I sag 90/78

GRANARIA BV, Rotterdam, repræsenteret af advokaterne B. H. ter Kuile og F. O. W. Vogelaar, Haag, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

sagsøgere,

mod

1. RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af D. Vignes, direktør for Rådets juridiske tjeneste, bistået af A. Brautigam fra samme tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos J. N. Van den Houten, direktør for den juridiske tjeneste ved Den europæiske Investeringsbank, 2, place de Metz,

2. KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af H. Bronkhorst fra Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent, M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

vedrørende et søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikler 175 og 215, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af fungerende præsident J. Mertens de Wilmars, afdelingsformanden Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Ved dom af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76, A. Ruckdeschel mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen og 16/77, Diamalt mod Hauptzollamt Itzehoe (Sml. 1977, s. 1753), statuerede Domstolen:

1. Artikel 11 i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967, i den formulering, der gælder fra 1. august 1974 som følge af ændringen ved artikel 5 i Rådets forordning nr. 1125/74 af 29. april 1974, der er gentaget i senere forordninger, er uforenelig med lighedsprincippet i det omfang, den underkaster kvældemel og kvældestivelse en forskellig behandling i henseende til ydelse af produktionsrestitutioner.

2. Det påhviler de for den fælles landbrugspolitik kompetente institutioner at træffe de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af denne uforenelighed.

2. Sagsøgerne i nærværende sag, firmaet Granaria, producerer, forhandler, indfører og udfører forskellige landbrugsprodukter, heriblandt det i denne sag omhandlede kvældemel. Granaria har oppebåret produktionsrestitutioner for kvældemel fra 1972, indtil de blev ophævet den 1. august 1974 ved Rådets forordning nr. 1125/74.

Som følge af den nævnte dom rettede Granaria ved skrivelser af 30. januar 1978 følgende anmodninger til Rådet og Kommissionen:

— for det første, at den pågældende institution under overholdelse af det i den nævnte dom omhandlede lighedsprincip inden de i traktatens artikel 175 fastsatte to måneder, betaler Granaria de produktionsrestitutioner med virkning fra den 1. august 1974 for de mængder majs og kvældemel, som firmaet skulle have haft udbetalt i medfør af artikel 11 i forordning nr. 120/67 i den version, der gjaldt, inden den ved forordning nr. 1125/74 gennemførte ændring;

— subsidiært, at den pågældende institution inden to måneder efter datoen for de nævnte skrivelser anerkender, at den er ansvarlig over for sagsøgerne for ethvert tab, som disse har lidt som følge af den med lighedsprincippet uforenelige ophævelse af de nævnte restitutioner, hvilket tab nærmere skal opgøres af sagsøgerne og erstattes i overensstemmelse med loven.

Granaria har rettet tilsvarende anmodninger til Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten og Produktschap

voor Granen, Zaden en Peulvruchten samt til den nederlandske stat.

Granaria har anlagt nærværende sag, fordi Rådet og Kommissionen ikke inden for den i traktatens artikel 175 foreskrevne frist har truffet de afgørelser, som firmaet havde anmodet om.

3. Først ved forordningerne nr. 1125/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn, og nr. 1127/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 21 og 24), indførte Rådet på ny en ordning med produktionsrestitutioner for blød hvede og majs, som anvendes til fremstilling af kvældemel. De væsentligste elementer i disse forordninger er følgende:

— ligebehandling mellem forarbejdning til kvældemel til brug ved brødfremstilling og forarbejdning til stivelse;

— efter anmodning kan produktionsrestitutionerne ydes med tilbagevirkende kraft fra den 19. oktober 1977, datoen for den ovennævnte dom fra Domstolen.

