På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **De sagsøgte frifindes;**
2. **Hver part bærer sine omkostninger;**
3. **Omkostningerne ved afhøringen af vidnerne bæres med halvdelen af sagsøgerne og med halvdelen af de sagsøgte.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. juni 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 17. MARTS 1976 [1]

Høje Ret.

Den sag, jeg i dag skal tage stilling til, angår et krav om skadeserstatning, der er gjort gældende af fem tyske mølleri-virksomheder mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

Disse møllerier har produktionsanlæg forskellige steder i Forbundsrepublikken Tyskland — nemlig ved Rhinen, i Frankfurt, i Hameln samt i Berlin — og de formaler hård hvede til fine gryn, der anvendes til fremstilling af dejvarer. Det er deres opfattelse, at fællesskabsreglerne vedrørende markedet for hård hvede er således udformet, at de tyske møllerier navnlig i forhold til deres franske konkurrenter forfordeles.

Det er ikke første gang, det her omhandlede problem er forelagt Domstolen. Tilsvarende sager blev af de samme sagsøgere allerede anlagt i året 1972 (sagerne

1 — Oversat fra tysk.

63 til 69/72). Jeg behøver derfor ikke nu at komme ind på alle sagens enkeltheder, som er blevet fremstillet for os under langvarige forhandlinger. Det er tilstrækkeligt først kort at anføre følgende:

Rådet har i forskellige forordninger af 29. april, 4. juni og 17. juni 1974 for høståret 1974/75, som det her drejer sig om, fastlagt priserne på hård hvede og støtten til producenterne af hård hvede. Efter disse bestemmelser androg fra den 1. august 1974 indikativprisen 182,83 RE/t, tærskelprisen 180 RE/t, interventionsprisen 196/83 RE/t og den producenterne garanterede minimalpris 196,83 RE/t. Støtten til producenterne af hård hvede, som Kommissionen i øvrigt foreslog ophævet, blev fastlagt til 30 RE/t, dvs. lig forskellen mellem interventionsprisen og den garanterede minimalpris.

Sagsøgerne gør gældende, at de er henvist til hovedsageligt at forarbejde hård hvede fra tredjelande, medens de franske møllerier kan formale overvejende fransk hård hvede, hvortil sagsøgerne kun har en begrænset adgang. Da der gælder forskellige betingelser på disse to indkøbsmarkeder, og bestemmelserne altså er konkurrenceforvridende, må der regnes med et tab for de tyske møllerier.

De har derfor ved stævninger af 15. juli 1974, der er indgået den 25. juli 1974, dvs. endnu før begyndelsen af høståret 1974/75, anlagt sag ved Domstolen. Deres påstande gik først ud på, at det blev statueret, at Fællesskabet var pligtig at erstatte sagsøgerne det tab, disse ville lide i høståret 1974/1975 som produktions- og pristab ved forarbejdning af hård hvede og ved afsætning af fine gryn af hård hvede som følge af Fællesskabets pris- og støtteregler.

De sagsøgte har i medfør af procesreglementets artikel 91 anmodet om, at der uden at indlede behandlingen af hovedsagen tages stilling til, om sagen kan antages til realitetsbehandling og påstået søgsmålene afvist, da det nemlig drejer sig om anerkendelsessøgsmål, der angår erstatningen af fremtidige tab.

Dette modsatte sagsøgerne sig i et skrift af 4. november 1974, idet de yderligere — høståret er jo i mellemtiden begyndt — nye påstande. Efter disse skulle de sagsøgte dømmes til at betale bestemte beløb, som var opgjort på grundlag af sagsøgernes salg af fine gryn i august og september 1974 samt en angivelig konkurrencemæssig fordel for de franske møllerier på 30 RE/t fine gryn. I øvrigt fastholdt sagsøgerne deres påstand om anerkendelse af, at Fællesskabet var pligtig at erstatte de tab, som sagsøgerne udover de nævnte beløb havde lidt eller ville lide i løbet af høståret 1974/75 som produktions- eller pristab.

Domstolen besluttede herefter ved kendelse af 20. november 1974, at henskyde afvisningsspørgsmålet til afgørelse sammen med den endelige dom; retssagen fortsatte med, at de sagsøgte indgav processkrifter angående realiteten.

I replikken mente sagsøgerne at kunne opgøre tabet indtil februar 1975 og forhøjede i overensstemmelse hermed de beløb, Fællesskabet blev påstået pligtig at betale. Anerkendelsespåstanden forblev i øvrigt i det væsentlige uændret.

Under sagen, nemlig med virkning fra den 20. oktober 1974, blev Fællesskabets prisregler for hård hvede ændret. Herefter androg indikativprisen 191,97 RE/t, interventionsprisen 171,17 RE/t, den garanterede minimalpris 205,17 RE/t og tærskelprisen 189,10 RE/t.

Verdensmarkedspriserne for hård hvede lå allerede før påbegyndelsen af høståret 1974/75 — stigningen begyndte som bekendt i efteråret 1973 — over det niveau, der var fastsat for Fællesskabets priser, herunder også den garanterede minimalpris. Fra november 1974 faldt de igen, og fra den 18. januar 1975 blev der på ny opkrævet en afgift på import fra tredjelande.

Under de mundtlige forhandlinger, der fandt sted efter udløbet af høståret, ændrede sagsøgerne endnu engang deres

påstande, ikke mindst af hensyn til bevisførelsens resultat. Påstandene går nu ud på, at Fællesskabet dømmes til at betale bestemte beløb, der er opgjort på grundlag af sagsøgernes angivelige konkurrencehandicap på 10,43 RE/t gryn og efter omfanget af sagsøgernes afsætning af gryn i høståret 1974/75. Herudover påstås betaling af 8 % renter fra den 1. august 1975. Endelig er der nedlagt påstand om, at Fællesskabet kendes pligtig at erstatte eller at betale en passende godtgørelse for det tab, som sagsøgerne udover de anførte beløb i høståret 1974/75 som følge af pris- og støttebestemmelserne for hård hvede har lidt som produktions- og afsætningslab ved forarbejdningen af hård hvede og ved afsætningen af fine gryn af hård hvede.

I — Vedrørende formaliteten

Ved den retlige vurdering af denne sag må man først undersøge spørgsmålet, om søgsmålene kan tages under påkendelse, hvilket de sagsøgte fra begyndelsen og endnu under de mundtlige forhandlinger har ytret tvivl om. Om dette spørsgsmål er forskellige synspunkter gjort gældende.

1. De sagsøgte gør — for at begynde med dette problem — gældende, at det i virkeligheden for sagsøgerne drejer sig om at få fastslået retsstridigheden af fællesskabsreglerne for markedet for hård hvede og de senere ændringer af disse bestemmelser. Efter traktatens retsbeskyttelsesordning — artikel 173 og 175 — er det ikke sagsøgerne muligt umiddelbart at nå dette mål, da det drejer sig om generelle bestemmelser. Derfor må det forhindres, at der skabes en mulighed for omgåelse af disse bestemmelser under påberåbelse af erstatningsreglerne.

Det sagsøgte Råd henviser i denne forbindelse til stævningens side 5, hvor det hedder:

»Et sådant spørgsmål ... åbner ... mulighed for, at institutionen kan ændre sine bestemmelser allerede før eller i det mindste umiddelbart efter påbegyndelsen af høståret 1974/75, således at forskelsbehandlingen i det mindste delvis ophæves.«

Herudover kan man henvise til, at sagsøgerne taler om en nødvendig formindskelse af forskellen mellem tærskelpris og interventionspris, samt om foranstaltninger, der kunne afbøde forskelsbehandlingen af de tyske møllerier, såsom produktionsrestitutioner ved anvendelse af hård hvede fra tredjelande, produktionsafgifter ved forarbejdning af hård hvede fra Fællesskabet eller afgiftsfri udførsel af blød hvede til gengæld for indførsel af hård hvede til nedsat pris

Selv om dette på en måde kan tale for rigtigheden af de sagsøgtes opfattelse, mener jeg alligevel, at deres indvending ikke kan være afgørende.

Hvad angår det af Rådet anførte citat må det ikke overses, at der kun tales om en »mulighed«. Var målet faktisk en ophævelse eller en ændring af fællesskabsreglerne, vil dette udtryk være åbenbart urigtigt; i så fald burde der snarere have været talt om en *forpligtelse* for de sagsøgte til at træffe sådanne foranstaltninger.

Med hensyn til de af sagsøgerne anførte muligheder for at ophæve den påståede forskelsbehandling, må det bemærkes, at sagsøgerne hermed har villet vise, at der inden for markedsordningen fandtes forskellige midler til at formindske de ulemper, der var påført de tyske møllerier. Også under en sag efter artikel 215 er det rimeligt at anføre dette til støtte for en påstand mod de sagsøgte fællesskabsinstitutioner.

