektorn, där ett av de viktigaste målen är att i enlighet med artikel 39.1 a tillförsäkra mjölkproducenterna inom gemenskapen en skälig inkomst genom fastställandet av ett riktpolis för mjölk som säkras genom interventionsuppköp av de vanligaste produkterna från förädling av mjölk, dvs. smör och skummjölkspulver, och utgör i det avseendet en kompletterande åtgärd för att förverkliga detta mål.

- 17 För övrigt får det genom det förhållandet att det infördes denatureringsmetoder som i enlighet med vad som framgår av första övervägandet till förordning nr 2923/82 var avsedda att förhindra att skummjölkspulver som såldes enligt dessa förordningar byttes ut mot skummjölkspulver som avyttrades till högre priser enligt förordning nr 1725/79, i tillräckligt hög grad anses visat att kommissionen, då den genomförde de beslutade åtgärderna för att minska lagren av skummjölkspulver, försökte att sammanjämka målet att tillförsäkra den berörda jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard med målet att stabilisera marknaderna. Den omständigheten att de denatureringsmetoder som valdes för att förverkliga detta mål i efterhand visade sig i vara i tekniskt hänseende delvis verkningslösa, kan inte föranleda någon annan bedömning av den omtvistade förordningens lagenlighet med avseende på artikel 39 i fördraget, eftersom endast en åtgärds uppenbara otillräcklighet vid uppnåendet av det mål som den behöriga institutionen eftersträvar kan inverka på åtgärdens lagenlighet.
- 18 Beträffande den grund som hänför sig till åsidosättandet av artikel 40.3 andra stycket i fördraget, i vilken föreskrivs att den gemensamma organisationen av marknaderna skall utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen, har sökanden påpekat att den gemensamma marknadsorganisationen omfattar såväl produkter som är framställda av vassel som skummjölkspulver. Sökanden har vidare gjort gällande att skummjölkspulver har gynnats i förhållande till produkter framställda av vassel genom en mängd direkta eller indirekta bidrag.
- 19 Det argumentet ger inte anledning att ifrågasätta lagenligheten hos kommissionens omtvistade rättsakter. Det skall i detta avseende erinras om att i enlighet med domstolens fasta rättspraxis utgör förbudet mot diskriminering i artikel 40.3 andra stycket i fördraget, såsom ett särskilt uttryck för den allmänna principen om likabehandling, inget hinder mot att jämförbara situationer behandlas olika, om skillnaden i behandling vilar på saklig grund. Beviljandet av direkta eller indirekta bidrag till skummjölkspulver har sin sakliga grund i produktens beskaffenhet och den plats produkten i fråga på

grund härav intar såsom marknadsstödjande faktor inom den gemensamma organisationen av marknaderna för mjölk och mjölkprodukter, medan vassle inte är av motsvarande betydelse. Vassle är nämligen en avfallsprodukt som erhålles vid framställning av ost och som berörda ostproducenter vanligtvis gör sig av med.

- 20 Skillnaden i de båda produkternas behandling grundas alltså på objektiva skillnader betingade av de ekonomiska förhållanden som ligger till grund för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter och kan därför inte anses utgöra diskriminering.
- 21 Som tredje grund har sökanden gjort gällande att ifrågavarande förordning har inneburit en kränkning av dennes äganderätt och dennes rätt att starta och driva näringsverksamhet. Enligt sökanden tillhör den i bl.a. tysk rätt erkända rätten att starta och driva näringsverksamhet - i likhet med äganderätten, som den kompletterar - de grundläggande rättigheterna enligt gemenskapens rättsordning. Enligt sökanden skapar dessa rättigheter till sitt innehåll eller genom sin räckvidd gränser för gemenskapsinstitutionernas agerande som är absoluta. Vidare innebär de av kommissionen vidtagna åtgärderna i slutändan en rättsstridig konfiskation, eftersom åtgärderna i fråga utgör ett så stort ingrepp i verksamhetens lönsamhet att företagets existens äventyras.
- 22 Det argumentet kan inte godtas. Sökanden berövas varken sin egendom eller sitt fria utnyttjande av denna genom de av kommissionen vidtagna åtgärderna, som följaktligen inte innebär någon kränkning av dessa rättigheters väsen. Om, i enlighet med vad sökanden påstår, åtgärderna kan få negativa följder för saluföringen av ifrågavarande produkter, så kan dessa följder inte likställas med en sådan kränkning. Detta gäller särskilt om, som i förevarande fall, de negativa följderna endast är en indirekt följd av en politik som eftersträvar mål av allmänt intresse och som i hög grad skiftar beroende på de ekonomiska faktorer som påverkar utvecklingen på marknaderna, likväl som på den allmänna inriktningen av den gemensamma jordbrukspolitik.
- 23 Det skall i detta avseende understrykas att i likhet med vad domstolen bland annat i en dom av den 27 september 1979 i mål 230/78 Eridania (Rec. s. 2749) redan har uttalat kan ett företag inte åberopa en förvärvad rättighet att behålla en förmån som det erhållit till följd av att en gemensam marknadsorganisation upprättats och som det har åtnjutit vid en viss tidpunkt.

- 24 Vad den fjärde grunden beträffar, enligt vilken de åtgärder som kommissionen vidtagit har inneburit en kränkning av principen om skydd av berättigade förväntningar, skall det anmärkas att denna utgör en ny grund i enlighet med artikel 42.2 i rättegångsreglerna, eftersom den åberopats av sökanden först under det muntliga förfarandet. Denna grund kan under alla omständigheter inte beaktas.
- 25 Av ovanstående överväganden framgår att sökanden inte har kunnat visa att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel av högre valör till skydd för enskilda, eller att de omtvistade förordningarna på något sätt är rättsstridiga.
- 26 I den del ansökan grundas på gemenskapens ansvar för en rättsstridig rättsakt skall denna följaktligen avslås.

Strikt ansvar

- 27 Sökanden har, med åberopande av begreppen "Sonderopfer" (betungande särbehandling) i tysk rätt och "rupture de l'égalité devant les charges publiques" (ojämn fördelning av offentliga bördor) i fransk rätt, i andra hand gjort gällande att även om någon rättsstridighet inte kan konstateras föreligga, så är gemenskapen icke desto mindre skyldig att på grundval av artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget ersätta förmögenhetsförlust som en enskild åsamkas till följd av allmänt gällande regler som är lagenliga, om reglerna berör och drabbar denne i särskilt hög grad eller på ett annorlunda och mer ingripande sätt än alla andra ekonomiska aktörer.
- 28 Det är i detta sammanhang tillräckligt att påpeka följande. I enlighet med domstolens fasta rättspraxis kan en skadeståndstalan enligt artikel 215 i fördraget på grund av en rättsstridig normativ rättsakt endast bifallas om den påstådda skadan överskrider gränserna för de ekonomiska risker som sammanhänger med verksamheterna inom berörd sektor. Denna princip skulle i än högre grad vara tillämplig för det fall strikt ansvar vore erkänt i gemenskapsrätten. I förevarande fall har de angivna gränserna inte överskridits, med beaktande av att sökanden vid saluföringen av sina produkter under åren 1978 och 1980 hade att räkna med att förordningarna nr 368/77 och 443/77 – som endast var tillfälligt upphävda och som ursprungligen, i motsats till nuvarande förhållanden, inte innehöll någon ordning för att förhindra att skummjölkspulver som sålts med stöd av förordningarna användes i foder till

smågrisar - åter skulle börja tillämpas om de omständigheter som rådde vid antagandet av de ifrågavarande förordningarna senare inträdde på nytt. Likaså måste - eller i vart fall kunde - sökanden vid påbörjandet av verksamheten år 1974 ha räknat med att det med tillämpning av artikel 7.2 andra stycket i förordning nr 804/68 skulle vidtas särskilda åtgärder för att avyttra skummjölkspulver som inte kunde avyttras på normalt sätt under ett mjölkregleringsår.

29 Eftersom de med marknadsförhållandena sammanhängande riskerna kunde förutses vid den tidpunkt då sökanden började framställa och saluföra produkterna i fråga, kan någon ersättning för sökandens förlust av sin konkurrensförmåga inte komma i fråga. Dessa utgör sådana ekonomiska risker som en näringsverksamhet har inom denna sektor, på samma sätt som ökningen av energikostnaderna, vilken i enlighet med vad sökanden har uppgett är en av huvudorsakerna till den under loppet av fyra år ansenliga prisökningen på sökandens produkter.

30 Av dessa överväganden följer att ansökan skall avslås även i denna del.

Rättegångskostnader

31 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Eftersom sökanden har tappat målet skall denne förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

- 1) Sökandens talan avslås.
- 2) Sökanden förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 december 1984.

D. Louterman
Justitiesekreterarenligt uppdrag
Byrådirektör

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande