rer og følgelig, at enhver forskelsbehandling udelukkes.

Under denne synsvinkel kan den fælles markedsordnings forskellige elementer, beskyttelsesforanstaltninger, støtte m.m. kun differentieres regionalt eller under hensyn til andre produktions- og forbrugsbetingelser på grundlag af objektive kriterier, der sikrer de involverede en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper, uden at der sondres mellem medlemsstaternes territorier. Hvis imidlertid en fælles markedsordning ved sin begyndelse frembyder mangler, der kan bringe markedets stabilitet i en del af Fællesskabet i fare, har de ansvarlige institutioner, da det påhviler dem at finde frem til årsagerne til sådanne vanskeligheder og snarest muligt at tilpasse forordningerne om den fælles markedsordning for at afhjælpe de mangler, der har vist sig, kompetence til at træffe foreløbige foranstaltninger, der begrænser sig til markederne i de af medlemsstaterne, der i særlig grad er berørt.

Den trufne foranstaltning kan miste sin foreløbige karakter, så snart den bevirker, at en medlemsstats erhvervsvirksomheder vedvarende udelukkes fra den fælles markedsordning, men i betragtning af arten af de problemer, der skulle løses, har Rådet respekteret disse foranstaltningers foreløbige karakter ved ikke at forlænge dem ud over høståret 1973/74.

I sag nr. 153/73,

HOLTZ & WILLEMSEN, GMBH, Krefeld-Uerdingen (forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret af direktørerne Helmut Reffelt og Manfred Leser, med advokatfirmaet Modest, Hamburg, som procesfuldmægtige og med valgt adresse i Luxembourg hos stævningsmand, advokat Félicien Jansen, 21, rue Aldringen,

som sagsøger,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, professor Daniel Vignes som befuldmægtiget, bistået af advokat Hans-Jürgen Rabe, med valgt adresse i Luxembourg hos J. N. van den Houten, direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske afdeling, 2, place de Metz,

og

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Peter Kalbe som befuldmægtiget, med valgt adresse i Luxem-

bourg hos Kommissionens juridiske rådgiver, Pierre Lamoureux, 4, boulevard Royal,

som sagsøgte,

angående et krav på skadeserstatning i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A. M. Donner og M. Sørensen, dommerne R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (refererende), og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes anbringender under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 (EFT-specialudgave 1965-1966, s. 193; original reference JO nr. L 172 af 30. september 1966, s. 3025) om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer har siden den 1. juli 1967 været gældende for raps, rybs og heraf fremstillede olier, der er denne sags genstand.

De oliemøller, der anvender raps, som er dyrket inden for Fællesskabet, modtager et tilskud, der sætter dem i stand til at holde en produktionspris på niveau med verdensmarkedsprisen. Hvert år fastsætter Rådet en indikativpris, en basisinterventionspris, der er lidt lavere, og en række afledede interventionspriser, hvis størrelse varierer for de forskellige interventionscentrer. Basisinterventionsprisen gælder for zonen med det største overskud (Châteauroux). De afledede interventionspriser fastsættes som en funktion af afstanden mellem denne zone og de andre interventionscentre, idet der i basisinterventionsprisen er medregnet transportomkostninger. Tilskuddet svarer til forskellen mellem indikativprisen og verdensmarkedsprisen. I betragtning

af, at interventionspriserne er lavere end indikativprisen, og eftersom producenterne sælger rapsen til en pris, der ligger mellem interventionsprisen og indikativprisen, er det fordelagtigt at købe og at forarbejde raps, der er dyrket inden for Fællesskabet.

Straks da denne markedsordning for raps, rybs og heraf fremstillede olier trådte i kraft, henvendte den italienske regering sig den 12. august 1967 til Kommissionen for at oplyse den om, at der var opstået vanskeligheder ved anvendelsen af »fedtstofbasisforordningen«, og for at anmode om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger som hastesag i medfør af EØF-traktatens artikel 226. Da Kommissionen ikke straks svarede, lukkede Italien midlertidigt for import af raps- og rybsolie fra EØF med den begrundelse, at de italienske oliemøller, der ligger langt fra hovedproduktionsområderne, ikke var i stand til at klare sig i konkurrencen, eftersom deres omkostninger ved forsyning af virksomhederne med rapsfrø dyrket i Frankrig og Tyskland oversteg omkostningerne ved transport af raps- og rybsolie fra disse lande til Italien.

Den 11. oktober 1967 meddelte Kommissionen afslag på den italienske ansøgning med den begrundelse, at det efter de foreliggende omstændigheder var umuligt at afgøre, om der forelå aktuel eller truende tilbagegang i de italienske oliemøllers produkten. Kommissionen gjorde opmærksom på, at den havde forelagt Rådet et forslag om inden for rammerne af den fælles markedsordning for fedtstoffer at træffe passende »overgangsforanstaltninger«, der gav de italienske oliemøller en »yderligere tilpasningsfrist«.

Derefter traf Rådet ved forordning nr. 876/67 af 20. november 1967 (JO nr. L 281 af 21. november 1967, s. 7) bestemmelse om, at der for produktionsåret 1967/68 skulle ydes en ekstra støtte til raps- og rybsfrø forarbejdet i Italien. Denne støtteperiode er senere blevet forlænget, sidst ved Rådets forordning nr. 1336/72 af 27. juni 1972 (EFT-specialudgave 1972 (II), s. 568; original reference JO nr. L 147 af 29. juni 1972, s. 7) for produktionsåret 1972/73 og ved Rådets forordning nr. 1357/73 af 15. maj 1973 (EFT nr. L 141 af 28. maj 1973, s. 30) for produktionsåret 1973/74.

De vigtigste dyrkningsområder for raps i Fællesskabet var i produktionsåret 1970 til 1971:

Slesvig-Holsten: 106 000 tons, Nedersaksen: 28 000 tons, Bayern: 18 100 tons, Nord- og Midtfrankrig: over 300 000 tons, Provence: ca 50 000 tons, Garonne: ca 70 000 tons.

For de italienske oliemøller er det nærmeste dyrkningsområde Provence og for sagsøgeren Nordfrankrig.

2. Sagsøgeren, der driver en oliemølle i Krefeld-Uerdingen i delstaten Nordrhein-Westfalen, hvor man bl.a. fremstiller raps- og rybsolie, anser det, at der kun ydes ekstra støtte til raps- og rybsfrø dyrket i Fællesskabet og forarbejdet i italienske oliemøller, for en krænkelse af EØF-traktaten, særligt af forbudet mod forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet (traktatens artikel 7, stk. 1). Sagsøgeren er videre af den opfattelse, at denne forskelsbehandling skyldes en administrativ fejl begået af de organer, der har til opgave at udfærdige og udstede fællesskabsforordningerne, hvorved der er forvoldt en skade, der berettiger sagsøgeren til erstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2.

Den 29. januar 1973 skrev sagsøgeren til Rådet og opfordrede det til i henhold til traktatens artikel 175, stk. 2 at udstede en forordning om en ekstra støtte på 0,60 RE pr. 100 kg raps- og rybsfrø forarbejdet af oliemøller i en tilsvarende situation som sagsøgerens. Samtidig tilskrev sagsøgeren Kommissionen og bad den om at gøre brug af det lovgivningsinitiativ, som den besidder, og forelægge Rådet et forslag i nævnte øjemed. Kommissionen besvarede denne anmodning den 8. marts 1973 og forsikrede, at spørgsmålet ville blive underkastet en grundig undersøgelse af dens administrative tjeneste. I et brev dateret den 23. marts 1973 oplyste Kommissionen, at

den ikke mente, at de førnævnte forordninger stred mod traktaten om oprettelse af EØF.

Sagsøgeren anlagde herefter den 16. maj 1973 et passivitetssøgsmål ved Domstolen med henblik på at få Rådet tilpligtet at udstede en forordning, der ikke indebærer forskelsbehandling, og som for fremtiden også skal finde anvendelse på oliemøller, der som sagsøgerens ligger i delstaten Nordrhein-Westfalen. Dette søgsmål blev afvist ved Domstolens dom af 15. januar 1974.

Genstanden for nærværende erstatningssøgsmål, anlagt den 24. juni 1973 er en anden: her fremsættes der krav om erstatning for den skade, som sagsøgte har lidt på grund af diskriminerende forordninger. Sagsøgeren er faktisk blevet unddraget en støtte, som kun oliemøller, der ligger i Italien, har ret til, men som ifølge sagsøgeren samtlige oliemøller i Fællesskabet burde nyde godt af med afstanden til produktionsstedet som eneste tildelingskriterium.

3. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

II — Parternes påstande

1. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

a) de sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren 735 924 DM som skadeserstatning;

b) de sagsøgte tilpligtes at bære sagens omkostninger.

2. Rådet for De europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstand:

a) sagen afvises;

b) sagsøger tilpligtes at bære sagens omkostninger.

3. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstand:

a) de sagsøgte frifindes;

b) sagsøgeren tilpligtes at bære sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anførsler

A — Faktiske omstændigheder

Sagsøgeren har anført, at den ekstra støtte til frø høstet i Fællesskabet og forarbejdet i Italien ikke, selv om markedet for fedtstoffer er underkastet forordning nr. 136/66, harmonerer med denne ordnings almindelige regler.

Rådet har svaret, at markedsordningen i denne sektor tværtimod både som følge af Fællesskabets afhængighed af verdensmarkedet for fedtstoffer og som følge af den anselige betydning, visse produktionsområder for olieholdige frø har, adskiller sig fra andre markedsordninger derved, at der er indført ikke blot et importafgiftssystem ved grænsen, men støtteforanstaltninger, hvorved der tildeles en basisstøtte som kompensation for forskellen mellem Fællesskabets indikativpris og verdensmarkedsprisen og desuden en ekstra støtte for frø høstet i Fællesskabet og forædlet i Italien.

Indførelsen af denne ekstra støtte skyldes, at der for fedtstofmarkedet i modsætning til de andre markedsordninger ikke var fastsat nogen overgangsordning, og at der næsten med det samme i Italien opstod sådanne vanskeligheder, som lod frygte, at dette marked ville blive oversvømmet med olie forædlet i Frankrig. I øvrigt har sagsøgeren selv anerkendt nødvendigheden af at afhjælpe de vanskeligheder, de italienske oliemøller var stødt på.

Selv om Kommissionens rådgivende komité for fedtstoffer har anført, at disse foranstaltninger ikke fortsat udelukkende kan forbeholdes italienske oliemøller, men må tildeles samtlige oliemøller i

Fællesskabet, har udvalgets drøftelser dog vist, at det er vanskeligt at ændre systemet, at de italienske oliemøller ikke har lidt noget reelt tab, og at den ekstra støtte ikke har været for stor, eftersom den kun har sat de italienske oliemøller i stand til at eksportere en ringe mængde olie.

Protesten retter sig altså kun mod den ekstra støttes formelle og »åbenbart diskriminerende« karakter, der indebærer en i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, selv om det ikke er godtgjort, at støtten har haft uheldige virkninger for ikke-italienske oliemøller.

Sagsøgeren har svaret, at Rådet, idet det som et grundlæggende led i markedsordningerne inden for fedtstofsektoren har indført en ekstra støtte til de italienske oliemøller, har handlet i strid med basisforordningen nr. 136/66, som kun undtagelsesvis hjemler ret til en sådan efter nationale kriterier tildelt støtte til olie af druekerner og hørfrø. Det var den italienske regerings traktatstridige stop for import af raps- og rybsolie, der fik Fællesskabets institutioner til at yde den omtvistede støtte. I øvrigt findes der ikke i dag nogen grundstøtte for raps, hvorimod den ekstra støtte til de italienske oliemøller stadig udbetales.

At der ikke findes nogen overgangsordning kan ikke i sig selv berettige, at en diskriminerende lovgivning forlænges i otte på hinanden følgende produktionsår. Da Kommissionen afviste den i medfør af EØF-traktatens artikel 226 forelagte begæring om beskyttelse, skønnede den, at de italienske oliemøllers vanskeligheder ikke var tilstrækkeligt alvorlige. I sit svarskrift har Rådet heller ikke anført sådanne vanskeligheder, men blot udtrykt »frygt« for, at de skulle opstå.

Sagsøgeren har aldrig medgivet, at det skulle være nødvendigt at træffe specielle foranstaltninger til fordel for italienske oliemøller. Disses vanskeligheder, der skyldes deres beliggenhed langt fra produktionsområderne, kan kun berettige til generelle foranstaltninger, hvorved der ydes en ekstra støtte til fordel for oliemøller, der ligger langt fra disse områder.

Endelig fremgår det af referatet af de mundtlige forhandlinger i Kommissionens rådgivende udvalg for fedtstoffer, at alle parter har udtrykt forbehold over for de diskriminerende foranstaltninger, der blev truffet til fordel for Italien. Kommissionen selv har ved flere lejligheder udtrykt ønske om, at den ekstra støtte ophæves, idet den ikke har været uvidende om den forskelsbehandling, der herved sker.

B — Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

Sagsøgeren har anført, at den omstændighed, at Rådets forordninger er årsag til den lidte skade, ikke er en hindring for sagens antagelse til realitetsbehandling. Artikel 215, stk. 2, der bestemmer, at Fællesskabet i overensstemmelse med almindelige grundsætninger i medlemsstaternes retssystemer skal erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv, skelner ikke mellem forskellige typer af fællesskabsakter. Efter medlemsstaternes retssystemer tilstedes søgsmål grundet på administrationens ansvar for generelle retsakter.

For det andet kan den omstændighed, at den omstridte støtte endnu ikke er blevet erklæret retstridig, heller ikke hindre, at erstatningssøgsmålet tages under realitetsbehandling. I øvrigt sigtede det passivitetssøgsmål, der tidligere var anlagt, ikke på en annullation af de forordninger, der indførte den ekstra støtte, men på anvendelse af en analog, ikke-diskriminerende lovgivning på visse oliemøller.

Endelig er erstatningssøgsmålet ikke et forklædt annullationssøgsmål. Det kan ikke i sig selv skabe nogen virkning for fremtiden. Der kan heller ikke gyldigt uddrages indirekte virkninger heraf, uden at dette ville støde mod det retsværn, der er stadfæstet i traktatens artikel 215, stk. 2.

Rådet har svaret, at et erstatningssøgsmål må afvises, når det reelt tilsigter en ændring eller en udvidelse af en fællesskabsretlig lovgivning, som sagsøgeren ikke kan anfægte hverken i medfør af traktatens artikel 173 eller i medfør af artikel 175. Ganske vist har Domstolen ikke sluttet sig til denne opfattelse hverken i sag nr. 5/71, »Zuckerfabrik Schöppenstedt«, i sag nr. 4/69, »Lütticke«, eller i sagerne nr. 9/71 og 11/71 »Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit« og »Grands moulins de Paris«, hvor de pågældende sagsøgere havde sat spørgsmålstegn ved visse generelle retsakter, som de anså for behæftede med fejl. I nærværende tilfælde drejer det sig imidlertid tværtimod om en general retsakt, hvis hjemmel og overensstemmelse med traktaten eller basisforordningen nr. 130/66 udtrykkeligt er blevet erkendt af sagsøgeren.

I øvrigt kan Fællesskabet ikke gøres ansvarligt for generelle og abstrakte retsakter, altså for lovgivningsakternes vedkommende forordninger, når de ikke direkte og individuelt vedrører sagsøgerne. Et erstatningssøgsmål, der vedrører de finansielle følger af sådanne normative retsakter, kan ikke tages under realitetsbehandling, eftersom de anfægtede akter ikke direkte berører sagsøgeren eller bevirker, at han lider et specielt tab, hvilket må være betingelserne for at statuere ansvar.

Sagsøgeren har svaret, at firmaet på intet tidspunkt udtrykkeligt har medgivet, at de omstridte forordninger skulle være i overensstemmelse med markedsordningen for fedtstoffer. Sagsøgeren har kun anerkendt, at oliemøllernes afstand fra produktionsområderne udgør et vigtigt kriterium for tildeling af en ekstra støtte. Den tilstrækkeligt kvalificerede krænkelse af en retsregel af højere gyldighed er ikke en betingelse for, at et søgsmål kan tages under realitetsbehandling, men en betingelse for, at det har fornødent grundlag, således som det fremgår af placeringen i den førnævnte dom nr. 5/71 af den præmis, der bekræfter denne grundsætning. I øvrigt har generaladvokat Roemer i sit forslag til afgørelse i de forenede sager nr. 63 til 69/72, »Werhahn«, understreget, at det er tilstrækkeligt at anføre, at forbudet mod forskelsbehandling er blevet krænket, for at en sag kan anlægges. Dette er netop det klagepunkt, som sagsøgeren har fremført i nærværende sag.

C — Vedrørende realiteten

a) Den ekstra støttes ulovlighed og diskriminerende karakter

Sagsøgeren mener, at det, når forordningen indrømmer en ekstra støtte udelukkende til de italienske oliemøller, er en krænkelse af EØF-traktatens artikel 7, der forbyder enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling.

Ifølge *Rådet* har sagsøgeren misforstået betydningen af forbudet mod enhver forskelsbehandling i henhold til artikel 7, som reelt ikke aktualisere, før en ulige behandling konstituerer en materiel forskelsbehandling.

I øvrigt har sagsøgeren ikke været i stand til at føre det mindste bevis for, at Rådet skulle have gjort sig skyldig i en »tilstrækkeligt kvalificeret« krænkelse af en retsregel af højere gyldighed til beskyttelse af private. Til begrundelse af sin opfattelse har sagsøgeren anført, at det eneste grundlag for tildeling af en ekstra støtte skal søges i oliemøllernes afstand fra produktionsområderne, og at sagsøgeren således bør kunne nyde samme behandling som de italienske oliemøller, idet sagsøgeren befinder sig lige så langt fra Fællesskabets produktionsområder som disse sidste. Det er dog ikke tilstrækkeligt alene at henvise til kriteriet, afstanden fra produktionsområderne, for at godtgøre, at sagsøgeren befinder sig i samme situation som de italienske oliemøller.

De vanskeligheder, som de italienske oliemøller har med deres forsyning af raps og rybs til konkurrencedygtige priser, er ikke opstået og erkendt, før den fælles markedsordning for fedtstoffer

trådte i kraft og foranledigede Fællesskabet til øjeblikkeligt at træffe udbedringsforanstaltninger. Kommissionens nægtelse af at træffe en beslutning i medfør af EØF-traktatens artikel 226 skulle på ingen måde tydes sådan, at der ikke var vanskeligheder, idet afslaget på begæringen skyldtes, at der allerede var truffet bestemmelse om ydelse af en ekstra støtte til de italienske oliemøller.

Såfremt forordning nr. 876/67 skulle have medført skadevirkninger for sagsøgeren, er der ikke tale om et »odiøst tilfælde« eller om en »alvorlig forskelsbehandling«, som påberåbt af generaladvokat Roemer i forslaget til afgørelse i de forenede sager nr. 63 til 69/72. I det højeste har det sagsøgende firma ikke opnået fordele, som det — ifølge eget udsagn — burde have fået tildelt. Man kunne imidlertid kræve, at sagsøgeren gav afkald på disse fordele af hensyn til virkeliggørelsen af Fællesskabets mål, idet det aldrig er blevet hævdet, at de tyske oliemøller har haft lignende vanskeligheder som dem, de italienske oliemøller så tydeligt er stødt på.

Ifølge *Kommissionen* foreligger der i medfør af artikel 215, stk. 2 kun et krav på erstatning, såfremt Det europæiske økonomiske Fællesskabs institutioner inden for rammerne af deres ansvar uden for kontraktsforhold og deres selvstændige virksomheder som følge af en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler dem over for sagsøgeren, og hvis dette ved en normal årsagsforbindelse forvolder sagsøgeren et betydeligt økonomisk tab, der nøje svarer til det fremsatte krav.

In henhold til artikel 1 jf. artikel 3, stk. 2 i forordning nr. 876/67 betales den ekstra støtte uden nationale hensyn til den, der i en oliemølle, der ligger på italiensk område, forarbejder frø dyrket i Fællesskabet. Således kan støtten også tildeles tyske firmaer, der forarbejder frø i Italien.

Det særlige forbud i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3 mod enhver forskelsbehandling udgør en begrænsning, der først finder anvendelse, når overgangsperioden i henhold til artikel 8 er afsluttet, dvs. den 31. december 1969. Den ekstra støtte er reelt et overgangsfænomen. I modsætning til de foranstaltninger, der er truffet i andre landbrugssektorer, har sigtet med basisforordningen nr. 136/66 været, at der umiddelbart skulle oprettes en fælles prisordning uden særlige overgangsbestemmelser. Den øjeblikkelige anvendelse af en så streng regel skadede de italienske oliemøllers konkurrenceevne, et forhold man senere rådede bod på ved at tildele dem den ekstra støtte. I øvrigt svarer en sådan absolut udelukkelse af overgangsforanstaltninger ikke til formålet med artikel 40, stk. 3.

Selv om man måtte betragte den gældende støtteordning som en forskelsbehandling, kan sagsøgeren ikke uden videre til støtte for sit erstatningskrav med føje påberåbe sig en krænkelse af artikel 40, stk. 3 før 1. januar 1970.

Kun en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse kan danne grundlag for en erstatningssag i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2. Faktisk forudsætter lovgivers regelskabende virksomhed vedrørende markedsordningerne, at han råder over vide skønsmæssige beføjelser, og at han er berettiget og forpligtet til at prioritere og give visse interesser fortrin for andre.

I den førnævnte dom 5/71 har Domstolen fastslået, at der kun foreligger forskelsbehandling, når en retsregel af højere gyldighed til beskyttelse af private overtrædes, dvs. når grænserne for skønnet overskrides. Denne forskelsbehandling skal være blottet for enhver berettigelse i sin faktiske sammenhæng og uden mening set fra en hensigtsmæssighedsbetragtning. Det må altså konstateres, om sagsøgeren har været udsat for en forskelsbehandling fra 1970 til 1972, og i den forbindelse havde det været ønskeligt, om sagsøgeren havde støttet sine søgsmålsgrunde og anbringender med beviser.

Der foreligger forskelsbehandling i den i artikel 40, stk. 3 forudsatte betydning, såfremt Fællesskabets lovgiver materielt

og ikke blot formelt har udstedt forskellige forskrifter for situationer, som i faktisk henseende er identiske, eller såfremt han har anvendt de samme regler på forskellige faktiske situationer. Sagsøgeren føler sig på denne måde forfordelt i forhold til tredjemænd, uden at denne forskel i behandlingen retfærdiggøres af objektive forskelle af nogen betydning.

Sagsøgeren har repliceret, at Kommissionens indvending, hvorefter den ekstra støtte uden nogen i nationaliteten begrundet forskelsbehandling udbetales til den, der forarbejder frø i en oliemølle, der ligger på italiensk område, er af rent formel karakter og sagen uvedkommende, da den ekstra støtte »hovedsagelig« tilfalder italienske oliemøller.

I øvrigt er det Rådet selv, der frivilligt har givet afkald på at oprette en overgangsordning som den, der findes for de andre markedsordninger. Følgelig kan det ikke ensidigt oprette en overgangsordning til fordel for en enkelt medlemsstat i henhold til en forordning, der er blevet udstedt under pres fra den pågældende stat. Under alle omstændigheder er der ved EØF-traktatens artikel 8, stk. 1 fastsat en frist på i alt 12 år for overgangsordningerne, og erstatningssøgsmålet er herefter berettiget i hvert fald i det omfang, det vedrører perioden efter den 1. januar 1970.

Rådet har i duplikken understreget, at forordning nr. 876/67 er en del af den fælles markedsordning for fedtstoffer, eftersom den er blevet udstedt med hjemmel i artikel 36 i forordning nr. 136/66. Ifølge sagsøgerens opfattelse fremgår det af betragtningerne til forordning nr. 136/66, at en ekstra støtte, der ydes på nationalt grundlag eller ud fra nationale kriterier, ikke er forenelig med traktaten eller markedsordningen. Det må bemærkes, at forordning nr. 876/67 tværtimod omhandler en national støtte, men en støtte på fællesskabsgrundlag, der ikke skal vurderes anderledes end den grundstøtte, der er omhandlet i forordning nr. 136/66.

Forbudet i EØF-traktatens artikel 7 gælder udtrykkeligt »med forbehold af dennes særlige bestemmelser«. Således kan særlige omstændigheder, der fremkommer under oprettelsen af det fælles marked, berettige en uvæsentlig, forbigående, i nationaliteten begrundet forskelsbehandling.

Kommissionen har i duplikken fremført den opfattelse, at der med indførelsen af den ekstra støtte tilsigtedes en kompensation for de økonomiske ulemper, som fabrikker i Italien til forarbejdning af rybs havde været eller risikerede at blive udsat for fra det øjeblik, hvor de hidtidige nationale markeder havde udviklet sig til en fælles markedsordning som omhandlet i forordning nr. 136/66.

For den fælles landbrugspolitiks vedkommende har forbudet mod enhver forskelsbehandling særligt fundet udtryk i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, der er den eneste beskyttelsesforskrift og det eneste middel til at måle lovligheden af Fællesskabets retsakter.

Det forbud mod enhver forskelsbehandling, der indeholdes i denne artikel, er kun én af den fælles landbrugspolitiks grundlæggende maksimer og er afhængig af og gensidigt forbundet med andre krav, som f.eks. nødvendigheden af at smelte de eksisterende nationale markeder sammen til en fælles ordning af markederne og at virkeliggøre denne omdannelse på økonomisk fornuftig måde for at undgå alvorlige og vedvarende tab på de berørte områder.

Forbudet mod enhver forskelsbehandling er altså til en vis grad relativt.

b) Sagsøgerens stilling i forhold til sine italienske konkurrenter

Sagsøgeren har anført, at firmaet, eftersom det ligger langt fra dyrkningsområderne, i det væsentlige er i den samme situation som en italiensk oliemølle, der ligger 350 km fra de vigtigste dyrkningsområder for raps i Sydfrankrig. I forordningerne om den ekstra støtte er den væsentligste begrundelse for at forbeholde de italienske oliemøller en særskilt behandling imidlertid afstanden mellem

oliemøllerne og rapsens produktionsområder.

Rådet har gjort gældende, at det påhviler det sagsøgende firma at uddybe, hvorfor det har forarbejdet oliefrø dels fra tredjelande dels fra Fællesskabet, under hvilke betingelser det har købt olieholdige frø i Fællesskabet, i hvilke af Fællesskabets områder disse er købt, og hvilke transportomkostninger det har haft. De anslåede tal, som det har fremlagt, er ikke tilstrækkelige til at godtgøre, hvorvidt og i hvilket omfang det har været i den samme situation som italienske oliemøller.

Det er fejlagtigt, når sagsøgeren anfører, at den ekstra støtte har sat en oliemølle i Ravenna, der har forarbejdet rapsfrø dyrket i Tyskland, i stand til der at sælge oliekager til 6,73 DM mindre pr. centner, end sagsøgeren selv har kunnet. Såfremt sagsøgeren ikke havde solgt sin olie i Tyskland men i Italien, hvor markedsprisen er langt højere (110,55 DM mod 99,00 DM pr. centner), ville sagsøgeren have forskaffet sig en virkelig fordel, selv efter fradrag af omkostningerne ved transporten af olie fra sin oliemølle til Italien (omkring 5,30 DM pr. centner), eftersom det er langt billigere at transportere 400 kg olie end den ene ton frø, som denne produktion kræver. Med den således erhvervede fordel havde sagsøgeren endog ved at sælge sine oliekager billigere i Tyskland kunnet høste endnu større fordel end sine italienske konkurrenter.

Sagsøgeren har svaret, at det ikke blot er afstanden fra produktionsområderne, men i lige så høj grad transportomkostningerne, der har bevirket, at firmaet nu befinder sig i samme situation som en oliemølle i Venedig. Rapsfrø fra Slesvig-Holsten og Nedersaksen skal transporteres med jernbane eller lastvogn, men tildels også med skib indtil Rhin-mundingen og derfra med pramme op ad Rhinen.

Med hensyn til de venezianske oliemøllers konkrete muligheder for rapstransport må det påhvile Kommissionen og Rådet at uddybe dette punkt, eftersom de har anført, at fragtomkostningerne er forskellige, selv om afstanden er den samme. Faktisk har de italienske oliemøller draget nytte af mindre bekostelige transportmuligheder.

Det er sandt, at Italien er en af de største forbrugere af rapsolie i Fællesskabet. Men forbruget af rapsolie, dvs. olie udvundet af rapsfrø, er også betydeligt i forbundsrepublikken Tyskland. Italien var indtil 1967 næsten udelukkende den italienske oliemølleindustris marked. Dette forhold kan imidlertid ikke påberåbes til støtte for en forskelsbehandling inden for Fællesskabet. Såfremt der eksisterer sådanne »markeder« på nationalt plan, må fremkomsten af konkurrence accepteres. Den italienske oliemølleindustri er afhængig af import af olieholdige frø fra tredjelande og de franske produktionsområder. Sagsøgeren står i den samme situation. Dette firma kan kun hente omkring 12 % af sit behov for raps i Nordrhein-Westphalen og må derfor også importere, dels fra fjerne produktionsområder i Fællesskabet f.eks. Slesvig-Holsten eller Nordfrankrig, dels fra tredjelande.

I dag er de italienske oliemøller imidlertid takket være en ekstra støtte på 9 RE pr. ton i stand til i Fællesskabet at betale priser, der ligger betydeligt højere end de tyske oliemøllers. Således fandtes der, før den ekstra støtte trådte i kraft, faktisk ingen eksport af raps fra Slesvig-Holsten til Italien, hvorimod der nu er en meget betydelig eksport. At varerne nu flyder ad modsat rettede kanaler skyldes den konkurrenceforvridning, som den ekstra støtte har forvoldt.

Til spørgsmålet om, hvorvidt den ekstra støtte har gjort det vanskeligt for sagsøgeren at forskaffe sig raps, har firmaet bemærket, at dets andel i Fællesskabets totale produktion var faldet fra omkring 4 % i 1969 til mindre end 1 % i 1972. I den samme periode var de italienske oliemøllers andel vokset enormt. Sagsøgeren har ingen fordel af den fællesskabspræference, der er skabt ved, at interventionsprisen er lavere end indikativ-

prisen, thi Fællesskabets raps, der ad de sædvanlige handelsveje kunne og burde forsyne sagsøgerens oliemølle, går nu til Italien som følge af den ekstra støtte.

Det påhviler ikke sagsøgeren at svare på Rådets spørgsmål. Med hensyn til konkurrencemæssige handicap, der er ansat til 0,60 RE/100 kg, har det ingen betydning at få at vide, under hvilke betingelser sagsøgeren har købt, fra hvilke områder forsyningerne er hentet, og til hvilke priser der er købt. Det afgørende er de abstrakte forhold, der har bevirket, at sagsøgeren ikke har kunnet skaffe sig olieholdige frø dyrket i nabolaget, og den almindelige situation på markedet.

Ved køb af raps i Slesvig-Holsten overstiger den ekstra støtte på 31,10 DM langt forskellen (13 DM) mellem omkostningerne for en transport fra Nordtyskland til Krefeld på den ene side og fra Nordtyskland til Ravenna på den anden side. Dette er tilstrækkeligt til at godtgøre, at der materielt sker en betydelig forskelsbehandling.

Når Rådet har indvendt, at sagsøgeren under hensyn til markedspriserne skulle være i stand til at sælge sin olie i Milano til 110,55 DM pr. 100 kg i stedet for 99 DM i Tyskland, går denne beregning ud fra transportomkostninger fra Krefeld til Italien på 5,30 DM pr. centner, men et sådant tal er forkert. Faktisk beløber disse omkostninger sig til 9,80 DM pr. 100 kg, og biomkostningerne opsuger rigeligt forskellen på 1,75 DM.

Rådet har svaret, at sagsøgeren ikke bør gå ud fra salgsprisen i Châteauroux-området, der ganske vist ligger i samme afstand fra Ravenna og Uerdingen, men ikke er det nærmeste område, hvorfra sagsøgeren og en italiensk oliemølle normalt vil forsyne sig.

På den anden side har sagsøgeren i løbet af årene 1969-1972 i ringere og ringere udstrækning forarbejdet olieholdige frø fra Fællesskabet. I rene tal er den mængde raps, som sagsøgeren har forarbejdet, imidlertid steget med næsten 50 %: i året 1969 31 000 tons, i året 1972 45 800 tons.

Sagsøgeren har altså ikke haft nogen vanskeligheder med at skaffe sig forsyninger og har ikke lidt noget indtægtstab. Faktisk kræver sagsøgeren ikke erstatning for en skade, men betaling af en særlig støtte, som Fællesskabet skal betale, og som efterfølgende forhøjer sagsøgerens fortjenstmargen.

Kommissionen har i duplikken anført, at sagsøgerens redegørelse, der udelukkende er baseret på begrebet afstand og på en sammenligning af transportomkostninger, ikke beskriver den virkelige konkurrencemæssige situation.

Det var netop to konkurrencemæssige ulemper, der bevirkede, at den ekstra støtte, der er genstand for sagen, blev indført i Italien:

— den grundlæggende, prismæssige ulempe ved køb af frø fra Fællesskabet (forsyningsproblemet);

— og den uheldige virkning, dette forhold havde på prisfastsættelsen ved markedsføringen af olie af frø fra Fællesskabet (konkurrenceproblemet).

I betragtning af den sikkerhed for afsætningen, som de for rapsfrø anvendte interventionspriser har rettet sig efter, vil disse have en tilsvarende virkning som markedets mindstepriser. På den anden side er interventionspriserne »regionaliseret«, eftersom de fastsættes forskelligt under hensyntagen til produktionsområdet og forbrugsområdet. Ved for produktionsområderne at fastsætte en lavere pris end for forbrugsområderne og områderne med underskud har man håbet at favorisere disse sidste. Imidlertid gav den valgte struktur for interventionsprisen sig hovedsageligt udslag i produktionspriser, der var højere franko fabrik for de italienske oliemøller end for deres konkurrerende oliemøller, der lå nærmere ved produktionsområderne. Ikke blot har den støtte, der blev udbetalt ved forarbejdning af disse frø, ikke kunnet opveje denne ulempe, men har tværtimod forøget den ved at bidrage til, at oliemøller, der ligger i nærheden af produk-

tionsområderne, nu indtager en stærkere konkurrencemæssig stilling.

Ved afgørelsen af, om det sagsøgende firma også bør drage nytte af den ekstra støtte, bør det altså allerførst konstateres, under hvilke betingelser det har kunnet tilvejebringe den raps fra Fællesskabet, som det har forarbejdet.

Kommissionen har anført, at sagsøgeren ikke har villet redegøre for sin situation. På grundlag af de relevante tal fra produktionsåret 1973/1974 har den herefter sammenlignet produktionspriserne for raps fra Fællesskabet franko fabrik (forsyningssituationen):

i) sagsøgeren:

den interventionspris, der gælder for sagsøgeren, er prisen i Düsseldorf, der er afledt af den pris, der anvendes i produktionsområdet ved Dijon. Disse priser andrager pr. 100 kg raps 19,1 RE i Dijon og 19,79 RE i Düsseldorf (EØF-forordning nr. 1704/73, EFT nr. L 175 af 29. juni 1973, s. 1).

Sagsøgeren har altså været i stand til at købe den raps, som der har været behov for, i området Dijon-Strasbourg til en pris, der er identisk med den, der gælder i selve Düsseldorf. Sagsøgeren er således stillet på samme måde som en oliemølle i området Dijon-Strasbourg tæt ved produktionsområderne.

Da de reelle markedspriser for raps i øvrigt overstiger interventionsprisen med omkring 0,60 RE/100 kg (Kommissionens beregning) medfører dette en kostpris for sagsøgeren på 19,79 + 0,60 = 20,39 RE/100 kg raps fra Fællesskabet. Dette beløb ligger 0,67 RE/100 kg under indikativprisen (udregnet i henhold til forordning nr. 1360/73, EFT nr. L 141).

ii) en oliemølle i Venedig-området:

Rhône-dalen er det nærmeste produktionsområde. Imidlertid andrager de laveste transportomkostninger for strækningen fra Lyon til Venedig 1,47 RE/100 kg. Hvis man også her går ud fra en markedspris med tillæg på gennemsnitligt 0,60 RE/100 kg, fremkommer der en kostpris på 19,33 + 0,60 + 1,47 = 21,40 RE/100 kg.

Herved fremkommer der en fordel for sagsøgeren på 1,01 RE/100 kg. Da denne pris på 21,40 RE/100 kg i øvrigt ligger over indikativprisen, vil prisen for raps købt på verdensmarkedet for en veneziansk oliemølle være lavere end prisen på raps fra Fællesskabet. Og i stedet for som sagsøgeren ved køb af frø fra Fællesskabet at kunne nyde godt af en pris, der er fordelagtigere i forhold til forarbejdning af raps købt til verdensmarkedsprisen, vil en veneziansk oliemølle være tvunget til at købe på verdensmarkedet.

De udgangsbetingelser, der er skabt ved den fælles markedsordning, er altså, hvad angår køb af raps fra Fællesskabet, fundamentalt forskellige og langt gunstigere for sagsøgeren end for en oliemølle i Venedig-området.

Kommissionen har videre sammenlignet den konkurrencemæssige situation for afsætningen af den olie, der er fremstillet af raps fra Fællesskabet. Efter Kommissionens beregning udbydes olie af frø fra Fællesskabet af oliemøller, der ligger i nærheden af produktionsområderne på følgende betingelser:

tilbudsprisen i Venedig på 41 kg olie fremstillet af 100 kg rapsfrø forarbejdet i Hamburg: 9,41 RE/100 kg raps, Bordeaux: 9,27 RE/100 kg raps, Dunkerque: 9,44 RE/100 kg raps, Venedig: 9,90 RE/100 kg raps.

Disse tilbudspriser viser, at en oliemølle, der ligger tæt ved Venedig, har et klart prismæssigt handicap i forhold til sælgere, der har en tilsvarende kapacitet, men som ligger nærmere produktionsområderne. Sagsøgeren befinder sig ikke i en sådan position. En tilsvarende beregning viser faktisk, at 41 kg olie fremstillet af 100 kg frø kan tilbydes i Düsseldorf til en pris af 8,89 RE.

Sagsøgeren befinder sig altså ikke i den ganske samme situation som en oliemølle i Venedig-området, og sagsøgerens

krav om at opnå lige behandling savner fornødent grundlag.

Hvad angår transportmuligheder kan sagsøgeren uden vanskelighed forsyne sig pr. skib i området Dijon-Strasbourg-Chalons sur Marne, men også i Slesvig-Holsten. Derimod kan en veneziansk oliemølle kun forsyne sig i Rhône-dalen, hvad der kræver en transport pr. jernbane på omkring 1 000 km, eller pr. skib fra Bordeaux-området, Nordfrankrig eller Slesvig-Holsten, hvad der medfører transportomkostninger på fra 1,30 til 1,60 RE/100 kg raps.

I øvrigt kan transportomkostningerne først tillægges fuld betydning for hver oliemølles konkurrencemæssige situation, når de sammenholdes med de mulige kostpriser for raps fra Fællesskabet, således at det selv ved ens transportomkostninger ikke i den aktuelle sammenhæng kan sluttes, at der har foreligget en forskelsbehandling til skade for sagsøgeren.

Denne har gjort gældende, at det af prismæssige grunde har været umuligt for firmaet at forsyne sig i tilstrækkeligt omfang med raps fra Fællesskabet. Men selv i dette tilfælde ville de sagsøgte institutioner kun kunne gøres ansvarlig, såfremt de af dem fastsatte interventionspriser havde haft indflydelse på priserne og konkurrencevilkårene på rapsmarkedet. Imidlertid har Kommissionen godtgjort, at en veneziansk oliemølle principielt er stillet konkurrencemæssigt ringere i modsætning til sagsøgeren, der således befinder sig i en langt fordelagtigere situation.

Da den fælles markedsordning for olieholdige frø selvfølgeligt i øvrigt overlader den reelle prisudvikling på markedet og det eksisterende udbud til den frie vekselvirkning mellem udbud og efterspørgsel, er det indlysende, at sagsøgeren ikke i et hvilket som helst øjeblik kan finde de ønskede mængder raps fra Fællesskabet på det sted og til den pris, som firmaet ønsker. Men en hvilken som helst italiensk oliemølle befinder sig i den samme situation, idet den tildelte ekstra støtte ikke giver nogen absolut sikkerhed for forsyning.

Når sagsøgeren har anført først og fremmest at have forarbejdet raps fra tredjelande, er det ikke hermed bevist, at Fællesskabets prisstruktur har gjort det umuligt for firmaet at købe raps fra Fællesskabet, idet talrige grunde, som sagsøgeren intet har oplyst om, har kunnet bevirke, at firmaet har afstået fra at købe raps hidrørende fra Fællesskabet.

c) Tabsopgørelsen

Sagsøgeren har anført, at tabet er lidt derved, at firmaet ikke har opnået den støtte, der svarer til afstanden mellem dets oliemølle og produktionsområderne. Tabet svarer til den totale mængde raps hidrørende fra EØF, som firmaet har forarbejdet i årene:

1969: 21 700 tons, 1970: 12 tons, 1971: 3 900 tons, 1972: 7 900 tons, i alt 33 512 tons i disse fire år, der skal ganges med en støtte på 0,60 RE pr. 100 kg.

Rådet har bemærket, at det sagsøgende firma for de 33 512 tons rapsfrø fra Fællesskabet, som det har forarbejdet i årene 1969-1972, har beregnet en støtte på 0,60 RE pr. centner, dvs. et tab på 201 072 RE svarende til 735 924 DM, hvorimod sagsøgeren i sit brev af 29. januar 1973 har angivet at have lidt et tab på 20 072 RE, dvs. omkring ti gange mindre.

I øvrigt har det sagsøgende firma ikke godtgjort, at det faktisk har anvendt 33 512 tons frø hidrørende fra Fællesskabet. Ved anvendelsen af tallet 0,60 RE pr. centner er sagsøgeren gået ud fra, at forskellen mellem afstanden fra dets oliemølle og afstanden fra en bestemt oliemølle i Italien til et givet punkt udgør en tilstrækkelig begrundelse. Da alle andre referencepunkter imidlertid mangler, er det umuligt at antage, at den skade, der kræves erstatning for, virkelig er lidt.

Kommissionen har anført følgende: så længe sagsøgeren til trods for den ekstra støtte i Italien vedblivende på Fællesskabets markeder og på verdensmarkedet på normale vilkår kan sælge pro-

dukter, som dette firma selv har forarbejdet af frø dyrket i Fællesskabet, og have fortjeneste derved, så længe udviklingen i denne industrisektor ikke har ført til noget tab, hverken som nedgang i omsætningen eller som fald i indtægten, må det antages, at sagsøgeren ikke som en følge af den forskelsbehandling, som firmaet påstår at have været udsat for, har lidt nogen økonomisk skade, der kan påberåbes under et erstatningssøgsmål. I øvrigt kan sagsøgeren kun føre bevis ved at fremlægge sine regnskabsbøger for at muliggøre en sammenligning til belysning af forskellen mellem sagsøgerens tidligere og nuværende situation. De oplysninger, som sagsøgeren er fremkommet med i stævningen, er helt og fuldt utilfredsstillende, særlig er forsøget på at anslå værdien af rapskagerne blottet for enhver bevismæssig værdi.

Kravet om en støtte på 0,60 RE pr. 100 kg forarbejdet raps er ikke begrundet. Sagsøgeren har hverken præciseret de transportomkostninger, der er nævnt i denne forbindelse, eller taget hensyn til, at den kompensation, der er tilbudt de italienske oliemøller, udelukkende svarer til de afholdte transportudgifter fra den italienske grænse.

I øvrigt må det undersøges, i hvilket omfang den ekstra støtte i Italien reelt har været årsag til den af sagsøgeren påberåbte skade, eftersom de italienske oliemøller næsten udelukkende producerede for det italienske marked, og i hvilket omfang sagsøgerens tab overstiger det normale. Endelig bør det undersøges, om ikke sagsøgeren selv i nogen grad har bidraget til at fremkalde et vist tab derved, at sagsøgeren har ventet indtil begyndelsen af året 1973 med at henlede Kommissionens opmærksomhed på denne situation, skønt sagsøgeren havde været bekendt med hele problemstillingen siden 1967.

Det *sagsøgende firma* har svaret, at man åbenbart tager afstand fra dets tabsansættelse, selv om skadens faktiske årsag skal søges i den grove økonomiske forskelsbehandling.

Som begrundelse for sin tabsansættelse har sagsøgeren henholdt sig til betragtningerne til de forordninger, hvorved den ekstra støtte indføres. Det afgørende spørgsmål for bedømmelse af skadens omfang er ikke, hvorledes tabet skal gøres op, men simpelthen om sagsøgerens opfattelse har fornødent grundlag.

Intet af de af Rådet og Kommissionen stillede spørgsmål har været relevante bortset fra dette: »Har sagsøgeren taget hensyn til, at den kompensation, der er tilbudt de italienske oliemøller, udelukkende svarer til de afholdte udgifter til jernbanetransport fra den italienske grænse?«, hvilket spørgsmål må besvares benægtende. Faktisk var der efter Kommissionens forslag til Rådet for produktionsåret 1972/73 fastsat en ekstra støtte, som var forskellig fra område til område (0,60 RE pr. 100 kg raps for Venedig), og Kommissionen bør anse sig for bundet af denne beregningsmetode.

Det er en ny omstændighed, at den kompensation, der er tilbudt de italienske oliemøller, »udelukkende svarer til de faktisk afholdte udgifter til jernbanetransport fra den italienske grænse«. Kommissionen bør altså redegøre for, på hvilket grundlag dette gennemsnitsbeløb er udbetalt på differentieret måde til de forskellige oliemøller. Forholdet strider i øvrigt mod det anførte, hvorefter en oliemølle i Ravenna »tildeles en forud fastsat godtgørelse, der tilnærmelsesvis svarer til omkostningerne ved søtransport fra havne i Nordfrankrig«.

I sit brev af 29. januar 1973 har sagsøgeren ikke anført et tab på 20 072 RE men har helt klart nævnt tallet 201 072 RE.

Endelig har sagsøgeren godtgjort at have forarbejdet 33 512 tons frø fra Fællesskabet i sine virksomheder.

Rådet har indvendt, at det er utilstedeligt, når sagsøgeren søger at forskanse sig bag ved en abstrakt beregning af det lidte tab.

I forslaget til afgørelse i de forenede sager nr. 63 til 69/72 henledte generaladvokat Roemer opmærksomheden på, at

man ikke i noget retssystem kender til en abstrakt tabsopgørelse. Støttebeløbet på 0,60 RE pr. 100 kg forarbejdede olieholdige frø hidrører fra en fiktiv beregning. Fastsættelsen af størrelsen af denne ekstra støtte bør overlades til Fællesskabets kompetente organer på den økonomiske politiks område. Det forslag til forordning om en ekstra støtte på 0,60 RE pr. 100 kg olieholdige frø til oliemøller i området Trentino-Alto Adige, som Kommissionen har forelagt Rådet, regionaliserer kun den ekstra støtte for Italiens vedkommende. Man kan på ingen måde nøjes med at lægge til grund, at afstanden i luftlinje fra henholdsvis en italiensk oliemølle og fra sagsøgerens virksomhed til et givet fransk produktionsområde er den samme for heraf at uddrage, at transportbetingelserne, der spiller en vigtig rolle, bortset fra afstanden som sådan, er de samme for sagsøgeren som for den pågældende italienske oliemølle.

Kommissionen har bemærket, at det afgørende spørgsmål i denne sag følgelig er, hvorvidt den skade, som sagsøgeren kræver erstattet, må anses for en særlig betydelig skade.

Sagsøgeren mener, at den forvoldte skade udelukkende skyldes, at firmaet indtil nu er blevet unddraget en ekstra støtte, som det i medfør af grundsætningen om lige behandling er berettiget til. Imidlertid kan man ikke uden videre sætte lighedstegn mellem forskelsbehandling og skade. Man kan tænke sig en støtteordning, der, selv om den kan føre til forskelsbehandling, ikke desto mindre ikke forårsager skade, eftersom den udbetales til oliemøller, der producerer for et helt andet marked og henter sine rapsforsyninger fra andre markeder. I lignende erstatningssøgsmål, der allerede har været forelagt Domstolen, har sagsøgerne altid påberåbt sig særlige tab (eks: sag nr. 63 til 69/72: tab af markedsandel).

Sådan har det sagsøgende firma ikke båret sig ad; det påberåber sig at have lidt et tab som følge af forhøjede priser på raps i Nordtyskland eller et utilfredsstillende resultat ved salg af oliekager i Sydtyskland, men understreger på samme tid, at det ikke vil gøre dette gældende. Det sagsøgende firmas eneste formål med denne sag er at få en vis ekstra støtte udbetalt for dets tidligere virke. Søgsmålets genstand må da være en anerkendelse af sagsøgerens ret til den ekstra støtte og ikke spørgsmålet om skadeserstatning. En såkaldt »abstrakt« tabsopgørelse ændrer intet herved. Den vedrører kun tabets størrelse under den forudsætning, at der virkelig er lidt en skade. I fællesskabsretten er der ingen andre bestemmelser, der kan finde anvendelse. Det sagsøgende firma havde ikke haft behov for at tage omvejen ad artikel 215, stk. 2 for at give den ret til støtte, som det påberåber sig, et særligt retligt grundlag. Denne artikel omhandler kun de skader, der dels er videregående end et simpelt krav på betaling af en støtte, man hævder at have krav på, og som dels — i sager som denne — desuden kan betegnes som særlige og usædvanlige.

På det processuelle plan kan man tilføje, at kun medlemsstaternes administrative organer kan træffe beslutning om, hvem der i påkommende tilfælde skal være berettiget og da med hvilket beløb til en given støtte, der har hjemmel i fællesskabsretten. Sagsøgeren kunne have gjort gældende, at det støttebeløb, der blev tildelt dette firma, ikke var tilstrækkeligt højt, og anlagt sag ved de nationale retter. Domstolen vil i medfør af EØF-traktatens artikel 177 være i stand til at afgøre, hvorvidt kravet har fornødent grundlag. Ved at anlægge nærværende erstatningssøgsmål har sagsøgeren altså sprunget disse to trin over.

Endelig bestrider Kommissionen, at en støtte, der beregnes på grundlag af 0,60 RE/100 kg raps, er en nødvendig og uomgængelig forudsætning for en nøjagtig opvejning af de eventuelle konkurrencemæssige ulemper, som sagsøgeren har været udsat for. Det påhviler denne og ikke sagsøgte at bevise, at de venezianske oliemøller til stadighed har modtaget en ekstra støtte af dette omfang. Rent faktisk er den ekstra støtte blevet betalt til de pågældende oliemøller såle-

des, at de reelle transportudgifter fra grænsen er blevet godtgjort næsten fuldt ud, uden at det totale beløb af de ydelser, der er udbetalt i Italien, er større end den godkendte støtte.

d) Vedrørende skyldspørgsmålet

Sagsøgeren har anført, at Fællesskabets institutioner, i overensstemmelse med hvad der efter de fleste medlemsstaters ret kræves for at ifalde erstatningsansvar på grund af manglende opfyldelse af tjenstlige forpligtelser, har pådraget sig skyld. Denne skyld følger af den ganske enkle objektive konstatering, at visse retsregler ikke er respekteret, selv om de berørte fællesskabsmyndigheder burde have været i stand til at erkende og undgå en sådan fejl, eftersom det her drejer sig om et anslag mod forbudet mod enhver forskelsbehandling, og eftersom fællesskabsmyndighederne selv har været klar over, at der fandt en forskelsbehandling sted ved tildelingen af støtten.

Kommissionen har svaret, at Fællesskabets institutioner nødvendigvis i rette tid skulle have været underrettet om sagsøgerens særlige markedsmæssige stilling og de påberåbte usædvanlige tab for at kunne afgøre, hvorvidt man havde handlet vilkårligt ved at begrænse den ekstra støtte til Italien.

Indtil nu har sagsøgeren hverken kunnet påvise eller godtgøre noget krav mod Det europæiske økonomiske Fællesskab som følge af en tjenestefejl fra Fællesskabets side.

Sagsøgeren har svaret, at Rådet hele tiden har været tavs vedrørende spørgsmålet om skyld. I øvrigt har det kun ringe betydning nøjagtigt at kende sagsøgerens økonomiske situation i enkeltheder; til gengæld bør det opklares, hvorvidt Fællesskabets institutioner har eller burde have taget i betragtning, at den ekstra støtte er en krænkelse af forbudet mod enhver forskelsbehandling, hvorved der er forvoldt en skade for de oliemøller, der befinder sig i den samme situation som de italienske oliemøller. Dette kan udledes af referatet af møderne i den rådgivende komité for fedtstoffer og af Kommissionens erklæringer.

I betragtning af den skæbne, der overgik de indvendinger, sagsøgeren fremførte i sit brev af 29. januar 1973 til Rådet, kan man tro, at sådanne indvendinger, der i øvrigt også var fremsat de foregående år, ikke har medført nogen ændring i den ulovlige praksis. I øvrigt har brancheforeninger hvert år grebet ind i dette øjemed, og sagsøgeren har stedse fæstet lid til Kommissionens utvetydige erklæringer, hvorefter der ikke kunne blive tale om en yderligere forlængelse af undtagelsesforanstaltningen.

Efter skriftvekslingens slutning har Domstolen ved brev af 24. januar 1974 stillet en række spørgsmål til parterne, hvis svar kan sammenfattes som nedenfor anført:

Kommissionen har fremlagt statistiske oplysninger, der viser, at eksporten af rapsfrø fra Tyskland til Italien, der i 1969 udgjorde 1000 tons, i 1972 var vokset til 34 000 tons, mens produktionen i Tyskland i samme periode steg med 158 000 tons til 246 000 tons. Eksporten fra Frankrig til Italien udgjorde i 1967 31 000 tons. I 1972 var den vokset til 223 000 tons. Eksporten af olie til Italien voksede i samme periode stærkt, hvorimod der praktisk talt intet blev eksporteret fra Italien.

Et kort, der i denne anledning er udarbejdet af Kommissionen, angiver rapsens forskellige produktionscentrer og dens handelsveje i 1971-1972. Det ligger klart, at Italien, der reelt ingen frøproduktion har, henter sin import fra Fællesskabet ad søvejen og over land i forholdet 2,5 til 1. Forbundsrepublikken, hvis produktion nærmer sig 250 000 tons, importerede 119 000 tons fra tredjelande og eksporterede 68 000 til Italien. Frankrig, hvis produktion er den betydeligste inden for EØF, tæt ved 600 000 tons, har to store formalingscentre, Dunkerque og Dieppe; det importerede 236 000 tons fra tredjelande og eksporterede 82 000 tons til Italien.

Sagsøgeren har nærmere præciseret sine køb og har ændret de tal, der var opgivet i stævningen. I 1969 købte sagsøgeren 31 000 tons raps, heraf 20 000 i Fællesskabet, hovedsageligt fordelt mellem Tyskland, (5 700) og Frankrig (13 600). I 1970 købte sagsøgeren 17 000 tons raps, heraf 14 000 i Fællesskabet, udelukkende i Tyskland. I 1971 købte sagsøgeren 33 000 tons raps, heraf 19 000 i Fællesskabet, fordelt mellem Tyskland (10 500), Holland (4 000) og Frankrig (4 000). I 1972 købte sagsøgeren 46 000 tons raps, heraf 24 000 i Fællesskabet, fordelt mellem Tyskland (næsten 20 000), Holland (3 000) og Frankrig (1 000).

Det har ikke været muligt for sagsøgeren at skaffe sig tilstrækkelige forsyninger i Frankrig som følge af, at der dér er foretaget betydelige indkøb af raps af italienske opkøbere, som »til trods for deres til dels mindre gunstige stilling med hensyn til transportomkostningerne alligevel tilbyder højere priser, end markedets stilling og deres beregning af kostprisen gør det muligt for dem at betale«.

Hvad angår de beregninger, som Kommissionen har foretaget i duplikken, anser sagsøgeren disse for ubrugelige, fordi de er baseret på interventionspriserne for 1973, og fordi de angivne transportomkostninger til Italien er ansat for højt. Efter den af sagsøgeren fremlagte beregning ligger kostprisen for 41 kg olie fremstillet af 100 kg rapsfrø af en oliemølle i Düsseldorf ikke mere end 0,11 RE til 0,48 RE under en veneziansk oliemølles kostpris, hvorfor den italienske oliemølles konkurrencemæssige fordel altså udgør mellem 7/8 og halvdelen af den ekstra støtte (0,8 RE).

Den mundtlige forhandling blev åbnet den 6. marts 1974. Sagsøgeren har været repræsenteret af advokat, dr. Jürgen Gündisch, Hamburg, Rådet for De europæiske Fællesskaber af sin juridiske rådgiver, professor Daniel Vignes, som befuldmægtiget, bistået af advokat Hans-Jürgen Rabe, Hamburg, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber af sin juridiske rådgiver, P. Peter Kalbe, som befuldmægtiget.

Under den mundtlige forhandling har parterne fremført nye momenter, der sammenfattes nedenfor:

Rådet har gjort gældende, at forholdet mellem raps fra Fællesskabet og sagsøgerens totale formaling af raps er det samme for samtlige oliemøller i Fællesskabet (ca. 70 %); da grænserne i 1967 blev åbnet, flød i øvrigt i løbet af nogle uger en tredjedel af den nationale produktion fra Tyskland og Frankrig ind på det italienske marked. Endelig har Rådet meddelt, at den omstridte ordning ikke vil blive forlænget til det kommende produktionsår, men at det tværtimod for tiden gør sig overvejelser angående en totalt afvigende ny forordning med henblik på en omstrukturering af det regelsæt, der gælder for raps og rybsolie.

Sagsøgeren har anført, at det nærmeste dyrkningsområde for en oliemølle i Venezia-regionen ikke, som oplyst i stævningen, er Rhône men Garonne, hvorfra frøene hentes ad søvejen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 1974.

Præmisser

1 Ved stævning indleveret den 24. juli 1973 har det sagsøgende firma krævet erstatning for en skade, der skulle være påført det ved en retstridig adfærd fra Rådets og Kommissionens side derved, at der under den fælles markeds-

ordning for fedtstoffer i henhold til Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 (EFT-specialudgave 1965-1966, s. 193; original reference JO nr. L 172 af 30. september 1966, s. 3025) ved Rådets forordning nr. 876/67 af 20. november 1967 (JO nr. L 281 af 21. november 1967, s. 7) indførtes en ekstra støtte, der blev fornyet fra år til år, og som udelukkende var forbeholdt frø af raps og rybs dyrket i Fællesskabet og forarbejdet i Italien;

sagsøgeren har krævet betaling af 735 924 DM i skadeserstatning, et beløb sagsøgeren ville have oppebåret i årene 1969 til 1972, såfremt den ekstra støtte var blevet tildelt alle oliemøller i Fællesskabet alene på grundlag af deres afstand fra produktionsområderne;

anvendelsen af de anfægtede forordninger skulle udgøre en krænkelse af det forbud mod enhver forskelsbehandling, der er indeholdt i artikel 7, stk. 1 og i artikel 40, stk. 3, andet afsnit i EØF-traktaten.

Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

2 Rådet har påstået sagen afvist med den begrundelse, at dens genstand reelt ikke er erstatning for en skade, der skyldes Rådets adfærd, men en sådan ændring af fællesskabsretten, som sagsøgeren i en tidligere sag (nr. 134/73), der blev afsluttet med dom af 15. januar 1974, forgæves søgte at opnå;

såfremt sagen ikke afvises, bliver ifølge Rådet traktatens tvistemålsbestemmelser illusoriske, særlig artikel 175, stk. 3, hvorefter private ikke har kompetence til at indgive passivitetssøgsmål på grund af manglende vedtagelse af en forordning;

3 erstatningssøgsmålet ifølge traktatens artikel 215, stk. 2 er imidlertid indført som et selvstændigt retsmiddel med egen særskilt funktion blandt de forskellige søgsmålstyper, og af hensyn til det specielle sigte er der fastsat særlige betingelser for dets anvendelse;

4 det vil stride mod dette søgsmåls selvstændige karakter og svække den ved traktaten oprettede domstolskontrol, såfremt det forhold, at et erstatnings-

søgsmål under særlige omstændigheder kan medføre et tilsvarende resultat som et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 175, skal medføre afvisning;

et erstatningssøgsmål adskiller sig fra et passivitetssøgsmål derved, at dets formål ikke er gennemførelsen af nogen foranstaltning men udligning af en skade forvoldt af en institution under udøvelsen af dens hverv;

5 denne sag omhandler kun en anerkendelse af et erstatningskrav, dvs. en ydelse, der kun kan have virkning for sagsøgeren;

søgsmålet kan således antages til realitetsbehandling.

Vedrørende realiteten

6 Sagsøgeren har først og fremmest gjort gældende, at den ekstra støtte, der er tildelt de italienske oliemøller, er en forskelsbehandling, der i strid med traktatens artikel 7, stk. 1 udøves på grundlag af nationaliteten;

det sagsøgende firma har gjort gældende, at Firmaet i medfør af traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, der på landbrugspolitikkens område konkretiserer det almindelige princip i artikel 7, ville have været berettiget til den samme støtte som de oliemøller, der ligger i Norditalien, såfremt disse var blevet behandlet anderledes på grund af deres store afstand fra produktionsområderne og ikke på grund af deres nationalitet;

sagsøgeren har ikke støttet sin påstand på det forhold, at Rådet og Kommissionen henholdsvis har besluttet og foreslået en ekstra støtte til de italienske oliemøller, men på at en sådan lovgivning ikke på samme vis har fundet anvendelse på sagsøgeren;

7 i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2 og de almindelige retsgrundsætninger, som denne bestemmelse henviser til, forudsætter Kommissionens ansvar opfyldelsen af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd,

der bebrejdes institutionerne, nemlig at der foreligger et økonomisk tab, og at der er årsagsforbindelse mellem adfærden og den påberåbte skade;

da det drejer sig om en generel retsakt, der indebærer beslutninger af økonomisk-politisk karakter, kan Fællesskabet i medfør af artikel 215, stk. 2 kun ifalde dette ansvar for en skade, som private har lidt som følge af denne retsakt, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private;

8 Rådets (EØF) forordning nr. 136/66 af 22. september 1966, der trådte i kraft den 1. oktober 1966, har siden den 1. juli 1967 været gældende for raps- og rybsfrø såvel som for olie fremstillet af disse produkter;

gennem en ordning med basisinterventionspriser og afledede interventionspriser skal denne forordning ophæve virkningerne af omkostningerne ved transport til oliemøllerne af rapsfrø fra de forskellige områder;

9 da Fællesskabets indre grænser blev åbnet i forbindelse med ikrafttrædelsen af forordning nr. 136/66, opstod der straks vanskeligheder i Italien, særligt som følge af, at rapsolie fremstillet i Frankrig blev udbudt på det italienske marked til betydeligt lavere priser end olie fremstillet i Italien, hvorfor den italienske regering i medfør af traktatens artikel 226 ansøgte Kommissionen om tilladelse til at anvende beskyttelsesforanstaltninger;

10 da Kommissionen ved beslutning af 11. oktober 1967 havds afslået denne ansøgning, indførte Rådet ved forordning nr. 876/67, der blev udstedt med hjemmel i artikel 36 i forordning nr. 136/66, en »ekstra støtte« på 0,675 RE pr. 100 kg frø til raps- og rybsfrø høstet i Fællesskabet, som i høståret 1967/68 »tilgår en oliemølle på italiensk område« for at blive forarbejdet dér;

i forordning nr. 876/67 begrundes den ekstra støtte med følgende betragtning »mens der ventes på en dyberegående undersøgelse af årsagerne til vanskelighederne (konstateret i Italien for de industrivirksomheders vedkomende, der formaler olieholdige frø) og af de produktionsbetingelser, der findes i Fællesskabet, kan de nævnte vanskeligheder afbødes midlertidigt i indeværende høstår ved en (sådan) støtte«;

11 denne støtte blev fornyet for høstårene 1968/69 til 1973/74 ved Rådets forordninger nr. 842/68 (JO nr. L 152/2), 1382/69 (JO nr. L 178/4), 1221/70 (JO nr. L 141/26), 1052/71 (JO nr. 115/6), 1336/72 (JO nr. L 147/6) og 1357/73 (EFT nr. L 141/30), som fastsatte støtten til 0,850 RE pr. 100 kg for høstårene 1968 til 1972 og til 0,800 RE for høståret 1972/73;

med undtagelse af den sidstnævnte indeholder disse forordninger alle den samme betragtning: »Undersøgelsen af årsagerne (til de vanskeligheder, der er konstateret i Italien) og af de produktionsbetingelser, der findes i Fællesskabet, medfører, at den ekstra støtte i betragtning af den udvikling, der er udsigt til på frømarkedet, må opretholdes for høståret«, der kommer i betragtning;

forordning nr. 1357/73 bestemmer: »Mens man afventer afslutningen af undersøgelsen af problemerne vedrørende olieholdige frøs frie bevægelighed inden for det udvidede Fællesskab, er det hensigtmæssigt fortsat for høståret 1973/74 at opretholde den ekstra støtte«;

12 de sagsøgte har anført, at de vanskeligheder, som søges fjernet ved denne lovgivning, især skyldes, at omkostningerne ved transport af 100 kg rapsfrø fra Frankrig til Italien er større end prisen for de 41 kg olie, de rummer, således at den franske olie, til trods for det system, der indførtes ved forordning nr. 136/66 for at ophæve virkningen af omkostningerne ved transporten af frø, stadig kan nå frem til det italienske marked til en lavere pris end den olie, der fremstilles dér af frø høstet i Frankrig;

formålet med den ekstra støtte skulle altså være at opveje de konkurrencemæssige ulemper, der som følge af den fælles markedsordnings struktur melder sig for de italienske oliemøller, der ligger langt fra Fællesskabets produktionsområder;

13 de formål, der opregnes i traktatens artikel 40, dvs. oprettelsen af en fælles landbrugspolitik og en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, forudsætter, at der anvendes fælles regler og kriterier for producenter og forbrugere af landbrugsvarer og følgelig, at enhver foreskelsbehandling, der udøves på grundlag of oliemøllernes nationalitet eller beliggenhed, udelukkes;

under denne synsvinkel kan den fælles markedsordnings forskellige elementer: beskyttelsesforanstaltninger, støtte m.m. kun differentieres regionalt eller under hensyn til andre produktions- og forbrugsbetingelser på grundlag af objektive kriterier, der sikrer de involverede en forholdsmæssig fordeling af fordelse og ulemper, uden at der sondres mellem medlemsstaternes territorier;

følgelig er det principielt uforeneligt med den fælles landbrugspolitiks formål, at en ekstra støtte forbeholdes oliemøller beliggende i en af medlemsstaterne, for så vidt det ikke berettiges ved særlige omstændigheder på hele det omhandlede nationale marked;

14 når en fælles markedsordning tager sin begyndelse, kan det imidlertid forekomme, at den ikke fuldstændigt opfylder de krav, der opstilles i traktatens artikel 39, men frembyder mangler, der kan bringe markedets stabilitet i en del af Fællesskabet i fare;

selv om det påhviler de ansvarlige institutioner med den fornødne omhu at finde frem til årsagerne til sådanne vanskeligheder og snarest muligt at tilpasse forordningerne om den fælles markedsordning for at afhjælpe de mangler, der har vist sig, er det dem indtil da tilladt at træffe foreløbige foranstaltninger, der begrænser sig til markederne i de af medlemsstaterne, der i særlig grad er berørt;

15 dette synes at have været tilfældet hvad angår forordning nr. 876/67 og de forordninger, der har afløst den;

selv om de sagsøgtes forklaring, hvorefter årsagen til, at fransk olie kunne vinde indpas til langt lavere priser end de italienske oliemøllers kostpris, skal søges i forskellen mellem omkostningerne ved transport af olie forarbejdet i Frankrig og omkostningerne ved transport af rapsfrø fra franske produktionscentre, ikke i enhver henseende er fyldestgørende, er det imidlertid en kendsgerning, at der ved oprettelsen af den fælles markedsordning for fedtstof er opstået en ny situation til skade for det italienske marked for olieholdige produkter;

Rådet var altså berettiget til at træffe en foreløbig forholdsregel med henblik på at afbøde vanskelighederne, der var begrænset til de italienske oliemøller;

16 det sagsøgende firma har ikke gjort gældende, at der på daværende tidspunkt særlig for dets vedkommende skulle have foreligget tilsvarende vanskeligheder på det tyske marked;

17 selv om Rådet altså ikke har overtrådt traktatens artikel 40, stk. 3, må det ikke desto mindre tages i betragtning, at en sådan foranstaltning kan miste sin foreløbige karakter, så snart den bevirker, at en medlemsstats erhvervsvirksomheder vedvarende udelukkes fra den fælles markedsordning;

i betragtning af arten af de problemer, der skulle løses, har Rådet respekteret disse foranstaltningers foreløbige karakter ved ikke at forlænge dem ud over høståret 1973/74;

18 sagsøgerens påstand savner herefter det fornødne retlige grundlag og kan ikke tages til følge.

Vedrørende sagsomkostningerne

19 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3 kan Domstolen ophæve sagsomkostningerne, når der foreligger ganske særlige grunde;

i denne sag har sagsøgeren haft fyldestgørende grunde til at søge Domstolens afgørelse af det omtvistede forhold;

under disse omstændigheder bør det sagsøgende firma kun bære de udgifter, det selv har afholdt, og ikke samtlige sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. de sagsøgte frifindes;

2. hver part bærer sine omkostninger.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. juli 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOCAT G. REISCHL FREMSAT DEN 8. MAJ 1974 [1]

Høje Ret.

De faktiske omstændigheder i den sag, som mit forslag til afgørelse i dag gælder, kræver ingen lange redegørelser. Det er bekendt fra den for ikke længe siden afsluttede sag nr. 134/73, at firma Holtz & Willemsen, sagsøger i denne sag, siden begyndelsen af forrige år har befundet sig i en formelig kontrovers med Rådet og Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Det drejer sig om den ekstra støtte, som de oliemøller, der ligger i Italien, tildeles for forarbejdning af raps- og rybsfrø fra høsten inden for Fællesskabet. For raps og rybs blev denne støtte som bekendt indført i forbindelse med den fælles markedsordning for fedtstoffer (Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966, EFT-specialudgave 1965-1966, s. 193; original reference ABl. nr. 172 af 30. 9. 1966, s. 3025) og for olie heraf ved Rådets forordning nr. 876/77 af 20. november 1967, ABl. nr. 281 af 21. 11. 1967, s. 7, første gang for produktionsåret 1967/68. I de følgende år blev denne forordning med ændrede støttesatser stedse forlænget, sidste gang — i det omfang det her har interesse — ved Rådets forordning nr. 1336/72 af 27. juni 1972, EFT-specialudgave 1972 (II), s. 568; ori-

1 — Oversat fra tysk.