Holder man sig i øvrigt — og dette er endnu vigtigere — til den hidtidige retspraksis, hvorefter artikel 215-sager hvad angår formål og retsvirkninger adskiller sig fra annullations- og passivitetssøgsmål (sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, dom af 2. december 1971), (Sammlung der Rechtssprechung, 1971, s.

984.), og betragter man i lyset heraf stævningens samlede indhold, så kan det vanskeligt efter hvad der heri er anført bestrides, at det drejer sig om en virkelig erstatningssag.

Således omtales ikke alene fællesskabsreglernes retsstridighed men også den skyld, der efter sagsøgernes opfattelse ligger hos fællesskabsinstitutionerne. Herudover går sagsøgerne i detaljer ind på de tab, de har lidt. De anfører, at de allerede i de forudgående år har lidt svære tab — formindskelse af deres markedsandel og indrettelse efter de lavere franske grynpriser — og at de, da forskelsbehandlingen er blevet yderligere forstærket, må regne med en yderligere udvikling i denne retning. Stævningen indeholder endog et første forsøg på at opgøre tabet på grundlag af en med 10 RE forhøjet tærskelpris. Herudover blev en konkret tabsopgørelse stillet i udsigt ved udgangen af høståret, og faktisk blev der også under sagens gang stadig foretaget ændringer af tabsopgørelsen efter de senest fremkomne oplysninger.

Det må således anerkendes, at søgsmålets genstand hovedsageligt er en finansiel udregning af de tab, sagsøgerne har lidt i løbet af høståret 1974/75. Derimod kan søgsmålets virkelige formål vanskeligt være ophævelsen eller ændringen af de anfægtede bestemmelser for høståret 1974/75. En eventuel konstatering af bestemmelsernes retsstridighed inden for rammerne af — hvorom der alene er tale — denne sag indebærer nemlig ikke nødvendigvis, navnlig da den først ville kunne ske efter udgangen af høståret, at den kompetente institutioner skal ændre disse bestemmelser *med tilbagevirkende gyldighed* og med virkning for samtlige markedets virksomheder. Såfremt de sagsøgte imidlertid herefter ville drage konsekvenser af de eventuelle kritiske bemærkninger fra Domstolen i den foreliggende erstatningssag, så er det klart, at dette ligger uden for søgsmålets genstand, og at sådanne konsekvenser i øvrigt også på grund af de skønsmæssige beføjelser, der ubestridt tilkommer de sagsøgte, ikke vil kunne fastlægges nærmere.

Jeg mener herefter, at den første indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling ikke er begrundet.

2. En anden indsigelse angår den omstændighed, at stævningen kun indeholder en påstand om anerkendelse af Fællesskabets pligt til at erstatte de tab, sagsøgerne forventede i høståret 1974/75. De sagsøgte er af den opfattelse, at fællesskabsretten på det foreliggende område ikke anerkender noget anerkendelsessøgsmål. Der skulle i denne forbindelse heller ikke kunne tales om en almindelig retsgrundsætning, der er fælles for medlemstaternes retssystemer, da anerkendelsessøgsmålet ikke kendes i visse retssystemer.

Ved bedømmelsen af denne indsigelse må først de her relevante fællesskabsretlige bestemmelser undersøges. Således bestemmer EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, at for så vidt angår ansvar uden for kontraktsforhold skal Fællesskabet erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer. Efter min opfattelse drejer det sig her klart om en *materielretlig* bestemmelse, som kun fastlægger, under hvilke betingelser et krav på erstatning fremstår. Derimod siger bestemmelsen intet om *kravets processuelle gennemførelse.* Det samme gælder for EØF-traktatens artikel 178, hvorefter Domstolen er *kompetent* til at afgøre tvister vedrørende de i artikel 215, stk. 2 omhandlede skadeserstatninger.

Heraf kan man drage den slutning, at den indenretlige gennemførelse af et krav på erstatning er blevet overladt til praksis. Ved udviklingen af en sådan praksis er det som altid, når man står over for tomrum i fællesskabsretten, nærliggende at søge vejledning i national ret. Dette skal imidlertid ikke forstås således, at man er bundet af medlemsstaternes fælles rets-

grundsætninger i samme omfang, som disse efter artikel 215, stk. 2 er afgørende for erstatningsbetingelserne.

I visse af medlemstaternes retsordener er — det har de sagsøgte selv fremhævet under forhandlingerne — anerkendelsessøgsmål tilladt. Det gælder for tysk ret (Zivilprozeßordnung § 256) og i vidt omfang også for dansk ret (tvistemål; Hurwitz-Gomard, 1971, s. 131 ff.). Nederlandsk ret (Wetboek van burgerlikte rechtsvordering artikel 612) kender i hvert fald subsidiært muligheden af anerkendelsesdomme i skadeserstatningssager og også italiensk og engelsk ret tillader i det mindste i særtilfælde anerkendelsessøgsmål (Carnelutti, Sistema del diritto processuale civile 1936, bind 1, s. 149; Balsbury's Laws of England, 3. udgave, bind 22, s. 746). Ukendt synes anerkendelsessøgsmål åbenbart kun at være i fransk, belgisk og luxembourgsk ret.

Under disse omstændigheder ser jeg ikke nogen fornuftig grund til at udelukke anerkendelsessøgsmål fra reglerne om Fællesskabets erstatningspligt, så meget desto mere som fællesskabsretten — som artikel 169 og 175 viser — i princippet allerede kender dette retsmiddel. Man kan endog anse anerkendelsessøgsmålet som særlig egnet i sager om det offentliges erstatningsansvar, altså i konflikter med øvrighedsmyndigheden, thi her er det ofte tilstrækkelig med en afklaring af spørgsmålet, om ansvar er pådraget, medens selve betalingsspørgsmålet kan overlades til paterne. Jeg skal i denne forbindelse erindre om sagen 29, 31, 36, 39 til 47, 50 og 51/63 (S.A. des Laminoirs, hauts-fourniaux, forges fonderies et usines de la Providence og 13 andre sagsøgere mod Den Høje Myndighed for EKSF, dom af 9. december 1965, (Sammlung der Rechtsprechung 1965, s. 1124.) hvori Domstolen i en mellemafgørelse fastslog Den Høje Myndigheds ansvar for en tjenstlig fejl, og derefter overlod det til parterne at nå til enighed om erstatningens størrelse. Samme fremgangsmåde blev fulgt i den den 14. maj 1975 afsagte dom i sag 74/74 (Comptoir National Technique Agricole mod Kommissionen, Sml. 1975, s. 533.).

Efter min mening må man altså gå ud fra, at sagen om Fællesskabets erstatningsansvar efter fællesskabsretten ikke udelukkende skal ske som fuldbyrdelsessøgsmål. Anerkendelsessøgsmål, for hvilke der ikke nødvendigvis gælder et subsidiaritetsprincip, er på ingen måde udelukket. Heller ikke den anden af de indsigelser, de sagsøgte har gjort gældende mod sagens antagelse til realitetsbehandling, får således betydning.

3. En yderligere indsigelse angår den omstændighed, at søgsmålet, der vedrører fastsættelsen af erstatningspligten for et i høståret 1974/75 forventet tab, er anlagt ved Domstolen før høstårets begyndelse, nemlig den 25. juli 1975. Det må altså undersøges, om et sådant søgsmål, der angår et i fremtiden indtrædende tab, kan antages til realitetsbehandling.

Om dette spørgsmål kan der — det være sagt med det samme — ikke hentes nogen vejledning hverken i traktatsbestemmelserne eller i den hidtidige retspraksis.

Hvad angår artikel 215, stk. 2 så er der i denne bestemmelse ganske vist tale om en *forvoldt* skade, hvilket synes at vise, at skaden allerede må være opstået. Det må imidlertid ikke glemmes, at det drejer sig om en materialretlig bestemmelse om erstatningskravet, og at bestemmelsen derfor ikke siger noget om, hvorvidt der allerede før kravets opståen kan nedlægges påstand om fastsættelsen af en fremtidig erstatningspligt.

Fra retspraksis har de sagsøgte anført to sager angående den berygtede skrotudligning, i hvilke et erstatningskrav er blevet afvist, idet det var gjort for tidligt gældende. Det drejer sig om sagerne 55 til 59 og 61 til 63/63 (Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena og 7 andre sagsøgere mod Den Høje Myndighed for EKSF, dom af 9. juni 1964 (Sml. 1954-1964, s. 485) og 9 og 25/64 (Acciaieria Ferriera di Roma og 6 andre sagsøgere mod Den

Høje Myndighed for EKSF, dom af 2. juni 1965 (Sammlung der Rechtsprechung 1965, s. 412). Efter en nærmere undersøgelse må man imidlertid mene, at disse sagers genstand ikke kan sammenlignes med den foreliggende sags. I begge de nævnte sager var det nemlig afgørende, at det ikke med sikkerhed kunne siges, om der overhovedet forelå en skade, idet de pågældende beslutninger fra Den Høje Myndighed i den første sag udtrykkelig forudså muligheden af en kontrol og berigtigelse af de foreløbige afregninger, og idet der i den anden sag endnu ikke var sket en afvikling af udligningsordningen eller gjort forsøg på inddrivelse af de uretmæssigt udbetalte beløb.

Jeg anser det derfor for rigtigst endnu engang at søge en løsning af det forelagte problem i en retssammenlignende undersøgelse. Herudover må man tage hensyn til særegenhederne i traktatens retsbeskyttelsessystem.

For så vidt der kan hentes vejledning i medlemstaternes retssystemer, er det mit indtryk, at søgsmål vedrørende erstatning af fremtidige tab ikke er udelukket, men at der imidlertid må stilles strenge betingelser i denne forbindelse. Selv om de herved anvendte formuleringer afviger fra hinanden, er grundholdningen imidlertid i det hele temmelig ensartet. Mest liberal synes praksis ved Bundesgerichtshof at være, idet der kan anlægges søgsmål gående ud på fastsættelsen af erstatningspligten for et tab, hvis indtræden kan forudses (Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen, bind 28, s. 234). I alle andre retssystemer er betingelserne — såvidt jeg har kunnet oplyse — væsentligt strengere. Således kræves der efter italiensk ret en konkret påregnelighed, en begrundet og fornuftig forventning om skadens indtræden (Torrente, Pescatore, Ruperto: Codice Civile, 6. udgave, note 2 til artikel 1223). I belgisk ret kræves, at skadens indtræden synes sikker (Servais et Mechelynck: Codes Belges, 3. udgave, note til artikel 1382). I engelsk ret tales der i denne forbindelse om en skade, der under normale omstændigheder sandsynligvis vil indtræde (Halsbury's Laws of England, 3. udgave, bind 11, s. 217). I nederlandsk retspraksis tales der om holdepunkter, der gør tabets indtræden og størrelse forudseelig eller om, at skaden skal kunne gøres op (Hooge Raad, 17. maj 1940, NJ 1940). Tilsvarende kræves der efter fransk ret, at der er alvorlige udsigter til skadens indtræden, eller at skaden må kunne gøres op (De Laubadere, Traité élémentaire de Droit administratif, 5. udgave, s. 654; Mazeaud & Tunc, Traité de la Responsabilité civile, 6. udgave, bind 1, s. 270).

Hvad dernæst angår fællesskabsretten, så er en principiel streng holdning i spørgsmålet om søgsmål vedrørende fremtidige tab nærliggende, således som fællesskabsrettens retsbeskyttelsessystem er udformet. Dette kan man allerede sige på grundlag af privates begrænsede adgang til at anfægte generelle retsakter. Det må heller ikke glemmes, at et forebyggende erstatningssøgsmål angående retsstridige generelle retsakter kan vanskeliggøre lovgivningsarbejdet. I øvrigt er der her særlig fare for, at adgangen til søgsmål efter artikel 215 bliver brugt til at omgå søgsmålsbetingelserne i artiklerne 173 og 175.

Derfor bør man efter min opfattelse i hvert fald se bort fra kravet om et faktisk foreliggende tab ved sagens anlæg og kun anerkende, at der foreligger en med et allerede opstået tab ligeværdig interesse, hvor skadesårsagen allerede foreligger ved sagens anlæg og de skadelige følger kan påregnes i nær fremtid med stor sandsynlighed.

Anvender man dette kriterium på den foreliggende sag, er bedømmelsen følgende:

Der er ingen tvivl om, at de fællesskabsbestemmelser, som skulle forårsage en konkurrenceforvridning til ugunst for de tyske møllerier, allerede var udstedt på det tidspunkt, sagen blev anlagt, altså at

de påståede skadesårsager allerede forelå. Det er derimod højst tvivlsomt, om man efter stævningens påstande og anbringender kan tale om en stor sandsynlighed for skadens indtræden.

I stævningen gjorde sagsøgerne gældende, at de tyske møllerier må dække deres behov ved indkøb af hård hvede fra tredjelande på grundlag af tærskelprisen, medens de franske møllerier kan købe fransk hård hvede på grundlag af interventionsprisen. I denne forskel ser sagsøgerne den afgørende årsag til den påståede forskelsbehandling. I overenstemmelse hermed har sagsøgerne indtaget det standpunkt, at fællesskabsinstitutionerne burde have foranlediget en nedsættelse af denne forskel, og sagsøgerne opstillede herefter en første tabsopgørelse, som gik ud fra, at tærskelprisen var fastsat 10 RE for højt. På den anden side lå verdensmarkedspriserne på dette tidspunkt som allerede fra efteråret 1973 over fællesskabsbestemmelsernes prisniveau og påvirkede Fællesskabets marked. I denne situation kunne den anfægtede prisforskel altså slet ikke have nogen betydning. Dette kunne kun være tilfældet, såfremt verdensmarkedspriserne faldt ned under tærskelprisens niveau. Ved sagens anlæg kunne sagsøgerne altså kun tale om en fremtidig mulighed i denne forbindelse. Faktisk anførte sag søgerne også kun i stævningen, at det var *muligt,* at verdensmarkedspriserne i løbet af høståret 1974/75 ville falde ned under tærskelprisen. Derimod hverken omtales eller anføres nogen oplysninger, der kunne støtte en antagelse om, at en sådan prisudvikling kunne forventes allerede i nær fremtid; i virkeligheden indtraf denne udvikling også først i januar 1975.

Efter de i stævningen anførte anbringender — støttebestemmelserne er kun nævnt lejlighedsvis og slet ikke som en selvstændig skadesårsag, der har betydning i enhver prissituation — kan man ikke anerkende en retlig interesse i et *umiddelbart* sagsanlæg, netop fordi en stor sandsynlighed for skadens indtræden ikke er påvist. Søgsmålet må følgelig anses som *anlagt for tidtligt,* dvs. det må afvises.

4. Undersøgelsen af sagens formalitet er dog ikke dermed afsluttet. Som Domstolen ved, har sagsøgerne i deres replik til den af de sagsøgte i medfør af procesreglementets artikel 91 nedlagte påstand ændret deres anbringender og for første gang heri også fremlagt en tabsopgørelse. Sagsøgerne gjorde gældende, at fællesskabsbestemmelserne om hård hvede også har påført dem tab i det tidsrum, verdensmarkedspriserne har ligget meget højt, og hvor tærskel- såvel som interventionspriserne praktisk taget har været uden betydning. I denne situation har støtteordningen nemlig bevirket, at de interne producenter af hård hvede har været tilfredse med at opnå verdensmarkedsprisen eller en pris, der lå lidt under denne; støtten er altså på en vis måde blevet videregivet til de virksomheder, der forarbejder hård hvede. Det blev følgelig bebrejdet de sagsøgte, at de ikke havde ophævet eller nedsat støtten, dvs. den egentlige årsag til forskelsbehandlingen af de tyske møllerier. Under denne synsvinkel kom sagsøgerne frem til en konkurrencemæssig ulempe for de tyske møllerier, der blev anslået til 30 RE/t fine gryn, og sag søgerne opgjorde på dette grundlag samt den mængde hård hvede, de tyske møllerier havde forarbejdet i august op september måned 1974, erstatningsbeløbet for dette tidsrum.

Heroverfor har de sagsøgte indvendt, at ændringen af anbringenderne ikke udgør andet end en ændring af søgsmålet. Da procesreglementets artikel 42 imidlertid principielt udelukker fremsættelsen af nye søgsmålsgrunde, som allerede kunne være gjort gældende i stævningen, er også en ændring af søgsmålet, som sagsøgerne har foretaget, ikke mulig.

Hvad angår denne indsigelse, så er der efter min opfattelse ingen grund til at bedømme spørgsmålet om en ændring af søgsmålet på grundlag af vores procesregler, idet spørgsmålet naturligvis har en anden betydning ved annullationssøgs-

mål, der er bundet af frister, eller ved søgsmål mod medlemsstaterne, der forudsætter en forudgående procedure, end ved erstatningssager, for hvilket der principielt ikke gælder nogen søgsmålsfrister. Jeg vil dog gøre opmærksom på, at der i retspraksis spores en udvikling, hvorefter man ved erstatningssøgsmål ser bort fra en streng anvendelse af princippet i procesreglementets artikel 42, og hvorefter ændringer i søgsmålet tværtimod kan tillades, når de synes hensigtsmæssige. Jeg skal i denne forbindelse kun erindre om dommen i sagen 19, 20, 25 og 30/69 (Denise Richez-Parise m. fl. mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, dom af 28. maj 1970. (Sammlung der Rechtssprechung 1970, s. 338).

Man kunne dog forsvare det standpunkt, at en ændring af søgsmålet kun kunne tillades, når også det søgsmål, som søges ændret, i det hele taget kan antages til behandling.

På den anden side ville det være utilfredsstillende at afslutte sagen på indeværende tidspunkt ved at afvise søgsmålet. Da det pågældende høstår i mellemtiden er udløbet, ville følgen utvivlsomt blive, at den selvsamme tvist, der allerede har været genstand for grundige forhandlinger, omgående ville blive indbragt for Domstolen. Af procesbesparende hensyn vil jeg derfor finde det forsvarligt at betragte sagsøgernes andet skriftlige indlæg som et nyt søgsmål. Dette kan man så meget desto mere tilslutte sig, som det først er herefter, at de sagsøgte har fortsat realitetsforhandlingerne, således at der ikke kan tales om en begrænsning i deres ret til genmæle. Dertil kommer, at vi ikke her står over for et aldeles nyt anbringende, men snarere over for en forskydning af vægten i anbringenderne, idet allerede stævningen omtaler støttens indflydelse på prisdannelsen i områder med højt udbytte pr. hektar.

Anser man denne vej for farbar, kan der intet indvendes imod, at søgsmålet, regnet fra indgivelsen af sagsøgernes andet indlæg, antages til realitetsbehandling ud fra de hidtil omtalte synspunkter — anerkendelsessøgsmål, søgsmål vedrørende erstatning for fremtidige tab. Faktisk var høståret jo i mellemtiden begyndt, de af sagsøgerne påståede tab allerede indtrådt, hvorfor sagsøgerne også allerede kunne fremsætte påstand om betaling af skadeserstatning.

5. Hvad angår formaliteten, står det endnu tilbage at undersøge, om artikel 38 i procesreglementet er overholdt, dvs. om der er givet en tilstrækkelig fremstilling af de omstændigheder, hvorpå kravet støttes; dernæst må det undersøges, om søgsmålet med dens nye begrundelse også kunne rettes mod Kommissionen.

Med hensyn til artikel 38 i procesreglementet gør de sagsøgte gældende, at fremstillingen af søgsmålsgrundene ikke er tilstrækkelig udførlig med henblik på skadens indtræden, at årsagssammenhængen mellem støttereglerne og sagsøgernes tab ikke er tilstrækkelig begrundet, at der ikke er gjort forsøg på i det mindste at vurdere tabets størrelse. Jeg mener ikke, der i denne forbindelse kan tales om en overtrædelse af procesreglerne, som kun kræver en summarisk begrundelse. I hvert fald er begrundelsen under forhandlingerne blevet præciseret på en sådan måde, at de sagsøgte har kunnet tage til genmæle, og at det synes muligt at afsige realitetsdom. Dette skulle ligesom i den allerede nævnte dom i sag 74/74 være tilstrækkelig.

Hvad angår spørgsmålet om søgsmålets afvisning, for så vidt det er rettet mod Kommissionen, må man imidlertid anerkende rigtigheden af Kommissionens indsigelse, hvorefter de nye anbringender, der angår støttereglerne, ikke kan være rettet mod Kommissionen. Dette fremgår af dommen i sagen 63 til 69/72 (Wilhelm Werhahn Hansamühle o. a. mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, dom af 13. november 1973) (Sml. 1973, s. 1246), hvorefter Kommissionenes ansvar for bestemmelser, den ikke selv har udstedt, kun kommer i

betragtning, når Kommissionen har fremsat et tilsvarende forslag. Det er også afgørende, at Kommissionen — som allerede nævnt — faktisk har fremsat forslag om ikke i høståret 1974/75 at yde nogen støtte til hård hvede.

6. Ved afslutningen af den første del af undersøgelsen kan det således sammenfattende siges, at der kun er betænkeligheder med hensyn til sagens antagelse til realitetsbehandling, for så vidt der ikke efter sagsøgernes første indlæg og den deri givne begrundelse består en stor sandsynlighed for skadens indtræden, og for så vidt det i det andet indlæg også bebrejdes Kommissionen at have opretholdt støttebestemmelserne. Da der ikke ses at være andre indsigelser — de gentagne ændringer i tabsopgørelsen kan ikke påtales — og da det også synes forsvarligt at anse sagsøgernes andet indlæg som et nyt søgsmål, er der intet til hinder for at undersøge sagens realitet.

II — Vedrørende realiteten

Undersøgelsen heraf vanskeliggøres af forskellige omstændigheder. Således har markedsforholdene på afgørende måde ændret sig i løbet af høståret 1974/75. Ved høstårets begyndelse lå verdensmarkedspriserne for hård hvede over fællesskabsbestemmelsernes prisniveau; i høstårets anden halvdel faldt priserne sådan, at man fra den 18. januar 1975 på ny måtte opkræve afgifter, idet verdensmarkedspriserne lå under tærskelprisen.

Endvidere er kravets begrundelse ikke forblevet uændret, hvad delvis hænger sammen med ændringen i den økonomiske situation. Kravet støttedes først på forskellen mellem tærskelprisen og interventionsprisen for hård hvede. I sagsøgernes andet indlæg støttedes kravet på den omstændighed, at uanset de højere verdensmarkedspriser, der var slået igennem på det fælles marked, var støtteordningen til fordel for producenterne af hård hvede blevet opretholdt, hvilket havde påvirket de franske markedspriser. Endelig fremkom der under de mundtlige forhandlinger kritik af forholdet mellem priserne på blød hvede og prisen på hård hvede, hvilket skulle have medført, at hård hvede blev fortrængt fra fremstillingen af fine gryn.

Til slut står vi nu efter over halvandet års forhandlinger over for et væld af tal, som ved første blik virker afskrækkende og just ikke gør processtoffet overskueligt.

1. Lad mig begynde undersøgelsen med den først under de mundtlige forhandlinger fremførte kritik angående forholdet mellem prisen på blød hvede og prisen på hård hvede. Denne prisforskel skulle have haft til følge, at der i stigende grad i dejvareproduktionen er blevet anvendt gryn af blød hvede, hvilket skulle have givet sig udtryk i et afsætningstab for de møllerier, der forarbejder hård hvede. Uanset eventuelle systematiske betænkeligheder vil jeg begynde med dette spørgsmål, fordi undersøgelsen kun støder på forholdsmæssig få vanskeligheder.

Jeg vil i denne forbindelse ikke opholde mig ved spørgsmålet om, hvorvidt det er betænkeligt at tillade dette anbringende, fordi det først er fremsat så sent under forhandlingerne. Jeg lader det også stå åbent, om man kan anse kravets begrundelse, nemlig hvad angår den påståede substitution af gryn af hård hvede med gryn af blød hvede, som tilstrækkelig underbygget.

Når der rejses kritik mod prisforskellen mellem to varer, betyder dette logisk set, at enten er prisen på den ene vare fastsat for lavt eller også er prisen for den anden vare fastsat for højt. At prisen på blød hvede skulle være fastsat på et for lavt niveau, gør selv sagsøgerne ikke gældende. Dette vil også være vanskeligt forståeligt og vanskeligt forsvarligt i betragtning af EØF-traktatens artikel 39's mål, bl.a. at sikre forbrugerne rimelige priser, når henses til, at produktionen af blød hvede i Fællesskabet jo er en overskudsproduktion, og at afsætningen af Fællesskabets

overskud på verdensmarkedet er vanskelig.

Spørgsmålet er altså, om priserne på hård hvede er blevet fastsat for højt. Afgørende i denne forbindelse er efter min opfattelse situationen på verdensmarkedet ved begyndelsen af høståret 1974/75 og den kendsgerning, at Fællesskabets marked for hård hvede er et marked med underskud. Jeg har allerede nævnt, at verdensmarkedsprisernes niveau allerede i nogen tid før begyndelsen af høståret 1974/75 lå over det i fællesskabsbestemmelserne fastsatte prisniveau. I betragtning af denne situation og den kendsgerning, at verdensmarkedspriserne slog igennem på fællesskabsmarkedet på grund af dettes underskud, kan man sikkert ikke forsvare det standpunkt, at fællesskabsinstitutionerne på det pågældende tidspunkt skulle have fastsat prisen på hård hvede urimeligt højt. I hvert fald kan man ikke sige, da verdensmarkedspriserne allerede i første halvdel af høståret 1974/75 lå over fællesskabsniveauet, at de af fællesskabsinstitutionerne fastsatte prisbestemmelser er årsag til den påståede substitution af hård hvede i grynproduktionen. Da der yderligere også på verdensmarkedet — det viser de af sagsøgerne i bilag 7 til stævningen fremlagte tal — var en usædvanlig stor forskel mellem priserne på hård og blød hvede på grund af den stærke stigning i prisen på hård hvede fra efteråret 1973, ses det ikke, hvorfor man skulle anse hertil svarende prisbestemmelser i Fællesskabet for fejlagtige.

Det lader sig vel således forstå, at sagsøgernes anbringende vedrørende forskellen mellem prisen på blød og hård hvede ikke er af betydning for erstatningsansvaret.

2. Jeg kommer nu til undersøgelsen af sagsøgernes anbringende vedrørende støttebestemmelserne for hård hvede. Sagsøgerne gør gældende, at i en situation, hvor verdensmarkedspriserne lå over fællesskabsbestemmelsernes prisniveau, kunne en yderligere støtte til producenterne af hård hvede ikke være beregnet. Dette skulle have haft til følge, at støtten i hvert fald delvis er blevet videregivet til de virksomheder, der forarbejder hård hvede, altså til møllerierne. På et tidspunkt, hvor verdensmarkedsprisen ligger under fællesskabsniveauet, skulle den omstændighed, at støtten bliver sat i forhold til interventionsprisen og ikke indikativprisen, bevirke, at markedsprisen kommer til at ligge i nærheden af interventionsprisen; dette skulle navnlig gælde i områder med højt udbytte pr. hektar — som i Frankrig —, hvor producenten ikke har brug for hele støttebeløbet. Fordelen ved denne gunstige prisudvikling er imidlertid overvejende kommet de franske møllerier, der ligger i nærheden af produktionsområderne, til gode; de tyske møllerier skulle kun have haft en meget begrænset adgang til dette marked. Af denne grund skulle det altså kunne siges, at støttereglerne har haft en diskriminerende virkning.

a) Lad mig i denne sammenhæng først beskæftige mig med den principielle kritik af den støtteordning, der gælder for producenterne af hård hvede. Hvis det viser sig, at denne kritik er korrekt, må det derefter yderligere undersøges, om dette har nogen indflydelse på sagsøgernes konkurrencemæssige stilling. Støtteordningens formål er det imidlertid ikke nødvendigt at omtale. Det er bekendt, at man på denne måde fremmer den i Fællesskabet underskudsgivende produktion af hård hvede og søger at ændre landbrugsstrukturen. I betragtning af det ringere udbytte og de højere omkostninger i sammenligning med produktionen af blød hvede, og idet man ikke anså en finansiering over priserne på forbrugernes bekostning for hensigtsmæssig, blev det besluttet at finansiere disse foranstaltninger ved hjælp af offentlige midler.

I begyndelsen af høståret 1974/75 var verdensmarkedsprisen for hård hvede steget kraftigt, og da verdensmarkedspriserne ville slå igennem på Fællesskabets underskudsmarked, blev også fællesskabspriserne for hård hvede stærkt forhøjet. Et par tal kan tydeliggøre dette. Den mi-

nimalpris for hård hvede, der skulle opnås ved hjælp af støtten, androg i 1970/71 145 RE, i 1971/72 147,90 RE, i 1972/73 153,80 RE og i 1973/74 155,33 RE — alt pr. ton —, mens den for høståret 1974/75 blev fastsat til 196,83 RE. De af verdensmarkedet påvirkede markedspriser i Fællesskabet lå imidlertid dengang, som det fremgår af Kommissionens tabeller og de af sagsøgerne fremlagte tal — betragtligt højere. Man kan herefter sige, at det for producenten uden videre var muligt på markedet at opnå en rimelig fortjeneste; det er på dette grundlag muliggjort at slutte, at en støtte af offentlige midler i denne økonomiske situation var ganske og aldeles overflødig.

Denne slutning anfægtes ikke af de betragtninger, de sagsøgte har gjort gældende i denne forbindelse for at retfærdiggøre støtteordningen. De sagsøgte fremhæver, at man ikke kunne ophæve støtten, fordi man ikke ville skabe det indtryk, at der var sket en grundlæggende ændring i landbrugspolitikken og at man havde opgivet tanken om, at fremme Fællesskabets stadige underskudsgivende produktion af hård hvede, som imidlertid var ønsket af strukturelle grund. De sagsøgte henviser for det andet til den kendsgerning, at de italienske producenter havde et stort selvforbrug af hård hvede (ca. 600 000 tons eller en tredjedel af den samlede høst), og at det ønskede mål, da en indkomstforbedring gennem markedet således var udelukket, kun kunne nås ned hjælp af støtten.

Hertil er at sige, at det også havde været muligt at forhindre et falskt indtryk af politikken til fremme af produktionen af hård hvede, hvis man ved i princippet at opretholde støtteordningen midlertidigt ophævede støtteudbetalingen på grund af markedssituationen. Hvad de italienske producenters selvforbrug angår, synes det for det andet at være tvivlsomt, om man i den anførte situation faktisk burde tage hensyn hertil. Man kan forestille sig, at markedsordningen var udformet således, at de italienske producenter blev tilskyndet til at sætte den dyrere hårde hvede på markedet og til eget forbrug at anvende billigere kornsorter. Herudover — og dette er af større betydning, idet det ikke berører spørgsmålet om de italienske producenters selvforbrug — er en løsning i form af en differentiering af støtten nærliggende, således som Kommissionen også nu faktisk overvejer i betragtning af det temmeligt forskellige hektarudbytte (1973/74: Frankrig 2,94 tons pr. hektar mod 1,76 ton pr. hektar i Italien). Således kunne man i høståret 1974/75 have kunnet undlade støtten i det mindste i de franske produktionsområder.

Hvis det således må antages, at kritikken af støtteordningen er berettiget, for så vidt angår første halvdel af høståret 1974/75 med de i denne periode gældende høje verdensmarkedspriser, så kan det vanskeligt forholde sig anderledes — det må straks siges — hvad angår den af sagsøgerne betegnet »normalsituation«, dvs. for perioder, i hvilke, hvad jo allerede var tilfældet i andet halvdel af høståret 1974/75, verdensmarkedsprisen for hård hvede ligger under Fællesskabets prisniveau.

Ganske vist vil jeg ikke tilslutte mig sagsøgernes opfattelse, hvorefter det i almindelighed er tilstrækkeligt, at støttens størrelse beregnes ved fra mindsteprisen at gå tilbage til indikativprisen som den pris, der antages i reglen at kunne opnås på et marked med underskud. Det er nemlig i denne forbindelse for det første vigtigt, at det er minimalprisen, der er den afgørende målestok i støtteordningen, og at denne i funktion faktisk svarer til interventionsprisen. Dernæst kan det siges, at det i en normal prissituation er berettiget at tage hensyn til de italienske producenters særlige stilling på grund af deres høje selvforbrug, og at det på dette grundlag er nødvendigt at opretholde støtten i det hidtidige omfang for på tilstrækkelig måde at tilskynde til dyrkning af hård hvede.

Man må imidlertid i denne sammenhæng huske på den store forskel i hektarudbyttet, som der allerede har været

tale om for Frankrigs og Italiens vedkommende, samt muligheden for på dette grundlag at differentiere støtten. Herefter anser jeg det ikke for umuligt, at de franske producenter af hård hvede også i en prismæssig normalsituation, som der her er tale om, ville kunne klare sig uden støtte eller i hvert fald med et væsentligt lavere støttebeløb, hvilket i virkeligheden betyder, at den uændrede opretholdelse af støtten også i anden halvdel af høståret 1974/75 kan kritiseres.

b) Herefter må det yderligere undersøges, om der kan påvises en sammenhæng mellem støtteudbetalingen til de franske producenter og markedsprisen for den franske hårde hvede, som sagsøgerne — dette kommer vi tilbage til — påstår ikke at have haft den samme adgang til som de franske møllerier. For at kunne undersøge dette utvivlsomt særlige vanskelige spørgsmål er det nødvendigt at danne sig et så nøjagtig billede som muligt af den franske markedssituation og sammenholde dette med udviklingen på verdensmarkedet i den pågældende periode. Denne opgave er sikkert ikke blevet lettere efter den mængde oplysninger, parterne har fremlagt i løbet af forhandlingerne.

Efter min opfattelse kan man som udgangspunkt tage de franske markedspriser, således som disse er blevet beregnet af Kommissionen på grundlag af prisoplysninger fra det franske interventionsorgan ONIC. Sammenfaldende hermed er nemlig helt klart vidneudsagent af prokuristen ved Grands Moulins de Strasbourg, en af sagsøgernes store franske konkurrenter.

Sammenligner man disse priser med de af Kommissionen oplyste cif-priser, altså verdensmarkedsprisen for hård hvede, får man følgende billede:

I månederne august og september 1974 lå de franske markedspriser til dels væsentligt under verdensmarkedsprisen. Man kan her nævne en størrelsesorden på mellem 25 og 200 francs pr. ton eller i september mellem 50 og 140 francs pr. ton. Hvis man imidlertid lægger de oplysninger, sagsøgerne har fremlagt over priserne ved deres indkøb på verdensmarkedet til grund, bliver forskellene til dels formindsket på betragtelig måde. I de følgende måneder af året 1974 finder man en klar formindskelse af forskellen, selv om man tager hensyn til de af Kommissionen nævnte verdensmarkedspriser. For så vidt de franske priser overhovedet lå under verdensmarkedets niveau, er der tale om en størrelsesorden på mellem 40 og i yderste fald 180 francs pr. ton. Imidlertid lå de franske markedspriser til dels i disse måneder allerede over cif-prisen. Helt forandret er situationen i begyndelsen af året 1975, dvs. på det tidspunkt, hvor verdensmarkedspriserne faldt ned under tærskelprisens niveau. Således lå de franske markedspriser i månederne januar og februar 1975 klart over tærskelprisen; dette gælder delvis endnu i marts måned 1975. I de følgende måneder af året 1975 viste der sig på ny et fald i de franske priser. De lå på dette tidspunkt under tærskelprisen, og faktisk nærmere interventionsprisen end tærskelprisen. Dette skyldtes imidlertid åbenbart — det må straks siges —, at der på dette tidspunkt var sat store mængder af hård hvede, der var blevet holdt tilbage af høsten 1974/75 — vidnet Pegler talte om fra 100 000 til 150 000 tons — på markedet, hvor en tilsvarende efterspørgsel ikke fandtes.

I betragtning af disse omstændigheder betvivler jeg stærkt, om det kan anses for godtgjort, at den til producenterne af hård hvede ydede støtte har været årsag til at de franske priser i enkelte af høstårets måneder ikke i større omfang har nærmet sig til verdensmarkedsprisen. Det må fastslås, at prisudviklingen hvad angår forholdet til verdensmarkedsprisen har været ganske uensartet. Jeg kan ikke se, hvorledes dette kan forklares, hvis støtteordningen har haft afgørende indflydelse. Tvivlen bliver endnu større, hvis man tænker på den måde, støtten udbetales på. Efter hvad vi herom har hørt fra Kommissionen var der faktisk sørget for,

at støtten kom producenten til gode; støtten blev kort efter leveringen udbetalt til indsamlingsstedet og afregnet klart uden hensyntagen til salgsprisen. Man kan yderligere uden videre forestille sig, at det lavere franske prisniveau i det væsentlige kan forklares ved de traditionelle forbindelser mellem de franske møllerier og de franske producenter af hård hvede og de på de sidstnævntes vegne optrædende handelscentraler. Denne opfattelse kom allerede klart til udtryk i dommen i den tidligere sag (sagerne 63 til 69/72) (Sml. 1973, s. 1229) og denne opfattelse har så meget desto mere for sig, som vi i den første halvdel af høståret 1974/75 står over for ganske usædvanlige prisforhold, som netop ikke kunne være helt forbilledligte for forbindelser med gamle kunder. Det er endvidere muligt, at det eksportforbud for hård hvede, der blev indført ved beslutning af 4. august 1973 og opretholdt indtil begyndelsen af april 1975, til dels har haft betydning. Endelig kan også udviklingen i valutasituationen have spillet en vis rolle.

Under disse omstændigheder kan jeg ikke gå ind for en fra dommen i sagerne 63 til 69/72 afvigende bedømmelse og følge sagsøgernes standpunkt vedrørende årsagssammenhængen mellem støtten til hård hvede og de franske markedspriser.

Lad mig imidlertid endnu gøre følgende to bemærkninger: årsagssammenhængen forudsat måtte man utvivlsomt også spørge, om der kunne være tale om en adækvat årsagssammenhæng mellem den af Fællesskabet forudsatte adfærd og de tyske mølleriers tab, og om en sådan sammenhæng er et tilstrækkeligt grundlag for ansvaret. Også her er tvivl imidlertid på sin plads, og ikke mindst under hensyn til de retssystemer, hvorefter der kræves en *direkte skade*, som f.eks. i engelsk og fransk ret. Endvidere er det for ansvarsgrundlaget afgørende, om de prismæssige konsekvenser, som i et marked med underskud utvivlsomt må anses for usædvanlige, overhovedet var påregnelige for fællesskabsinstitutionerne. Dette kan med god grund betvivles, og det kan i det mindste antages, at der ikke foreligger nogen uagtsomhed, nogen skyld.

Af alle de anførte grunde og helt bortset fra, om den mulige kritik af støttebestemmelserne gør det berettiget at antage, at der foreligger en *kvalificeret* regel til beskyttelse af private, således som dette begreb er anvendt i hidtidig retspraksis, er jeg tilbøjelig til at mene, at det af sagsøgerne anførte vedrørende støttebestemmelserne til støtte for deres krav, ikke synes tilstrækkeligt. Jeg vil dog endnu en gang subsidiært vende tilbage til dette spørgsmål i en senere sammenhæng, fordi jeg ikke kan udelukke, at spørgsmålet også kan bedømmes anderledes.

3. I undersøgelsen af sagen vil jeg nu i første række vende mig til spørgsmålet, om det kan bebrejdes fællesskabsinstitutionerne, at de har undladt at give de tyske møllerier, der er henvist til hovedsageligt at forarbejde den dyrere hårde hvede fra tredjelande, samme indkøbsmuligheder inden for markedsordningen for hård hvede som de franske møllerier, som overvejende kunne dække deres behov under det franske markeds gunstigere betingelser. I denne sammenhæng tænker sagsøgerne på foranstaltninger af følgende karakter: muliggøre billigere indførsler fra tredjelande på grundlag af en for de tyske møllerier fastsat lavere tærskelpris, hvorved forarbejdningen måtte ske under toldopsyn; ydelse af en produktionsrestitution til anvendelse af hård hvede fra tredjelande eller tilladelse til afgiftsfri udførsel af blød hvede og tilsvarende billigere indførsel af hård hvede. På den anden side har sagsøgerne også nævnt produktionsafgifter, som kunne pålægges de virksomheder, der forarbejder hård hvede produceret i Fællesskabet.

Undersøgelsen af dette anbringende forudsætter afklaring af spørgsmålet, om hvilken adgang de tyske møllerier havde til det franske marked, og hvorledes deres indkøbsmuligheder på dette marked var.

Om dette spørgsmål har det under forhandlingerne for det første vist sig –

statistikken er helt entydig —, at udførslerne af hård hvede fra Frankrig til forbundsrepublikken Tyskland er steget siden 1969/70. Medens de i dette høstår omfattede 4 000 tons, andrager de i høståret 1974/75 ca. 25 000 tons. Efter de vidneudsagn, Domstolen har hørt, kan det på den anden side ikke betvivles, at tyske aftagere kun vanskeligt har adgang til det franske marked for hård hvede. Trods ihærdige bestræbelser er det i reglen ikke lykkedes dem at erhverve større mængder. De har ikke kunnet komme ind på markedet lige efter høstens begyndelse som deres franske konkurrenter, der åbenbart er blevet foretrukket. Efter min opfattelse skyldes dette imidlertid også indlysende grunde. I et marked med underskud fører de franske aftageres vitale interesser naturligvis til intensive bestræbelser for at erhverve fransk korn. Dertil kommer navnlig deres beliggenhed i kort afstand fra produktionsområderne og deres mulighed for straks at kunne aftage også små mængder pr. lastvogn. Virksomheder uden for området har derimod den ulempe, at der for det første må samles større mængder for udførslen, og at der dernæst opstår problemer i forbindelse med valuta- og transportspørgsmål. Dette behøver vel ikke her at blive uddybet i detaljer.

Hvad angår indkøbspriserne, er det efter vidneudsagnene og den fremlagte dokumentation klart, at der også i denne forbindelse er visse ulemper for tyske aftagere. Dels taltes der hvad angår de fran ske mølleriers prismæssige fordel om beløb på indtil 20 francs pr. ton; dels er det blevet hævdet, at de franske aftageres pris kun lå lidt under de tyske indkøberes pris. Også sagsøgernes talmæssige oplysninger over deres indkøbspriser i Frankrig passer i dette billede, når man giver disse tal de nødvendige korrektioner, der følger af importørernes fortjeneste, ladnings- og transportomkostninger. Også denne prismæssige forskel har en indlysende forklaring: man skal blot tænke på nødvendigheden af at benytte andre handelsveje, at indsamle større mængder for udførslerne eller anvende andre handelsklausuler (cif-mølleri i stedet for franko-opkøbscentral). Muligvis kan man heller ikke udelukke visse naturlige fordele på grund af parternes personlige bekendtskab.

Spørgsmålet, om fællesskabsinstitutionerne ved fastsættelsen af handelsbestemmelserne for hård hvede burde have taget hensyn hertil, er efter min opfattelse vanskeligt at besvare bekræftende hvad angår de forskellige indkøbspriser på det franske marked. De i betragtning kommende størrelsesordener er ikke tilstrækkelige hertil. Endvidere drejer det sig om fordele, der alene er knyttet til beliggenheden, og som ikke i sig selv kan give anledning til særlige udligningsforanstaltninger.

I forbindelse med den i princippet vanskelige adgang for de tyske aftagere til det franske marked — herom kan man i det mindste tale i begyndelsen af høståret 1974/75 — må der yderligere om de særlige udligningsforanstaltninger, sagsøgerne har foreslået, bemærkes følgende:

Hvad angår sagsøgernes forslag om fastsættelsen af en særlig nedsat tærskelpris for indførslerne til Forbundsrepublikken er det egentlig tilstrækkelig at henvise til, at denne tanke allerede blev forkastet under den tidligere sag, hvor man fremhævede nødvendigheden af en enhedstærskelpris. I øvrigt kan man sige, at en sådan foranstaltning ville have været virkningsløs i den første halvdel af høståret 1974/75 — om de særlige forhold i anden halvdel af dette høstår kommer vi senere til —, idet verdensmarkedsprisen lå langt over tærskelprisen.

Med hensyn til indførelsen af produktionsafgifter på forarbejdningen af hård hvede fra Fællesskabet for herigennem at fordyre denne råvare, må det fremhæves, at beregningen af en sådan afgift ville have været højst problematisk under den skiftende prisudvikling i høståret 1974/75. En sådan løsning forekommer mig også betænkelig under hensyn til kravet om at sikre forbrugerne rimelige priser, under hensyn til faren for fælles-

skabspræferencen, som jeg senere endnu engang kommer tilbage til, samt under hensyn til faren for substitution af den hårde hvede med blød hvede i gryn og dejvarefremstillingen.

Lige så alvorlige betænkeligheder — lad mig straks sige det — rejser den af sagsøgerne foreslåede løsning, hvorefter indførslen af hård hvede fra tredjelande skulle billiggøres ved hjælp af produktionsrestitutioner eller ved hjælp af kombinerede forretninger (afgiftsfri udførsel af blød hvede mod indførsel af hård hvede under begunstigede betingelser). Det må fremhæves, at det på ingen måde drejer sig om sædvanlige foranstaltninger. Hvor disse hidtil har fundet anvendelse, drejede det sig om ganske ekstraordinære situationer: forarbejdning af majs, der inden for stivelsesområdet mødes med konkurrence fra substitutionsvarer; muliggørelse af en vis extern handel på oksekødmarkedet med dettes iøjnefaldende overskud. De tyske mølleriers situation kan slet ikke sammenlignes hermed, navnlig når man holder sig for øje, at disse i tiltagende omfang får fodfæste på det franske marked for hård hvede og en tilsvarende indflydelse på dette markeds priser, at de franske mølleriers prisunderbud viser en aftagende tendens, og at også udførslerne af fine gryn fra Frankrig i de sidste år ikke har haft nogen dramatisk udvikling. Fra Kommissionens side blev der i denne forbindelse henvist til, at de nævnte foranstaltninger er overordentlig problematiske ordninger, som man overvejer at ændre, da de ikke har svaret til forventningerne. Endelig må det også bemærkes, at de foreslåede lettelser vedrørende indførslen kunne have uønskede virkninger på fællesmarkedet i retning af en fastlåsning af strukturerne: de tyske mølleri vil utvivlsomt herigennem blive foranlediget til at udfolde mindre anstrengelser på det franske marked, og dette vil igen påvirke udviklingen af fællesskabsprisen for hård hvede på en måde, der ikke er i overensstemmelse med det fuldt ud berettigede mål, hvorefter produktionen af hård hvede skal fremmes i Fællesskabet.

Også selv om det må anerkendes, at de to sidstnævnte muligheder, navnlig hvis de forbliver begrænset til bestemte indførselsmængder, kan være egnede til midler til at forhindre eller formindske visse konkurrencemæssige ulemper for de tyske møllerier, kan man dog ikke efter min opfattelse drage denne slutning, at undladelsen af at træffe sådanne foranstaltninger er en retsstridig adfærd i relation til erstatningsansvaret. Heller ikke disse anbringender kan følgelig komme i betragtning som grundlag for et erstatningskrav.

4. I et yderligere afsnit vil jeg nu omtale det spørgsmål, der i stævningen var sat i forgrunden, nemlig om forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen for hård hvede var for stor, og om der dermed blev ydet den interne produktion en urimelig beskyttelse.

Spørgsmålet er åbenbart kun af underordnet betydning for det høstår, vi her beskæftiger os med. Faktisk lå verdensmarkedsprisen i høstårets første halvdel — og det er åbenbart på dette tidspunkt, de store indkøb finder sted — over fællesskabsbestemmelsernes prisniveau og slog — som vi har set det — igennem på fællesmarkedet. I dette tidsrum var tærskelprisen altså ikke afgørende for udførsler fra tredjelande og interventionsprisen ikke afgørende for indkøb af hård hvede fra Fællesskabet. Den nævnte prisforskel kunne altså ikke på det pågældende tidspunkt have medført ulemper for de tyske møllerier. Det samme gælder for de første måneder af året 1975, i hvilke de franske markedspriser lå over såvel interventionsprisen som over tærskelprisen. En formindskelse af den kritiserede forskel ville altså have været uden indflydelse på de franske mølleriers indkøbsmuligheder.

Det rejste spørgsmål angår således kun de tilbageværende måneder i høståret 1974/75, i hvilke de franske markedspriser faktisk lå nærmere interventionsprisen end tærskelprisen. Allerede af denne grund, men også ud fra andre betragt-

ninger, der straks skal omtales, forekommer det mig ikke nødvendigt at ofre en længere redegørelse på spørgsmålet om forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen.

Som vi ved, er sagsøgerne af den opfattelse — anbringendets nærmere enkeltheder skal jeg ikke omtale —, at en forskel på ca. 3,5 RE mellem interventionsprisen og tærskelprisen havde været tilstrækkelig. I denne forbindelse påberåber sagsøgerne sig forordning nr. 1968/73 (EFT L 201 af 21. 7. 1973) og denne forordnings almindelige regler, der skal anvendes i tilfælde af forstyrrelser, samt tidligere præferencebestemmelser i Fællesskabets interne handel samt markedsordningen for blød hvede. Heroverfor må det gøres gældende at en så vidtgående almindelig nedsættelse af forskellen mellem interventionsprisen og tærskelprisen, således at undladelsen heraf alene skal kunne anses som en kvalificeret retskrænkelse, ikke kan komme på tale, når den nødvendige fællesskabspræference skal iagttages. Jeg henviser i denne forbindelse til Kommissionens udtalelser, hvorefter en tilsvarende fordyrelse af den i Fællesskabet producerede hårde hvede ville have haft til følge, at hård hvede fra Fællesskabet ikke mere kunne have konkurreret med hård hvede fra tredjelande, nemlig når man tager hensyn til de italienske markedsforhold og de syditalienske produktionsområders afstand fra de midt- og norditalienske forarbejdningscentre. Endvidere skal jeg erindre om, at det i dommen i sagen 63 til 69/72, fastslås, at en forskel på 12,81 RE mellem interventionsprisen og tærskelprisen fuldt ud er passende for at sikre beskyttelsen af den i Fællesskabet producerede hårde hvede.

Hvad man i givet fald kunne have overvejet, er en differentiering af interventionsprisen, således at der for de franske produktionsområder, der her interesserer os, havde været mindre afstand til tærskelprisen end i andre områder i Fællesskabet. Dette er også en betragtning, man finder i forslaget til afgørelse i sagen 63 til 69/72. At denne betragtning ikke uden videre kan afvises, må man indrømme, når man betragter de størrelsesordener, der tidligere var gældende, da der endnu fandtes forskellige afledede interventionspriser, og som endnu er af betydning på markedet for blød hvede. Imidlertid må man ikke på den anden side glemme markedsforholdene, således som disse var i begyndelsen af høståret 1974/75. Disse giver utvivlsomt anledning til det spørgsmål, om man faktisk under sådanne omstændigheder burde overveje en differentiering af interventionsprisen og om en undladelse heraf virkelig kan være en alvorlig retskrænkelse. Bortset herfra giver dommen i sagen 63 til 69/72 det indtryk, at tanken om en differentiering af interventionsprisen blev forkastet på samme måde som en differentiering af tærskelprisen.

I øvrigt — og hermed bliver den relative betydningsløshed af de hidtidige betragtninger klar — må endnu bemærkes følgende til de særlige forhold i det pågældende høstår: efter hvad vi har hørt under forhandlingerne var den franske markedssituation i foråret 1975 kendetegnet ved et betragteligt udbud af hård hvede. Åbenbart drejede det sig om de mængder, der var blevet holdt tilbage af den forudgående høst og som allerede tidligere er blevet omtalt. Jeg kan i denne forbindelse henvise til de af sagsøgerne fremlagte dokumenter vedrørende de tyske mølleriers indkøb på det tidspunkt. Klare var også de vidneudsagn, f.eks. fra vidnerne Zadow, Werle og Schnitt, hvorefter der i foråret 1975 (i månederne marts og april) fandtes større mængder fransk hård hvede til konkurrencedygtige priser, nemlig til priser der lå i nærheden af interventionsprisen. Man kan herefter sige, at der i det mindste på det pågældende tidspunkt mangler et væsentligt element i det anbringende, sagsøgerne først gjorde gældende nemlig de tyske mølleriers vanskelige adgang til det franske marked, et element, som alene berettiger det spørgsmål, om det ikke måtte synes rimeligt, ved fællesskabsforanstaltninger at begrænse de fordele de franske møllerier havde på det franske marked.

Ikke mindst af den sidste grund er jeg af den opfattelse, at fællesskabsbestemmelserne, lige så lidt som af de andre grunde, der er anført mod opretholdelsen af den nævnte forskel mellem interventionspris og tærskelpris for hård hvede, kan betegnes som åbenbart fejlagtige.

5. Selv om den hidtidige undersøgelse har vist, at man ikke kan anse sagsøgernes erstatningskrav for begrundet, skal jeg imidlertid, før jeg går ind på spørgsmålet om ansvar for ekspropriationslignende indgreb (Enteignungsgleichen Eingriff), foretage den subsidiære undersøgelse, jeg allerede har nævnt. Denne angår det tilfælde, at det mod min opfattelse antages, at der foreligger årsagssammenhæng mellem støtteordningen og det franske prisniveau og for så vidt en ansvarspådragende adfærd fra Rådets side. Undersøgelsen foretages endvidere af hensyn til den mulighed, at Domstolen skulle indtage et andet standpunkt end det, jeg anser for rigtigt, til spørgsmålet om eventuelle udligningsforanstaltninger — produktionsrestitution og lignende. I så tilfælde opstår nemlig spørgsmålet, i hvilket omfang der kan tales om en skade for sagsøgerne og hvorledes erstatningskravet skal opgøres.

Hvad angår det første punkt, kan man efter bevisførelsen anse det for godtgjort, at sagsøgerne — hertil kan vi nu indskrænke os — har lidt under konkurrencen fra forskellige franske møllerier. Jeg erindrer om vidneudsagnene vedrørende de franske konkurrenters prisunderbud, som havde til følge, at de tyske møllerier led et indtægtstab eller endog mistede markedsandele.

Det er derimod utvivlsomt ikke muligt nu at afsige dom om skadens omfang. Efter de foreliggende oplysninger er alt hvad man kan sige:

Det er sikkert ikke rigtigt, blot at gå ud fra nedgangen i sagsøgernes afsætning af gryn, da nemlig indførslerne af gryn fra Frankrig kun er steget i ringe omfang. Det kan faktisk ikke udelukkes, at nedgangen i de af sagsøgerne formalede mængder kan have andre denne sag uvedkommende årsager, såsom den øgede indførsel af dejvarer fra Italien, der muligvis går tilbage til AIMA's velkendte foranstaltninger til billiggørelse af hård hvede eller substitutionen af hård hvede med blød hvede i grynfremstillingen.

Går man ud fra, at fællesskabsinstitutionerne af hensyn til de tyske møllerier burde have truffet udligningsforanstaltninger (f.eks. produktionsrestitutioner), så ville det tab, der skulle erstattes i denne forbindelse, fastsættes under hensyn til de mængder hård hvede fra tredjelande, der faktisk blev forarbejdet, hvis det da ikke — af hensyn til fællesskabspræferencen — er nødvendigt at gå ud fra en vis begrænsning af de i betragtning kommende importmængder.

I øvrigt — og dette gælder for det tilfælde, at støtteordningen må anses for retsstridig — er det afgørende spørgsmål, hvorledes sagsøgernes stilling ville have udviklet sig, såfremt de franske møllerier indkøbsmuligheder, altså deres kostpris, var blevet ændret som følge af ophævelse eller nedsættelse af den støtte, der ydes produktionen af hård hvede. Med dette udgangspunkt måtte det undersøges, hvorledes afsætningsforholdene havde været på det tyske og det franske marked — også de franske møllerier forarbejder jo i et vist omfang hård hvede fra tredjelande —, dvs. det måtte undersøges, i hvilket omfang det konkurrencetryk, de franske møllerier udøvede, var blevet mindre og i hvilket omfang det prisfald og afsætningstab, der var påført de tyske møllerier, var udeblevet.

Mere behøver man ikke at sige i dette stadium af undersøgelsen. Det er i hvert fald klart, at højst en dom, der konstaterer, at ansvar er pådraget, kan komme i betragtning, medens fastsættelsen af tabets omfang måtte betros en sagkyndig, såfremt parterne ikke kan nå til enighed herom.

6. Endelig skal der siges et sidste ord angående spørgsmålet om ansvar på

grundlag af et ekspropriationslignende indgreb (Haftung wegen enteignungsgleichen Eingriffes), dvs. for en retsstridig adfærd fra fællesskabsinstitutionernes side uden at der foreligger nogen skyld. Også dette kan ske ganske kort, ikke mindst fordi jeg er af den opfattelse, at der ikke foreligger nogen retsstridig adfærd fra fællesskabsinstitutionernes side.

Det er ikke første gang spørgsmålet om ansvar for ekspropriationslignende indgreb dukker op i disse sager; spørgsmålet blev allerede diskuteret i den forudgående sag, dvs. i sagerne 63 til 69/72. Domstolen omtalte det ikke særligt udførligt i sin dom. Derimod gik min forgænger, generaladvokat Roemer, ind på en noget nærmere undersøgelse af dette spørgsmål.

Ved bedømmelsen af de forskellige argumenter kom generaladvokat Roemer til det resultat, at der vanskeligt kunne tales om nogen almindelig retsgrundsætning, hvorefter en retsstridig adfærd alene skulle kunne danne grundlag for et ansvar i en situation som den foreliggende. Herfor skulle det for det første være afgørende, at kun enkelte af medlemsstaternes retsordener kender et sådant retsinstitut; i de retsordener, hvor dette er tilfældet, har den ret forskellige udformninger. For det andet taler fællessmarkedets system og struktur såvel som bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets progressive udvikling snarere mod antagelsen af et ansvar for retsstridig adfærd. Selv om et sådant ansvar principielt skulle blive anerkendt inden for fællesskabsretten, kunne det ikke siges, at betingelserne herfor var opfyldt i sagen, således som den den gang forelå til påkendelse. Det måtte nemlig kræves, at indgrebet skete i bedriftens afgørende funktioner. Herom kunne der ikke være tale ved en simpel ændring af forsyningsvilkårene, idet ingen virksomhed har krav på opretholdelse af bestemte lovbestemmelser om indkøbsforhold. Endelig manglede den betingelse, der i det mindste opstilles i tysk ret, hvorefter der skal foreligge et direkte indgreb, da også andre årsager end dem, der følger af fællesskabsbestemmelserne, havde bidraget til de ulemper, der var påført sagsøgerne.

Denne opfattelse vil jeg tilslutte mig. Da den sag, der foreligger til påkendelse i nærværende tilfælde, i det store og hele er den samme som tidligere, og da nye vægtige argumenter ikke er blevet fremsat under nærværende forhandlinger, er det heller ikke muligt at begrunde et erstatningskrav i grundsætningen om ansvar for ekspropriationslignende indgreb.

III — Herefter foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse med hensyn til de søgsmål, de tyske møllerier har indgivet:

Søgsmålene er med deres oprindelige begrundelse anlagt for tidligt og bør følgelig afvises. Søgsmålene bør endvidere afvises for så vidt de er rettet mod Kommissionen og angår den påståede retsstridighed af de for producenterne af hård hvede gældende støttebestemmelser. I øvrigt bør de sagsøgte frifindes og sagsomkostningerne pålægges sagsøgerne.