

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

27. september 1988*

I de forenede sager 106-120/87,

angående en anmodning, som Polymeles Protodikeio (første instansret), Athen, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag mellem følgende selskaber

- 1) aktieselskabet Asteris AE, med hjemsted i Athen (sag 106/87),
- 2) anpartsselskabet Eteria Emboriou kai Antiprossopion Issagogiki-Exagogiki Darva EPE, med hjemsted i Eeghio, (sag 107/87)
- 3) aktieselskabet Zanae-Zymai Artopiias Nikoglou AE, med hjemsted i Saloniki (sag 108/87),
- 4) aktieselskabet Amvrossia Konservopia Verias AEBE, med hjemsted i Verias (sag 109/87),
- 5) aktieselskabet Viomichania Trofimon AE, med hjemsted i Kalamata (sag 110/87),
- 6) aktieselskabet Adelfi Chatziathanassiadi ABE, med hjemsted i Serrés (sag 111/87),
- 7) aktieselskabet Strymon Ellas-Afi Bitzidi AE, med hjemsted i Serrés (sag 112/87),

* Processprog: Græsk.

- 8) **aktieselskabet Elliniki Viomichania Idon Diatrofis AE**, med hjemsted i Larissa (sag 113/87),
- 9) **aktieselskabet Intra Anonymos Viomichaniki kai Emboriki Eteria**, med hjemsted i Athen (sag 114/87),
- 10) **aktieselskabet Afi Kanakari AE kai Exagogiki Eteria Georgikon Proïodon**, med hjemsted i Athen (sag 115/87),
- 11) **aktieselskabet Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos**, med hjemsted i Athen (sag 116/87),
- 12) **andelsselskabet Omospondia Georgikon Synetairismon Thessalonikis**, med hjemsted i Saloniki (sag 117/87),
- 13) **aktieselskabet Synetairistika Ergostassia Konservopias Voriou Ellados Sekove AE**, med hjemsted i Saloniki (sag 118/87),
- 14) **aktieselskabet Kyknos AEBE**, med hjemsted i Nafplion (sag 119/87),

samt

- 15) **aktieselskabet Synetairistiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis Sevath ABE**, med hjemsted i Xanthi (sag 120/87),

mod

- 1) **Den Hellske Republik** ved finansministeren

og

- 2) **Det Europæiske Økonomiske Fællesskab**, repræsenteret ved formanden for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, procestilvarslet, men ikke mødt,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende spørgsmålet, om domstolene i en medlemsstat er kompetente til at pådømme retstvister, hvorunder de retsundergivne påstår de nationale myndigheder dømt til at betale erstatning som følge af, at en fællesskabsstøtte ikke er blevet udbetalt, samt vedrørende spørgsmålet, om sådanne søgsmål kan admitteres, når Domstolen har frifundet Fællesskabet ved en retskraftig dom i et erstatningssøgsmål, samt endelig vedrørende fortolkningen af begrebet »støtte« i EØF-Traktatens artikel 92's forstand,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet og F. A. Schockweiler,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

efter at der er indgivet indlæg af:

— de sagsøgende selskaber i hovedsagen, Asteris m. fl., under skriftvekslingen ved advokaterne Arvanitis, Tsiokas og Stamoulis, og under den mundtlige forhandling ved advokat Stamoulis,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Gouloussis,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 31. maj 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. juli 1988,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved domme af 30. oktober 1986, indgået til domstolens Justitskontor den 7. april 1987, har Polymeles Protodikeio, Athen, i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende spørgsmålet, om domstolene i en medlemsstat er kompetente til at behandle retstvister, hvorunder de retsundergivne påstår de nationale myndigheder dømt til at betale erstatning for tab som følge af, at en støtte i forbindelse med fælles landbrugspolitik ikke er blevet udbetalt, samt vedrørende spørgsmålet, om sådanne søgsmål kan admitteres, når Domstolen har frifundet Fællesskabet ved en retskraftig dom i et erstatningssøgsmål, samt endelig vedrørende fortolkningen af begrebet støtte i EØF-Traktatens artikel 92's forstand.
- 2 Disse spørgsmål er rejst under en sag, hvorved de ovennævnte selskaber under punkt 1 til 15 havde anlagt sag mod Den Helleniske Republik med påstand om, at denne skulle betale den erstatning for den støtte, der som følge af en teknisk fejl i en EF-forordning ikke var blevet udbetalt til de græske producenter af tomatkoncentrat. Domstolen havde annulleret forordningen.

Sagens forhistorie

- 3 Som følge af Den Helleniske Republiks sagsanlæg annullerede Domstolen ved dom af 19. september 1985 (Den Helleniske Republik mod Kommissionen, sag 192/83, Sml. s. 2791) Kommissionens forordning nr. 1615/83 af 15. juni 1983 om fastsættelse af de koefficienter, hvormed producentstøtten for tomatkoncentrater skal multipliceres for produktionsåret 1983/1984 (EFT L 159, s. 48).
- 4 Forordningen annulleredes for så vidt som de ved denne forordning fastsatte koefficienter havde bevirket en forskelsbehandling af Den Helleniske Republik i forhold til de øvrige medlemsstater med hensyn til kompensation for ekstraomkostninger, der skyldes anvendelsen af mindre emballager end den standardemballage, der er angivet i Kommissionens forordning nr. 1618/83 af 15. juni 1983 om fastsættelse for produktionsåret 1983/1984 af producentstøtten og den minimumspris, der skal betales til producenterne, for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 159, s. 52).

- 5 Domstolen udtalte endvidere i sin dom, at det påhvilede Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 176 at fastsætte nye koefficienter for Grækenland eller en anden form for kompensation, der tager hensyn til, at støtteordningen er forskellig for Grækenland og de øvrige medlemsstater.
- 6 Samme dag frifandt Domstolen Kommissionen i en erstatningssag i medfør af EØF-Traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt af de græske producenter af tomatkoncentrat (Asteris m. fl. mod Kommissionen, sag 194-206/83, Sml. s. 2815) med den begrundelse, at selv om koefficientsystemet var kendt ulovligt i dommen af 19. september 1985 (førnævnte sag 192/83), [kan dette] dog ikke betragtes som en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel eller en åbenbar og grov overskridelse fra Kommissionens side af grænserne for udøvelsen af dens beføjelser, der kan pådrage Fællesskabet et erstatningsansvar.
- 7 Med henblik på opfyldelse af dommen af 19. september 1985 (førnævnte sag 192/83) udstedte Kommissionen forordning nr. 381/86 af 20. februar 1986 om supplerende producentstøtte for visse størrelser emballager med tomatkoncentrat fremstillet af græske tomater i produktionsåret 1983/1984 (EFT L 44, s. 10).
- 8 Efter søgsmål, anlagt af Den Helleniske Republik og producenterne har Domstolen i sin dom af 26. april 1988 (Asteris m. fl. og Den Helleniske Republik mod Kommissionen, de forenede sager 97, 193 99 og 215/86, Sml. s. 2181) annulleret Kommissionens afslag på den opfordring, Den Helleniske Republik havde fremsat om i medfør af artikel 176, at træffe alle foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 19. september 1985 (nævnte sag 192/83), og herved fastsætte supplerende produktionsstøtte for visse størrelser emballager med tomatkoncentrat fremstillet af græske tomater i produktionsårene 1984/1985, 1985/1986 og 1986/1987.
- 9 Samtidigt med at de forenede sager 97, 193, 99 og 215/86 (førnævnte dom af 26. april 1985) blev anlagt for Domstolen, anlagde de under punkt 1-15 nævnte virksomheder sag ved Polymeles Protodikeio, Athen, med påstand om, at det statueredes, at Den Helleniske Republik skulle betale dem erstatning i form af det beløb, der for produktionsårene 1981/1982, 1982/1983 og 1983/1984 svarede til forskel-

len mellem den støtte, de faktisk havde modtaget i medfør af de koefficienter, der var fastsat i Fællesskabets forordninger og den støtte, de ville have haft krav på, dersom den ulovlighed, som Domstolen havde fastslået i dom af 19. september 1985 (nævnte sag 192/83) ikke havde foreligget.

- 10 På denne baggrund besluttede Polymeles Protodikeio, Athen, ved domme af 31. oktober 1986 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Er de nationale domstole i en EF-medlemsstat kompetente til at behandle retstvister, hvorunder private påstår de nationale myndigheder tilpligtet til at betale en støtte, der ikke er blevet udbetalt som følge af en ukorrekt gennemførelse af fællesskabsretten, og som de nationale myndigheder kan kræve refunderet af fællesskabsorganerne, nemlig med hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik?

I bekræftende fald spørges:

2) Er den omstændighed, at De Europæiske Fællesskabers Domstol tidligere og med den begrundelse, der anføres i Domstolens dom af 19. september 1985 i de forenede sager 194-206/83, har frifundet Kommissionen under et søgsmål anlagt af den part, der også er sagsøger i den foreliggende sag, til hinder for at et sagsanlæg, hvorunder samme part påstår den græske stat tilpligtet at yde erstatning for de støttebeløb, og som denne ville have modtaget fra de græske myndigheder, såfremt disse havde fremsat krav herom overfor EUFGL i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70?

I benægtende fald spørges:

3) Kan de nationale myndigheder efter fællesskabsretten lovligt betale erstatning til private indehavere af forarbejdningsvirksomheder, hvortil der kan ydes støtte i henhold til Rådets forordninger (EØF) nr. 729/70 og 516/77, for så vidt der hermed ydes erstatning for en teknisk fejl begået af vedkommende fællesskabsinstitutioner,

- a) alene på betingelse af, at vedkommende fællesskabsinstitutioner underrettes af de nationale myndigheder (EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1), eller
- b) skal der forinden indehentes samtykke fra fællesskabsinstitutionerne efter principperne i EØF-Traktatens artikel 93 som konkretiseret og gennemført ved forordningerne (EØF) nr. 729/70 og 516/77?
- c) er sagsøgerens erstatningspåstand, i det omfang den vedrører produktionsåret 1983/1984, uforenelig med Kommissionens forordning (EØF) nr. 381/86?»

- 11 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de indgivne indlæg i medfør af artikel 20 i statuten for De Europæiske Økonomiske Fællesskabs Domstol, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Det første spørgsmål

- 12 Set i sammenhæng med andet og tredje spørgsmål, samt i lyset af sagens faktiske omstændigheder, herunder den forelæggende rets betragtninger, må det første spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at nationale domstole træffer afgørelse i en sag, hvorunder private sagsøger de nationale myndigheder til betaling af erstatning for et tab, der skyldes, at de pågældende ikke havde fået udbetalt en fællesskabsstøtte som følge af en fejl i fællesskabsbestemmelserne.
- 13 Det bemærkes hertil først, at fællesskabsretten ikke, for så vidt angår erstatningsspørgsmål, griber ind i de nationale bestemmelser om retternes kompetence i tvister, der vedrører statens egne borgere.

- 14 Domstolen er kun enekompetent, når der sagsøges til erstatning for et påstået tab, som Fællesskabet hævdes at være ansvarlig for i henhold til EØF-Traktatens artikel 215, stk. 2, hvorefter Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal erstatte skade forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv. Efter artikel 178 tilkommer det Domstolen at statuere ansvar på dette grundlag, og her består ingen kompetence for en national retsinstans (dom af 14. januar 1987, Bedburg, sag 281/84, Sml. s. 49).
- 15 Det første spørgsmål må derfor besvares således, at Domstolen er i henhold til EØF-Traktatens artikel 178 enekompetent til at pådømme søgsmål mod Fællesskabet om erstatning i henhold til EØF-Traktatens artikel 215, stk. 2. De nationale domstole er derimod kompetente til at træffe afgørelse i sager, hvorunder der påstås erstatning for tab, som nationale myndigheder har påført private i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten.

Det andet spørgsmål

- 16 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret hovedsagelig oplyst, om Domstolens dom af 19. september 1985 (sag 194-206/83, jfr. ovenfor), hvorved Kommissionen blev frifundet under et erstatningssøgsmål, der var anlagt af producenter af tomatkoncentrat, er til hinder for, at de samme virksomheder anlægger erstatningssøgsmål mod den hellenske stat.
- 17 Det bemærkes hertil, at Domstolen i sin dom af 19. september 1985 (nævnte sager 194-206/83) udtalte, at Fællesskabet var ansvarlig for den ulovlighed, som det ko-efficientsystem var behæftet med, der samme dag var blevet annulleret i sag 192/83, og at Domstolen var kompetent til at træffe afgørelse i erstatningssøgsmål i henhold til Traktatens artikel 178 og 215, stk. 2. I samme sag frifandt Domstolen imidlertid for ansvar med den begrundelse, at selv om den tekniske fejl i fællesskabsbestemmelserne objektivt set havde ført til en forskelsbehandling af de græske producenter, kunne den dog ikke betragtes som en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel eller en åbenbar og grov overskridelse fra Kommissionens side af grænserne for udøvelsen af dens beføjelser, der kan pådrage Fællesskabet et erstatningsansvar.

- 18 Den nævnte dom er derfor til hinder for, at en national myndighed, som blot har gennemført fællesskabsbestemmelserne men ikke er ansvarlig for den mangel, som disse er behæftet med, drages til ansvar på samme grundlag.
- 19 Imidlertid er den nævnte dom ikke til hinder for, at der anlægges en erstatningssag på andet grundlag end det forhold, at de i dommen omhandlede fællesskabsbestemmelser er ulovlige, og hvorunder de nationale myndigheder søges til erstatning for tab, som de har påført private, selv om tabet er forvoldt under myndighedernes anvendelse af fællesskabsretten.
- 20 Henset hertil må det andet spørgsmål besvares således, at Domstolens dom af 19. september 1985 (nævnte sager 194-206/83), hvorved Fællesskabet blev frifundet under et erstatningsspørgsmål, som producenter af tomatkoncentrat havde anlagt mod Fællesskabet i medfør af EØF-Traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, ikke er til hinder for, at de samme virksomheder kræver erstatning fra den hellenske stat under et søgsmål, der hviler på et andet grundlag — culpa eller et andet forhold, som de hellenske myndigheder selv er ansvarlige for — selv om myndighederne har handlet under anvendelse af fællesskabsretten.

Det tredje spørgsmål

- 21 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige klarlagt, om den erstatning, den hellenske stat måtte blive tilpligtet at betale de pågældende virksomheder for tabet som følge af den tekniske fejl, som fællesskabsbestemmelserne var behæftet med, kan betragtes som en støtte som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 92 og 93, samt om forordning nr. 381/86 er til hinder for det erstatningsspørgsmål, som virksomhederne har anlagt mod den hellenske stat.
- 22 Vedrørende spørgsmålets første afsnit bemærkes, at forbudet mod statsstøtte i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, omfatter enhver statsstøtte eller støtte, som ydes til virksomheder ved hjælp af statsmidler (dom af 22. marts 1977, Steinike, sag 78/79, Sml. s. 595), og således også offentlig indgriben, som kan fordreje de normale handelsbetingelser mellem medlemsstater (dom af 10. oktober 1978, Hansen, 148/77, Sml. s. 1787).

- 23 Det følger heraf, at offentlig støtte, dvs. foranstaltninger hvorved det offentlige begunstiger visse virksomheder eller visse produkter, i retlig henseende er afgørende forskellig fra erstatning, som de nationale myndigheder i givet fald måtte blive tilpligtet at betale til private for tab, de har påført dem.
- 24 Det tredje spørgsmåls første afsnit skal således besvares med, at erstatningsbeløb, som de nationale myndigheder måtte blive tilpligtet at betale til private til godtgørelse af et tab, som myndighederne findes at have påført dem, ikke udgør støtte som omhandlet i EØF-Traktatens artikler 92 og 93.
- 25 Med hensyn til spørgsmålets andet afsnit skal der ifølge fast retspraksis sondres mellem påstande om erstatning af tab som følge af en ulovlighed, som den i Domstolens dom af 19. september 1985 fastslåede, og et søgsmål om betaling af skyldige beløb, i henhold til fællesskabsregler, der ikke kan anlægges i medfør af EØF-Traktatens artikler 178 og 215, stk. 2 (se domme af 4. oktober 1979, Ireks, sag 238/78, Sml. s. 2955, DGV, forenede sager 241, 242, 245-250/78, Sml. s. 3017; Interquelle, forenede sager 261 og 262/78, Sml. s. 3045; Dumortier, forenede sager 64 og 113/76, 167 og 239/78, 27, 28 og 45/79, Sml. s. 3091).
- 26 Denne sondring mellem et erstatningssøgsmål og et søgsmål om betaling af et skyldigt beløb gælder ligeledes, når private for de nationale domstole søger at få gjort de nationale, kompetente myndigheder erstatningspligtige for deres anvendelse af fællesskabsretten.
- 27 Det bemærkes hertil, at forordning nr. 381/86, der blev udstedt i stedet for forordning nr. 1615/83, der annulleredes ved dommen af 19. september 1985 (nævnte sag 192/83) tildeler de græske virksomheder en supplerende støtte, fordi de ikke havde modtaget en sådan støtte som følge af en teknisk fejl ved den af Domstolen annullerede forordning.

- 28 Selv om de sagsøgende virksomheder således har fået udbetalt de beløb, som de kunne kræve i henhold til fællesskabsbestemmelserne, afskærer dette dem ikke fra at anlægge et søgsmål med påstand om erstatning af ethvert tab, der ikke dækkes af disse udbetalinger, og som de måtte hæve lidt, fordi de ikke fik disse beløb udbetalt på det tidspunkt, da virksomhederne efter reglerne havde krav derpå.
- 29 Det bemærkes dog, at Domstolen i dom af 19. september 1985 (sagerne 194-206/83) frifandt Fællesskabet for erstatningskravet i den sag, som selskaberne havde anlagt under påberåbelse af, at koefficientsystemet var ulovligt. Det følger da også af svaret på andet spørgsmål, at et erstatningssøgsmål mod den hellenske stat må bygge på et andet grundlag end det, der lå til grund for de søgsmål, hvori Domstolen har afsagt frifindende dom.
- 30 Det tredje spørgsmåls andet afsnit skal således besvares med, at forordning nr. 381/86 om supplerende producentstøtte til græske virksomheder, der ikke var blevet udbetalt som følge af en teknisk fejl i forordning nr. 1615/83, som blev annulleret ved Domstolens dom af 19. september 1985 (nævnte sag 192/83), ikke er til hinder for, at de berørte virksomheder indbringer et søgsmål mod den hellenske stat, hvorunder de påstår erstatning for ethvert tab, som ikke blev dækket af de beløb, de fik udbetalt med tilbagevirkende gyldighed med hjemmel i den førstnævnte forordning. Et sådant søgsmål må gennemføres på et andet grundlag end det, der lå til grund for de søgsmål, hvori Domstolen afsagde frifindende dom den 19. september 1985 (de førnævnte sager 194-206/83).

Sagens omkostninger

- 31 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostning.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Polymeles Protodikeio, Athen, ved domme af 30. oktober 1986, for ret:

- 1) Domstolen er i henhold til EØF-Traktatens artikel 178 enekompetent til at pådømme søgsmål mod Fællesskabet om erstatning i henhold til EØF-Traktatens artikel 215, stk. 2. De nationale domstole er derimod kompetente til at træffe afgørelse i sager, hvorunder der påstås erstatning for tab, som nationale myndigheder har påført private under anvendelse af fællesskabsretten.
- 2) Domstolens dom af 19. september 1985 (Asteris m. fl. mod Kommissionen, 194-206/83, Sml. s. 2815), hvorved Fællesskabet blev frifundet under et erstatningssøgsmål, som producenter af tomatkoncentrat havde indgivet mod Fællesskabet i medfør af EØF-Traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er ikke til hinder for, at de samme virksomheder kræver erstatning fra den hellenske stat under et søgsmål, der hviler på andet grundlag — culpa eller et andet forhold, som de hellenske myndigheder selv er ansvarlige for — selv om myndighederne har handlet under anvendelse af fællesskabsretten.
- 3) Erstatningsbeløb, som de nationale myndigheder måtte blive tilpligtet at betale til private til godtgørelse af et tab, som myndighederne findes at have påført dem, udgør ikke en støtte som omhandlet i EØF-Traktatens artikler 92 og 93.
- 4) Kommissionens forordning nr. 381/86 af 20. februar om supplerende producentstøtte for visse størrelser emballager med tomatkoncentrat fremstillet af græske tomater i produktionsåret 1983/1984 — hvorved der gives græske virksomheder en supplerende støtte, fordi de ikke havde modtaget en sådan støtte som følge af en teknisk fejl ved Kommissionens forordning nr. 1615/83 af 15. juni 1983, der for produktionsåret 1983/1984 fastsatte de koefficienter, hvorved producentstøtten for tomatkoncentrat skulle multipliceres, og som blev annulleret ved Domstolens dom af 19. september 1985 (Den Helleniske Republik mod Kommissionen, 192/83, Sml. s. 2791) — er ikke til hinder for, at de be-

rørte virksomheder indbringer et søgsmål mod den hellenske stat, hvorunder de påstår erstatning for ethvert tab, som ikke blev dækket af de beløb, de fik tilbagebetalt med tilbagevirkende gyldighed med hjemmel i den førstnævnte forordning. Et sådant søgsmål må gennemføres på et andet grundlag end det, der lå til grund for de søgsmål, hvori domstolen afsagde frifindende dom den 19. september 1985 (nævnte sager 194-206/83.)

Bosco

Everling

Galmot

Joliet

Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 1988.

J.-G. Giraud

G. Bosco

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling