I de forenede sager 83 og 94/76 og 4, 15, og 40/77

FIRMA BAYERISCHE HNL VERMEHRUNGSBETRIEBE GMBH & Co. KG, Gut Heinrichsruh,

BERND ADLEFF, handlende,Grasslfing,

FIRMA F. X. ZOLLNER KG, Regensburg,

CHRISTOF SCHWAB, agronom, Gut Schwaben,

repræsenteret af advokaterne F. Modest, A. Heemann, J. Gündisch, G. Rauschning, K. Landry, W. Röll, B. Festge, H. Heemann og P. Wegemer, Hamburg, og med valgt adresse hos stævningsmand Félicien Jansen, 21 rue Aldringen, Luxembourg,

og JOHANN SEIDL, Regenstauf, repræsenteret af advokaterne von Boetticher, Bernet & Partner, München, og med valgt adresse hos Ernest Arendt, 34 rue Philippe II, Luxembourg

sagsøgere,

mod

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, repræsenteret af dets institutioner,

1. RÅDET, repræsenteret af dets juridiske rådgiver, Bernhard Schloh, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos J. N. Van den Houten, direktør for den juridiske tjeneste i Den europæiske Investeringsbank, 2, Place de Metz, Luxembourg,

   og

2. KOMMISSIONEN, repræsenteret af dens juridiske rådgiver, Peter Gilsdorf, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos dens juridiske rådgiver, Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

angående et krav om erstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 for de tab, som sagsøgerne hævder at have lidt som følge af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18)

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretæren: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande og søgsmålsgrunde kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter foreskriver et prissystem, som navnlig er baseret på en indikativpris for mælk og på interventionspriser hovedsagelig for smør og skummetmælkspulver.

Til trods for dette prissystem har Fællesskabet en overproduktion af mælk, som især viser sig ved dannelsen af anseelige interventionslagre af skummetmælkspulver.

2. Blandt de foranstaltninger, som Fællesskabets institutioner har truffet for at mindske disse lagre, er Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18).

Denne forordning har indført en forpligtelse til at opkøbe skummetmælkspulver, som interventionsorganerne ligger inde med, og som er bestemt til at skulle anvendes som foder, dog ikke til unge kalve (artikel 1).

For at sikre, at denne forpligtelse overholdes, er ydelsen af støtte til visse vegetabilske næringsmidler (raps- og rypsfrø, sojabønner etc.) betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af et dokument, der er udfærdiget efter Fællesskabets forskrifter, og som er udstedt af den kompetente myndighed i den medlemsstat, der fører kontrol med denatureringen, herefter kaldet »opkøbs- og denatureringsattest« (artikel 2 og 6).

Enhver fri omsætning i Fællesskabet af importerede vegetabilske næringsmidler (såsom olieholdige frø, mel af disse frø, visse fordertilberedninger etc.) er betinget af fremlæggelse af et »proteincertifikat« (artikel 3, stk. 1).

Dette certifikat udstedes af medlemsstaterne til enhver, som anmoder herom. Udstedelsen af »proteincertifikatet« er betinget af en sikkerhedsstillelse eller fremlæggelse af en »opkøbs- og denatureringsattest« (artikel 3, stk. 2).

For kontrakter, som afsluttes inden dagen for forordningens ikrafttræden, bærer de personer, som successivt opkøber de i artikel 2 og 3 nævnte varer eller de proteinvarer, som er opnået ved forarbejdning af disse varer, virkningen af den byrde, som følger af den i forordningen fastsatte ordning (artikel 5).

Forordningen, som trådte i kraft den 15. marts 1976, fandt anvendelse indtil den 31. oktober 1976 (artikel 11).

3. Sagsøgernes virksomhed består i produktion og salg af daggamle kyllinger, opdræt af liggehøns og produktion af æg. Sagsøgerne påstår at have lidt tab ved den prisstigning på foder, som skyldes forordning nr. 563/76.

4. Det samme problem er hovedemnet for de anmodninger om præjudiciel afgørelse, som er indgivet i sag 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG mod Grows-Farm GmbH & Co., KG, i sag 116/76, Granaria mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten og Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën, og i de forenede sager 119 og 120/76, Kurt A. Becher mod Hauptzollamt Bremen-Nord og Ölmühle AG mod Hauptzollamt Hamburg- Waltershof.

5. Stævningerne er indgivet henholdsvis den 19. august og 30. september 1976 og den 10. og 31. januar og 6. april 1977.

Ved kendelse af 10. november 1976 samt af 31. januar og 15. februar 1977 har Domstolen besluttet at forene sagerne 83 og 94/76 og 4 og 15/77 med henblik på skriftvekslingen og retsforhandlingerne.

6. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i retsmødet den 3. maj 1977 besluttet at høre indlæg fra parterne i de foreliggende sager vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets ansvar for forordning nr. 563/76 bortset fra årsagsforbindelsen mellem forordningen og det lidte tab og dettes art og størrelse.

7. Ved tre identiske domme af 5. juli 1977 (Sml. 1977, s. 1211, s. 1247 og 1269) i de under 4 nævnte sager har Domstolen erklæret forordning nr. 563/76 ugyldig.

8. Domstolen har i forlængelse af disse domme og under fortsættelse af retsforhandlingerne i de foreliggende sager skrevet følgende breve til parterne: »Parterne anmodes om at fremkomme med enhver oplysning, som kan være nyttig for vurderingen af, om der findes en direkte og nødvendig forbindelse mellem den nævnte forordnings bestemmelser og det tab, som sagsøgerne påstår at have lidt. De anmodes særligt om at angive, hvorvidt sagsøgerne havde mulighed for at undgå de nævnte følger i deres forhold til deres leverandører ved at modsætte sig, at disse overvælter virkningen af den ved forordningen indførte ordning på foderpriser«.

Ved indlæg indgivet henholdsvis den 13. september og den 5. og 23. august 1977 har sagsøgerne i de forenede sager 83 og 94/76 og 4 og 15/77 samt Rådet og Kommissionen udtalt sig om følgerne af ugyldigheden af forordning nr. 563/76 og besvaret Domstolens spørgsmål.

Ved indlæg indgivet henholdsvis den 4., den 22. og den 23. november 1977 har hver af disse parter taget stilling til de andre parters svar.

9. I sin replik, indgivet den 13. oktober 1977, har sagsøger i sag 40/77 fundet det overflødigt at udtale sig om ugyldigheden af forordning nr. 563/76. Replikken var således begrænset til betragtningerne over følgerne af denne ugyldighed og indeholdt samtidig sagsøgernes svar på de af Domstolens stillede spørgsmål. Kommissionen har den 23. november 1977 indgivet sin duplik i sag 40/77, som ligeledes er begrænset til en omtale af følgerne af ugyldigheden af forordning nr. 563/76.

Ved kendelse af 9. januar 1978 har Domstolen besluttet at forene sag 40/77 med de forenede sager 83 og 94/76 og 4 og 15/77 med henblik på retsforhandlingerne.

10. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at høre parternes indlæg i de fem foreliggende sager i retsmødet den 1. februar 1978 med hensyn til følgerne af ugyldigheden af forordning nr. 563/76, men uden talmæssig beregning af tabets størrelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstand:

1. Sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgerne følgende beløb i erstatning:
   a) 175 506,32 DM (sag 83/76)
   b) 33 527,02 DM (sag 94/76)
   c) 18 694,14 DM (sag 4/77)
   d) 21 098,81 DM (sag 15/77)
   e) 28 274,28 DM (sag 40/77)
2. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagsomkostningerne.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstand:

1. Frifindelse.
2. Sagsøgerne tilpligtes at afholde sagsomkostningerne.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender vedrørende gyldigheden af forordning nr. 563/76

Parterne har desangående fremsat samme anbringender som dem, de fremsatte under retsforhandlingerne i de præjudicielle sager 119 og 120/76.

IV — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender i tilslutning til Domstolens domme af 5. juli 1977, der erklærede forordning nr. 563/76 ugyldig.

1. Kvalificeret overtrædelse af en højere retsregel og årsagsforbindelse mellem overtrædelsen af denne regel og det påståede tab

a) *Sagsøgerne* gør gældende, at begrebet kvalificeret overtrædelse af en retsregel, således som det er blevet anvendt af Domstolen, kan forstås ud fra to synsvinkler — ud fra reglen og ud fra dens virkning for de pågældende.

Kortfattetheden af Domstolens præmisser i dommene af 5. juli 1977 viser, at den fandt, at pligten til opkøb udgjorde en så grov overtrædelse af proportionalitetsprincippet og af forbudet mod forskelsbehandling, at det var overflødigt at diskutere denne overtrædelse yderligere i dommen eller begrænse dens rækkevidde til visse særlige aspekter af lovgivningen.

Det er ikke før sket, at Domstolen har statueret, at en foranstaltning fra fællesskabsinstitutionerne vedrørende økonomisk politik er ulovlig, for herefter at afvise retten til erstatning ud fra den betragtning, at den konstaterede ulovlighed ikke er tilstrækkeligt kvalificeret.

Sagsøgerne kan ikke godkende, at begrebet kvalificeret retskrænkelse baseres på det i tysk ret anerkendte

begreb om særoffer i det almenes interesse (Sonderopfer, herefter kaldt »særoffer«).

Rådets ansvar for sine normative retsakter kan ikke sammenlignes med ansvaret for love fra medlemsstaternes parlamentariske organer. Rådets forordninger kan ikke sidestilles med medlemsstaternes love, men kun med forordninger med hensyn til hvilke loven sætter snævre grænser for bemyndigelsen. Selv om man imidlertid fulgte teorien om »særofferet«, ville det vise sig, at der i det foreliggende tilfælde var blevet pålagt sagsøgerne »særofre«: pligten til opkøb udgør ifølge Domstolens praksis »en diskriminerende fordeling af byrderne mellem de forskellige landbrugssektorer«. Dette betyder, at Domstolen har anerkendt, at der påhviler fjerkræsektoren en særlig tung byrde til gavn for mælkeindustrien.

Sagsøgerne tilføjer, med hensyn til teorien om »særofferet«, at det afgørende ikke er antallet af ramte personer, men om de eventuelt kan udskilles som gruppe fra resten af samfundet. Dette er tilfældet her. Domstolen har redegjort for, at de økonomiske konsekvenser af salget af overskuddene af skummetmælkspulver i vidt omfang ramte svinekødsproducenterne og fjerkræopdrætterne. Disse grupper kan let udsondres. Sagsøgerne understreger desangående, at af alle stadierne i det økonomiske kredsløb, der blev ramt af pligten til opkøb, var opdrætterne af dyr til slagtning de eneste, som led tab, idet de ikke kunne overvælte prisstigningerne på deres købere.

Sagsøgerne har på grundlag af oplysninger fra deres leverandører udarbejdet tabeller, ifølge hvilke byrden i medfør af forordning nr. 563/76 ligger på mellem 0,3 og 2,34 DM/100 kg. Sagsøgerne har ligeledes enten fremlagt regningerne for foderleveringerne eller, hvor de fandt, at disse regninger ville fylde for meget i Domstolens akter, gengivet regningerne i tabeller og fået hver enkelt af de pågældende leverandører til at bekræfte rigtigheden af de heri angivne mængder.

Sagsøgerne finder ikke, at man kan pålægge dem at angive beregningen i enkeltheder af denne fordyrelse eller formen for dens fremtræden. Der er her tale om beregningsfaktorer, som ligger uden for deres muligheder.

Sagsøgerne hævder at have lidt et svært tab: i sag 83/76 overstiger tabet 50 % af sagsøgernes årsfortjeneste. I sag 94/76 svarer tabet i det væsentlige til den angivne årsforjeneste. I sag 4/77 og 15/77 udgør tabet omtrent 20 % af årsfortjenesten.

Sagsøgerne fremhæver med hensyn til årsagsforbindelsen, at der ikke retligt kan opstilles yderligere forhindringer for at udelukke retten til erstatning, når en forordning en gang er erklæret ugyldig. Det kan kun kræves, af de anormale, dvs. inadækvate eller helt igennem uforudseelige følger af en skade ikke ved anvendelse af de almindelige kausalitetsregler, som gælder for det offentliges ansvar, inddrages under Fællesskabets ansvarsområde.

b) *Kommissionen* fremsætter den indledende principielle betragtning, at der ikke er sket en kvalificeret krænkelse af en retsregel. Den omstændighed, at højere retsregler er blevet krænket, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at opfylde dette kriterium. Under hensyn til, hvor spinkelt grundlaget er for at anerkende et for medlemsstaternes fælles retsprincip om lovgivers ansvar for lovgivningsakter, er Kommissionen af den opfattelse, at Fællesskabet i disse tilfælde kun kan ifalde ansvar ved særlige og alvorlige tab; med andre ord, at begrebet kvalificeret må defineres i hvert fald med hensyn til kredsen af ramte og skadens karakter.

I de sager, som Domstolen hidtil har fået forelagt, og hvori Fællesskabet principielt er blevet dømt, har der været tale enten om en særlov (forenede sager 5, 7

og 13-24/66, Kampffmeyer og andre mod Kommissionen, dom af 25. 7., Sml. 1965-1968, s. 381, Recueil 1967, s. 318; sag 30/66, Kurt A. Becher mod Kommissionen, dom af 30. 11. 1967, Sml. 1965-1968, s. 403, Recueil 1967, s. 370) eller om en retsakt der kun berørte en stærkt begrænset kreds af personer (sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, dom af 14. 5. 1975, Sml. 1975, s. 533).

I nærværende tilfælde er et næsten uberegneligt antal handlende berørte. Kommissionen understreger særligt med hensyn til de fem sagsøgere, at alle fjerkræavlere og ægproducenter rammes lige. Der foreligger derfor ikke noget specifikt tab eller »særoffer«, men byrden er blevet lige fordelt på en hel erhvervssektor.

Der foreligger heller ikke noget alvorligt tab. Det er i den henseende nødvendigt at fastslå omfanget af den lidte skade. Herudover må der foretages en undersøgelse af den helhedspolitik, som fællesskabsorganerne har fulgt for fjerkræ- og ægsektorerne.

Kommissionen fremhæver, at det i Domstolens domme af 5. juli 1977 blot helt generelt konstateres, at byrderne er blevet fordelt mellem de forskellige landbrugssektorer. Det er et helt andet spørgsmål, om netop det af sagsøgerne påståede tab, som først har kunnet opstå i tredje eller fjerde led i årsagskæden, med sikkerhed kan føres tilbage til den forordning, som er erklæret ugyldig. I øvrigt skal der ved søgsmål af den foreliggende type kunne påvises en direkte årsagsforbindelse, som imidlertid ikke er til stede her.

Til støtte for sin opfattelse vedrørende tabets omfang og årsagsforbindelsen bestemmer Kommissionen ved hjælp af standardeksempler de meromkostninger, som eventuelt forårsages af forordning nr. 563/76:

	Meromkostninger ved tab af sikkerhedsstillelse pr. 100 kg foder	Meromkostninger ved anvendelse af skummetmælkspulver pr. 100 kg foder	
		Situationen ved udgangen af marts 1976	Situationen i juli 1976
Foder til liggehøns	1,09 DM	0,77 DM	0,63 DM
Pr. æg	0,17 Pf	0,12 Pf	0,10 Pf
Foder til unge høns	1,29 DM	0,91 DM.	0,74 DM
Pr. ung høne	10,98 Pf	7,74 Pf	6,3 Pf
Opfedningsfoder	1,95 DM	1,37 DM	1,12 DM
Pr. kg kylling	3,5 Pf	2,5 Pf	2 Pf

Kommissionen slutter med at fastslå, at den eventuelle fordyrelse af slutprodukterne ligger på under 1 % af salgsprisen. Under disse omstændigheder kan det ikke hævdes, at sagsøgerne har lidt noget alvorligt tab.

I virkeligheden er indvirkningen af meromkostningerne alt i alt så minimal, at der ikke længere kan fastslås et tab på salgsprisernes niveau. Denne konstatering styrkes yderligere af den kendsgerning, at fordyrelsen af de omhandlede varer som følge af forhøjelsen af prisen på soyaskrå er fire gange så stor som den, som forårsages af omkostningerne ved selve tilsætningen af skummetmælkspulver.

Det er i øvrigt vanskeligt efterfølgende at fastslå den respektive indvirkning af soyaen og skummetmælken på prisstigningen for fjerkræfoder. Det er Kommissionens indtryk, at foderindustrien i foråret 1976 benyttende opkøbsordningen til at gennemføre en almindelig

prisforhøjelse og i den anledning blot forsyne regningerne med påskriften »omkostningerne ved den tvungne anvendelse af skummetmælk er indbefattet i foderprisen«.

Kommissionen tilføjer, at det er en kendsgerning, at foderleverandører i mange tilfælde fuldt ud har overvæltet sikkerhedsstillelsens beløb på deres kunder, mens de selv kun har måttet bære den mindre byrde ved tilsætningen af skummetmælken. Da fortabelsen af sikkerhedsstillelsen sandsynligvis i de fleste tilfælde kunne være undgået, bør de heraf følgende meromkostninger principielt bæres af den for tabet ansvarlige, dvs. i reglen af importøren.

Bemærkningerne vedrørende sagsøgernes fortjeneste, navnlig i sagerne 83/76 og 94/76, har forbavset Kommissionen. Da forhøjelsen af foderomkostningerne som følge af soyaprisforhøjelsen langt oversteg forhøjelsen som følge af opkøbsordningen, og da der med soyaprissvingningerne var tale om et almindeligt fænomen, ses det nemlig ikke, hvorledes sagsøgerne under sådanne omstændigheder overhovedet kunne drive deres virksomheder.

c) *Rådet* bemærker, at det endnu ikke er fastlagt nøjagtigt i Domstolens praksis, hvad der skal forstås ved en kvalificeret krænkelse. Det må skulle dreje sig om en særdeles grov krænkelse, en meget kvalificeret overtrædelse, en åbenlys og alvorlig tilsidesættelse af et princips hovedindhold.

Rådet mener, at de overvejelser, der lå til grund for indførelsen af pligten til opkøb, ikke fra begyndelsen var behæftet med fejl i henseende til de makroøkonomiske forudsætninger og principielt var fuldt forsvarlige. Der kan derfor ikke tales om en kvalificeret krænkelse.

Med hensyn til tabet er Rådet ligeledes af den opfattelse, at det i det foreliggende tilfælde skal dreje sig om et alvorligt tab. Tabet skal i henseende til sit omfang kunne udskille den eller de tablidende fra andre samfundsborgere; men den eller de tablidende skal også kunne udskilles fra andre samfundsborgere i henseende til deres antal. Forstillingen om erstatning til den eller de tablidende på grund af lovgivers retsstridige handlen skal knyttes til forestillingen om et »særoffer«. Rådet mener ikke, at disse forudsætninger er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Rådet deler Kommissionens opfattelse med hensyn til spørgsmålet, om tabet er alvorligt i henseende til sit omfang.

Efter Rådets mening er sagsøgerne heller ikke blevet ramt på særlig måde af pligten til opkøb. Tværtimod har alle Fællesskabets forbrugere af foderstoffer set deres omkostninger stige. Rådet henviser til støtte herfor til tysk og fransk forvaltningsret.

Rådet tilføjer, at vedtagelsen af forordning nr. 563/76 har tjent som skalkeskjul for gennemførelsen af nye prisforhøjelser under påberåbelse af pligten til opkøb. Disse forhøjelser bør holdes uden for beregningerne. I det omfang omkostningsstigningerne skyldes fortabelsen af sikkerhedsstillelsen og ikke pligten til opkøb, bør disse beløb også holdes uden for.

Rådet finder i øvrigt, at årsagsforbindelsen i det foreliggende tilfælde ikke er tilstrækkeligt snæver til at begrunde sagsøgernes erstatningskrav, idet skaderne først er sket i tredje eller fjerde led af årsagskæden.

2. Sagsøgernes mulighed for at overvælte byrderne som følge af forordning nr. 563/76 på deres købere

a) *Sagsøgerne i sagerne 83 og 94/76* har fremlagt flere kontrakter og fakturaer vedrørende deres salg, hvoraf det fremgår, at de principielt opnåede samme salgspris for deres unge høner før og efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 563/76.

De har herudover fremlagt en sagkyndig rapport fra professor Friedrich Hülsemeyer og Siegfried Graser fra november 1976 med titlen: Indvirkningen af fællesskabsordningen vedrørende skummetmælkspulveret på markedet for kyllinger og æg i Forbundsrepublikken Tyskland. Det fremgår af denne rapport, at der på kyllingeavlens område er tale om et fåmandsvælde på markedet. Rapporten understreger nemlig, at produkternes store ensartethed og de konkurrerende udenlandske sælgeres frie adgang til hjemmemarkedet faktisk berøver producenterne enhver mulighed for at påtvinge deres købere bestemte priser.

Rapporten viser samtidig, at sningningerne i prisen for foderblandinger til fjerkræ heller ikke, over et tidsrum, på tre kvartaler har haft nævneværdig indflydelse på udklækningsfærdige æg fra æglæggende racer. Når udbudet af kyllinger af æglæggende racer ikke har reageret på foderprisændringen, kan det heraf ud fra loven om udbud og efterspørgsel sluttes, at heller ikke priserne på disse produkter kunne ændres. Derfor når rapporten til følgende konklusion: »Omkostningsstigningerne kan ikke overvæltes på det efterfølgende produktionsled, hverken for daggamle kyllinger eller for unge høner; de må snarere afskrives på opdrætternes fortjenstmargen«.

Sagsøgerne i sagerne 93 og 94/76 gør tillige gældende, at det afgiftssystem, der anvendes på import af fjerkræ og fjerkræprodukter, ganske enkelt gør det muligt at undgå, at indførslerne fra tredjelande udøver et pres på priserne. Dette system har således ingen indflydelse på indførslerne fra de andre medlemslande og navnlig fra Nederlandene, som er meget konkurrencedygtige på fjerkræområdet. For resten er omkostningsstigningen som følge af pligten til opkøb ikke taget i betragtning ved afgiftsfastsættelsen, idet denne kun ændres ved forandringer af forskellen mellem forderkornprisen på fællesskabsmarkedet op prisen for dette samme korn på verdensmarkedet, men ikke ved forandringer af andre faktorer.

b) *Sagsøgerne i sagerne 4 og 15/77,* som producerer æg, bemærker, at priserne på æg i modsætning til priserne på unge høner og daggamle kyllinger svinger stærkt efter årstiden. Forordning nr. 563/76 var i det væsentlige gældende i sommerhalvåret. En sammenligning mellem priserne i sommerhalvåret og priserne i vinterhalvåret tillader ingen slutning om, hvorvidt stigningen i omkostningerne til foder som følge af pligten til opkøb har påvirket ægpriserne. Dette spørgsmål kan kun besvares ud fra abstrakte principper for økonomi og virksomhedsledelse. Sagsøgerne henviser her til den nævnte sagkyndige rapport og til en supplerende rapport af 5. september 1977, der omhandler indvirkningen af fællesskabslovgivningen vedrørende skummetmælkspulver på ægmarkedet i Forbundsrepublikken Tyskland, i det foreliggende tilfælde: de faktorer, der har været bestemmende for udviklingen i ægpriserne i 1976. Det fremgår af disse rapporter, at ægpriserne i løbet af hele 1976 har ligget højere end i 1975. Rapporterne viser herudover, at denne prisstigning skyldes en nedgang i udbudet på markedet, som på sin side skyldes en nedgang i antallet af æg fra æglæggende racer til udrugning og en nedgang for udklækningsfærdige æg fra æglæggende racer. Eksperterne sammenfatter deres betragtninger som følger:

»Resultaterne af analyserne af udviklingen i udbudet og priserne på ægmarkedet i Forbundsrepublikken Tyskland i de forløbne to år, dvs.

— forklaringen på den stærke prisstigning for æg i 1976 i forhold til det foregående år, som var fremkaldt af restriktioner for produktionen af konjunkturelle årsager fra 1975,

— bestemmelsen af adfærden på ægmarkedet hos de handlende, som auto-

nomt har tilpasset produktmængderne og endelig,

— det interne ægudbuds helt uelastiske reaktion på den midlertidige foderprisstigning, der skyldtes fællesskabsordningen vedrørende skummetmælk,

tillader følgelig med sikkerhed at slutte, at den af ordningen med sikkerhedsstillelse forårsagede omkostningsstigning for foder på det tyske marked for spiseæg fuldt ud er blevet båret af producenterne«.

c) *Sagsøger i sag 40/77,* som opdrætter og opfeder kyllinger, hævder, at han som medlem af den gruppe producenter, som med slagteriet Franz Zimmerer har indgået langfristede rammeaftaler, der forpligter dens medlemmer til at afslutte individuelle salgskontrakter med den virksomhed vedrørende hele deres opdræt, er forpligtet til at respektere resultaterne af de prisforhandlinger, som af denne sammenslutnings bestyrelse føres med slagteriet Franz Zimmerer. Da denne situation allerede eksisterede i 1976, er sagsøgeren ikke berettiget til at sælge sit opdræt til andre købere end slagteriet Franz Zimmerer.

Herudover var sagsøgeren, som fra et økonomisk synspunkt er særdeles sårbar, virkelig i 1976 ude af stand til at sælge sine produkter til andre slagterier. Da hans virksomhed er placeret i et område med dårlige transportforbindelser, var han ikke finansielt i stand til at transportere sine slagtekyllinger til fjernereliggende slagterier, så meget mere som de salgspriser, som han i 1976 kunne påregne at opnå hos de slagterier, der kom i betragtning inden for en rimelig radius af 100 km, ikke var højere end dem, der blev betalt af slagteriet Franz Zimmerer, og en transport således i alle tilfælde forårsagede sagsøgeren yderligere tabvoldende omkostninger.

Der blev i øvrigt forgæves ført diskussioner med blandt andet slagteriet Franz Zimmerer af bestyrelsen for den producentforening, hvoraf sagsøgeren er medlem, med henblik på at pålægge købene af sagsøgerens produkter byrden ved de foderprisstigninger, som skyldtes anvendelsen af forordning nr. 563/76.

Sagsøgeren i sag 40/77 har også fremlagt fakturaer vedrørende sine salg, som viser, at han opnåede samme priser for sine produkter før og efter forordning nr. 563/76's ikrafttræden.

d) *Kommissionen* er af den opfattelse, at sagsøgerne i *sagerne 83 og 94/76* kunne eller i hvert fald ville have kunnet overvælte foderprisstigningen på deres købere. Hülsemeyer-Graser-rapporten tager ikke hensyn til avlernes og opdrætternes stærke position på markedet.

Kommissionen bemærker om de fakturaer, som sagsøgerne har fremlagt vedrørende salget af deres produkter, at de synes at være udvalgt ret vilkårligt. Sagsøgeren i sag 83/76 har til sammenligning med det fra marts til september 1976 opnåede salgsudbytte fremlagt fakturaer af 28. januar 1975, 15. maj 1974, 6. februar 1974 og 28. januar 1974; sagsøgeren i sag 94/76 har kun fremlagt to fakturaer fra et tidsrum, hvor forordning nr. 563/76 ikke var gældende.

På *ægproduktionsområdet* er situationen en helt anden. Der findes faktisk inden for denne sektor en overordentlig stærk konkurrence mellem ægproducenterne, der har en svag position på markedet i forhold til deres købere. Muligheden for til trods for denne situation at foretage en overvæltning på priserne afhænger derfor af markedsforholdene. Disse forhold tillader en overvæltning af byrden som følge af forordning nr. 563/76, navnlig ved hjælp af eksportrestitutioner og ved hjælp af de i den fælles markedsordning hjemlede importmekanismer.

Eksporten af æg med skal steg nemlig 21 % i 1976 i forhold til 1975 og aflastede således fællesskabsmarkedet i tilsvarende omfang. De i 1976 fastsatte tillægsbeløb (jf. artikel 8 i forordninger nr. 2771/75, EFT L 282 af 1. 11. 1975, s. 49) for æg og ægprodukter ud over importafgifterne befandt sig i øvrigt i 1976 på et højt plan og havde således en stærkt hæmmende virkning på importen fra tredjelande. De gennemsnitspriser, som producenterne opnåede for usorterede æg leverede til en pakkecentral, steg 29 %; pakkecentralernes priser for salg til de handlende steg 24 %. Alle andre distributører nød godt af denne prisforbedring.

Kommissionen påpeger, hvad angår *sag 40/77*, at selv om sagsøger i den omhandlede periode ikke gennemsnitligt fik højere priser end tidligere ved salg af sine produkter, siger dette, når alt kommer til alt, kun lidt om det foreliggende spørgsmål. De andre faktorer, som har haft indflydelse på prisdannelsen i kontraktsforholdene mellem sagsøger og hans købere, er nemlig ukendte. Betragter man de forskellige regnskaber, som sagsøgeren har fremlagt, studser man over de successive op- og nedgange i salgspriserne, som klart ikke afspejler den almindelige omkostningssituation (jf. f.eks. fakturaerne af 7. 5. 1976: 1,99 DM/kg; af 3. 7. 1976: 1,93 DM/kg; af 14. 9. 1976: 1,97 DM/kg). Den almindelige prisudvikling inden for sektoren er også betegnende i denne henseende. Til trods for, at udbudet steg i 1976 i forhold til 1975, lå priserne på alle stadierne af afsætningen højere end de foregående år. Producenterne fik en ekstrafortjeneste på 8,5 %: gennemsnit indtægten for opdrætterne steg fra 1,75 til 1,90 DM pr. kg levende vægt. Slagteriernes salgspriser steg 9,3 % i forhold til 1975. Disse indtægter tyder i hvert fald på, at stigningen i foderomkostningerne blev overvæltet på salgspriserne.

Fællesskabets prispolitik inden for fjerkræsektoren har bidraget stærkt til denne udvikling i indtægterne og har følgelig gjort det lettere at overvælte omkostningerne. Kommissionen kan ved eksportrestitutioner og ved at anvendelsen af de i den fælles markedsordning fastsatte importmekanismer påvirke det aktuelle udbud og dermed indirekte prisdannelsen. Kommissionen har på intensiv måde benyttet sig af disse midler under hele kampagnen til fremme af brugen af skummetmælkspulver.

Mens kyllingeeksporten stagnerede i 1974 og 1975, steg den nemlig 34 % i 1976. Ud over afgiften blev der opkrævet et tillægsbeløb i hele 1976 på import fra tredjelande, således at der i 1976 blev importeret omkring 5 000 tons kyllinger i Fællesskabet.

c) Rådet forklarer, at det, da det udstedte forordning nr. 563/76, gik ud fra, at købsprisen for skummetmælkspulver blev inddraget i beregningen af foderpriserne som omkostningsfaktor, og at den til slut blev overvæltet på forbrugerne. Dersom alle handlende uden forskel skulle bære fordyrelsen af omkostningsfaktor for en del af deres foder, måtte det logisk forventes, at disse højere omkostninger blev overvæltet på den endelige forbruger.

3. Forebyggelse af tabet

a) *Sagsøgerne* erklærer, at de ikke kunne modsætte sig deres leverandørers ens forhøjelse af foderpriserne af følgende grunde: den fodermængde, som fjerkræavlerne forbruger, tillader dem ikke at skaffe sig større lagre; en oplagring i mere end to uger ville desuden medføre store ulemper på grund af opløsningen af det sammensatte foder og forringelsen af dets kvalitet; når læggehøns for eksempel blot én dag ikke bliver fodret, formindskes ægproduktionen omkring 20 %; det tab som sagsøgerne ville have lidt herved, havde været væsentligt større end den, de måtte bære ved at

acceptere den forlangte prisforhøjelse; at overgå fra en foderleverandør til en anden kan ligeledes medføre et tab af udbytte; de foderleverandører, som havde forhøjet deres priser, udgjorde omkring 80 til 90 % af produktionen af industrielt fremstillet foder i Bayern; denne omstændighed og sagsøgernes store behov for foder bevirkede, at det ikke var muligt at skifte fra en af disse store foderfabrikanter til andre mindre fabrikanter; sagsøgerne kunne ikke forsyne sig i fjernereliggende områder på grund af transportomkostningerne; sagsøgeren i sag 94/76 har uden held protesteret mod foderpristigningerne.

Sagsøgerne ser ingen mulighed for at kræve deres meromkostninger godtgjort af foderleverandørerne.

Ifølge en erklæring af 6. oktober 1977 har Kommissionen kun til hensigt at tilbagebetale de hjemfaldne sikkerhedsstillelser med visse forbehold. Sagsøgernes foderleverandører har imidlertid ikke opgivet den stillede sikkerhed. De nyder således ikke godt af de nævnte tilbagebetalingsregler og kan derfor ikke selv tilbagebetale noget til sagsøgerne.

b) *Kommissionen* rejser spørgsmålet, om køberne ikke med større held havde kunnet modsætte sig forhøjelserne ved at slutte sig sammen eller ved at lade deres foreninger gribe ind. Under hensyn til den relativt stærke position på markedet, som sagsøgeren i sag 83/76 nyder, kan vurderingen måske på dette punkt falde lidt anderledes ud. Kommissionen føjer hertil, at spørgsmålet om overvæltning af omkostningerne mellem virksomheder hørende til samme gruppe stiller sig på en helt anden måde.

Sag 114/76 har i øvrigt efter Kommissionen og *Rådets* opfattelse vist, at der fandtes tilfælde, hvor medkontrahenten kunne modsætte sig, at omkostningerne blev pålagt ham. Kommissionen bemærker desuden, at i de tilfælde hvor sikkerhedsstillelsen som følge af, at forordning nr. 563/76 nu er erklæret ugyldig, betales tilbage til de pågældende, kan de efterfølgende kontrahenter nu kræve de omkostninger tilbagebetalt af deres leverandører, som disse har overvæltet på dem.

4. Fejlen

a) *Sagsøgerne* gør gældende, at Domstolen endnu ikke i sin praksis har stillet særligt strenge krav til beviset for, at fællesskabsinstitutionerne har begået en fejl. Ifølge denne retspraksis kan en sådan fejl også udledes af eksistensen af en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Imidlertid er der også her andre omstændigheder, der bekræfter Rådets fejl: den omhandlede ordning fremkaldte allerede stærk modstand under de forberedende forhandlinger. Kommissionens fejl består i at have forelagt Rådet den omtvistede forordning og i at have støttet den energisk.

b) *Kommissionen* bemærker, at Domstolen, hver gang den har skullet træffe afgørelse om krav i henhold til traktatens 215, har henholdt sig til culpaprincippet. Kommissionen slutter, at det under hensyn til dens betragtninger vedrørende spørgsmålet, om der foreligger en kvalificeret krænkelse af en retsregel, er tvivlsomt, om der er begået en tilstrækkeligt grov fejl. Dersom man opgav culpaprincippet, ville kriteriet kvalificeret krænkelse af en retsregel få en ganske særlig betydning.

c) *Rådet* er af den opfattelse, at man, som retsstillingen er for øjeblikket, må gå ud fra, at et erstatningskrav kun kan imødekommes, når der foreligger culpa. Det henviser desangående til præmisserne 20 og 21 i Domstolens dom af 31. marts 1977 i de forenede sager 54 til 60/77, Cie Industrielle et Agricole du Comté de Lohéac og andre mod Rådet og Kommissionen (Sml. 1977, s. 659).

Rådet mener ikke, at dets handling er culpøs. Det henviser i den forbindelse til sine bemærkninger vedrørende spørgsmålet, om der foreligger en kvalificeret krænkelse.

Skulle Domstolen finde, at Rådets overtrædelse af proportionalitetsprincippet udgør en fejl, gør Rådet gældende, at kun en grov fejl bør tages i betragtning, da der her skal foreligge en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse. Den omstændighed, at det på den økonomiske politiks område næsten aldrig drejer sig om simple valg mellem »ja« og »nej«, bekræfter denne opfattelse. Der er ikke i det foreliggende tilfælde forekommet nogen sådan grov fejl.

V — Mundtlige forhandlinger

1. Sagsøgerne i sagerne 83 og 94/76 og 4 og 15/77, repræsenteret af advokat J. Gündisch, Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent B. Schloh som befuldmægtiget, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 1977.

Domstolen havde opfordret Kommissionen og Rådet til i retsmødet at fremkomme med hensigtsmæssige oplysninger og forklaringer angående de udgifter til tørring af skummetmælkspulver i foder, sammenlignet med mælkens værdi som foder.

Sagsøgerne har desangående erklæret, at de tre elementer: tørring, oplagring og denaturering i alt udgør omkring 27 RE eller 95 DM pr. 100 kg. Værdien af 100 kg skummetmælkspulver som foder ligger på omkring 50 til 65 DM.

Kommissionen har svaret, at fabrikationsomkostningerne for skummetmælkspulver gennemsnitligt ligger på 15 RE pr. 100 kg. De udgifter til denaturering, som det omhandlede system medfører, svinger under hensyn til den anvendte denatureringsmetode mellem 1 og 3 RE pr. 100 kg. Foderværdien af skummetmælkspulveret svinger under hensyn til, om dette produkt anvendes til foder for svin og fjerkræ. I det første tilfælde bestemmes markedsprisen af den af Fællesskabet for denne anvendelse fastsatte afhændelsessalgspris. Den udgjorde for den omhandlede periode 52 RE pr. 100 kg skummetmælkspulver. I det andet tilfælde fastsættes produktets markedspris på grundlag af dets foderværdi i forhold til erstatningsprodukterne og især på grundlag af prisen på sojakager. I den omtvistede forordnings gyldighedsperiode lå priserne på sojakager på ca. 18 RE pr. 100 kg. Den aktuelle pris på soja er 25 RE pr. 100 kg.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 1977.

2. Sagsøgerne i de forenede sager 83 og 94/76 og 4 og 15/77, repræsenteret af advokat Gündisch, sagsøger i sag 40/77, repræsenteret af advokat Körning, Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent B. Schloh, som befuldmægtiget, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent P. Gilsdorf som befuldmægtiget, afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 1. februar 1978, efter at Domstolen ved domme af 5. juli 1977, havde erklæret forordning nr. 563/76 ugyldig.

Sagsøgerne i sagerne 83 og 94/71 og 4 og 15/77 henviste til, at det foder, de havde købt, indeholdt 50-80 % mere soja eller andre proteinholdige plantedele end det foder, som Kommissionen havde benyttet som grundlag (14 % soja i foder til læggehøns, 25 % i foder til kyllinger) for bestemmelsen — ved hjælp af typeeksempler — af merbyrden som følge af forordning nr. 563/76. Med det sojaindhold, som Kommissionen har lagt til grund, vil den tyske lovgivnings krav til proteinindholdet ikke kunne opfyldes. Sagsøgerne fremhæver herudover i den forbindelse, at majsen kun har et proteinindhold på

7,5 %. Da foderet kun indeholder 40-48 % majs, udgør denne kornsorts proteinindhold kun en meget lille procentdel af det nævnte foder. De andre proteinbærere, såsom lucerne, rammes ligeledes af byrderne som følge af forordning nr. 563/76.

Sagsøgerne deler ikke Kommissionens opfattelse, hvorefter de eksportrestitutioner for æg, som blev ydet i forordning nr. 563/76's gyldighedsperiode, har gjort det muligt at lette fjerkræavlens vanskeligheder som følge af pligten til opkøb. Disse vanskeligheder er tværtimod kun blevet større. Forskellen mellem restitutionen og det såkaldte »korn-element« — som svarer til forskellen mellem fællesskabsprisen og verdensmarkedsprisen for den mængde korn, som er nødvendig for produktionen af det omhandlede produkt i Fællesskabet — lå i 1975 på mellem 5 og 12 RE og i perioden med pligt til opkøb på mellem kun 2 og 4,5 RE.

Kommissionen har understreget, at sojaen ikke er den eneste proteinholdige bestanddel. For eksempel indeholder majsen cirka 10 % protein. I betragtning af den store andel af korn i foderet er det procentvise indhold af proteinet betydeligt; Kommissionens slutning er således ikke gendrevet. I øvrigt indeholder foderet også proteinbærere af dyrisk oprindelse.

Når eksportrestitutionerne for æg har været forholdsvis høje i 1975 skyldes det, at prissituationen på dette område har været vanskelig i nævnte periode.

Kommissionen understreger, at restitutionerne for fedekyllinger i juli 1976 steg fra 5 til 8 RE.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 1978.

Præmisser

1 Sagsøgerne nedlægger påstand om, at Det europæiske økonomiske Fællesskab, repræsenteret af Rådet og Kommissionen, dømmes til at erstatte dem det tab, som de hævder at have lidt som følge af Rådets forordning nr. 563/76 af 15. marts 1976 om obligatorisk opkøb af skummetmælkspulver som interventionsorganerne ligger inde med, og som skal anvendes i foder (EFT L 67, s. 18);

2 sagerne har været sammenlagt dels med henblik på skriftvekslingen dels med henblik på den mundtlige forhandling, og sammenlægningen bør opretholdes med henblik på domsafsigelsen.

3 Domstolen har ved tre domme af 5. juli 1977 i de præjudicielle sager 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria BV, og 119-120/76, Ölmühle og Kurt A. Becher (Smlö. s. 1211 ff) erklæret forordning nr. 563/76 ugyldig;

Domstolen lagde til grund for denne konklusion, at det i forordningen foreskrevne opkøb af skummetmælkspulver var blevet pålagt til en så uforholdsmæssig pris, at det svarede til en diskriminerende fordeling af byrderne mellem de forskellige landbrugssektorer uden at være berettiget som en foranstaltning, der var nødvendig for det tilsigtede mål, nemlig at få afsat lagrene af skummetmælk.

4 Konstateringen af, at en generel retsakt som den omhandlede forordning er ugyldig, er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 at pådrage Fællesskabet et ansvar uden for kontraktsforhold for det tab, som måtte være lidt af private;

ifølge Domstolens faste praksis ifalder Fællesskabet kun ansvar som følge af en generel retsakt, der indebærer beslutninger vedrørende økonomisk politik, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

5 Der er i det foreliggende tilfælde ingen tvivl om, at det ved forordning nr. 563/76 krænkede forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit virkelig har til formål at beskytte private, og at man ikke kan se bort fra dets væsentlige rolle i traktatens system;

ved bestemmelsen af de øvrige betingelser, som ifølge Domstolens praksis skal være opfyldt, for at en sådan krænkelse pådrager Fællesskabet ansvar, skal der tages hensyn til de principper i medlemsstaternes retsorden, som gælder for de offentlige myndigheders ansvar for tab, der forårsages private ved generelle retsakter;

selv om disse principper varierer betydeligt fra den ene stat til den anden, kan det dog fastslås, at de generelle retsakter, som er udtryk for beslutninger vedrørende økonomisk politik, kun undtagelsesvis og under særlige omstændigheder pådrager de offentlige myndigheder ansvar;

denne restriktive opfattelse beror på den betragtning, at den lovgivende magt, selv hvor der findes en domstolskontrol med gyldigheden af dens akter, ikke må hindres i sine dispositioner ved udsigten til erstatningskrav, hver gang den i den almene interesse skal træffe generelle foranstaltninger, som kan skade privates interesser.

6 Det fremgår af disse betragtninger, at på de områder, der henhører under Fællesskabets økonomiske politik, bør private, inden for rimelige grænser og uden at kunne opnå skadesløsholdelse af offentlige midler, affinde sig med, at en generel retsakt medfører visse skadelige virkninger for deres økonomiske interesser, selv om akten er erklæret for ugyldig;

i en retlig sammenhæng som den foreliggende, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet følgelig kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser;

7 dette er ikke tilfældet med en foranstaltning vedrørende økonomisk politik som den foreliggende, når henses til dens karakteristiske elementer;

i denne sammenhæng må det først fremhæves, at den ramte meget store grupper af erhvervsdrivende, nemlig samtlige købere af proteinholdigt blandingsfoder, således at dens virkninger afsvækkedes betydeligt på de enkelte virksomheders niveau;

dernæst var forordningens indvirkning på den del af de nævnte køberes produktionsomkostninger, som udgjordes af foderpriserne, svag, idet stigningen i disse priser næppe var over 2 %;

denne prisstigning var særlig beskeden sammenlignet med de stigninger, som i løbet af forordningens gyldighedsperiode fremkaldtes af svingningerne i verdensmarkedspriserne på proteinholdigt foder, og som nåede op på det tre-firedobbelte af den stigning, der skyldtes den ved forordningen indførte forpligtelse til opkøb af skummetmælkspulver;

forordningens indvirkning på virksomhedernes rentabilitet har alt i alt ikke været videregående end omfanget af de økonomiske risici, som er forbundet med virksomhed i de pågældende landbrugssektorer;

8 under disse omstændigheder er det ikke tilstrækkeligt til at pådrage Fællesskabet ansvar i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, at den omhandlede forordning er ugyldig;

de sagsøgte vil derfor være at frifinde.

Vedrørende sagsomkostningerne

9 Det følger af artikel 69, stk. 2 i procesreglementet, at de tabende parter idømmes sagsomkostningerne;

da sagsøgerne har tabt deres sager, pålægges de sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **De sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgerne pålægges sagsomkostningerne.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. maj 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident