aannemelijke redenen heeft doorbroken.

6. In het kader van een schadevergoedingsactie dient er, ter beoordeling of en in hoeverre de door de ondernemer gestelde schade zich heeft voorgedaan, eventueel rekening te worden gehouden met het feit dat hij de schade die hij zich wenst te zien vergoed, in zijn verkoopprijzen heeft verdisconteerd.

7. Blijkens de aan het recht der Lid-Staten gemeenschappelijke beginselen, waarnaar in artikel 215 tweede alinea, van het EEG-Verdrag wordt verwezen, mag er in een schadevergoedingsactie in den regel rente worden gevorderd.

In de zaak 238/78,

Firma IREKS-ARKADY GMBH te Kulmbach (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door F. Modest, advocaat te Hamburg, cum sociis, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Jansen-Housse, 21, rue Aldringen,

verzoekster,

tegen

de Europese Economische Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar organen

1. RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door D. Vignes, directeur van de juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door B. Schloh en A. Brautigam, onderscheidenlijk juridisch adviseur en administrateur op die dienst, als mede-gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. Van den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

2. COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. H. Bourgeois, als gemachtigde, bijgestaan door J. Sack, lid van de juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerders,

betreffende een procedure krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars, Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Bij arrest van 19 oktober 1977 heeft het Hof in de gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel & Co. en Hansa-Lagerhaus Ströh & Co./Hauptzollamt Hamburg St.-Annen en Diamalt AG/ Hauptzollamt Itzehoe (Jurispr. 1977, blz. 1753, hierna te noemen: arrest van 19 oktober 1977) als volgt uitspraak gedaan:

„1. Artikel 11 van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13 juni 1967, in de ingevolge artikel 5 van 's Raads verordening nr. 1125/74 van 29 april 1974 sedert 1 augustus 1974 geldende en in latere verordeningen overgenomen vorm, is onverenigbaar met het gelijkheidsbeginsel, voor zover het leidt tot een verschil in behandeling van quellmehl en quellstärke mit betrekking tot de restitutie bij de produktie voor maïs die voor de vervaardiging van die twee produkten worden gebruikt.

2. Het staat aan de ter zake van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevoegde instellingen de nodige maatregelen te nemen om die onverenigbaarheid op te heffen".

2. In zijn verordeningen nrs. 1125/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 142 van 1978, blz. 21) en 1127/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2742/75 inzake de restituties bij de produktie in de sectoren granen en rijst (PB L 142 van 1978, blz. 24), heeft de Raad tot aan het einde van het verkoopseizoen 1978/ 1979 opnieuw een restitutieregeling vastgesteld voor de produktie van maïs en zachte tarwe gebruikt voor de vervaardi-

ging van quellmehl voor de broodbereiding. De regeling behelst met name:

— een gelijke behandeling voor de verwerking van maïs en zachte tarwe tot quellmehl en quellstärke;

— de mogelijkheid om aan belanghebbenden die daarom vragen, de restituties met terugwerkende kracht tot 19 oktober 1977 (datum van 's Hofs voormelde arrest) toe te kennen.

De uitvoering dezer bepalingen is geregeld in verordening nr. 1570/78 van de Commissie van 4 juli 1978, houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 2742/75 met betrekking tot de restituties bij de produktie van zetmeelhoudende produkten en intrekking van verordening nr. 2026/75 (PB L 185 van 1978, blz. 22).

Artikel 2 van verordening nr. 1570/78 luidt als volgt:

„De in de artikelen 1 en 4 van verordening (EEG) nr. 2742/75 bedoelde restitutie bij de produktie wordt uitbetaald:

a) aan de producent van zetmeel afkomstig van zachte tarwe of maïs en van voor de broodbereiding bestemd quellmehl van zachte tarwe of maïs,

. . ."

In artikel 4 der verordening is het volgende bepaald:

„Voor tussen 19 oktober 1977 en de datum van inwerkingtreding van deze verordening tot gries en griesmeel verwerkte maïs, in de Gemeenschap geproduceerde of ingevoerde breukrijst en tot quellmehl verwerkte tarwe of maïs, welke produkten in de brouwerijen, respectievelijk de bakkerijen zijn gebruikt, zal de restitutie bij de produktie worden uitgekeerd op voorwaarde dat de belanghebbende het bewijs levert dat de betrokken maïs, tarwe of rijst in de genoemde periode is verwerkt, en dat hij bij zijn restitutieaanvraag een bewijs voegt van verkoop van het gries en griesmeel van maïs, de breukrijst of het quellmehl aan een brouwerij of een bakkerij, waarop de in artikel 3, lid 4, bedoelde gegevens inzake hoeveelheid en bestemming zijn vermeld".

3. In het onderhavig beroep, ingediend op 30 oktober 1978, wordt met name gevorderd dat de Europese Economische Gemeenschap zal worden veroordeeld om aan verzoekster te vergoeden de schade, haar opgekomen doordat haar de produktierestitutie over de tussen 1 augustus 1974 en 19 oktober 1977 door Albert Ruckdeschel & Co., verzoekster in het hoofdgeding in voormelde zaak 117/76 verkochte partijen quellmehl, niet alsnog is toegekend. Albert Ruckdeschel maakt deel uit van hetzelfde concern als verzoekster en heeft haar de voor het Hof ingeroepen rechten gecedeerd.

Verzoekster wijst erop dat quellmehl door toevoeging van andere stoffen in den regel wordt verwerkt tot bijzondere bakstoffen, die vervolgens via de groothandel worden verkocht aan industriële en ambachtelijke bakkerijen, die ze bij de bereiding van brood en andere bakkerswaren gebruiken. Ten dele zou het quellmehl ook zonder toevoeging van andere stoffen aan industriële en ambachtelijke bakkerijen worden verzonden.

4. Ook in de gevoegde zaken 261/78 en 262/78, Interquell Stärke-Chemie en Diamalt AG/Raad en Commisie, staat de vordering tot vergoeding van schaden (met interesten), aan betrokkenen door de intrekking van de restituties bij de produktie van quellmehl opgekomen, centraal.

5. Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het Hof partijen om beantwoording van enige vragen verzocht.

II — Conclusies van partijen

1. Na bij repliek haar conclusies te hebben gewijzigd vordert *verzoekster* thans:

— veroordeling van verweerster tot betaling aan verzoekster van een bedrag van DM 1 306 968,01, met rentevergoeding vanaf 1 december 1977 ter hoogte van 6 %;

— subsidiair, veroordeling van verweerster om de Bondsrepubliek Duitsland toe te staan en te verplichten om, ter volvoering van een op de Gemeenschap rustende verplichting tot schadevergoeding — en voor haar rekening — aan verzoekster een produktierestitutie voor maïs, zachte tarwe en tarwemeel te betalen voor de partijen, waarvan kan worden aangetoond dat zij door de firma Albert Ruckdeschel & Co. te Kulmbach, in haar fabrieken te Kulmbach, Hamburg en Bottrop in de periode van 1 augustus 1974 tot 18 oktober 1977 zijn verwerkt tot quellmehl voor menselijke voeding, en wel ter hoogte van het bedrag waarop in bedoelde periode een produktierestitutie was vastgesteld en betaald voor de verwerking van maïs of tarwe tot zetmeel, met rentevergoeding vanaf 1 december 1977 ter hoogte van 6 %;

— veroordeling van verweerster in de kosten van het geding.

2. De *Raad* heeft geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring, althans verwerping van het beroep met veroordeling van verzoekster in de kosten.

3. De *Commissie* heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep met veroordeling van verzoekster in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — De ontvankelijkheid

1. De primaire vordering

a) De *Commissie* wijst erop dat verzoekster niet door het instellen van een beroep krachtens de artikelen 173 en 175 van het Verdrag, mag aandringen op de vaststelling van verordeningen welke haar aanspraak op betaling van de gevraagde restituties moeten verlenen, hetgeen haars inziens medebrengt dat een op datzelfde doel gericht verzoek om schadevergoeding niet ontvankelijk is.

Verzoekster antwoordt dat zij daarop niet uit is: zij roept slechts een individueel recht op schadeloosstelling in, gebaseerd op schending van het gelijkheidsbeginsel, daarin gelegen dat de instellingen der Gemeenschap niet aanstonds zulk een verordening hebben vastgesteld. De vraag of verzoekster recht op zulk een schadevergoeding heeft, raakt de gegrondheid en niet de ontvankelijkheid van het beroep.

De *Commissie* staat in haar conclusie van dupliek stil bij de criteria betreffende de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep. Haar opmerkingen dienaangaande zijn onder III, B, te vinden.

b) De *Commisie* betoogt voorts dat, zo al niet de cessie van schadeaanspraken jegens de instellingen der Gemeenschap, dan toch de overdracht van het recht te dier zake in rechte te verschijnen, dient

te worden uitgesloten. De Commissie refereert zich te dien aanzien aan 's Hofs oordeel.

De Commissie wijst erop dat zij er, wanneer het uitsluitend om de onderhavige zaak zou gaan, waarschijnlijk geen bezwaar tegen zou maken dat verzoekster het aan haar gecedeerde recht inroept. Zij meent evenwel dat de overdracht van schadeclaims op de Gemeenschap een principiële vraag doet rijzen. Dat zij zich te dien aanzien gereserveerd opstelt, berust op de navolgende overwegingen: zulk een cessie wordt niet in de rechtssystemen van alle Lid-Staten toegelaten; de mogelijkheid van misbruik van een overdracht als hierbedoeld kan niet worden uitgesloten; het gemeenschapsrecht kent geen cessie en geen bepalingen waaraan de mogelijkheid van cessie kan worden afgelezen; ook aan de onderling veelal afwijkende nationale rechtsorden heeft men geen houvast.

Volgens *verzoekster* is er geen deugdelijke reden om de mogelijkheid van cessie ener in geld luidende schuldvordering, ongeacht haar oorzaak, te betwisten, zolang men niet met een hoogst persoonlijk, naar zijn aard niet overdraagbaar vorderingsrecht te doen heeft.

c) In zijn conclusie van dupliek heeft de *Raad* erop gewezen dat verzoekster in haar conclusie van repliek schijnt te verlangen dat haar de restituties zullen worden uitbetaald welke haar ingevolge 's Hofs arrest van 19 oktober 1977 zouden toekomen. Als verzoekster primair uitbetaling der restituties verlangt, vraagt de Raad zich af of die primaire vordering niet veeleer de nationale rechter regardeert, in welk geval het Hof haar ambtshalve niet ontvankelijk zou moeten verklaren, en wel omdat de vordering, gezien de in artikel 215 van het Verdrag bedoelde, aan het recht der Lid-Staten gemeenschappelijke algemene beginselen, tot vergoeding van schade en niet tot betaling van een beweerdelijk verschuldigde geldsom moet strekken.

2. De subsidiaire vordering van verzoekster

De *Raad* wijst erop dat men met het beginsel ener gelijke behandeling der hierbedoelde producenten in strijd zou komen, indien alleen aan verzoekster de gevraagde restituties zouden worden toegekend; een uitspraak als door verzoekster verlangd, zou voor alle betrokkenen moeten gelden. In feite is het verzoekster om een handeling van algemene strekking begonnen. Zulke handelingen zouden evenwel door een particulier niet van de instellingen der Gemeenschap mogen worden verlangd, zodat de vordering in zoverre niet ontvankelijk zou moeten worden verklaard, zulks in overeenstemming met 's Hofs rechtspraak betreffende artikel 175 van het Verdrag: arrest van 15 januari 1974, gewezen in de zaak 134/73, Holtz & Willemsen GmbH/ Raad (Jurispr. 1974, blz. 1, r.o. 5). Het komt de Raad voorts ontoelaatbaar voor dat een particulier langs de weg van artikel 215 van het Verdrag zou kunnen verkrijgen hetgeen in het kader van artikel 175 niet voor hem is weggelegd.

De *Commissie* wijst erop dat verzoekster met haar subsidiaire vordering eigenlijk restitutie „in natura" verlangt. Zij meent dat zowel het Duitse recht als dat van de meeste andere Lid-Staten deze mogelijkheid bij tegen de overheid gerichte schadeacties niet kennen. Hoe dit ook zij, de Commissie meent dat de vordering ook om andere redenen niet ontvankelijk moet worden verklaard: als het er verzoekster om gaat de vaststelling van bepaalde verordeningen uit te lokken, is

haar vordering krachtens artikel 175, eerste en derde alinea, van het Verdrag, niet ontvankelijk, omdat het dan niet om tot verzoekster gerichte handelingen zou gaan; en een krachtens artikel 175 niet-ontvankelijke vordering kan langs de weg van artikel 215 niet alsnog ontvankelijk worden.

Mocht de vordering op de vaststelling van een met name voor verzoekster gunstig besluit gericht zijn, dan zou artikel 175, derde alinea, van het Verdrag aan haar ontvankelijkheid in de weg staan, omdat verzoekster alsdan een niet tot haarzelf, maar tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beslissing zou trachten uit te lokken.

Verzoekster verklaart dat zij met haar subsidiaire vordering alleen beoogt het Hof de moeite te besparen na te gaan of Albert Ruckdeschel & Co. in het omstreden tijdvak werkelijk quellmehl heeft gefabriceerd en dat quellmehl, casu quo de daaruit voor menselijke voeding gewonnen bakstoffen, heeft verkocht. Tijdens de mondelinge behandeling heeft verzoekster medegedeeld haar subsidiaire vordering niet te handhaven, nu Raad en Commissie in hun conclusieën van repliek haar posita onweersproken hebben gelaten.

3. De *Raad* betoogt ten slotte dat het beroep, voorzover op een in verordening nr. 1570/78 van de Commissie besloten liggende discriminatie berustend en tegen de Raad gericht, volgens 's Hofs jurisprudentie (arrest van 13 november 1973, gewezen in de gevoegde zaken 63-69/72, Werhahn Hansamühle e.a. t. Raad, Jurispr. 1972, blz. 1229, r.o. 7) niet ontvankelijk is.

Verzoekster antwoordt dat haar beroep noch op verordening nr. 1125/78 noch op verordening nr. 1570/78 is gebaseerd, doch, naar het Hof in zijn voormeld arrest van 19 oktober 1977 heeft overwogen, op het feit dat:

„... artikel 11 van verordening nr. 120/67 van de Raad ... onverenigbaar [is] met het gelijkheidsbeginsel, voorzover het leidt tot een verschil in behandeling van quellmehl en zetmeel ..."

En Raad en Commissie zijn voor de rechtshandelingen waarop verzoekster haar beroep baseert, gelijkelijk aansprakelijk.

De *Raad* wijst er in zijn conclusie van dupliek op, dat verzoekster, die er zich over beklaagt dat de instellingen aan de wederinvoering van de restitutie geen terugwerkende kracht tot 1 augustus 1974 hebben toegekend, gezien het feit dat haar actie op artikel 215 van het Verdrag gebaseerd is, had dienen te stellen dat de betrokken verordeningen, die slechts tot 19 oktober 1977 terugwerken, kennelijk en duidelijk een ter bescherming van verzoekster geschreven hogere rechtsregel hebben geschonden.

B — De zaak ten principale

1. *Verzoekster* betoogt dat de organen van de Gemeenschap door vaststelling van artikel 4 van verordening nr. 1570/78, hun discretionaire bevoegdheid, wat betreft de wijze waarop er — eventueel met terugwerkende kracht — aan de discriminerende behandeling van quellmehl een einde kan worden gemaakt, hebben ingeperkt. Het gelijkheidsbeginsel brengt haars inziens mede, dat de discriminatie voor het tijdvak van 1 augustus 1974 tot 19 oktober 1977 op dezelfde wijze ongedaan dient worden gemaakt. Artikel 4 van verordening nr. 1570/78 zou dus een schending van het gelijkheidsbeginsel inhouden, voorzover daarin voor de produktie van quellmehl gedurende dat tijdvak geen restitutie is voorzien.

Verzoekster concludeert dat de organen de Gemeenschap in zoverre tot vergoeding der aldus teweeg gebrachte schade verplicht zijn.

Verzoekster wijst er voorts op, dat niet alleen de voorgeschiedenis van de discriminatie, doch ook de procedure gevolgd in de zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, leert dat het blijkens opzet en doelstelling van de vastgestelde regeling in de bedoeling heeft gelegen alleen het voor veevoeder bestemde quellmehl van de produktierestitutie uit te sluiten. Naar haar overtuiging dient bij de uitlegging van de artikelen 2, letter a, en 4, van verordening nr. 1570/78 van die opzet en doelstelling te worden uitgegaan. Voorts dient haars inziens met name in aanmerking te worden genomen dat de restitutie voor de produktie van quellstärke uit graan of maïs nog steeds wordt toegekend, ook al wordt dat produkt niet voor menselijke voeding gebruikt.

Verzoekster voegt hieraan toe dat zijzelf zo min als Albert Ruckdeschel & Co., ten einde de concurrentie met zetmeel uit maïs en tarwe te kunnen volhouden, na de intrekking van de produktierestitutie tot verhoging van de verkoopprijzen is overgegaan.

Verzoekster wijst er ten slotte op dat zij, ten einde het Hof instructiemaatregelen te besparen en de procedure te bespoedigen, een subsidiaire vordering heeft ingesteld die — zonder instructie — een beantwoording mogelijk maakt van de enige principiële vraag, te weten of de Gemeenschap ook vóór het aan 19 oktober 1977 voorafgegane tijdvak, verplicht is voor maïs en tarwe, bestemd voor de fabricage van quellmehl voor menselijke voeding, een produktierestitutie toe te kennen.

2. De *Raad* wijst erop dat aan verzoeksters vordering de veronderstelling ten grondslag ligt dat de verordeningen nrs. 1125 en 1127/78 niet slechts onrechtsgeldig zijn, doch ook een ernstige schending inhouden van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel.

Hij herinnert eraan, dat het te dezen gaat om maatregelen welke een economische keuze behelzen, in welk geval de instellingen der Gemeenschap volgens 's Hofs vaste jurisprudentie over een ruime mate van discretionaire bevoegdheden beschikken.

De Raad wijst er vervolgens op dat het Hof in zijn arrest van 19 oktober 1977 de keuze tussen wederinvoering van de restitutie voor quellmehl en intrekking van de restitutie voor quellstärke heeft opengelaten. Zou men deze laatste weg hebben ingeslagen, dan had de gelijkheid van behandeling der beide produkten met ingang van 1 augustus 1974 kunnen worden hersteld, zonder dat er nochtans had behoeven te worden overgegaan tot een terugvordering van de restituties welke aan de quellstärke-producenten reeds waren betaald. Volgens de Raad zouden er, als het recht op restituties met terugwerkende kracht wordt ingetrokken ten einde een door de administratie begane onrechtmatigheid goed te maken, zwaarwegende redenen tegen een terugvordering der restituties pleiten. Dit standpunt zou steun vinden in 's Hofs arrest van 9 maart 1978, gewezen in de zaak 54/77, Herpels t. Commissie (Jurispr. 1978, blz. 585, r.o. 38). Zou de restitutie voor quellstärke per 1 augustus 1974 zijn ingetrokken, dan had verzoekster volgens de Raad voor haar produkt in het geheel geen restitutie mogen verlangen. De Raad acht het dan ook nauwelijks aanvaardbaar dat men, bij het kiezen van een voor de betrokken producenten veel gunstiger oplossing, de werking der verordeningen ratione temporis niet zou mogen beperken zoals dat in casu is geschied. De Raad betoogt

voorts, dat het Hof in voormeld arrest de instellingen niet verplicht heeft tot het nemen van maatregelen met terugwerkende kracht; ook de Commissie had aan haar voorstellen geen terugwerkende kracht toegedacht.

De Raad is derhalve van mening bij de vaststelling van voormelde verordeningen niet de grenzen te hebben overschreden, aan zijn discretionaire bevoegdheid te dezen gesteld; hij acht zijn verordeningen dan ook rechtsgeldig en meent dat zij niet een „voldoende ernstige" schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel inhouden.

Uitgaande van de veronderstelling dat verzoekster niet — bij wege van compensatie voor de intrekking der restituties — tot verhoging van haar prijzen is overgegaan, vraagt de Raad zich subsidiair af of er werkelijk klemmende redenen zijn geweest, die haar zulks hebben belet.

Hij wijst er in dit verband op, dat quellmehl, blijkens de opmerkingen van de verzoekers in het hoofdgeding, weergegeven in het arrest van 19 oktober 1977, in een situatie van vrije concurrentie — zonder restitutiemogelijkheden — goedkoper kan worden gefabriceerd dan quellstärke; anderzijds werd stärke aangeboden tegen DM 85/100 kg, terwijl quellmehl als gevolg van de intrekking der restitutie voor DM 100 moest worden verkocht. Uitgaande van deze prijzen komt de Raad, de restitutie voor quellmehl in aanmerking genomen, tot een concurrentievoordeel van ten naaste bij 8,6 % van de verkoopprijs van quellmehl. Houdt men er rekening mee dat de grondstoffenprijs in het tijdvak van intrekking der restitutie — met plusminus 30 % van de basisprijs — is gestegen, dan acht de Raad het onwaarschijnlijk dat verzoekster dit voordeel van 8,6 % — uitgaande van 30 % hogere prijzen voor beide produkten komt men op 6,3 % — niet in haar verkoopprijzen heeft kunnen doorberekenen. De Raad wijst er in dit verband op, dat ook de quellstärke-producenten met duurdere grondstoffenprijzen te maken hadden.

De Raad concludeert dat bij de intrekking der restitutie niet de grenzen zijn overschreden van de economische risico's welke aan verzoeksters ondernemersactiviteit normaliter eigen zijn en dat de rentabiliteit van haar onderneming door die intrekking stellig niet in gevaar kon worden gebracht.

De Raad wijst er ten slotte op dat het hem bij gebreke van gegevens betreffende de kostprijs van door verzoekster geproduceerd quellmehl verzoeksters verkoopprijs en de door de restitutie toegenomen concurrentie van stärke, niet mogelijk is zich in de hiudige stand van het geding nader uit te laten over de vraag of verzoekster inderdaad schade heeft ondervonden. Voorts trekt de Raad in twijfel of het verzoek, getoetst aan artikel 38, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, wel ontvankelijk is.

3. De *Commissie* betoogt dat verzoekster geen vergoeding van geleden schade, doch betaling van produktierestituties verlangt. Zij wijst erop dat volgens 's Hofs arrest van 15 juni 1976, gewezen in de zaak 74/74, CNTA t. Commissie (Jurispr. 1974, blz. 797) in een schadezaak uitgebleven prestaties niet voor vergoeding in aanmerking komen, doch alleen verdere vermogensverliezen, door het uitblijven van uitkeringen geleden. Zo wordt het begrip schade in het recht der meeste staten opgevat.

De Commissie voegt hieraan toe dat verzoekster over de omvang der beweerdelijk geleden schade in het geheel geen inlichtingen heeft verschaft. Waar verzoekster in de hierbedoelde periode ten naaste bij evenveel quellmehl heeft afgezet als

in de voorafgegane tijdvakken, acht de Commissie het niet aannemelijk dat verzoekster de gestelde schade kan bewijzen.

Voorts wijst zij erop dat verzoekster ook niet voldoet aan de andere voorwaarden, waaronder de Gemeenschap voor een normatieve handeling aansprakelijk kan worden gesteld; die voorwaarden zijn door het Hof vastgelegd in zijn arrest van 25 mei 1978, gewezen in de gevoegde zaken 83 en 94/76, 4, 15 en 40/77, HNL e.a. t. Raad en Commissie (Jurispr. 1978, blz. 1209).

De Commissie erkent in dit verband dat het beginsel ener gelijke behandeling een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel is. Wordt dit beginsel geschonden, dan kan er evenwel slechts schade worden geclaimd met inachtneming van de rechtsbeginselen welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, terwijl er buiten de verplichting tot schadeloosstelling om van een verplichting tot herstel van de gevolgen van een schending als voormeld in het geheel geen sprake zou kunnen zijn.

Volgens de Commissie vindt haar standpunt steun in 's Hofs arrest van 19 oktober 1977: toen dat arrest werd gewezen, leed het, verkregen rechten en de bescherming van het rechtmatig vertrouwen in aanmerking genomen, in het geheel geen twijfel dat de restituties die aan de zetmeelfabrikanten waren toegekend, niet achteraf konden worden ingetrokken; mocht het Hof verzoeksters tegenwoordige mening hebben gedeeld, dan had het voor het verleden zeer wel kunnen zeggen dat de quellmehlfabrikanten aanspraak hadden op eenzelfde restitutie als voor zetmeel was toegekend; het Hof heeft evenwel uitgesproken dat er verschillende mogelijkheden waren om de „eventueel" aan betrokkenen opgekomen schade te vergoeden. Het stond dus aan de instellingen van de Gemeenschap uit deze mogelijkheden te kiezen.

Voor de onderhavige casuspositie verbindt de Commissie aan een en ander de navolgende conclusies: volgens 's Hofs arrest van 19 oktober 1977 hebben de instellingen, door de restitutie bij de produktie van quellmehl per 1 augustus 1974 in te trekken, jegens verzoekster het gelijkheidsbeginsel geschonden; sindsdien had verzoekster, indien de overige voorwaarden daartoe waren vervuld, jegens de instellingen aanspraak op schadevergoeding kunnen maken; die eventuele schadeclaim impliceerde evenwel niet a priori dat men achteraf om toekenning van de niet uitbetaalde restitutie kon vragen: de niet gepresteerde restitutie is niet meer als te vergoeden schade aan te merken; aan deze — voor haar ongunstige — rechtstoestand tracht verzoekster te ontkomen door te stellen dat de instellingen na 's Hofs arrest van 19 oktober 1977 krachtens het gelijkheidsbeginsel in ieder geval verplicht zouden zijn de restitutie voor quellmehl met terugwerkende kracht tot 1 augustus 1974 wederom in te voeren; daarom vordert zij dan ook schadevergoeding; de Commissie acht dit evenwel niet juist, omdat volgens 's Hofs voormeld arrest op de instellingen van de Gemeenschap jegens verzoekster slechts een — eventuele — verplichting tot vergoeding overeenkomstig de beginselen van artikel 215 van het Verdrag rustte.

Volgens de Commissie bestond er geen verplichting de restitutie voor de quellmehlproduktie per 19 oktober 1977 met terugwerkende kracht te doen herleven. Een beperking van discretionaire bevoegdheden ligt volgens de Commissie niet besloten in het feit dat de Raad, om hem moverende redenen het maken van onderscheid tussen de tijdvakken vóór en nà 's Hofs arrest geraden achtende, tegen de voorstellen der Commissie in aan de regeling een beperkte mate van terugwerkende kracht heeft toegekend.

Voorts meent de Commissie haar discretionaire bevoegdheden niet te hebben beperkt immers zij had geen regeling met terugwerkende kracht voorzien.

De Commissie voegt hieraan toe dat verzoekster het gelijkheidsbeginsel niet mag inroepen wanneer het om een beperking van discretionaire bevoegdheden gaat. Dat beginsel wil volgens de Commissie alleen maar zeggen dat onder gelijkblijvende omstandigheden de een niet anders mag worden behandeld dan de ander; het wil niet zeggen dat een persoon of personengroep in het geval niet anders mag worden behandeld dan in een ander geval.

De Commissie wijst er voorts op dat de Gemeenschap in ieder geval de grenzen, aan de uitoefening harer bevoegdheden gesteld, niet kennelijk in ernstige mate heeft miskend: de intrekking der restituties berustte op praktische overwegingen en was geenszins willekeurig.

Ook kan er sinds 's Hofs arrest van 19 oktober 1977 volgens de Commissie van een door haar begane ernstige en kennelijke schending van bevoegdheden geen sprake zijn: tegen een toekenning van restituties met terugwerkende kracht spreken gewichtige principiële redenen; in 's Hofs arrest worden de instellingen ook geenszins verplicht betrokkenen daarop aanspraak te verlenen.

De Commissie wijst er ten slotte op dat het de ondernemingen na de intrekking der restitutie kennelijk niet al te moeilijk is gevallen de verkopen van quellmehl op peil te houden. Gevolgen van dien aard dat de Gemeenschap, de ernst van haar ingrijpen in aanmerking genomen, per se aansprakelijk zou moeten worden gesteld, waren voor verzoekster aan de maatregelen der Gemeenschap niet verbonden.

4. *Verzoekster* betoogt voor repliek, dat het in de gevoegde zaken 83 en 94/76, 4, 15 en 40/77, HNL, om heel andere feiten ging dan in de onderhavige: in casu gaat het niet om schending van het evenredigheidsbeginsel, doch alleen om een schending van het gelijkheidsbeginsel welke voor concurrerende ondernemers in een en dezelfde sector tot een ongelijke behandeling heeft geleid; in de HNL-zaken werden de gezamenlijke concurrenten in een en dezelfde sector op dezelfde wijze behandeld. Een ander punt van verschil tussen de onderhavige zaak en de HNL-zaken acht verzoekster gelegen in het feit dat de instellingen van de Gemeenschap de grenzen, aan hun bevoegdheden gesteld, kennelijk in ernstige mate hebben overschreden: zij wisten dat quellmehl en -stärke elkanders substitutie-produkten zijn en elkander ook concurrentie aandoen.

Verzoekster wijst er voorts op dat de onderhavige feiten niet kunnen worden vergeleken met de feiten waarom het ging in de zaak 74/74, CNTA — waarvan de intrekking van monetaire compenserende bedragen de inzet vormde —, of het moest zijn dat de instellingen de restitutie voor quellmehl èn quellstärke plotseling hadden ingetrokken. Waar het in casu, anders dan in de CNTA-zaak, niet gaat om schending van het beginsel dat het gewettigd vertrouwen bescherming verdient, maar om schending van het gelijkheidsbeginsel, konden de quellmehlfabrikanten volgens verzoekster een produktierestitutie claimen over de tijd waarover ook de concurrenten die restitutie toucheerden.

Verzoekster meent dat Raad en Commissie zich vergissen, wanneer zij stellen dat het Hof in zijn arrest van 19 oktober

1977 van schadevergoeding tot een bedrag met de restitutie overeenkomende, niet heeft willen weten. Ook voor het verleden ligt haars inziens in dat arrest besloten dat de instellingen gehouden zijn de quellmehlfabrikanten schadeloos te stellen, met dien verstande dat er in zoverre meerdere mogelijkheden worden opengelaten. Verzoekster voegt hieraan toe dat het Hof, waar de schade-omvang van het gedrag der fabrikanten — in dat tijdvak — afhankelijk was, het schadebedrag niet heeft kunnen vaststellen.

Verzoekster heeft voor repliek voorts betoogd, dat zij in het omstreden tijdvak de stijgingen der grondstoffenprijzen, waarvoor de verhoging van de drempelprijzen voor tarwe en maïs bepalend zijn geweest, op haar kopers heeft kunnen afwentelen, aangezien de zetmeelfabrikanten die nog steeds de produktierestitutie ontvingen, in zoverre dezelfde lasten te dragen hadden en ze eveneens op hun kopers moesten afwentelen. Maar een heel andere situatie doet zich voor wanneer een ongelijke behandeling van concurrerende ondernemingen distorsies op mededingingsniveau aan den dag doet treden. Normaliter kan de verhoging van de produktiekosten dan niet op de kopers worden afgewenteld.

Leidt een toevallige gebeurtenis ertoe dat de kostprijs van de handelaar stijgt en kan hij die verhoging niet aan zijn kopers doorberekenen — omdat zijn concurrenten hem dan wellicht onderbieden, zodat prijsverhoging hem op verlies van afnemers kan komen te staan —, dan moet hij, om zijn bedrijf gaande te houden, verliezen op de koop toe nemen en zijn afnemers zonder prijsverhoging blijven leveren. Die situatie zou zich in casu voordoen: Albert Ruckdeschel & Co. mochten er op rekenen dat de situatie waartoe de intrekking van de quellmehlrestituties had geleid, geen duurzaam karakter droeg; verzoekster en Albert Ruckdeschel & Co. hebben zich in hun handelsbeleid door alleszins redelijke overwegingen laten leiden. Uit het simpele feit dat de vennootschappen zijn blijven produceren en verkopen, mag dus niet zonder meer worden afgeleid dat zij geen schade hebben geleden.

Verzoekster betwist voorts dat het vorderen van schaden en interesten tot een bedrag gelijk aan dat van de ingetrokken restituties in verband mag worden gebracht met het feit dat zij de dientengevolge gestegen produktiekosten heeft kunnen doorberekenen. Zij laat zich daarbij leiden door het algemeen schadebegrip: een schade, bestemd om met behulp van een vordering tot betaling van schaden en interesten te worden vergoed, is gelijk aan het verschil tusen de vermogenssituatie waarin de gelaederde zich zou hebben bevonden indien het schadeveroorzakend feit zich niet had voorgedaan, en de situatie welke door dat feit rechtstreeks werd veroorzaakt.

Volgens verzoekster gaat het in de vraag of die schade achteraf werd — casu quo, had kunnen worden — ingeperkt doordat de gelaedeerde het nadeel op de koper kon afwentelen, om een heel andere kwestie, namelijk die der „Vorteilsanrechnung" in de zin van het Duitse recht. Voorts mag volgens de Duitse rechtspraak alleen acht worden geslagen op omstandigheden die met het schadeveroorzakend feit redelijkerwijs in causaal verband staan. Houdt men zich in casu aan de jurisprudentie, dan gaat het volgens verzoekster niet aan ten deze acht te slaan op de doorberekening aan de afnemers van de kostenstijging, die door de intrekking der restitutie werd veroorzaakt: als van zulk een door-

berekening al sprake is geweest, dan is het daartoe alleen gekomen dankzij het eigen initiatief der vennootschap — en niet door de wederrechtelijke inhouding der restitutie op zich zelf —. Anderzijds zou het een ongerechtvaardigde ontlasting voor de Gemeenschap inhouden, indien zij het voordeel, voor de quellmehlfabrikant gelegen in de doorberekening van de kostprijsstijging welke van het inhouden van de produktierestitutie een geval was, naar zichzelf zou mogen toehalen. Verzoekster meent dat deze Duitse rechtspraak ook in het gemeenschapsrecht tot gelding moet komen.

5. De *Raad* heeft in zijn conclusie van dupliek herinnerd aan het door verzoekers in de gevoegde zaken 117/76 en 26/77, Ruckdeschel, gebezigde argument dat de kostprijs van quellmehl na de intrekking van de restitutie DM 98,79/100 kg zou hebben bedragen, terwijl quellstärke, dankzij de restitutie, voor DM 98/100 kg kon worden aangeboden. De Raad acht het dan ook waarschijnlijk dat verzoekster het verlies van de restitutie geheel of ten dele in die verkoopprijzen heeft verdisconteerd.

De Raad spreekt zich vervolgens uit over verzoeksters opvatting, dat de gelaedeerde zou moeten worden gebracht in de financiële positie, waarin hij zonder het intreden van de schade zou hebben verkeerd.

In twijfel trekkend of deze civielrechtelijke doctrine, zelfs naar Duits recht, wel van belang is voor een bestuursrechtelijk geding, waarin een particulier van de overheid een subsidie vordert, betoogt de Raad dat die doctrine in ieder geval niet geldt voor een door het gemeenschapsrecht beheerste, non-contractuele aansprakelijkheidsactie. En uit het arrest, door het Hof gewezen in de zaak 74/74, CNTA, zou blijken dat de Gemeenschap tot vergoeding van dreigende, maar uitgebleven schade, niet gehouden is.

6. De *Commissie* wijst er in haar conclusie van dupliek op, dat, indien verzoekster het gelijk aan haar zijde heeft met haar opvatting dat zij over het tijdvak van 1 augustus 1974 tot 18 oktober 1977 aanspraak op een produktierestitutie voor quellmehl mag maken, het eo ipso is uitgesloten dat haar een aanspraak op schadevergoeding toekomt, immers zij kan alsnog rechtstreeks haar vorderingsrecht doen gelden. Zolang zij daartoe de mogelijkheid heeft, kan verzoekster niet stellen schade te hebben geleden.

De Commissie meent dat dit argument reeds bij de bespreking van de ontvankelijkheid der schadeactie kan worden bezien en dat verzoekster, bij gebreke van een voor bescherming in aanmerking komend belang èn omdat het haar in feite niet om een schadeloosstelling, maar om nakoming begonnen is — in het beroep niet ontvankelijk dient te worden verklaard.

Mocht zij daarin niettemin ontvankelijk worden verklaard, dan zal de behandeling ten principale volgens de Commissie leren dat het beroep niet gegrond is: is er werkelijk plaats voor een tot nakoming van verbintenissen strekkende actie, dan kan er geen schade zijn geleden; zijn er daarentegen geen rechten geldend te maken, dan kan uit dien hoofde ook geen schadevergoeding worden geclaimd.

De Commissie is dan ook van mening dat de verdeling van bevoegdheden tus-

sen de instellingen van de Gemeenschap en de nationale gezagsorganen medebrengt, dat de restitutie in casu de inzet moet zijn van een, tegen de bevoegde gezagsorganen gericht beroep voor de nationale rechter. Had men die weg bewandeld, dan had het Hof vervolgens een prejudiciële beslissing kunnen geven, waarin het uitsluitend zou zijn gegaan over de vraag of het gelijkheidsbeginsel medebrengt dat er ook aan verzoekster een restitutie wegens de produktie van quellmehl — met terugwerkende kracht over het tijdvak van 1 augustus 1974 tot 18 oktober 1977 — had moeten worden toegekend. Alle andere vragen hadden door de nationale gezagsorganen en rechterlijke macht moeten zijn beantwoord. Verzoekster had zich alleen met een echt beroep om schadevergoeding rechtstreeks tot het Hof kunnen wenden.

De Commissie wijst er met betrekking tot de door verzoekster beweerdelijk geleden schade op, dat de winstderving, aan verzoekster door de intrekking van de restitutie opgekomen, niet met een werkelijk verlies mag worden gelijkgesteld, immers de restitutie mag niet als een commercieel voordeel worden beschouwd; een restitutie is geen vrucht van eigen inspanningen, doch een subsidie, door de overheid met het oog op een bepaald doel toegekend. Dat doel moet evenwel niet in het bezorgen van een bepaald commercieel voordeel aan de ondernemingen worden gezocht.

Met betrekking tot de redenen waarom zij gemeend heeft verzoekster geen restitutie over reeds verstreken tijdvakken te moeten toekennen, heeft de Commissie erop gewezen dat het Hof in zijn arrest van 19 oktober 1977 niet van een verplichting tot toekenning van een restitutie met terugwerkende kracht heeft gesproken, ofschoon destijds reeds duidelijk was dat van de zetmeelffabrikanten onmogelijk een terugbetaling van reeds verkregen restitutiebedragen kon worden verlangd. Dat het Hof desondanks Raad en Commissie niet heeft verplicht een restitutie met terugwerkende kracht toe te kennen — en met zoveel woorden alleen sprak van de mogelijkheid eventuele nadelen te verhelpen —, is volgens de Commissie stellig van belang. De reden waarom het Hof alleen van een vergoeding van eventuele schaden wilde weten, is volgens de Commissie in hoofdzaak gelegen in de omstandigheid dat met restituering achteraf het doel dat bij toekenning van de restitutie heeft voorgezeten, te weten een begunstiging van de afzet van bepaalde produkten gedurende zekere tijd, niet meer kàn worden verwezenlijkt.

Ten slotte wijst de Commissie erop dat het niet aangaat te zeggen — zoals verzoekster doet — dat de Commissie zich zou hebben gebonden door in haar verordening nr. 1570/78 de modaliteiten vast te leggen welke bij de wederinvoering van de restitutie voor de produktie van quellmehl moeten worden in acht genomen: na vaststelling van de dwingende bepaling van artikel 6 van 's Raads verordening nr. 1127/78 had de Commissie te dezen geen discretionaire bevoegdheden meer; dit neemt niet weg dat de door de Raad aangevoerde redenen verschillende regelingen voor de periode vóór en nà 's Hofs arrrest van 19 oktober 1977 alleszins rechtvaardigden.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn gehoord ter terechtzitting van 10 juli 1979.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 12 september 1979 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Verzoekster wenst de Europese Economische Gemeenschap, vertegenwoordigd door Raad en Commissie, krachtens artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag te zien veroordeeld haar de schade te vergoeden die zij zou hebben geleden als gevolg van het feit dat de restituties voor de produktie van quellmehl als bedoeld in 's Raads verordening nr. 1125/74 van 29 april 1974 tot wijziging van verordening nr. 120/67 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 128 van 1974, blz. 12), zijn ingetrokken.

2 Bij het arrest, op 19 oktober 1977 op verzoek van het Finanzgericht te Hamburg gewezen in de gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel & Co. en Hansa Lagerhaus Ströh & Co. t. Hauptzollamt Hamburg St. Annen en Diamalt AG Hauptzollamt Itzehoe (Jurispr. blz. 1753), heeft het Hof voor recht verklaard dat de omstreden bepalingen van 's Raads verordeningen met het gelijkheidsbeginsel onverenigbaar zijn, voorzover zij, wat de produktierestituties betreft, leiden tot een verschil in behandeling van quellmehl en quellstärke. Het Hof heeft voorts uitgesproken, dat het aan de terzake van van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bevoegde instellingen staat de nodige maatregelen te nemen om die onverenigbaarheid op te heffen.

3 Na het arrest zijn de restituties bij de produktie van quellmehl voor broodbereiding bij 's Raads verordening nr. 1125/78 van 22 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 2727/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 142 van 1978, blz. 21) opnieuw ingevoerd. Het restitutiebedrag is vastgelegd bij 's Raads verordening nr. 1127/78, die op dezelfde data werd vastgesteld en gepubliceerd als verordening nr. 1125/78 (PB L 142 van 1978, blz. 24). De beide verordeningen zijn op de derde dag na hun plaatsing in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen in werking getreden. Naar luid van artikel 1, laatste alinea, van verordening nr. 1225/78 en artikel 6 van verordening nr. 1127/78 zijn de restituties evenwel ten verzoeke van betrokkene betaalbaar gesteld per 19 oktober 1977, dat wil zeggen met terugwerkende kracht tot de datum van het arrest, door het Hof in voormelde prejudiciële zaken gewezen.

4 Verzoekster wenst zich dan ook de schade te zien vergoed welke haar door het achterwege blijven van restituties in het tijdvak van 1 augustus 1974 — toen verordening nr. 1125/74 toepasselijk werd — tot 19 oktober 1977 zou zijn opgekomen. De schade zou bestaan in de derving van inkomsten, overeenkomende met de restitutiebedragen die haar zouden zijn uitgekeerd, indien er voor quellmehl dezelfde restituties zouden zijn uitgekeerd als voor quellstärke.

De ontvankelijkheid

5 De Commissie heeft een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep, voorzover verzoekster in rechte optreedt in de plaats van de firma Albert Ruckdeschel & Co., die in het omstreden tijdvak de hoeveelheden quellmehl heeft gefabriceerd waarvoor op een schadevergoeding wegens niet uitgekeerde restituties aanspraak wordt gemaakt. Dit voorbehoud kan niet worden aanvaard. Verzoekster heeft bevestigd dat de schadevordering haar, na een herstructurering binnen het concern waartoe verzoekster en de firma Ruckdeschel behoorden, door deze laatste werd gecedeerd. Het ontmoet bij het Hof geen bezwaar, wanneer in omstandigheden als de onderhavige, waarin misbruik van cessie niet behoeft te worden geducht, door de cessionaris een schadeclaim werd ingediend en geldend gemaakt.

6 Voorts is door Raad en Commissie als verweerders ten exceptieve betoogd, dat verzoekster, om in het genot van de verlangde restituties te worden gesteld, de bevoegde nationale bureaus voor de nationale rechter tot betaling der restituties had moeten aanspreken. Deze exceptie faalt evenwel. Ofschoon de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag niet als dekmantel mogen worden gebruikt voor een vordering, strekkende tot betaling van bedragen krachtens de communautaire regeling verschuldigd, blijken verzoeksters vorderingen niet tot betaling van aldus verschuldigde bedragen te strekken, doch tot vergoeding van schade, haar opgekomen door de onrechtmatigheid welke het Hof in zijn arrest van 19 oktober 1977 heeft vastgesteld. Bovendien is het in casu zo gelegen, dat een nationale rechter blijkens 's Hofs voormeld arrest een tot betaling strekkende vordering niet had kunnen toewijzen omdat in het gemeenschapsrecht geen bepalingen te vinden zijn krachtens welke de nationale bureaus tot betaling van de gevorderde bedragen hadden mogen overgaan.

7 Hetzelfde geldt voor een door de Commissie opgeworpen exceptie, volgens welke het doel dat met het beroep in werkelijkheid wordt nagestreefd, te weten de toekenning der niet uitgekeerde restituties, slechts door de vaststelling van een nieuwe verordening kan worden bereikt, terwijl verzoekster, onbevoegd als zij is zich daartoe te bedienen van een beroep als bedoeld in de artikelen 173 en 175 van het EEG-Verdrag, zich al evenmin zou kunnen bedienen van het middel ener aansprakelijkheidsactie krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak is zulk een actie als een zelfstandige beroepsweg te beschouwen. De door verzoekster ingediende vorderingen dienen in dat bestek te worden bezien; verzoekster kan er in worden ontvangen, waartoe door verweerders geen nieuwe verordenende maatregelen behoeven te worden genomen.

De zaak ten principale

8 In zijn arrest van 19 oktober 1977 heeft het Hof vastgesteld, dat de intrekking van de restituties bij de produktie van quellmehl — per 1 augustus 1974 — met de handhaving van de restituties voor quellstärke niet met het gelijkheidsbeginsel verenigbaar was. Blijkens het arrest was er van zodanige onverenigbaarheid slechts sprake voorzover quellmehl als vanouds voor menselijke voeding, te weten voor broodbereiding, werd gebruikt. Wegens zodanig gebruik kan er trouwens aanspraak worden gemaakt op de bij verordeningen nrs. 1125 en 1127/78 opnieuw ingevoerde restituties, en partijen worden op dat punt ook niet verdeeld gehouden. Voorzover de onrechtmatigheid van de intrekking der restituties als voormeld werd vastgesteld, rijst allereerst de vraag of de Gemeenschap terzake van die onrechtmatigheid krachtens artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag aansprakelijk kan worden gesteld.

9 De vaststelling dat een rechtens bestaande situatie welke door normatieve handelingen van de Gemeenschap in het leven werd geroepen, niet rechtmatig is, is op zichzelf niet voldoende om de Gemeenschap aansprakelijk te doen zijn. Het Hof heeft zich in die zin reeds uitgesproken in het arrest, op 25 mei 1978 gewezen in de gevoegde zaken 83/76 e.a., Bayerische HNL Vermehrungsbetrieb e.a.t. Raad en Commissie (Jurispr. blz. 1209). Het Hof herinnerde aan zijn eigen vaste jurisprudentie, volgens welke de Gemeenschap terzake van een normatieve handeling welke economische beleidskeuzen impliceert, slechts aansprakelijk kan worden gesteld wanneer er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. Aan de hand van de beginselen die in de rechtsstelsels der Lid-Staten de aansprakelijkheid van de overheid —

voor door normatieve handelingen aan particulieren toegebrachte schaden — beheersen, overwoog het Hof dat in een gemeenschapsrechtelijk kader, gekenmerkt door de uitoefening van een, voor de uitoefening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke, ruime discretionaire bevoegdheid, de Gemeenschap slechts aansprakelijk kan worden gesteld in het uitzonderlijke geval dat de betrokken instelling de grenzen harer bevoegdheden klaarblijkelijk ernstig heeft miskend.

10 In casu is er naar 's Hofs oordeel inderdaad sprake van zulk een kennelijke, ernstige miskenning van de grenzen welke de Raad bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden waarover hij in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt, had moeten inachtnemen. Het Hof acht te dezen de navolgende feiten en omstandigheden van belang.