4. Søgsmålet blev anlagt den 3. april 1978. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

1. *Granaria* har nedlagt følgende påstande:

— det fastslås i henhold til traktatens artikel 175, at Rådet og/eller Kommissionen i strid med traktaten eller forpligtelser, der påhviler det/den/dem efter traktaten eller et almindeligt retsprincip, har undladt at træffe en afgørelse over for Granaria eller udstede en retsakt (henstillinger og udtalelser undtaget) trods sagsøgernes opfordring hertil i god tid;

— subsidiært, Rådets og/eller Kommissionens stiltiende beslutninger eller beslutning om ikke at træffe en afgørelse over for sagsøgerne eller udstede en retsakt i overensstemmelse med sagsøgernes forudgående opfordring hertil annulleres;

— Det europæiske økonomiske Fællesskab dømmes i henhold til EØF-traktatens artikel 215 til at erstatte sagsøgerne det af dets institutioner forvoldte tab, som sagsøgerne har lidt og stadig lider som følge af manglende betaling eller afgørelse om udbetaling til sagsøgerne af produktionsrestitutioner for majs og kvældemel for perioden efter 1. august 1974 for de produktmængder, som sagsøgerne regelmæssigt har opgivet til den kompetente myndighed i den i artikel 11 i Rådets forordning nr. 120/67 forudsatte betydning;

— det statueres, at dette tab nærmere skal opgøres af sagsøgerne og erstattes i overensstemmelse med loven;

— Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber samt Det europæiske økonomiske Fællesskab idømmes sagsomkostningerne.

2. *Rådet* og *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— søgsmålet afvises, subsidiært frifindelse;

— sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

A — Vedrørende formaliteten

1. Påstanden der støttes på traktatens artikel 175, stk. 3.

a) *Rådet* gør gældende, at uanset hvorledes det efterkom Domstolens dom af 19. oktober 1977, måtte forordning nr. 2727/75 ændres. Ifølge Rådet går Granarias påstand ud på at opnå en generel retlig bestemmelse med samme gyldighed som en forordning og ikke en retsakt, der vedrører sagsøgerne direkte og individuelt. Som Domstolen fastslog i dommen af 15. januar 1974 i sag 134/73, Holtz og Willemsen mod Rådet (Sml. 1974, s. 1), kan en sådan påstand ikke realitetsbehandles.

Rådet anfører endeligt, at udstedelsen af dets forordninger nr. 1125/78 og nr. 1127/78 ligeledes indebærer, at søgsmål efter artikel 175 er uden genstand, og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling.

b) *Kommissionen* tilslutter sig Rådets indlæg. Kommissionen tilføjer især, at det eneste retsmiddel, der kan udgøre et retsgrundlag for den af Granaria krævede ligebehandling, er en forordning. En sådan retsakt skal nemlig indeholde en general regel, der gælder for et ubestemt antal retsundergivne.

c) *Granaria* gør gældende, at Rådet ved udstedelsen af forordningerne nr. 1125/78 og nr. 1127/78 kun delvis efterkom Domstolens dom af 19. oktober 1977, og at disse forordninger derfor ikke er gyldige og ikke berøver stævningen dens grundlag. Granaria anfører, at eftersom ændringen af artikel 11 i forordning nr. 120/67 ikke var gyldig, må denne artikel fortsat gælde i sin originale version. Ligebehandlingen kan ifølge Granaria genoprettes ved betaling af restitutioner i henhold til den ordning, der gjaldt før den 1. august 1974. Granaria anfører endvidere, at retsaktens udformning som en forordning ikke er hensigtsmæssig i det foreliggende tilfælde, og anfører, at nærværende sag ikke er anlagt for at opnå en generelt gældende retsakt. Granaria henviser herved til de løsninger, som firmaet har foreslået i sine skrivelser af 30. januar 1978.

2. Påstanden der støttes på traktatens artikel 215, stk. 2

a) *Rådet* gør gældende, at stævningen ikke opfylder kravene i artikel 38, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Ifølge Rådet præciserer Granaria hverken arten eller omfanget af sit eventuelle tab. Ifølge Rådet har sagsøgerne let kunnet angive tabet, f. eks. ud fra de ikke betalte restitutioner, idet det drejer sig om et tab, der allerede skulle være indtrådt. Der foreligger således ikke samme situation som i Domstolens dom af 2. juni 1976 i de forenede sager 56 til 60/74, Kampffmeyer mod Kommissionen og Rådet (Sml. s. 771), hvor Domstolen fandt, at et erstatningskrav vedrørende et fremtidigt tab kunne antages til realitetsbehandling. Eftersom sagsøgerne ikke har angivet deres totale tab, mener Rådet, at erstatningskravet kun er et yderligere krav under ovennævnte påstand og derfor heller ikke kan antages til realitetsbehandling.

Hvad angår spørgsmålet om kausalitet, beskylder Rådet Granaria for alene at have anført, at den manglende ydelse af restitutionerne påførte sagsøgerne et tab.

Rådet anfører hertil, at det er sandsynligt, at Granaria har overvæltet den forøgelse af kostprisen for kvældemel, der skyldtes restitutionernes ophævelse, på sine salgspriser, og således ikke har lidt noget tab.

Rådet anfører endeligt, at det drejer sig om et erstatningssøgsmål vedrørende et ikke nærmere opgjort tab, og at Domstolen i sin dom af 2. december 1971 i sag 5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet (Sml. s. 975) har fastslået, at et sådant søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

b) *Kommissionen* tilslutter sig Rådets indlæg. Kommissionen tilføjer især, at Domstolen ved dommen af 15. juni 1976 i sag 74/74, CNTA mod Kommissionen (Sml. s. 797) har fastslået, at det beløb, der kan kræves i erstatning, aldrig kan være lig med beløbet for ikke ydede restitutioner.

Kommissionen anfører endvidere, at Granaria som bevis for sit tab skal godtgøre, at deres tab skyldes den af Domstolen fastslåede forskelsbehandling, der bestod i, at fabrikanter af foderstoffer, der konkurrerer med det pågældende kvældemel, modtog en støtte; det skal med andre ord dreje sig om tab som følge af, at fabrikanter af kvældemel blev konkurrencemæssigt dårligere stillet end fabrikanter af stivelse, fordi sidstnævnte modtog støtte til deres produktion. Ifølge Kommissionen har Granaria på ingen måde forsøgt at fremlægge sådanne beviser, og sagsøgerne har desuden heller intet anført herom, hvorfor stævningen må afvises i medfør af procesreglementets artikel 38.

c) Ifølge *Granaria* fremgår det klart af stævningen, at tvistens genstand er betalingen af restitutioner efter den 1. august 1974 og erstatning for det tab, som sagsøgerne har lidt som følge heraf. Sagsøgerne mener desuden, at de i stævningen — betragtet under ét — mere end tilstrækkeligt har angivet deres søgsmålsgrunde.

Granaria finder ikke, at det er nødvendigt, at stævningen angiver tabets størrelse. Det er sædvanligt i sager, hvor der endnu ikke kan foretages præcise beregninger, at nedlægge påstand om, at sagsøgte dømmes til at erstatte det tab, »som vil blive nærmere opgjort og erstattet i overensstemmelse med loven«. Granaria tilføjer, at det ikke i øjeblikket er muligt at præcisere tabets størrelse, idet Rådet og Kommissionen efter den 1. august 1974 ikke længere fastsatte tabets væsentligste beløb, nemlig restitutionernes nøjagtige størrelse. Det er derfor lighedsprincippet, som præcist afgrænser tabets størrelse. Ifølge Granaria fremgår det desuden af det af sagsøgte anførte, at disse faktisk kender tvistens genstand og de påberåbte søgsmålsgrunde og ikke gør gældende, at de ikke har mulighed for at forsvare sig.

Ifølge Granaria strider det mod et passivitetssøgmåls selvstændige karakter samt den rette funktion af alle de ved traktaten fastlagte retsmidler at afvise et sådant søgsmål, fordi et erstatningssøgsmål under visse omstændigheder kan medføre samme resultat som et passivitetssøgsmål. Ifølge Granaria adskiller et erstatningssøgsmål sig fra et passivitetssøgsmål ved, at det ikke sigter på vedtagelse af en bestemt foranstaltning, men en etstatning for tab, der er forvoldt af en institution ved udøvelsen af dens hverv. Granaria henviser endelig til den af dem hævdede regel, vedrørende reali-

tetsbehandlingen af søgsmålet efter traktatens artikel 175.

B — Vedrørende realiteten

1. Påstanden der støttes på traktatens artikel 175, stk. 3

a) *Granaria* gør gældende, at det fremgår af Domstolens dom af 19. oktober 1977, at Rådets forordning nr. 1125/74 er ugyldig. Rådets forordninger nr. 1125/78 og 1127/78 er heller ikke gyldige, idet ligebehandlingen af de pågældende produkter ikke er blevet genoprettet for perioden 1. august 1974 — 19. oktober 1977, og idet den ikke er blevet genoprettet for kvældemel og stivelse bestemt til foder. Følgerne af disse forordningers ugyldighed er ifølge Granaria, at artikel 11 i forordning nr. 120/67 fortsat gælder i den version, der gjaldt indtil den 1. august 1974, og at restitutionerne for perioden efter denne dato skal udbetales på grundlag af de nævnte bestemmelser.

Granaria anfører i sin replik, at den mængde majs, som firmaet forarbejdede til kvældemel fra den 1. august 1974 til den 31. december 1977, i alt udgjorde 313 769,78 kg. Hvis restitutionerne var forblevet de samme som for majs, der forarbejdes til stivelse, ville det tilsvarende beløb for denne mængde andrage ca. 1 652 690,64 HFL.

Granaria anfører, at ordningen inden den 1. august 1974 i øvrigt ikke forbød salg af kvældemel bestemt til foder. Domstolen gik i sin dom af 19. oktober 1977 ifølge Granaria heller ikke ud fra, at der ikke foreligger forskelsbehandling mellem stivelse og kvældemel, der anvendes til foder. Det er desuden velkendt, at stivelse, som der ydes støtte til, i vidt omfang anvendes til foder.

b) *Rådet* anfører, at Domstolen ved sin dom af 19. oktober 1977 ikke fastslog, at forordning nr. 1125/74 var ugyldig, men snarere at den var ulovlig, og at det derfor påhvilede de kompetente institutioner at træffe de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af denne ulovlighed. Granaria's ræsonnement levner modsat Rådets opfattelse ikke institutionerne noget som helst valg. Rådet forkaster derfor Granaria's opfattelse, hvorefter der ikke er sket bortfald af den ret til restitutioner, som efter ordningen inden den 1. august 1974 gjaldt for kvældemel.

Rådet anfører vedrørende Granaria's anbringende, hvorefter forordningerne nr. 1125/78 og nr. 1127/78 medfører, at ligebehandlingen af kvældemel og kvældestivelse ophæves, at det aldrig i tidsrummet fra 1964 til 1974 har haft til hensigt at indføre ligebehandling mellem foderstoffer. Ifølge Rådet beroede anvendelsen af kvældemel til foder alene på, at kvældemel via ydelsen af restitutionen kunne konkurrene på andre markeder end det traditionelle kvældemelsmarked. Denne følge af restitutionen er imidlertid i strid med begrundelsen for restitutionsordningen, hvorefter kvældemel nemlig kun skal støttes på sit traditionelle marked. Rådet understreger desuden i denne sammenhæng, at hovedformålet med ydelsen af produktionsrestitutioner for stivelse og andre tilsvarende produkter var at gøre det muligt for disse produkter at konkurrere med kemiske substitutionsprodukter. Ifølge Rådet gælder denne begrundelse ikke for markedet for foder, eftersom der ikke

fandtes nogen kemiske substitutionsprodukter på dette marked. Rådet fremhæver derefter, at Domstolen i sin dom af 19. oktober 1977 lagde til grund, at kvældemel traditionelt anvendes til brug ved brødfremstilling.

c) *Kommissionen* tilslutter sig Rådets indlæg. Den tilføjer især, at datoen 19. oktober 1977 er valgt i overensstemmelse med den skønsmargen, som Domstolen indrømmede fællesskabsinstitutionerne til at ophæve forskelsbehandlingerne. Ifølge Kommissionen indeholder dommen ingen forpligtelse til på ny at indføre denne ordning »ex tunc«.

Kommissionen anfører endelig, at alle de faktorer, der ifølge Domstolens dom af 19. oktober 1977 kan give anledning til ophævelse af restitutioner for blød hvede og majs, som anvendes til fremstilling af kvældemel til brug som foder, er opfyldt: alene stivelse fremstillet af billigere råstoffer end hvede og majs, såsom tapioka og maniok, kan anvendes økonomisk til foder; det fremgår desuden af en skrivelse fra Granaria af 12. juni 1972 — hvorved firmaet anmodede den nationale kompetente myndighed om produktionsrestitutioner for kvældemel — at sidstnævnte produkt faktisk anvendes som foder

2. Påstanden der støttes på traktatens artikel 215, stk. 2

a) *Granaria* mener, at Fællesskabet er ansvarlig for det tab, som firmaet har lidt, og som er en direkte følge af den ulovlige situation, som institutionerne havde skabt efter ophævelsen af produktionsrestitutionerne for kvældemel, og som var ulovlig, fordi den stred mod lighedsprincippet. Ifølge Granaria foreligger der derfor en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

b) *Rådet* gør gældende, at et eventuelt tab skal bæres af sagsøgerne, fordi dette ikke overskrider de »rimelige grænser« som anført i Domstolens dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen (Sml. s. 1209).

Det fremgår af Rådets indlæg vedrørende traktatens artikel 175, at det mener, at ophævelsen af produktionsrestitutionen for kvældemel, der anvendes til foder, ikke er i strid med lighedsprincippet.

Ifølge Rådet kan Granaria således ikke påberåbe sig dette princip, eftersom det — såvel efter det af Domstolen i dommen af 19. oktober 1977 anførte på den ene side, som det af Granaria i denne sag erkendte, bl.a. i firmaets brev af 12. juli 1972, på den anden side — er sandsynligt, at det af Granaria fremstillede kvældemel udelukkende anvendes som foder. Denne konklusion underbygges desuden af, at Granaria trods ophævelsen af restitutionen har kunnet fordoble sin produktion, hvilket fremgår af dokumenter, som sagsøgerne har fremlagt under sagen.

Dette beviser desuden ifølge Rådet, enten at Granaria har overvæltet ophævelsen af restitutionen på sine salgspriser, hvilket udelukker ethvert tab, eller at ophævelsen heraf ikke har påført sagsøgerne noget tab, eftersom de opererer på et andet marked, nemlig markedet for foder. Det forhold, at Granaria har kunnet fordoble sin produktion, viser desuden tydeligt, at der ikke består

nogen anden årsagsforbindelse mellem et tab end de ikke udbetalte restitutioner, samt restitutionens ophævelse.

c) *Granaria* erklærer, at det ikke har solgt kvældemel til foder: firmaet sælger til sine købere; disse beslutter derefter, hvorledes de vil anvende kvældemelet.

d) *Kommissionen* tilslutter sig Rådets indlæg.

IV — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 6. februar 1979 har sagsøgerne, repræsenteret af advokat B. H. ter Kuile, Rådet, repræsenteret af D. Vignes og A. Brautigam, og Kommissionen, repræsenteret af H. Bronkhorst, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. marts 1979.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet den 3. april 1978, har det nederlandske firma Granaria BV, herefter benævnt Granaria, anlagt sag mod Rådet og Kommissionen med påstand om, at Domstolen dels i henhold til EØF-traktatens artikel 175 fastslår, at de to institutioner i fællesskab eller i hvert fald hver for sig har overtrådt de forpligtelser, der påhvilede dem, ved ikke at udstede en retsakt til Granaria, som selskabet havde anmodet om, dels i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, dømmer Fællesskabet til at erstatte sagsøgerne et af de sagsøgte institutioner forvoldt tab;

2 baggrunden for disse påstande er, at der fra den 1. august 1974 — ikrafttrædelsesdatoen for forordning nr. 1125/74 af 29. april 1974 om ændring af forordning nr. 120/67/EØF om den fælles markedsordning for korn (EFT L 128/74, s. 12) — ikke længere blev ydet produktionsrestitutioner for kvældemel, som Granaria siden dets påbegyndelse af denne produktion i 1972 havde fået udbetalt, og at restitutionerne først blev genindført, for så vidt angår fremstilling af kvældemel til brug ved brødfremstilling, ved Rådets forordning nr. 1127/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 142/78, s. 24);

Granaria har til støtte for sine påstande henvist til Domstolens dom af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76, Ruckdeschel mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, og 16/77, Diamalt mod Hauptzollamt Itzehoe

(Sml. s. 1753), i hvilken Domstolen statuerede, at de pågældende bestemmelser var uforenelige med lighedsprincippet i det omfang, kvældemel og kvældestivelse modtog en forskellig behandling i henseende til ydelse af produktionsrestitutioner til majs, som anvendes til fremstillingen af disse to produkter.

3 Granaria tilsigter ved søgsmålet især at opnå erstatning for det tab, som firmaet anfører at have lidt som følge af afslaget på dets anmodning om de pågældende restitutioner;

det er derfor hensigtmæssigt først at behandle den påstand, der er støttet på traktatens artikel 215, stk. 2.

Vedrørende søgsmålets antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som det støttes på artiklerne 178 og 215, stk. 2

4 Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning, idet de har gjort gældende, at stævningen ikke opfylder kravene i artikel 38, stk. 1, i procesreglementet, idet den hverken præciserer arten eller omfanget af det påståede tab eller årsagsforbindelsen mellem Fællesskabets retsakter og det påståede tab.

5 I stævningen anfører Granaria alene, at det har lidt et økonomisk tab som følge af den pågældende ordning, men forbeholder sig senere nærmere at angive tabets størrelse;

en således begrænset stævning, der er indgivet i henhold til traktatens artikel 178, kan ikke i almindelighed opfylde kravene i procesreglementet vedrørende angivelsen af søgsmålets genstand og de søgsmålsgrunde, der påberåbes;

6 under de foreliggende omstændigheder bør stævningens ufuldstændige karakter dog ikke nødvendigvis medføre afvisning;

når der nemlig ved Domstolen er anlagt en erstatningssag i henhold til traktatens artikel 178, og når retsgrundlaget for Fællesskabets ansvar er omtvistet, har procesøkonomiske hensyn ofte foranlediget Domstolen til i en første fase af retsforhandlingerne at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt institutionernes adfærd kan pådrage Fællesskabet ansvar, og udsætte

behandlingen af spørgsmålene vedrørende årsagsforbindelsen og arten og rækkevidden af tabet til et eventuelt senere stadium;

i det foreliggende tilfælde er problemet om ansvarets retsgrundlag særlig egnet til at blive særskilt afgjort i overensstemmelse med denne praksis, hvorfor stævningen strengt taget kan anses for tilstrækkelig og derfor kan antages til realitetsbehandling.

Vedrørende realiteten, for så vidt som søgsmålet støttes på artikel 215, stk. 2

7 Granaria har gjort gældende, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar, fordi ophævelsen af produktionsrestitutionerne for kvældemel har medført en retstilstand, som Domstolen ved dommen af 19. oktober 1977 har erklæret ulovlig på grund af krænkelse af lighedsprincippet.

8 Selv om Domstolen i den nævnte dom statuerede, at de pågældende bestemmelser var uforenelige med lighedsprincippet i det omfang, kvældemel og kvældestivelse får en forskellig behandling, fremgår det imidlertid af dommens præmisser, at denne konstatering var baseret på de oplysninger, der var fremlagt for Domstolen under retsforhandlingerne;

Domstolen anførte herved, at kvældemel i længere tid havde været udsat for konkurrence fra stivelse som følge af, at sidstnævnte produkt kunne anvendes til visse særlige formål i forbindelse med menneskers ernæring i stedet for kvældemel;

9 med hensyn til Rådets og Kommissionens anbringender om, at kvældemel var blevet unddraget sit særlige anvendelsesformål inden for den menneskelige ernæring for at blive solgt som foder, udtalte Domstolen, at selv om en sådan anvendelse faktisk havde kunnet påvises, ville denne omstændighed udelukkende have kunnet begrunde restitutionens bortfald for de hertil anvendte mængder, og ikke for de mængder af varer, der anvendes til menneskelig ernæring;

Domstolen fastslog, at lighedsprincippet kun var krænket til skade for kvældemelsproducenter i det tilfælde, hvor kvældemelet anvendes til formål, som traditionelt er forbundet med menneskers ernæring;

under retsforhandlingerne i nærværende sag har parterne ikke fremført noget, der kan ændre denne vurdering.

10 De institutioner, der skal gennemføre ordningen med produktionsrestitutioner inden for rammerne af den fælles markedsordning, kan lovligt kræve, at den, der kræver restitutioner, godtgør, at produktet anvendes til de med denne ordning tilsigtede formål;

Granaria har i denne sag ikke godtgjort dette, hverken for den periode, da den gældende ordning ikke indeholdt nogen produktionsrestitution for kvældemel, eller for den periode, der fulgte efter genindførelsen af produktionsrestitutioner for kvældemel til brug ved brødfremstilling;

11 heraf følger, at Fællesskabet ikke har pådraget sig ansvar over for Granaria, og at sagsøgte derfor må frifindes, for så vidt som søgsmålet støttes på traktatens artikel 215, stk. 2.

Vedrørende søgsmålets antagelse til realitetsbehandling, for så vidt som det støttes på traktatens artikel 175

12 Granaria har i henhold til traktatens artikel 175 nedlagt påstand om, at det fastslås, at de sagsøgte institutioner ikke har opfyldt deres forpligtelser, idet de ikke har efterkommet Granaria's opfordring til at indbetale de pågældende restitutioner og anerkende deres ansvar for det tab, som deres adfærd havde forvoldt;

13 ifølge artikel 175, stk. 3, kan enhver fysisk eller juridisk person på de i artiklens stk. 1 og 2 fastsatte betingelser indbringe klage til Domstolen over, at Rådet eller Kommissionen i strid med traktaten har »undladt at udstede en retsakt til ham, henstillinger og udtalelser dog undtaget«.

14 Det eneste retsmiddel, som havde kunnet imødekomme opfordringen til de to institutioner, ville i det foreliggende tilfælde have været en forordning,

som genindførte produktionsrestitutioner for kvældemel og definerede erstatningsbetingelserne for tab, der eventuelt var forvoldt ved ophævelsen heraf;

en sådan bestemmelse kan hverken på grund af sin form eller sin art betegnes som en retsakt, for hvilken sagsøgerne kan være adressat i den i artikel 175, stk. 3, forudsatte betydning;

15 søgsmålet bør derfor afvises, for så vidt som det støttes på traktatens artikel 175.

Vedrørende sagsomkostningerne

16 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

sagsøgerne har tabt sagen og vil derfor være at idømme sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **De sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Fungerende præsident