pågældende forordning fastsatte betingelser.

3. Et spørgsmål vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 215, stk. 2, kan ikke afgøres inden for rammerne af en præjudiciel procedure.
4. Spørgsmålet, om en national myndighed skal erstatte skader, som medlemsstaternes organer og embedsmænd har forvoldt private ved anvendelse af fællesskabsretten, det være sig ved en krænkelse af fællesskabsretten eller ved en handling eller undladelse i strid med den nationale ret, er ikke omfattet af traktatens artikel 215, stk. 2, men skal bedømmes af de nationale domstole på grundlag af den pågældende medlemsstats national ret.
5. Domstolen er enekompetent til at anvende traktatens artikel 215, stk. 2, hvilket udelukker, at de nationale retter kan have kompetence i så henseende.

I sag 101/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af College van Beroep voor het Bedrijfsleven er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

GRANARIA B.V., Rotterdam,

og

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN, Haag,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes til foder (EFT L 67 af 15. 3. 1976, s. 18) samt af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (organ under den offentligretlige erhvervsstyring), sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte) afslog ved beslutninger af 24. marts og 8. september 1976 at udstede proteincertifikater for visse vegetabilske foderstoffer til firma Granaria, sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne), med den begrundelse, at sagsøgerne ikke havde stillet sikkerhed, jf. Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes til foder (EFT L 67 af 15. 3. 1976, s. 18).

2. Sagsøgerne appellerede de ovennævnte beslutninger til College van Beroep voor het Bedrijfsleven (særlig appelinstans i sager mellem private og organer under den offentligretlige erhvervsstyring) med påstand om annullation af beslutningerne, eftersom forordning nr. 563/76 efter sagsøgernes opfattelse ikke var gyldig, og idet sagsøgerne overlod det til College van Beroep at træffe afgørelse om følgerne af denne annullation.

3. College van Beroep udsatte ved kendelse af 7. december 1976 sagen og anmodede Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af forordning nr. 563/76.

Ved dom af 5. juli 1977 i sag 116/76 (Sml. s. 1247) statuerede Domstolen, at forordningen ikke var gyldig.

4. Efter afsigelsen af denne dom udvidede parterne deres påstande den 8. september 1977. Sagsøgerne nedlagde påstand om annullation af de appellerede beslutninger og domfældelse af sagsøgte til betaling af den skade, som de nævnte beslutninger havde forvoldt dem, samt af sagsomkostningerne.

Sagsøgerne gør til støtte for denne påstand gældende, at de appellerede beslutninger støttes på forordning nr. 563/76, der er erklæret ugyldig ved Domstolens dom af 5. juli 1977. Sagsøgerne anslår, at den skade, som de har lidt, og som omfatter finansieringsudgifter og personale- og administrationsomkostninger samt tab af fortjeneste og omsætningsnedgang, udgør 604 070 HFL.

Sagsøgte har erkendt, at kravet om annullation af de appellerede beslutninger må imødekommes, men har bestridt at være ansvarlig for den skade, sagsøgerne påstår at have lidt som følge af disse beslutninger.

Sagsøgte har endvidere bestridt, at den skade, som sagsøgerne påstår at have lidt, er rigtigt opgjort, men har erkendt, at sagsøgerne faktisk har lidt en vis skade, f.eks. de bankomkostninger, der er påløbet som følge af sikkerhedsstillelsen i henhold til artikel 3, stk. 2, og artikel 11 i forordning nr. 563/76.

5. Da College van Beroep fandt, at tvisten rejser spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, udsatte den ved kendelse af 31. marts 1978 sagen og anmodede i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende følgende fortolkningsspørgsmål:

I — 1) Skal forordning nr. 563/76 fortolkes således, at sagsøgte var forpligtet til at afslå en anmodning om et »proteincertifikat«, som den af sagsøgerne indgivne, så længe nævnte forordning ikke var erklæret ugyldig:

før den 1. april 1976: såfremt andrageren ikke havde stillet sikkerhed, jf. forordningens artikel 11?

fra den 1. april 1976: såfremt andrageren ikke enten havde fremlagt det i forordningens artikel 6 omhandlede dokument eller stillet den i nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, omhandlede sikkerhed?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende, må det da antages, at en korrekt fortolkning af traktaten og de principper, der ligger til grund for denne, fører til, at sagsøgte var beføjet til at fritage andrageren om et »proteincertifikat« fra forpligtelsen til at opfylde de betingelser, som forordningen stiller for udstedelsen af et sådant certifikat, for så vidt angår perioden forud for den 1. april 1976 og for perioden fra og med den 1. april 1976?

II — Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende, men spørgsmål 2) benægtende, opstår følgende spørgsmål:

3) Skal traktatens artikel 215, stk. 2, fortolkes således, at Fællesskabet ifalder direkte ansvar over for de skadelidte personer, i dette tilfælde sagsøgerne, for den skade, der er påført disse personer som følge af dets udstedelse af nævnte forordning, som De europæiske Fællesskabers Domstol har erklæret ugyldig i ovennævnte dom af de i dommen anførte og ovenfor citerede grunde, fordi forordningen blev gennemført og anvendt af de kompetente myndigheder i fuld overensstemmelse med sin ordlyd og mening, så længe den ikke var erklæret ugyldig af Domstolen?

4) Skal, i bekræftende fald, traktatens artikel 215, stk. 2, forstås således, at kun Fællesskabet er direkte ansvarlig for den lidte skade, eller således, at også medlemsstaten eller de af denne udpegede myndigheder, som har gennemført og anvendt den pågældende forordning, for det hele eller for en del ifalder ansvar?

5) Skal traktatens artikel 215, stk. 2, for det tilfælde, at medlemsstaten eller de af denne udpegede myndigheder for det hele eller for en del er direkte ansvarlige for den i de to forudgående spørgsmål nævnte skader, forstås således, at medlemsstaten eller dennes myndigheder kan gøre regres mod Fællesskabet?

III — 6) Såfremt Fælleskabet ikke kan anses for eneansvarligt for den under II nævnte skade, og retten følgelig må tage stilling til sagsøgtes eventuelle ansvar samt denne institutions forpligtelse til at erstatte den forvoldte skade, skal artikel 215 og andre traktatbestemmelser da fortolkes således, at retten skal træffe sin afgørelse under anvendelse af de i artikel 215, stk. 2, nævnte principper eller udelukkende på grundlag af national nederlandsk ret?

7) Såfremt retten skal træffe afgørelse under anvendelse af de i traktatens artikel 215, stk. 2, nævnte principper, skal denne bestemmelse da forstås således, at enhver skade, der med rimelighed kunne forudses, skal erstattes fuldt ud?

8) Medfører disse principper eller andre bestemmelser i traktaten, at omkostningerne til advokatbistand i forbindelse med en retssag som den foreliggende betragtes som et tab, for hvilket skadelidte principielt kan kræve fuld erstatning, eller som sagsomkostninger, der fordeles i henhold til de herfor gældende nationale bestemmelser?

6. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at College van Beroep mener, at den metode, som sagsøgerne har anvendt ved opgørelsen af den skade, som de hævder at have lidt på grund af de to appellerede beslutninger, i princippet må godtages, idet der herved ikke er taget stilling til spørgsmålet, om de af sagsøgerne nævnte skadefaktorer og de af sagsøgerne beregnede beløb er rigtige. College van Beroep antager, at sagsøgerne, bortset fra de nævnte skadeposter, i hvert fald er blevet bebyrdet med yderligere bankomkostninger ved sikkerhedsstillelsen som følge af de appellerede beslutninger. Retten antager videre, at sagsøgerne har måttet afholde visse udgifter i forbindelse med retssagen.

7. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 27. april 1978.

I henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne af Nederlandenes regering samt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

A — Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen

1. *Vedrørende det første præjudicielle spørgsmål* har Granaria gjort gældende, at den nationale myndighed, der har til opgave at gennemføre fællesskabsbestemmelser, i princippet kan gå ud fra, at disse bestemmelser er gyldige, indtil den kompetente domstol har truffet anden afgørelse. Der gælder imidlertid en undtagelse fra dette princip, nemlig hvis det drejer sig om almindelige gennemførelsesbestemmelser, hvis fuldbyrdelse er overladt medlemsstaterne; efter denne undtagelse må de pågældende nationale myndigheder ud fra almindelige retsprincipper om god forvaltning og retssikkerhed selvfølgelig gøre sig klart, om en fællesskabsbestemmelse ikke er gyldig, og om dens anvendelse vil være i strid med traktatens artikel 5, selv inden retten har udtalt sig om dette.

Ifølge sagsøgernes opfattelse er det denne sidste situation, der foreligger i nærværende sag. De berørte nederlandske forretningskredse havde faktisk både før og umiddelbart efter udstedelsen gjort sagsøgte opmærksom på, at

forordning nr. 563/76 var ugyldig. Sagsøgerne finder, at sagsøgte ved at have ignoreret disse henvendelser, har løbet den risiko, at forordningen ikke var gyldig. Det fremgår af Domstolens dom i sag 116/76, Granaria, at sagsøgte i denne henseende har gjort sig skyldig i en retsvildfarelse. Sagsøgte bør bære den med vildfarelsen forbundne risiko.

2. *Det andet præjudicielle spørgsmål* skal ifølge sagsøgerne besvares benægtende, idet sagsøgte hverken efter forordning nr. 563/76 eller fællesskabsrettens almindelige principper er berettiget til fritagelse for de i forordningen fastsatte forpligtelser, eftersom forordningen ikke indeholder regler om en sådan fritagelse.

3. *Vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål* anfører sagsøgerne, at de ikke har påberåbt sig, at Fællesskabet er ansvarlig for den skade, som de har lidt på grund af anvendelsen af den ugyldige forordning. Efter sagsøgernes mening er den ansvarlige for den skade, som er påført den, sagsøgte, og dette i medfør af den nationale ret.

Sagsøgerne er af den opfattelse, at Fællesskabet i medfør af traktatens artikel 215 kun ifalder ansvar, såfremt der foreligger et klart defineret tab, og såfremt skadelidte formelt har anlagt erstatningssag mod Fællesskabet.

Sagsøgerne har til det tredje spørgsmål fra College van Beroep anført, at Domstolen i princippet allerede har besvaret det benægtende i sin dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1978, s. 1209).

Sagsøgerne gør i øvrigt gældende, at hovedsagen ikke i det væsentligste drejer sig om den skade, der på grund af anvendelsen af den ugyldige forordning til sidst ytrede sig ved en forhøjelse af priserne på de omhandlede produkter, men om en helt anden »individuel skade«, som sagsøgerne ikke på nogen måde har kunnet vælte over på sine kunder: administrations- og personaleomkostninger. På grund af sit usædvanlige omfang kan denne »individuelle skade« ikke betragtes som en normal forretningsrisiko, som enhver virksomhed må bære, og som efter Domstolens praksis vedrørende traktatens artikel 215 derfor skal bæres af virksomheden. For så vidt det er nødvendigt, tilføjer sagsøgerne, at denne »individuelle skade« skal bedømmes under hovedsagen og i medfør af national ret og ikke i henhold til traktatens artikel 215.

Sagsøgerne er af den opfattelse, at de principielt er beføjet til at anlægge et særskilt erstatningssøgsmål mod Fællesskabet i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, hvorved de henviser til Domstolens seneste domme angående denne bestemmelse.

4. Sagsøgerne har til det *fjerde præjudicielle spørgsmål* anført, at skadelidte kun kan få erstatning hos Fællesskabet og/eller den ansvarlige medlemsstat. De skadelidte kan vælge mellem at kræve erstatning for skaden enten hos Fælles-

skabet eller den pågældende medlemsstat, hvis og i det omfang der foreligger et retligt ansvar.

En medlemsstat kan imidlertid ikke være ansvarlig for skaden i medfør af traktatens artikel 215, men alene på grundlag af den nationale ret. Fællesskabet kan kun erklæres ansvarlig i medfør af traktatens artikel 215 under en særskilt sag. Et sådant erstatningskrav kan ikke fremsættes i en sag ved en national ret som i nærværende tilfælde.

Sagsøgernes opfattelse medfører, at sagsøgte i hovedsagen som berørte myndighed også er ansvarlig — udover den ved de anfægtede beslutninger forvoldte skade — for den skade, som følger af ugyldigheden af forordning nr. 563/76 og dens anvendelse. Den nationale domstol skal fastsætte omfanget af den »europæiske« skade ifølge national ret.

5. Som svar på det *femte præjudicielle spørgsmål* har sagsøgerne anført, at et solidarisk ansvar for Fællesskabet og en medlemsstat kan føre til, at en af disse, som har ydet skadelidte erstatning, gør ansvar gældende over for eller derpå anlægger sag for en del af erstatningen imod den anden ansvarlige i overensstemmelse med de almindelige principper i fællesskabsretten.

6. Sagsøgerne har til det *sjette præjudicielle spørgsmål* anført, at det fremgår af det foregående, at ansvaret for sagsøgte i hovedsagen for den »europæiske« skade og for den »nationale« skade, der er forvoldt ved anvendelsen af den ugyldige forordning og de anfægtede beslutninger, skal vurderes på grundlag af nederlandsk ret.

7. Efter sagsøgernes opfattelse er det *syvende spørgsmål* fra College van Beroep uden betydning.

Såfremt Domstolen skulle være af en anden mening, påpeger sagsøgerne, at en korrekt fortolkning af traktatens artikel 215 fører til, at hele den skade, skadelidte har lidt, principielt kommer i betragtning ved erstatningsfastsættelsen i det omfang, denne skade med rimelighed kunne forudses.

8. Sagsøgerne besvarer det *ottende præjudicielle spørgsmål* ved at anføre, at omkostningerne til advokatbistand skal fastsættes efter national ret og betragtes som et tab, for hvilket skadelidte principielt kan kræve erstatning, hvis og i det omfang disse omkostninger med rimelighed kan forudses.

Hvis Domstolen statuerer, at dette spørgsmål skal løses under anvendelse af fællesskabsretten, er sagsøgerne af den opfattelse, at omkostningerne til advokatbistand skal betragtes som et tab, for hvilket skadelidte principielt kan kræve erstatning i det omfang, denne skade med rimelighed kunne forudses.

B — Indlæg fra den nederlandske regering

1. Den nederlandske regering har gjort gældende, at det alene er Fællesskabet, der er ansvarlig for den skade, sagsøgerne har lidt derved, at de nederlandske myndigheder før 1. april 1976 har vedtaget nationale foranstaltninger i medfør af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 563/76. Det synspunkt, at de nationale myndigheder, der har til opgave at anvende en forordning, altid skal danne sig en mening vedrørende dens eventuelle ugyldighed før end dens gennemførelse, er uforenelig med det ved traktaten indførte institutionelle system og kan

give anledning til store praktiske vanskeligheder. Dette resultat fremgår af Domstolens dom af 7. februar 1973 i sag 39/72, Kommissionen mod Italien (Sml., s. 101).

Den nederlandske regering finder, at både Fællesskabet og medlemsstaterne, som anvender et sæt regler, der efterfølgende erklæres ugyldig, kun pådrager sig ansvar i det omfang, de åbenbart og groft har overskredet deres beføjelser. Regeringen henviser i denne forbindelse til Domstolens dom i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, HNL. Noget sådant foreligger ikke i nærværende sag.

2. Den nederlandske regering har dernæst anført, at det især er på det første trin i omsætningen af de produkter, som sagsøgerne forhandler, at forøgelsen af de byrder, som er medført ved forordning nr. 563/76, viser sig. Dette moment må tages med i betragtning ved skadens fastsættelse.

3. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at det *første præjudicielle spørgsmål* må besvares bekræftende. Af administrative grunde var det nemlig umuligt at dispensere fra kravet om sikkerhedsstillelse før den 1. april 1976.

Den nederlandske regering anfører, at for perioden efter 1. april 1976 er der i de omhandlede forordninger intet holdepunkt for, at medlemsstaterne under visse betingelser ikke var forpligtet til at gøre udstedelsen af et proteincertifikat afhængig af sikkerhedsstillelsen efter artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 563/76 eller af fremlæggelsen af det i nævnte forordnings artikel 6 omhandlede dokument.

4. Den nederlandske regering besvarer det *andet præjudicielle spørgsmål* på samme måde: der er intet moment i de omhandlede forordninger, der angiver, at medlemsstaterne under visse betingelser havde kompetence til at fritage sagsøgerne for de formaliteter, der i medfør af forordningen skulle opfyldes for at opnå proteincertifikatet.

C — Indlæg fra Rådet

1. Rådet finder, at det *første præjudicielle spørgsmål* skal besvares bekræftende.

2. Efter Rådets mening må det *andet præjudicielle spørgsmål* besvares benægtende, eftersom forordning nr. 463/76 ikke indeholder bestemmelse om, at medlemsstaterne kan fravige dennes bestemmelse.

3. Rådet er af den opfattelse, at de øvrige præjudicielle spørgsmål burde løses under et direkte søgsmål mod Fællesskabet eller dets organer i medfør af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, fremfor under en præjudiciel procedure.

D — Indlæg fra Kommissionen

1. Kommissionen har gjort gældende, at det *første præjudicielle spørgsmål* skal besvares bekræftende.

2. Svaret på det *andet præjudicielle spørgsmål* skal efter Kommissionens mening være benægtende, eftersom forordning nr. 563/76 ikke giver medlemsstaterne nogen virkelig skønsbeføjelse. En medlemsstat, som ønsker at undersøge gyldigheden af en forordning, må gøre det i overensstemmelse med den herom i traktaten fastsatte søgsmålsprocedure.

3. a. Kommissionen har til det *tredje præjudicielle spørgsmål* anført, at det fremgår af Domstolens dom i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, HNL, at Fællesskabet ikke i nærværende sag kan være direkte ansvarlig for den skade, som sagsøgerne i hovedsagen påstår at have lidt.

3. b. Ved besvarelsen af det tredje spørgsmål har Kommissionen endvidere givet udtryk for, hvorledes den mener, at den nationale ret bør afgøre de sager, der er anlagt ved den af sagsøgerne. Den påpeger først i denne sammenhæng, at sager om erstatning uden for kontraktforhold anlagt mod de nationale myndigheder, som skal have krænket fællesskabsbestemmelser, f.eks. ved at gennemføre en forordning, der efterfølgende erklæres ugyldig, skal anlægges ved de nationale retter. Traktatens artikel 215, stk. 2, bemyndiger nemlig alene Domstolen til at påkende erstatningssager, der er anlagt mod Fællesskabet for skader, der er forvoldt af dets institutioner eller dets ansatte. De nationale myndigheder udgør ikke en del af disse institutioner, selv ikke når de gennemfører fællesskabsforordninger.

Eftersom forordning nr. 563/76 ikke indrømmer de nationale myndigheder andet end en rent formel skønsbeføjelse, er det usandsynligt, at medlemsstaterne alene på grund af deres adfærd ved gennemførelsen og anvendelsen af forordningen kunne pådrage sig noget ansvar uden for kontraktforhold.

Når bortses fra disse materielle bemærkninger, finder Kommissionen, at de nationale myndigheder, der har til opgave at gennemføre og anvende forordninger både direkte og i sidste instans — det vil sige uden at kunne overvælte deres ansvar på Fællesskabet — principielt er ansvarlige for de skader uden for kontraktforhold, der er forvoldt ved deres egen adfærd: i alle tilfælde, hvor medlemsstaterne har fået visse beføjelser med henblik på iværksættelsen af fællesskabsregler, optræder de faktisk inden for rammerne af og i medfør af deres egen suverænitet snarere end som repræsentanter for Fællesskabet; Domstolen har bekræftet dette i sammenhæng med visse foranstaltninger, truffet af medlemsstaterne på Fællesskabets vegne, og som angik opkrævninger af Fællesskabets egne indtægter — f.eks. i dom af 25. oktober 1972, i sag 96/71, Haegeman mod Kommissionen (Sml., 1972, s. 269), præmisserne 5 til 7 — samt i sammenhæng med spørgsmålet om medlemsstaternes ansvar uden for kontraktforhold ved gennemførelse af en gyldig fællesskabsforordning — f.eks. i dom af 2. marts 1978, i de forenede sager 12, 18 og 21/77, Debayser m.fl. mod Kommissionen (Sml., s. 553). Det samme fremgår ligeledes af traktatens artikel 215, stk. 2 og 3, som ikke med ét ord nævner et sådant indirekte ansvar eller nævner Fællesskabets eventuelle regres mod medlemsstaterne eller omvendt.

Kommissionen har dernæst rejst følgende spørgsmål: såfremt en medlemsstat blev gjort ansvarlig for skader uden for kontraktforhold, der var forvoldt ved de foranstaltninger, som den havde truffet for at gennemføre en fællesskabsforordning, kunne denne omstændighed da have indflydelse på Kommissionens eventuelle ansvar? Svaret på dette spørgsmål er bekræftende, hvis f.eks. den ulovlige adfærd hos den medlemsstat, der har til opgave at gennemføre forordningen — især under hensyn til omfanget af den skønsbeføjelse, forordningen har indrømmet medlemsstaten, og alvoren af

parternes retsstridige adfærd — er af en sådan art, at medlemsstatens indgreb bryder årsagsforbindelsen mellem skaden og Fællesskabets ulovlige akt.

3. c) Kommissionen behandler herefter spørgsmålet, hvorledes virkningerne af en ugyldig forordning skal fjernes.

Den anfører i denne sammenhæng, at det følger af Domstolens faste praksis, f.eks. dom i sag 26/71, Haegeman, at søgsmål om tilbagesøgning af et bestemt beløb skal anlægges ved nationale retter. Tilbagesøgningssøgsmål går ud på annullation af en retsakt, der er udstedt med henblik på en umiddelbar gennemførelse af den forordning, der erklæres ugyldig. Sådanne retsakter, som er en direkte virkning af den annullerede forordning, falder ind unter traktatens artikel 174, stk. 2, som for øvrigt bemyndiger Domstolen til at angive de virkninger, der skal betragtes som bestående. Kommissionen finder, at det forholder sig på samme måde, når Domstolen erklærer en forordning for ugyldig under en procedure i henhold til traktatens artikel 177. Kommissionen påpeger, at en sådan ophævelse af en forordnings virkninger må ses adskilt fra erstatningssøgsmålet i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2.

Kravet om tilbagebetaling af en sikkerhed, i påkommende tilfælde af betaling af renter, samt kravet om frigivelse af en bankgaranti er søgsmål om tilbagesøgning. Spørgsmålet, om der er grund til at imødekomme sådanne krav, skal afgøres af den nationale domstol i overensstemmelse med national ret. Dette gælder bl.a. for spørgsmålet om søgsmålsfrister. Det tilkommer på samme måde den nationale domstol at afgøre, om tilbagesøgningskravet skal nægtes helt eller delvis, når det viser sig, at den virksomhed, som har stillet sikkerhed eller fået garanti, har overvæltet de hermed forbundne omkostninger på kunderne. I denne forbindelse kan den nationale domstol ikke desto mindre forelægge en præjudiciel anmodning for Domstolen, der ifølge traktatens artikel 174, stk. 2, er kompetent til at angive, hvilke af den annullerede forordnings virkninger der skal betragtes som bestående i medfør af fællesskabsretten.

Kommissionen anfører desuden, at kravet om hel eller delvis tilbagebetaling af det beløb, der er betalt ved købet af mælkepulver, er knyttet til spørgsmålet om gyldigheden eller opretholdelsen af de privatretlige aftaler, der er indgået som følge af og endog med henblik på gennemførelsen af en forordning, der efterfølgende erklæres ugyldig. Spørgsmålet, om og under hvilke betingelser en sådan aftale er helt ugyldig, retsvirkningerne af en sådan ugyldighed og endelig omfanget af disse virkninger — såfremt f.eks. det viser sig, at den pågældende virksomhed har væltet den skade, som den har lidt, over på sine kunder — er et spørgsmål, som det tilkommer den nationale domstol at afgøre i henhold til national ret, idet man dog kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål.

Hvis den nationale domstol ikke annullerer eller ophæver kontrakterne om køb af mælkepulver og derfor heller ikke bestemmer, at købsprisen skal tilbagebetales, kan der opstå det spørgsmål, om der kan kræves erstatning for opretholdelsen af de omhandlede kontrakter. Det er imidlertid ikke udelukket, at der også kan tages hensyn til en ekstra skade i tilfælde af annullation eller ophævelse af kontrakterne med en eventuel pligt til tilbagebetaling af købesummen. Sådanne erstatningssøgsmål skal i medfør af de ovenfor omtalte regler anlægges mod Fællesskabet, eller mod de nationale myndigheder, eller eventuelt mod begge i forening.

Kommissionen gør endelig gældende, at såfremt det drejer sig om virksomheder,

som har anmodet om et proteincertifikat, men hvis anmodning er blevet afvist, fordi de nægtede at stille sikkerhed eller købe mælkepulver, er der ikke tale om tilbagesøgning af et bestemt beløb, men om erstatning.

3. d) Kommissionen redegør dernæst for, hvordan de ovenfor formulerede retningslinjer bør anvendes på de af sagsøgerne indgivne krav.

Ifølge Kommissionen må krav om frigivelse af sikkerhed, af bankgarantier og om erstatning for administrationsomkostninger og hermed forbundne finansieringsudgifter fremsættes ved de nationale retter mod de nationale myndigheder.

Søgsmål om annullation eller ophævelse af købekontrakter og — i tilfælde af annullation eller ophævelse — søgsmål om hel eller delvis tilbagebetaling af købesummen og om betaling af hermed forbundne udgifter og omkostninger skal ligeledes anlægges ved de nationale retter mod de nationale myndigheder.

Søgsmål om erstatning i tilfælde af opretholdelse af kontrakterne eller om erstatning af skader forvoldt ved annullation eller ophævelse af disse kontrakter samt søgsmål om erstatning for skader, der er forvoldt på grund af afvisning af en anmodning om proteincertifikat, fordi der ikke er stillet sikkerhed eller indgået købekontrakt, skal anlægges ved Domstolen mod Fællesskabet og/eller ved de nationale retter mod de nationale myndigheder. De i nærværende tilfælde omhandlede krav kan imidlertid ikke efterkommes, dels fordi Fællesskabet ifølge Domstolen ikke har pådraget sig ansvar uden for kontraktforhold, dels fordi der, i hvert fald ifølge Kommissionen, heller ikke kan være tale om, at de nationale myndigheder i denne sag har pådraget sig ansvar uden for kontraktforhold.

Kommissionen foreslår endelig, at der gives College van Beroep det svar, at efter de almindelige principper i Fællesskabets retsorden kan søgsmål om tilbagesøgning, der er anlagt af den første køber af skummetmælkspulver, kun efterkommes, hvis det kan påvises, at hermed forbundne beløb, udgifter og/eller omkostninger ikke er blevet væltet over på senere købere. Den henviser i denne forbindelse til den ordning, der blev indført ved artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 749/76 af 31. marts 1976 om gennemførelsesbestemmelser til artikel 5 i forordning (EØF) nr. 563/76 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver (EFT L 86 af 1. 4. 1976, s. 50) vedrørende de i artikel 5 i forordning nr. 563/76 omhandlede kontrakter. Domstolen kan desuden gøre College van Beroep opmærksom på, at det ikke er muligt at efterkomme sager, der er anlagt af senere omsætningserhververe end den første køber. Dette følger af de samme grunde, som fremstillet af Domstolen i præmis 6 i dommen i de forenede sager 83 og 94/76 og 4, 15 og 40/77, HNL, der var erstatningssager anlagt mod Fællesskabet.

4. Som svar på det *fjerde og femte præjudicielle spørgsmål* har Kommissionen hovedsageligt henvist til sine bemærkninger vedrørende det tredje spørgsmål.

Den tilføjer, at det på grund af Fællesskabets institutionelle opbygning er umuligt at anerkende, at Fællesskabet og de nationale myndigheder kan hæfte solidarisk, hvor Fællesskabets og en medlemsstats eller en national myndigheds ansvar falder sammen.

Den anfører, at anvendelsen af de af den foreslåede regler næppe kan rejse vanskeligheder i denne sag, fordi det her ikke kan antages, at medlemsstaterne eller de berørte nationale myndigheder skulle

have pådraget sig ansvar ved anvendelsen af forordning nr. 563/76, der er erklæret ugyldig; det samme gælder for øvrigt om Fællesskabets ansvar.

5. Som svar på det *sjette og syvende præjudicielle spørgsmål* har Kommissionen ligeledes henvist til sine bemærkninger vedrørende de foregående spørgsmål.

Den tilføjer bl.a., at spørgsmålet, om de nationale myndigheder har pådraget sig ansvar, skal vurderes på grundlag af den nationale ret, der finder anvendelse på området. Nationale retter, der anmodes om at afgøre dette ansvarsspørgsmål, er imidlertid ofte nødt til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af de omhandlede fællesskabsbestemmelser. Thi for at vurdere ulovligheden af en national myndigheds akter er det ifølge Kommissionen ofte nødvendigt at kende den nøjagtige rækkevidde af de fællesskabsbestemmelser, hvis anvendelse har givet anledning til den konstaterede ulovlighed. Den nationale domstol kan ligeledes, når den konstaterer, at der foreligger de forskellige betingelser for, at det ved den nationale ret fastsatte ansvar består, have interesse i at erfare det omfang, i hvilket Fællesskabet kan holdes ansvarligt for den forvoldte skade.

6. Endelig skal det *ottende præjudicielle spørgsmål* ifølge Kommissionen afgøres af den nationale domstol i overensstemmelse med national ret.

III — Mundtlige forhandlinger

1. I retsmødet den 30. november 1978 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne, repræsenteret af B. H. ter Kuile, af sagsøgte, repræsenteret af A. W. P. Helmstrijd, af Rådet, repræsenteret af A. Brautigam, medlem af dets juridiske tjeneste som befuldmægtiget, og af Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent J. H. J. Bourgeois som befuldmægtiget, bistået af professor W. van Gerven.

2. *Granaria* har til det fjerde præjudicielle spørgsmål især gjort gældende, at solidarisk hæftelse for en medlemsstat og Fællesskabet forudsætter, at ansvaret er pådraget i medfør af samme retsorden. Denne retsorden kan kun være fællesskabsretten. Ansvar ifølge national ret og fællesskabsretten, to forskellige retsordener, medfører ikke solidarisk hæftelse.

Granaria har til det femte præjudicielle spørgsmål anført, at et erstatningssøgsmål i princippet forekommer muligt, hvor der foreligger sammenfald af ansvar ifølge en enkelt retsorden, men ikke ifølge to forskellige retsordener.

Vedrørende det sjette præjudicielle spørgsmål gør Granaria den tilføjelse til sine skriftlige indlæg, at selv om den nationale ret kan gå ud fra fællesskabsretten, når den dømmer en medlemsstat til at yde erstatning for en skade, kan den ikke træffe afgørelse på grundlag af artikel 215, fordi denne bestemmelse udtrykkelig angår Fællesskabets ansvar og følgerne af dette.

3. *Hoofdproduktschaap* har, for så vidt angår de to første præjudicielle spørgsmål, sluttet sig til Rådet og Kommissionens indlæg. Hoofdproduktschaap er af den opfattelse, at de øvrige spørgsmål er uden betydning.

4. *Rådet* har sluttet sig til den nederlandske regerings og Kommissionens

indlæg vedrørende det tredje, fjerde, femte, sjette, syvende og ottende spørgsmål, som det ikke har taget stilling til i sine skriftlige indlæg.

5. Domstolen opfordrede *Kommissionen* til at fremkomme med nærmere oplysninger vedrørende de konsekvenser, som man har draget i medlemsstaterne af Domstolens domme af 5. juli 1977 i sagerne 114/76, Bela-Mühle mod Grows-Farm; 116/76, Granaria BV mod Hoofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten; 119 og 120/76, Ölmühle Hamburg AG mod Hauptzollamt Hamburg-Waltershof og Kurt A. Becher mod Hauptzollamt Bremen-Nord (Sml. ss. 1211, 1247 og 1269) og af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, HNL mod Rådet og Kommissionen (Sml. s. 1209), især vedrørende sager, der eventuelt er anlagt med henblik på tilbagebetaling af beløb, der er erlagt i medfør af den ordning, der er indført ved forordning nr. 563/76.

Kommissionen svarede, at bortset fra den nærværende sag var der kun anlagt sager i Tyskland, hvor der verserede fem. De drejede sig om det af administrationen meddelte afslag på krav om tilbagebetaling af sikkerhed. Afslagene er begrundet med, at de pågældende importører har kunnet overvælte byrden på deres købere. Endvidere er der tale om afslag på at udstede proteincertifikatet. Der er indgivet omkring 2 000 klager til den tyske administration; behandlingen af disse klager er udsat, mens man venter på udfaldet af de fem ovenfor nævnte sager.

I Forbundsrepublikken er der desuden blevet fremsat et krav på 2,9 millioner DM over for administrationen, formuleret som et krav om godtgørelse for forskellen mellem købsprisen for skummetmælkspulver og den normale værdi for importeret foder. Den tyske administration har afvist dette krav, og Kommissionen regner med, at der i nærmeste fremtid vil blive anlagt sag i denne anledning.

I Belgien har administrationen afvist to krav om tilbagebetaling af sikkerheden.

I Danmark er der ikke stillet noget krav til forvaltningen om tilbagebetaling af sikkerhed.

I Frankrig har det vakt protester, at sikkerheden ikke tilbagebetales.

I Irland er et krav om tilbagebetaling af sikkerheden afvist med den begrundelse, at den pågældende importør havde overvæltet byrden på sine købere.

I Italien er der indgivet et krav om tilbagebetaling af en sikkerhed, som endnu ikke er erklæret for forfalden på grund af visse manglende formaliteter.

I Nederlandene er der sendt breve til administrationen, der pålægger staten ansvaret for de skader, der er opstået ved den forordning, der er erklæret ugyldig. Disse breve har ikke fået følger.

Det forenede Kongerige har i modsætning til de andre medlemsstater tilbagebetalt de forfaldne sikkerhedsbeløb.

6. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. januar 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 31. marts 1978, indgået til Domstolens justitskontor den 27. april s.å., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af forskellige bestemmelser i fællesskabsretten, særligt med henblik på ansvaret for skade forvoldt ved generelle retsakter, der er erklæret ugyldige;

2 disse spørgsmål er stillet under en mellem en foderimporterende virksomhed, sagsøgerne i hovedsagen, og den kompetente nederlandske myndighed, sagsøgte i hovedsagen, verserende sag angående erstatning for den skade, som sagsøgerne hævder at have lidt på grund af en afgørelse, sagsøgte har truffet i medfør af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes til foder (EFT L 67 af 15. 3. 1976, s. 18), idet denne forordning siden er erklæret ugyldig ved Domstolens dom af 5. juli 1977 i sag 116/76, Granaria mod Hoofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten (Sml., s. 1247).

Vedrørende det første spørgsmål

3 Det første spørgsmål er i det væsentlige, om den nationale forvaltningsmyndighed var forpligtet til at afslå at udstede et »proteincertifikat« i medfør af forordning nr. 563/76 til alle, som ikke opfyldte de i forordningen stillede betingelser, så længe denne ikke var erklæret ugyldig.

4 Enhver forordning, der er udstedt i medfør af traktaten, må formodes at være gyldig, indtil en kompetent domstol har fastslået, at den er ugyldig;

denne gyldighedsformodning følger dels af traktatens artikler 173, 174 og 184, hvorefter Domstolen er enekompetent til at prøve forordningers lovlighed og i påkommende tilfælde fastsætte virkningerne af en annullation, dels af artikel 177, hvorefter Domstolen er beføjet til at udtale sig som sidste instans om forordningers gyldighed, såfremt disse anfægtes ved en national ret;

5 det følger således af den ved traktaten indførte lovgivende og dømmende ordning, at selv om Fællesskabets legalitetsprincip indebærer, at de retsundergivne kan anfægte forordningers gyldighed ad rettens vej, medfører dette princip også, at alle Fællesskabets retssubjekter er forpligtet til at anerkende, at forordninger i fuldt omfang er gyldige, indtil deres ugyldighed er fastslået af en kompetent domstol;

6 det første spørgsmål vil derfor være at besvare således, at så længe forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 ikke var erklæret ugyldig i henhold til traktaten, var de nationale myndigheder, der havde til opgave at gennemføre den, forpligtet til at afslå at udstede det i forordningen omhandlede »proteincertifikat« til alle, som ikke opfyldte de foreskrevne betingelser.

Vedrørende det andet spørgsmål

7 Det andet spørgsmål er i det væsentlige, om traktaten og de principper, der ligger til grund for denne, medfører, at de kompetente myndigheder var berøjede til at fritage en andrager for de betingelser, der i medfør af forordning nr. 563/76 fordredes opfyldt for udstedelse af et »proteincertifikat«;

8 dette spørgsmål kan kun besvares benægtende, eftersom forordningen ikke indeholdt nogen udtrykkelig bestemmelse, der tillod at gøre undtagelser fra disse betingelser, og eftersom der i nærværende tilfælde ikke forelå noget fællesskabsretligt princip af højere gyldighed, som de nationale myndigheder kunne henvise til som støtte for at fortolke forordningen i en anden retning.

Vedrørende det tredje spørgsmål

9 Det tredje spørgsmål er i det væsentlige, om traktatens artikel 215, stk. 2, skal fortolkes således, at Fællesskabet ved at udstede forordning nr. 563/76 har pådraget sig ansvar direkte over for personer, som anfører at have lidt et tab på grund af det forhold alene, at de nationale myndigheder har anvendt forordningen.

10 Domstolen har i dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76 og 4, 15 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen (Sml., s. 1209),

udtalt, at det ikke er tilstrækkeligt til, at Fællesskabet ifalder ansvar i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, at forordning nr. 563/76 er ugyldig;

efter denne henvisning er det derfor ufornødent, at Domstolen besvarer spørgsmålet, så meget mere som et spørgsmål vedrørende anvendelsen af artikel 215, stk. 2, ikke kan afgøres inden for rammerne af en procedure i medfør af traktatens artikel 177.

Vedrørende det fjerde og femte spørgsmål

11 Det fjerde og femte spørgsmål, der kun er stillet, såfremt det tredje spørgsmål måtte blive besvaret bekræftende, er derfor blevet uden genstand.

Vedrørende det sjette spørgsmål

12 Det sjette spørgsmål er i det væsentlige, om den nationale ret skal anvende traktatens artikel 215, stk. 2, eller udelukkende national nederlandsk ret, såfremt det er den nationale ret, der skal afgøre, om den nationale myndighed eventuelt har pådraget sig ansvar.

13 Traktatens artikel 215, stk. 2, vedrører kun Fællesskabets ansvar for skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv, hvilket udelukker et eventuelt ansvar for medlemsstaterne og deres embedsmænd;

14 spørgsmålet, om Fællesskabet har pådraget sig ansvar i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, henhører under Domstolens kompetence i henhold til artikel 178, hvilket udelukker, at nogen national domstol kan have kompetence i dette spørgsmål;

spørgsmålet, om en national myndighed skal erstatte skader, som medlemsstaternes organer og embedsmænd har forvoldt private ved anvendelse af fællesskabsretten, det være sig ved en krænkelse af fællesskabsretten eller ved en handling eller undladelse i strid med den nationale ret, er ikke omfattet af traktatens artikel 215, stk. 2, men skal bedømmes af de nationale domstole på grundlag af den pågældende medlemsstats nationale ret.

Vedrørende det syvende og ottende spørgsmål

15 Disse spørgsmål omhandler problemet, om den nationale ret eventuelt skal anvende traktatens artikel 215, stk. 2;

16 det fremgår af det anførte, at Domstolen er enekompetent til at anvende denne bestemmelse, hvilket udelukker, at de nationale retter kan have kompetence i så henseende;

disse spørgsmål er derfor uden genstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

17 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 31. marts 1978, for ret:

1) **Så længe forordning nr. 563/78 af 15. marts 1976 ikke var erklæret ugyldig i henhold til traktaten, var de nationale myndigheder, der havde til opgave at gennemføre den, forpligtet til at afslå at udstede det i forordningen omhandlede »proteincertifikat« til alle, som ikke opfyldte de foreskrevne betingelser.**

2) **Da forordningen ikke indeholdt en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse, kunne de nationale myndigheder ikke fritage for forordningens betingelser.**

3) **Spørgsmålet, om en national myndighed skal erstatte skader, som medlemsstaternes organer og embedsmænd har forvoldt private ved anvendelse af fællesskabsretten, det være sig ved en krænkelse af fællesskabsretten eller ved en handling eller undladelse i strid med den nationale ret, er ikke omfattet af traktatens artikel 215, stk. 2, men skal bedømmes af de nationale domstole på grundlag af den pågældende medlemsstats nationale ret.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 23. JANUAR 1979 [1]

Høje Ret.

1. For anden gang under de sager, firma Granaria har anlagt mod det nederlandske interventionsorgan for landbrugsprodukter, »Hoofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten«, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven (særlig appelret med kompetence i sager mellem private og organer under den offentligretlige erhvervsstyring), forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, som forøger antallet af de problemer, der er blevet skabt ved anvendelsen af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes til foder. Domstolen vil huske, at den foregående præjudicielle anmodning om fortolkning blev behandlet i sag 116/76, som endte med dom af 5. juli 1977 (Sml. 1977, s. 1247), hvorved forordningen blev erklæret ugyldig. Som følge af denne dom nedlagde firma Granaria påstand om annullation af de foranstalt-

1 — Oversat fra italiensk.