11 Allereerst dient te worden bedacht dat het gelijkheidsbeginsel, zoals het met name in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het EEG-Verdrag wordt gehuldigd — en dat iedere discriminatie bij de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verbiedt —, te midden van de communautaire rechtsregelen welke ter bescherming van de belangen van particulieren werden vastgesteld, van bijzonder gewicht is. In de tweede plaats heeft de miskenning van dit beginsel in casu een beperkte, duidelijk afgebakende groep van ondernemers getroffen. Het aantal quellmehlfabrikanten in de Gemeenschap blijkt zeer gering te zijn. Voorts gaat de door verzoekers gestelde schade de grenzen te buiten van de economische risico's welke aan de ondernemersactiviteiten in de betrokken sector inherent zijn. Ten slotte werd de behandeling van deze ondernemers op voet van gelijkheid met de producenten van maïszetmeel, zoals die sinds de aanvang van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen was in acht genomen, door de Raad in 1975 zonder aannemelijke redenen doorbroken.

12 Op grond van een en ander is het Hof van oordeel dat de Gemeenschap terzake van de in 's Raads verordening nr. 1125/74 besloten liggende intrekking van de restituties voor quellmehl aansprakelijk kan worden gesteld.

13 Vervolgens dient schade te worden besproken, welke aan de producenten van quellmehl door voormelde discriminatie is opgekomen. De door verzoekster ingeroepen schade vindt haar oorsprong in het feit dat de Raad de restituties heeft ingetrokken welke aan de producenten van quellmehl hadden moeten worden uitgekeerd, indien een behandeling dier producenten op voet van gelijkheid met de produenten van maïszetmeel zou zijn geëerbiedigd. Bij een berekening van de geleden schade zal derhalve van het restitutiebedrag moeten worden uitgegaan.

14 De Raad heeft tegen die wijze van berekening ingebracht dat de producenten van quellmehl de schade hebben vermeden dan wel hadden kunnen vermijden door het nadeel, in de intrekking der restituties gelegen, in hun verkoopprijzen door te berekenen. In beginsel kan aan zulk een tegenwerping in het kader van een aansprakelijkheidsactie niet zonder meer worden voorbijgegaan. Mocht de intrekking der restituties inderdaad in de prijzen zijn verdisconteerd, dan zou de schade niet aan de niet betaalde restituties kunnen worden afgemeten. De producent zou dan door een verhoging zijner prijzen in plaats van door de toekenning van restituties schadeloos zijn gesteld.

15 Verzoekster heeft harerzijds betwist dat zij haar schade als voormeld heeft kunnen afwentelen: om het hoofd te kunnen bieden aan de concurrentie van de zetmeelproducenten aan wie de restituties wel werden uitgekeerd, zouden zij het uit een oogpunt van handelsbeleid verkieslijk hebben geacht quellmehl tegen verlies te verkopen — ten einde haar markten te behouden — in plaats van haar prijzen te verhogen op gevaar af haar markten te verliezen. De door Raad en Commissie gesignaleerde prijsverhogingen moesten volgens verzoekster aan een verhoging van de drempelprijs voor maïs en aan de stijging der produktiekosten worden toegeschreven.

16 De door partijen overgelegde statistieken en de door hen voorgedragen argumenten geven geen uitsluitsel over de vraag of verzoekster het nadeel, in de intrekking der restituties gelegen, in haar verkoopprijzen heeft doorberekend dan wel kunnen doorberekenen.

17 De aan verzoekster te vergoeden schade zal derhalve moeten worden berekend op een bedrag, overeenkomende met de restituties welke haar zouden zijn uitgekeerd, indien men in het tijdvak van 1 augustus 1974 tot 19 oktober 1977 wegens het verbruik van maïs voor de fabricage van quellmehl voor broodbereiding op dezelfde restituties aanspraak had kunnen maken als wegens het gebruik van maïs voor de zetmeelfabricage.

18 Verzoekers hebben het Hof een aantal documenten overgelegd, waaruit zou blijken van de hoeveelheden quellmehl waarvoor de schadevergoeding zou moeten worden betaald, alsook van de voor diezelfde hoeveelheden niet betaalde restitutiebedragen. Het Hof is evenwel in deze stand van het geding niet in staat zich over de juistheid dezer gegevens uit te spreken. Derhalve zijn termen aanwezig bij interlocutoir arrest de maatstaven vast te leggen, welke het Hof voor de vaststelling van de aan verzoekers toekomende scha-

devergoeding zal aanleggen, met dien verstande dat de te vergoeden bedragen hetzij door partijen in gemeen overleg, hetzij — bij gebreke vandien — door het Hof zullen worden vastgesteld.

De gevorderde interesten

19 Verzoekster heeft voorts gevorderd dat de Raad zal worden veroordeeld tot betaling van interesten ad 6 % met ingang van 1 december 1977, zijnde de dag waarop de Gemeenschap de niet uitgekeerde restituties had dienen te betalen.

20 Waar te dezen wordt geageerd op grond van de niet-contractuele aansprakelijkheid, krachtens artikel 215, tweede alinea, op de Gemeenschap rustende, dient de vordering te worden getoetst aan de in dat artikel bedoelde, aan het recht der Lid-Staten gemeenschappelijke beginselen. Blijkens die beginselen mag er in den regel rente worden gevorderd. In de lijn van de maatstaven welke het Hof ter beoordeling van de schade wenst te zien aangelegd, moet de verplichting tot betaling van interesten geacht worden te zijn ontstaan op de dag waarop dit arrest, houdende vaststelling van de verplichting tot schadevergoeding, is gewezen. Het aan te houden rentepercentage bedraagt 6 %.

HET HOF VAN JUSTITIE,

alvorens verder te beslissen:

1. **Verstaat dat de Europese Economische Gemeenschap aan Ireks-Arkady GmbH te Kulmbach zal betalen bedragen, overeenkomende met de restituties wegens de produktie van quellmehl voor broodbereiding, waarop de onderneming aanspraak had kunnen maken, indien men in het tijdvak van 1 augustus 1974 tot 19 oktober 1977 wegens het gebruik van maïs voor de fabricage van quellmehl op dezelfde restituties aanspraak had kunnen maken als wegens het gebruik van maïs voor de zetmeelfabricage.**

2. **Verstaat dat over de te betalen bedragen met ingang van de dag van de uitspraak van dit arrrest 6 % rente verschuldigd is.**

3. Verstaat dat partijen binnen twaalf maanden na de uitspraak van dit arrest aan het Hof een becijfering zullen overleggen van de in gemeen overleg vastgestelde schadevergoedingsbedragen.

4. Verstaat dat partijen, mochten zij zich niet kunnen verenigen, binnen diezelfde termijn hun berekeningen aan het Hof zullen doen toekomen.

5. Houdt de uitspraak inzake de kosten aan.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 oktober 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 12 SEPTEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige beroepschriften zijn ingediend door Franse, Duitse, Belgische en Nederlandse ondernemingen, die deels gritz deels quellmehl produceren. Gritz is, naar u weet, maïsgries (meel) dat voor de fabricage van bier wordt gebruikt, quellmehl is een veredelingsprodukt van maïs of zachte tarwe, dat vooral zijn weg vindt naar broodbakkerijen. Sinds jaar en dag worden beide soorten bedrijven in het kader van de communautaire regeling op het stuk der produktierestituties gelijk behandeld; volgens artikel 11 van 's Raads verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 (houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen) moet er aan beide categorieën — alsook aan de

1 — Vertaald uit het Italiaans.