DOMSTOLENS DOM
19. september 1985 *

I de forenede sager 194-206/83

Asteris AE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Athen (sag 194/83),

Strymon Ellas — Adelfoi Bitzidi AE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Sere (sag 195/83),

Adelfoi Chatziathanassiadi AVE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Sere (sag 196/83),

Amvrosia — Konservopiia Veroias AEVE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Veria (sag 197/83),

Elliniki Viomichania Eidon Diatrofis AE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Larissa (sag 198/83),

Eteria Emporiou & Antiprossopeion Eisagogiki-Exagogiki Darva EPE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Egion (sag 199/83),

Sevath AVE, Syneteristiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Xanthi (sag 200/83),

Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Athen (sag 201/83),

Intra Anonymos Viomichaniki & Emporiki Eteria, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Athen (sag 202/83),

Viomichania Trofimon AE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Kalamata (sag 203/83),

Adelfoi Kanakari AVE & Exagogiki Eteria Georgikon Proionton, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Athen (sag 204/83),

* Processprog: Græsk.

Syneteristika Ergostasia Konservopoiias Voriou Ellados AE — Sekove AE, aktieselskab efter græsk ret med hjemsted i Thessaloniki (sag 205/83),

Omosponia Georgikon Sineterismon Thessalonikis, andelsselskab efter græsk ret med hjemsted i Thessaloniki (sag 206/83),

ved advokaterne Ioannis E. Stamoulis, Christos D. Arvanitis og Nikolaos I. Tsiokas, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis og Bernhard Jansen, den juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, den juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, O. Due og C. Kakouris, dommerne P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævninger, indgivet til Domstolens justitskontor den 14. september 1983, har selskabet Asteris med hjemsted i Athen og tolv andre selskaber efter græsk ret, der alle fremstiller tomatkoncentrater, anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, med påstand om erstatning for det tab, som de hævder at have lidt på grund af en ukorrekt fastsættelse af fællesskabsstøtten for tomatkoncentrater i produktionsårene 1981/1982 og 1982/1983.

Baggrunden for sagerne og deres genstand

2 Med hensyn til den retlige baggrund for sagen bemærkes, at Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 (EFT L 73, s. 1) har kodificeret alle bestemmelserne om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, og at markedsordningen i henhold til forordningens artikel 20 forvaltes af Kommissionen, som træffer afgørelse efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure. Ved forordning nr. 1152/78 af 30. maj 1978 (EFT L 144, s. 1) har Rådet som supplement til denne ordning indført en række nye artikler i forordning nr. 516/77, nemlig artikel 3a til 3c, hvori der indføres en producentstøtteordning for visse produkter, herunder tomatkoncentrater og ferskner i sukkeropløsning. Ifølge præambelen til forordningen er formålet med denne ordning, at »fællesskabsprodukterne gøres mere konkurrencedygtige ved at indføre foranstaltninger, som gør det muligt at sælge disse produkter til priser, der kan konkurrere med de priser, der anvendes af de betydeligste af de producerende tredjelande«.

3 I henhold til artikel 3a er støtteordningen baseret på kontrakter indgået mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder. For de leverancer, der sker i henhold til disse kontrakter, fastsættes der en »minimumspris«, som forarbejdningsvirksomhederne skal betale producenterne. Denne pris beregnes på grundlag af de gennemsnitlige priser, der er betalt af forarbejdningsvirksomhederne for råvarer i

det produktionsår, der går forud for indførelsen af den nye ordning; minimumsprisen er blevet ajourført fra produktionsår til produktionsår under hensyntagen til udviklingen såvel i priserne på råvarer som i produktionsomkostningerne.

4 Artikel 3b bestemmer, at støttebeløbet fastsættes på en sådan måde, at forskellen mellem priserne for fællesskabsprodukter og priserne for produkter fra tredjelande udlignes, idet der ved fastsættelsen af prisen for fællesskabsprodukter tages hensyn til den minimumspris, der er fastsat efter kriterierne i artikel 3a, og »forarbejdningsomkostningerne« uden hensyntagen til de virksomheder, der har de største omkostninger.

5 Ifølge artikel 3c fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til artikel 3a og 3b efter fremgangsmåden i artikel 20, dvs. af Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren. Fastsættelsen af minimumsprisen og støttebeløbet sker på samme måde.

6 Det er på grundlag af artikel 3c i forordning nr. 516/77, at Kommissionen har fastsat støttebeløbene for efterfølgende produktionsår. Specielt med hensyn til tomatkoncentrater fastsættes støtten for et produkt med en normal koncentrationsgrad, et indhold af tørekstrakt på 28-30%, i standardemballager af en bestemt vægt, som har varieret i de forskellige produktionsår. Ved forordning nr. 1610/78 af 10. juli 1978 (EFT L 188, s. 19) har Kommissionen fastsat »koefficienter«, der samtidig skal tage hensyn til produktets forskellige koncentrationsgrader og til den stadig større indflydelse, det har på prisen, at der anvendes mindre emballager end den, der er valgt i den forordning, der fastsætter støttebeløbet. Det må fremhæves, at koefficienterne anvendes på det støttebeløb, der er fastsat for standardproduktet, og ikke på de forskellige momenter, der tages i betragtning ved fastsættelsen af støttebeløbet.

7 På dette fællesskabsretlige udviklingstrin kom akten vedrørende vilkårene for Den hellenske Republiks tiltrædelse i stand (EFT 1979 L 291, s. 17). Aktens artikler 58 og 59 bestemmer, at der skal ske en gradvis tilnærmelse af de græske landbrugspriser til det prisniveau, der følger af de forskellige fælles markedsordninger. Som udgangspunkt garanterer artikel 58, stk. 2, de græske producenter markedspriser svarende til dem, der er opnået under den tidligere nationale ordning. Artikel 59,

stk. 2, bestemmer, for så vidt angår produkter forarbejdet på basis af tomater eller ferskner, henhørende under forordning nr. 516/77, at tilnærmelsen skal gennemføres i syv etaper på en måde, der er beskrevet nærmere i fortsættelsen af bestemmelsen.

8 Tiltrædelsesaktens artikel 103 fastsætter retningslinjerne for anvendelsen af støtteordningen i forordning nr. 516/77 i Grækenland. Artiklens nr. 1 bestemmer, at den minimumspris, der er nævnt i artikel 3a i forordning nr. 516/77, fastsættes på grundlag af de priser, der i Grækenland under den tidligere nationale ordning er betalt til producenter af et produkt bestemt til forarbejdning, og som konstateres i en repræsentativ periode, der skal fastsættes. Denne periode er blevet fastsat ved Rådets forordning nr. 41/81 af 1. januar 1981 (EFT L 3, s. 12).

9 I henhold til artikel 103, nr. 3, fastsættes beløbet for den støtte, der fra Fællesskabet ydes i Grækenland, således, at det udligner forskellen mellem niveauet for de priser for produkter fra tredjelande, der er fastsat i henhold til artikel 3b i forordning nr. 516/77, og det niveau for priserne for græske produkter, der er fastlagt under hensyntagen til den minimumspris, der er fastsat som angivet ovenfor, og forarbejdningsomkostningerne »i Grækenland«.

10 I medfør af alle disse bestemmelser fastsatte Kommissionen første gang ved forordning nr. 1963/81 af 10. juli 1981 (EFT L 192, s. 16) for produktionsåret 1981/82 en producentstøtte, der var forskellig for medlemsstaterne bortset fra Grækenland og for Grækenland. Samtidig fastsatte Kommissionen ved forordning nr. 1962/81 af 10. juli 1981 (EFT L 192, s. 13) koefficienter, der skulle tage hensyn til forskelle i omkostningerne som følge af emballeringen af produkterne. Denne forordning er i princippet identisk med den oprindelige forordning nr. 1610/78.

11 Producentstøtten blev — stadig efter samme principper — fastsat ved Kommissionens forordning nr. 1585/82 af 21. juni 1982 for produktionsåret 1982/83; parallelt hermed blev koefficienterne opretholdt ved Kommissionens forordning nr. 1602/82 af 22. juni 1982 (EFT L 179, s. 16).

12 Formålet med sagerne er at opnå erstatning for det tab, som sagsøgerne hævder at have lidt på grund af en ukorrekt fastsættelse af fællesskabsstøtten for tomatkoncentrater i produktionsårene 1981/82 og 1982/83. Grundlaget for kravene er til dels forskelligt for de to produktionsår.

13 For så vidt angår produktionsåret 1981/82, har sagsøgerne anført, at en gennemgang af vedkommende forvaltningskomités dokumenter og en sammenligning mellem dem og de bestemmelser, der er opretholdt i Kommissionens forordning nr. 1963/81, har vist, at Kommissionen uden begrundelse har nedsat de beløb, der oprindeligt blev forelagt forvaltningskomiteen, med 6,41 ECU.

14 Desuden har de gjort gældende, at de fastsatte koefficienter i betragtning af, at de er afledt af støtten for tomatkoncentrater, der udbydes i mindre emballager end den standardemballage, der er angivet i forordning nr. 1962/81, har stillet dem ugunstigt, fordi der inden for de forskellige vægtkategorier anvendes den samme koefficient på et støttebeløb, der er lavere for de græske producenter end for producenterne i de øvrige medlemsstater. Denne forskelsbehandling er uforenelig med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og tiltrædelsesaktens artikel 103, nr. 3, da den ikke tager hensyn til de faktiske udgifter til emballage i Grækenland.

15 Med hensyn til produktionsåret 1982/83 har sagsøgerne ikke anfægtet selve fastsættelsen af støtten, men kun den forvridning, der er sket til skade for dem ved anvendelsen af de koefficienter, der er fastsat i forordning nr. 1602/82, og som finder anvendelse i det pågældende produktionsår.

16 For så vidt angår nedskæringen af støtten for produktionsåret 1981/82, har Kommissionen erkendt, at den har nedsat støtten både til de græske producenter og til producenterne i de øvrige medlemsstater med 6,41 ECU efter en anmodning fra Rådet om at spare på Fællesskabets midler. Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er nogen bestemmelser, der forpligter den til hvert år at fastsætte støttebeløbet for tomatkoncentrater på nøjagtig det niveau, der følger af de oplysninger, der er gennemgået af forvaltningskomiteen, og at den i hvert fald i den henseende har et skøn, som den udøver inden for rammerne af Fællesskabets samlede økonomiske politik, og især landbrugspolitikken.

17 Med hensyn til denne del af sagen bemærkes, at der ikke kan gives sagsøgerne adgang til at påberåbe sig en forskel mellem de trufne foranstaltninger og de

forberedende dokumenter, der afspejler de forslag, som er forelagt for forvaltningskomiteen, når de anfægter lovligheden af en kommissionsforordning. Angivelserne i forberedende dokumenter kan nemlig ikke sættes i klasse med en retsregel, som gør det muligt at kritisere den afgørelse, der i sidste ende træffes af Kommissionen efter forhandling med forvaltningskomiteen. De slutninger, sagsøgerne har draget af forskellen mellem de forslag, der oprindeligt blev forelagt forvaltningskomiteen med hensyn til minimumsprisen for råvarer og forarbejdningsomkostningerne, med henblik på at opgøre deres tab, må derfor forkastes.

18 Sagsøgerne har som svar på spørgsmål om rækkevidden af de anlagte sager udtrykkeligt anerkendt, at de ikke anfægter de beløb, der er taget i betragtning ved fastsættelsen af støtten, men at de kun anfægter den fejlagtige fastsættelse af koefficienterne; disse gør det muligt af det støttebeløb, der er fastsat under hensyn til den standardemballage, der er angivet i Kommissionens forordninger, at udlede det støttebeløb, der udbetales for tomatkoncentrater, der udbydes i mindre emballager.

Realiteten

19 Domstolen har allerede i dom af dags dato i sag 192/83, Den hellenske Republik mod Kommissionen, haft lejlighed til at gennemgå klagepunkterne mod fastsættelsen i Kommissionens forordning nr. 1615/83 af 15. juni 1983 (EFT L 159, s. 48) af de koefficienter, der gjaldt for produktionsåret 1983/84. Som det fremgår af denne doms præmisser, er der med hensyn til disse koefficienter i virkeligheden kun tale om en forlængelse af de koefficienter, der gjaldt for de tidligere produktionsår, og som sagsøgerne har anfægtet. Da sagsøgerne på dette punkt har tilsluttet sig Den hellenske Republiks argumentation, er det tilstrækkeligt at henvise til denne dom, som anerkender, at koefficientsystemet er ulovligt, for så vidt som det fører til, at der gives græske producenter utilstrækkelig kompensation for de ekstraomkostninger, der skyldes, at emballagen er forskellig fra den standardemballage, der er angivet i Kommissionens forordning, som fastsætter et støttebeløb, der er forskelligt for Grækenland og de øvrige medlemsstater. Af samme grunde bør denne afgørelse også gælde for Kommissionens forordninger nr. 1962/81 og nr. 1602/82 om fastsættelse af koefficienterne for henholdsvis produktionsårene 1981/1982 og 1982/1983.

20 Der opstår derfor det spørgsmål, om konstateringen af, at fastsættelsen af de af sagsøgerne anfægtede koefficienter er ulovlig, er tilstrækkelig til at statuere, at Fællesskabet har pådraget sig erstatningsansvar.

21 Sagsøgerne har gjort gældende, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar på grund af følgerne af Kommissionens generelle retsakter. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at Fællesskabet kun i undtagelsestilfælde pådrager sig erstatningsansvar på grund af følgerne af generelle retsakter (jfr. navnlig dommene af 2. 12. 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt, 5/71, Sml. 1971, s. 275, og af 25. 5. 1978, Bayerische HNL, 83 og 94/76 og 40/77, Sml. s. 1209).

22 Det bemærkes, at Fællesskabet i henhold til denne praksis kun kan ifalde ansvar, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. I dommen af 25. maj 1978 har Domstolen understreget, at konstateringen af, at en generel retsakt er ugyldig, som det er tilfældet i denne sag, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at pådrage Fællesskabet et ansvar, og at private inden for rimelige grænser bør affinde sig med, at en generel retsakt medfører visse skadelige virkninger for deres økonomiske interesser, selv om akten er erklæret for ugyldig. Ifølge samme dom kan erstatning kun komme på tale, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser.

23 Det må i den forbindelse erindres, at Domstolen i den dags dato afsagte dom i sag 192/83 mellem Den hellenske Republik og Kommissionen har fastslået, at fastsættelsen af de omtvistede koefficienter skyldes en teknisk fejl, som — selv om den objektivt set har bevirket en forskelsbehandling af de græske producenter — dog ikke kan 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. Det må især bemærkes, at den metode, der er anvendt af Kommissionen ved fastsættelsen af koefficienterne — som det fremgår af præmisserne til dommen i sag 192/83 — ikke er i strid med tiltrædelsesaktens artikel 103, nr. 3.

24 Disse betragtninger viser, at sagsøgerne ikke er i en sådan situation, at Fællesskabet kan anses for at have pådraget sig ansvar under hensyn til de kriterier, som EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, henviser til. Deres påstand kan derfor ikke tages til følge.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagsomkostningerne. Ifølge stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog ophæve sagsomkostningerne, hvis der foreligger ganske særlige grunde.

26 Det fremgår af det foregående, at sagsøgerne havde rimelig grund til at anfægte de støttebeløb, som blev tildelt dem, selv om det ikke af den grund kan antages, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar. Det forekommer derfor rimeligt at ophæve sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. september 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident