gen van de wereldmarktprijzen van eiwithoudend diervoeder; invloed van de verordening op de rentabiliteit van de bedrijven overschreed uiteindelijk niet de omvang van de risico's, die aan de activiteiten in de betrokken landbouwsectoren zijn verbonden.

In de gevoegde zaken 83 en 94/76, alsmede 4, 15 en 40/77,

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

BERND ADLEFF, handelaar, Grasslfing,

FIRMA F. X. ZOLLNER KG, Regensburg,

CHRISTOF SCHWAB, landbouwkundig ingenieur, Gut Schwaben,

ten deze vertegenwoordigd door F. Modest, A. Heemann, J. Gündisch, G. Rauschning, K. Landry, W. Röll, B. Festge, H. Heemann, P. Wegemer, advocaten te Hamburg, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van deurwaarder F. Jansen, 21, rue Aldringen,

en JOHANN SEIDL, Regensburg, ten deze vertegenwoordigd door D. von Boetticher, C. Bernet et socii, advocaten te München, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, 34 B rue Philippe II,

verzoekers,

tegen

DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door haar instellingen,

1. DE RAAD

   ten deze vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur B. Schloh, als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. van den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

en

2. DE COMMISSIE

   ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf, als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende verzoek tot vergoeding krachtens artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag van de schade die verzoekers beweerdelijk hebben geleden als

gevolg van 's Raads verordening nr. 563/76 van 15 maart 1976 inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor vermenging in diervoeder (PB L 67 van 1976, blz. 18),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, M. Sørensen en G. Bosco, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart en A. Touffait, rechters,

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

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

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

I — Feiten en procesverloop

1. De gemeenschappelijke ordening der markten in de zuivelsector omvat een prijzenstelsel dat onder meer is gebaseerd op een richtprijs voor melk alsmede op interventieprijzen, in de eerste plaats voor boter en magere-melk-poeder.

Ondanks dit prijzenstelsel kent de Gemeenschap een overproduktie van melk, die zich met name uit in de vorming van grote interventievoorraden magere-melkpoeder.

2. Om deze voorraden af te bouwen hebben de gemeenschapsinstellingen verscheidene maatregelen genomen; hiertoe behoort ook verordening nr. 563/76 van de Raad van 15 maart 1976, inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor vermenging in diervoeder (PB L 67 van 1976, blz. 18).

Bij deze verordening is een verplichting ingesteld tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor voeding van andere dieren dan jonge kalveren (artikel 1).

Om de naleving van deze verplichting te waarborgen, werd de toekenning van steun voor bepaalde plantaardige voeders (kool- en raapzaad, sojabonen, enz.) afhankelijk gemaakt van het stellen van een waarborg of het overleggen van een document, naar communautair model opgemaakt door de bevoegde instantie van de Lid-Staat, die belast was met het toezicht op de denaturering,

hierna te noemen „aankoop- en denatureringsbewijs" (artikelen 2 en 6).

Voor het in het vrije verkeer brengen in de Gemeenschap van ingevoerde plantaardige voeders (zoals oliehoudende zaden, meel daarvan, bepaalde voederprodukten, enz.) werd overlegging van een „eiwit-certificaat" voorgeschreven (artikel 3, lid 1).

Dit certificaat werd door de Lid-Staten afgegeven aan iedere gegadigde die erom verzocht, op voorwaarde dat een waarborg werd gesteld of een „aankoop- en denatureringsbewijs" werd overgelegd (artikel 3, lid 2).

Voor de contracten gesloten vóór de dag van inwerkingtreding der verordening, werden de lasten verbonden aan de in de verordening vastgestelde regeling gedragen door de successieve kopers van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde produkten of de door verwerking daarvan verkregen eiwithoudende produkten (artikel 5).

De verordening, die op 15 maart 1976 in werking trad, gold tot 31 oktober 1976 (artikel 11).

3. Verzoekers houden zich bezig met de produktie en verkoop van kuikens, het fokken van legkippen en de produktie van eieren. Zij beweren schade te hebben geleden wegens de verhoging van de prijs van diervoeder als gevolg van verordening nr. 563/76.

4. Om ditzelfde probleem gaat het in de prejudiciële vragen die worden gesteld in zaak 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG/Grows-Farm GmbH & Co. KG, zaak 116/76, Granaria/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten en produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën en gevoegde zaken 119 en 120/76, Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord en Ölmühle Hamburg AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

5. De beroepen zijn respectievelijk op 19 augustus en 30 september 1976, en 10 januari, 31 januari en 6 april 1977 ingesteld.

Bij beschikkingen van 10 november 1976, 31 januari en 15 februari 1977 heeft het Hof besloten de zaken 83 en 94/76, alsmede 4 en 15/77 voor de schriftelijke en mondelinge behandeling te voegen.

6. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten, ter terechtzitting van 3 mei 1977 partijen in deze zaken te horen inzake de vraag betreffende de aansprakelijkheid van de Gemeenschap op grond van verordening nr. 563/76, met uitsluiting van het oorzakelijk verband tussen de verordening en de geleden schade alsmede van de aard en omvang der schade

7. Bij drie gelijkluidende arresten van 5 juli 1977 (Jurispr. 1977, blz. 1211, 1247 en 1269) in de sub 4 genoemde prejudiciële zaken, heeft het Hof verordening nr. 563/76 ongeldig verklaard.

8. Ten vervolge op deze arresten heeft het Hof de procedure in de onderhavige zaken voortgezet en aan partijen het als volgt gestelde schrijven gericht: „Partijen worden verzocht alle dienstige gegevens te verstrekken omtrent de vraag of er tussen de bepalingen dezer verordening en de door verzoekers gestelde schade een rechtstreeks en noodzakelijk verband bestaat. Met name worden zij verzocht in dit verband te verklaren of verzoekers de mogelijkheid hadden, deze gevolgen in hun betrekkingen met hun leveranciers te ondervangen door zich ertegen te verzetten dat deze leveranciers de gevolgen van het bij de verordening vastgestelde systeem afwentelden op de voederprijzen."

Bij respectievelijk op 13 september, 5 en 23 augustus 1977 ingediende memories, hebben verzoekers in de gevoegde zaken 83 en 94/76, 4 en 15/77, alsmede

de Raad en de Commissie zich uitgesproken over de gevolgen van de ongeldigheid van verordening nr. 563/76 en de door het Hof gestelde vragen beantwoord.

Partijen hebben vervolgens bij memories van 4, 22, respectievelijk 23 november 1977 een standpunt ingenomen betreffende de door de andere partijen gegeven antwoorden.

9. Verzoeker in de zaak 40/77 heeft het in zijn repliek van 13 oktober 1977 overbodig geacht, opmerkingen te maken over de ongeldigheid van verordening nr. 563/76. Zijn repliek beperkt zich derhalve tot de bespreking der gevolgen van deze ongeldigheid en bevat tevens verzoekers antwoorden op de door het Hof gestelde vragen. De Commissie heeft haar dupliek in de zaak 40/77 op 23 november 1977 ingediend; ook hier wordt slechts ingegaan op de gevolgen van de ongeldigheid van verordening nr. 563/76.

Bij beschikking van 9 januari 1978 heeft het Hof besloten, de zaak 40/77 met de gevoegde zaken 83 en 94/76 en 4 en 15/77 te voegen voor de mondelinge behandeling.

10. Het Hof heeft vervolgens, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten, ter terechtzitting van 7 februari 1978 partijen in de vijf onderhavige zaken te horen inzake de gevolgen van de ongeldigheid van verordening nr. 563/76, doch met uitsluiting van de berekening der schade.

II — Conclusies van partijen

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage:

1. verweerders te veroordelen tot betaling van schadevergoeding ad:
   a) DM 175 506,32 (zaak 83/76)
   b) DM 33 527,02 (zaak 94/76)
   c) DM 18 694,14 (zaak 4/77)
   d) DM 21 098,81 (zaak 15/77)
   e) DM 28 274,28 (zaak 40/77)
2. verweerster in de kosten te verwijzen.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

1. de beroepen ongegrond te verklaren,
2. verzoekers in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen betreffende de geldigheid van verordening nr. 563/76

Partijen hebben op dit punt dezelfde middelen en argumenten voorgedragen als partijen in de prejudiciële zaken 119 en 120/76.

IV — Middelen en argumenten van partijen in aansluiting op 's Hofs arresten van 5 juli 1977, waarbij verordening nr. 563/76 ongeldig werd verklaard

1. Gekwalificeerde schending van een rechtsregel en oorzakelijk verband tussen de schending dezer regel en de beweerde schade

a) *Verzoekers* merken op dat het begrip gekwalificeerde schending van een rechtsregel, zoals door het Hof gehanteerd, op twee manieren kan worden bezien — vanuit een oogpunt van de norm en vanuit een oogpunt van de invloed op de betrokkenen.

De beknoptheid van 's Hofs overwegingen in de arresten van 5 juli 1977 toont aan dat het Hof in de aankoopverplichting een zo grove schending van het evenredigheidsbeginsel en van het discriminatieverbod heeft gezien, dat deze schending in het arrest niet langer meer behoefde te worden besproken of tot bijzonderheden van de regeling moest wor den beperkt.

In de rechtspraak van het Hof is geen geval bekend waarin het Hof bij maatregelen van economisch beleid heeft beslist dat een handeling van de instellingen der Gemeenschap onwettig is, doch vervolgens een recht op schadevergoeding heeft afgewezen op grond dat de vastgestelde onwettigheid niet voldoende was gekwalificeerd.

Verzoekers weerspreken de rechtsopvatting, dat het begrip gekwalificeerde rechtsschending op het in het Duitse recht ontwikkelde begrip bijzondere opoffering in het algemeen belang „Sonderopfer", hierna te noemen „bijzondere opoffering") is gebaseerd.

De aansprakelijkheid van de Raad voor zijn normatieve handelingen is niet te vergelijken met de aansprakelijkheid voor wetgevende handelingen van de parlementaire lichamen der Lid-Staten. De verordeningen van de Raad kunnen niet worden gelijkgesteld met de wetten van de Lid-Staten, doch slechts met verordeningen waarvoor enge wettelijke machtigingsgrenzen bestaan. Zelfs indien men echter de theorie van de „bijzondere opoffering" volgt, blijkt in het onderhavige geval verzoekers een dergelijke „bijzondere opoffering" te zijn opgelegd: de aankoopverplichting vormt volgens 's Hofs arresten „een discriminerende verdeling van lasten over de verschillende landbouwsectoren." Dit betekent dat het Hof erkende dat een bijzonder zware belasting op de pluimveehouderij rustte ten gunste van de zuivelindustrie.

Verzoekers voegen hieraan toe dat het in de theorie van de „bijzondere opoffering" niet gaat om het aantal betrokkenen doch om de vraag of dezen als groep van de Gemeenschap kunnen worden onderscheiden. Dit is hier het geval. Het Hof heeft verklaard dat de financiële consequenties van de verkoop van de overschotten magere-melkpoeder voornamelijk door de varkensfokkers en pluimveehouders moesten worden gedragen. Deze groepen kunnen duidelijk worden afgebakend. Verzoekers beklemtonen in dit verband, dat van al deze door de aankoopverplichting op een of andere manier betroffen economische groepen slechts de veehouders, die deze prijsverhogingen niet op hun afnemers konden afwentelen, schade hebben geleden.

Verzoekers hebben op grond van gegevens van hun leveranciers lijsten opgemaakt, volgens welke de uit verordening nr. 563/76 voortvloeiende last tussen 0,36 en 2,34 DM/100 kg zou liggen. Zij hebben tevens de rekeningen betreffende voederleveranties overgelegd, respectievelijk in de gevallen waarin zij van mening waren dat deze rekeningen voor het dossier van het Hof te omvangrijk waren, de rekeningen in lijsten opgenomen en de juistheid van de daarop aangegeven hoeveelheden door de desbetreffende leveranciers laten bevestigen.

Verzoekers zijn van mening dat van hen niet kan worden gevergd, aan te geven hoe de prijsverhoging in detail uitvalt en op welke wijze zij tot stand is gekomen. Dit zijn berekeningsfactoren die buiten hun invloeds- en kennissfeer liggen.

Verzoekers beweren dat zij zware schade hebben geleden: in de zaak 83/76 is de schade meer dan 50 % groter dan de jaarwinst van verzoekster. In de zaak 94/76 komt de schade ongeveer overeen met de aangegeven jaarwinst. In de zaken 4/77 en 15/77 maakt de schade circa 20 % van de jaarwinst uit.

Wat betreft het oorzakelijk verband merken verzoekers op, dat na de vaststelling van de ongeldigheid van een verordening geen aanvullende barrières mogen worden opgeworpen voor het geldend maken van een recht op schadevergoeding. Men kan slechts verlangen, dat bij de toepassing van de algemene causaliteitsregels op het gebied van de aansprakelijkheid van openbare lichamen, afwijkende, dat wil zeggen onevenredige of volkomen onvoorzienbare gevolgen van de schade worden uitgesloten van de aansprakelijkheid der Gemeenschap.

b) De *Commissie* maakt de principiële inleidende opmerking dat er geen gekwalificeerde schending van een rechtsregel heeft plaatsgehad. De omstandigheid dat hogere rechtsregels zijn geschonden volstaat als zodanig nog niet om aan dit criterium te beantwoorden. Met het oog op de zwak aangeduide grondslagen voor de erkenning van een aan de Lid- Staten gemeen rechtsbeginsel betreffende de aansprakelijkheid van de wetgever voor normatieve handelingen, is de Commissie van mening, dat in deze gevallen de Gemeenschap slechts bij bijzondere en zware schade aansprakelijk kan zijn, met andere woorden dat het begrip gekwalificeerde rechtsschending minstens ook met het oog op de kring der betrokkenen en de aard van de schade moet worden omschreven.

In de gevallen die tot dusver voor het Hof zijn gekomen en waarin de Gemeenschap in principe is veroordeeld, ging het hetzij om een wet voor een bijzonder geval (gevoegde zaken 5, 7 en 13 tot 24/66, Kampffmeyer en anderen t. Commissie, arrest van 14 juli 1967, Jurispr. 1967, blz. 305; zaak 30/66, Kurt A. Becher t. Commissie, arrest van 30 november 1967, Jurispr. 1967, blz. 357) hetzij om een zeer beperkte kring van betrokkenen (zaak 74/74, CNTA/Commissie, arrest van 14 mei 1975, Jurispr. 1975, blz. 533).

In het onderhavige geval is een nauwelijks te bepalen aantal handelaren betroffen. Met name wat betreft de groep verzoekers beklemtoont de Commissie dat alle pluimveehouders en eierproducenten evenzeer zijn betroffen. Er is derhalve noch van een bijzondere schade, noch van een „bijzondere opoffering" sprake, doch de last wordt gelijkmatig over de gehele economische sector verdeeld.

Er is evenmin sprake van grote schade. In dit verband moet de omvang van de geleden schade worden bepaald. Men moet tevens het gehele door de gemeenschapsinstellingen in de pluimvee- en eiersector gevoerde beleid onderzoeken.

De Commissie wijst erop dat 's Hofs arresten van 5 juli 1977 zich beperkten tot een zeer algemeen gehouden vaststelling van de verdeling der lasten tussen de verschillende landbouwsectoren. Een geheel andere vraag is, of juist de door verzoekers gestelde schade, die eerst als derde of vierde schakel in de causale keten kon ontstaan, met zekerheid kan worden geweten aan de ongeldig verklaarde verordening. Bovendien moet er bij acties van de onderhavige soort een rechtstreeks causaal verband bestaan, hetwelk in casu ontbreekt.

Tot staving van haar stelling betreffende de omvang van de schade en het oorzakelijk verband, bepaalt de Commissie de eventuele meerkosten, voortvloeiend uit verordening nr. 563/76 met behulp van standaardvoorbeelden:

	Meerkosten bij verval van de waarborg per 100 kg voeder	Meerkosten bij gebruik van magere-melkpoeder per 100 kg voeder	
		Situatie eind maart 1976	Situatie juli 1976
Voer voor legkippen	1,09 DM	0,77 DM	0,63 DM
Per ei	0,17 Pf	0,12 Pf	0,10 Pf
Voer voor jonge kippen	1,29 DM	0,91 DM	0,74 DM
Per jonge kip	10,98 Pf	7,74 Pf	6,3 Pf
Mestvoer	1,95 DM	1,37 DM	1,12 DM
Per kg kip	3,5 Pf	2,5 Pf	2 Pf

De Commissie concludeert dat de eventuele prijsstijging bij de eindprodukten onder 1 % van de verkoopprijs ligt. Bij deze stand van zaken kan men niet beweren dat verzoekers grote schade hebben geleden.

In werkelijkheid is de invloed van de meerbelasting uiteindelijk zo minimaal dat op het niveau van de verkoopprijzen geen enkele schade meer te onderkennen valt. Deze vaststelling wordt nog versterkt door het feit dat voor de betrokken produkten de door de prijsverhoging van sojaschroot veroorzaakte prijsstijging circa het viervoudige bedraagt van de kosteninvloed, die voortkomt uit de feitelijke bijmenging van magere-melkpoeder.

Het is overigens moeilijk, achteraf de respectieve invloed van soja en magere melk op de prijsstijging van pluimveevoeders vast te stellen. De Commissie heeft de indruk, dat de veevoederindustrie in het voorjaar van 1976 de invoering van de regeling inzake de aankoopverplichting heeft benut om een algemene prijsverhoging door te voeren en hiertoe eenvoudig een stempel op de rekeningen heeft gedrukt met het opschrift: „In de voederprijs is de magere-melkpoederbelasting begrepen".

De Commissie voegt eraan toe, dat het bekend is, dat de leveranciers van diervoeder in vele gevallen het volle bedrag van de waarborg op hun afnemers hebben afgewenteld, terwijl zij zelf slechts de uit de bijmenging voortvloeiende geringere belasting hadden te dragen. Daar het verval van de waarborg in de regel wel te vermijden zal zijn geweest, moeten de hierdoor ontstane meerkosten in beginsel worden gedragen door degene die hiervoor verantwoordelijk was, in het algemeen derhalve door de importeur.

De beweringen betreffende de winstsituatie van verzoekers, met name in de zaken 83/76 en 94/76, kunnen bij de Commissie slechts verbazing wekken. Aangezien de kostenstijging van diervoeder als gevolg van de prijsverhogingen van soja een veelvoud vormde van de uit de aankoopverplichting voortvloeiende kostenstijging en de prijsschommelingen van soja een normaal verschijnsel zijn, ziet de Commissie niet in, hoe verzoekers onder dergelijke omstandigheden hun bedrijven hadden kunnen laten draaien.

c) De *Raad* merkt op, dat tot dusver in 's Hofs rechtspraak nog niet is gepreciseerd wat onder een gekwalificeerde schending is te verstaan. Het moet om een bijzonder grove schending gaan, een zeer duidelijke inbreuk, een klaarblijkelijk ernstige miskenning van de fundamentele inhoud van een principe.

De Raad is van mening dat de overwegingen die tot de invoering van de aankoopverplichting hebben geleid, macroeconomische gezien in elk geval niet bij voorbaat foutief, en in beginsel volkomen verdedigbaar waren. Bij gevolg kan er geen sprake zijn van een gekwalificeerde schending.

Wat de schade betreft is de Raad eveneens van mening dat het in casu om een zware schade moet gaan. De schade zou door haar hoogte een onderscheid moeten bewerkstelligen tussen de gelaedeerde(n) en de rest van de gemeenschap; de gelaedeerde(n) moeten zich echter ook wat betreft hun aantal van de rest der Gemeenschap onderscheiden. De toekenning van schadevergoeding aan de gelaedeerde(n) wegens foutief handelen van de wetgever moet verband houden met een „bijzondere opoffering". De Raad meent, dat in casu niet aan deze voorwaarden is voldaan.

De Raad deelt de mening van de Commissie ten aanzien van de vraag of er met het oog op de omvang van de schade, sprake is van zware schade.

Naar het oordeel van de Raad zijn verzoeksters door de aankoopverplichting geenszins bijzonder getroffen. Veeleer hebben alle diervoedergebruikers in de Gemeenschap hun kosten zien stijgen.

Tot staving van zijn mening op dit punt verwijst de Raad naar het Duitse en Franse administratieve recht.

De Raad voegt eraan toe dat de vaststelling van verordening nr. 563/76 als alibi heeft gediend, om andere prijsverhogingen onder het mom van de aankoopverplichting door te voeren. Deze prijsverhogingen moeten van de berekening worden uitgesloten. Voor zover meerkosten uit het verval van de waarborg en niet uit de aankoopverplichting voortvloeien, moeten ook deze bedragen worden uitgesloten.

De Raad acht voorts de graad van causaliteit niet voldoende om het recht schadevergoeding van verzoekers te staven, daar de schade eerst in de derde of vierde schakel van de causale kosten is opgetreden.

2. *De mogelijkheid van verzoeksters om de uit verordening nr. 563/76 voortvloeiende lasten op de afnemers af te wentelen*

a) *Verzoekers in de zaken 83 en 94/76* hebben een aantal contracten en rekeningen betreffende hun verkopen overgelegd waaruit moet blijken dat zij vóór en na de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 in beginsel dezelfde verkoopprijs voor hun jonge hennen hebben gemaakt.

Zij hebben voorts een deskundigenrapport van professor Dr. Friedrich Hülsemeyer en Dr. Siegfried Graser van november 1976, getiteld: „Die Auswirkungen der EG-Magermilchpulver-Regelung auf dem Junghennen- und Eiermarkt in der Bundesrepublik Deutschland" geproduceerd. Uit dit rapport blijkt, dat er op de markt van jonge hennen geen oligopolistische marktstructuur bestaat. In het rapport wordt namelijk beklemtoond, dat de vergaande homogeniteit van de produktie en de vrije toegang van concurrerende buitenlandse verkopers tot de binnenlandse markt de producenten praktisch elke mogelijkheid ontnemen, hun afnemers de prijzen op te leggen.

Het rapport toont tegelijkertijd aan, dat prijswijzigingen van mengvoeder voor pluimvee gedurende drie kwartalen ook op de uitgebroede eieren van de legrassen geen kenmerkende invloed hebben uitgeoefend. Wanneer derhalve het aanbod van kuikens van de legrassen niet heeft gereageerd op een wijziging van de diervoederprijs, dan kan men daaruit op grond van de wet van vraag en aanbod concluderen dat de prijzen van deze produkten evenmin konden worden gewijzigd. Daarom komt het rapport tot de volgende conclusie: „Kostenstijgingen kunnen noch bij eendagskuikens noch bij jonge hennen op de volgende produktiefase worden afgewenteld; zij moeten veeleer in de marge van de fokbedrijven worden opgevangen".

Verzoekers in de zaken 83 en 94/76 betogen nog, dat door het heffingssysteem bij de invoer van pluimvee en pluimveeprodukten slechts een prijsdruk door importen uit derde landen kan worden vermeden. Dit systeem heeft derhalve geen enkele invloed op de importen uit andere Lid-Staten en met name uit Nederland, dat in de pluimveesector zeer produktief is. De kostenstijgingen, die door de aankoopverplichting werden veroorzaakt, zijn bij de vaststelling van de hoogte der heffing niet in aanmerking genomen, omdat slechts wijzigingen in het verschil tussen de diervoederprijs op de communautaire markt en de wereldmarkt, echter niet wijzigingen van andere factoren tot een wijziging van de heffing leiden.

b) *Verzoekers in de zaken 4 en 15/77,* die zich met de produktie van eieren bezighouden, merken op, dat in tegenstelling tot de prijzen van jonge hennen en eendagskuikens de eierprijzen zeer sterke seizoenschommelingen kennen. Verordening nr. 563/76 gold voornamelijk in de zes zomermaanden. Een vergelijking van de prijzen in de zomermaanden met die in de wintermaanden laat geen conclusies toe betreffende de vraag of de stijging van de kosten van diervoe-

der als gevolg van de aankoopverplichting enige invloed op de eierprijzen heeft gehad. Deze vraag kan slechts aan de hand van abstracte (bedrijfs)economische principes worden beantwoord. Verzoekers verwijzen in dit verband naar bovengenoemd rapport alsmede naar een aanvullend rapport van 5 september 1977, dat handelt over de invloed van de EEG-regeling betreffende magere-melkpoeder op de eiermarkt van de Bondsrepubliek Duitsland, in casu de factoren die de ontwikkeling van de eierprijs in 1976 hebben bepaald. Uit dit rapport zou blijken, dat de eierprijzen in 1976 het gehele jaar lang hoger lagen dan in 1975. Het rapport zou voorts aantonen dat deze prijsstijging te wijten is aan een verlaging van het aanbod op de markt, aan een beperking van het aantal uit te broeden eieren van de legrassen en een geringer aantal uitgebroede eieren van de legrassen. De deskundigen vatten hun uiteenzetting als volgt samen:

„De resultaten van de analyses van de ontwikkeling van aanbod en prijzen op de eiermarkt van de Bondsrepubliek Duitsland in de beide voorafgaande jaren, namelijk

— de verklaring dat de in 1976, in vergelijking met het voorafgaande jaar, duidelijk hogere eierprijs voortvloeit uit reeds in 1975 om conjuncturele redenen toegepaste produktiebeperkingen,

— de vaststelling dat de ondernemers op de eiermarkt autonoom de hoeveelheid produkten aanpassen en ten slotte

— de volkomen inelastische reactie van het binnenlandse eieraanbod op de door de communautaire regeling betreffende magere-melkpoeder veroorzaakte tijdelijke prijsverhoging van diervoeder,

laten derhalve toe, met zekerheid te concluderen dat op de markt van consumptie-eieren van de Bondsrepubliek Duitsland de meerkosten voor diervoeder als gevolg van de waarborgregeling in volle omvang ten laste van de producenten gekomen zijn."

c) *Verzoeker in de zaak 40/77,* die een fok- en mestbedrijf van haantjes heeft, betoogt dat hij als lid van een vereniging van producenten die haar leden door langdurige kadercontracten tot individuele verkoopcontracten met de slachterie Franz Zimmerer GmbH & Co. verplichtte, aan de resultaten van de prijsonderhandelingen van het bestuur van deze vereniging met de slachterij Franz Zimmerer is gebonden. Daar deze situatie reeds in 1976 bestond, was verzoeker rechtens niet in de gelegenheid, zijn fokprodukten aan andere slachterijen dan de firma Franz Zimmerer af te zetten.

Afgezien daarvan was het voor de economisch buitengewoon zwakke verzoeker in 1976 feitelijk onmogelijk zijn produkten aan andere slachterijen af te zetten. Daar zijn bedrijf was gevestigd in een bevolkings- en verkeersarm gebied, was hij financieel niet in staat, zijn slachtrijpe haantjes naar verdergelegen slachterijen te transporteren, temeer daar de bij de in aanmerking komende slachterijen binnen een acceptabele straal van 100 km haalbare verkoopprijzen in 1976 niet hoger waren dan die van de firma Franz Zimmerer, en een transport derhalve in elk geval voor verzoeker schadelijke meerkosten zou hebben veroorzaakt.

Overigens zijn er onder meer door het bestuur van de producentenvereniging waartoe verzoeker behoort, tevergeefs besprekingen gevoerd om te trachten de aan de toepassing van verordening nr. 563/76 te wijten prijsverhogingen van diervoeder op de afnemers van verzoekers produkten af te wentelen.

Verzoeker in de zaak 40/77 heeft eveneens rekeningen betreffende zijn verkopen overgelegd, waaruit blijkt dat hij vóór en na de inwerkingtreding van verordening nr. 563/76 voor zijn produkten dezelfde prijzen heeft gekregen.

d) De *Commissie* is van mening dat het verzoekers in de *zaken 83/76 en 94/76* mogelijk was, althans zou zijn geweest, de voederkostenstijging op hun afnemers af te wentelen. Het rapport Hülsemeyer-Graser houdt geen rekening met de sterke machtpositie van de fokbedrijven.

Wat betreft de door verzoekers overgelegde rekeningen inzake de verkoop van hun produkten moet worden opgemerkt, dat de keuze blijkbaar tamelijk willekeurig is getroffen. Zo zijn door verzoeker in de zaak 83/76 ter vergelijking met de in de periode van maart tot september 1976 gerealiseerde verkoopprijzen, rekeningen van 28 januari 1975, 15 mei 1974, 6 februari 1974 en 28 januari 1974 overgelegd; verzoeker in de zaak 94/76 heeft uit de periode waarin verordening nr. 563/76 niet van toepassing was, slechts twee rekeningen geproduceerd.

Op het gebied van de *eierproduktie* is de marktsituatie fundamenteel verschillend. In deze sector bestaat immers een buitengewoon scherpe concurrentie tussen de eierproducenten, en hun marktpositie tegenover hun afnemers is zwak. De vraag, of ondanks deze situatie een prijsafwenteling mogelijk was, hangt dan ook van de marktomstandigheden af. Deze omstandigheden maken een afwenteling van de door verordening nr. 563/76 veroorzaakte belasting mogelijk, met name dankzij de uitvoerrestituties en de in de marktordening voorziene importmechanismen.

Inderdaad was de export van eieren in 1976 met 21 % ten opzichte van 1975 gestegen, waardoor de markt van de Gemeenschap dienovereenkomstig werd ontlast. De in 1976 vastgestelde aanvullende bedragen (vgl. artikel 8 van verordening nr. 2771/75, PB L 282 van 1 november 1975, blz. 49) voor eieren en eierprodukten hadden zich in 1976 voortdurend op een hoog peil bewogen en hadden aldus een prohibitieve uitwerking op de importen uit derde landen. De gemiddelde producentenprijzen voor ongesorteerde eieren bij levering aan een verpakkingscentrum waren met 29 % gestegen; bij de verkoopprijzen van de verpakkingscentra aan de handel bedroeg de stijging 24 %. Van deze prijsverhogingen hadden ook de andere afzetkanalen geprofiteerd.

Wat de *zaak 40/77* betreft merkt de Commissie op, dat zelfs wanneer verzoeker in de betrokken periode bij de verkoop van zijn produkten gemiddeld niet méér zou hebben ontvangen dan voordien, ook dit ten slotte weinig zegt betreffende de behandelde vraag. Het is namelijk niet bekend, welke andere factoren de individuele prijsvorming in de contractuele betrekkingen tussen verzoeker en zijn afnemers hebben beïnvloed. Beziet men de verschillende door verzoeker overgelegde afrekeningen, dan is de voortdurende stijging en daling bij de verkoopprijzen, die blijkbaar met de algemene kostensituatie niets te maken heeft, verbazingwekkend (vgl. bij voorbeeld rekeningen van 7 mei 1976: DM 1,99 per kg; 3 juli 1976: DM 1,93 per kg; 14 september 1976: DM 1,97 per kg). Ook hier is de algemene prijsontwikkeling in deze sector een graadmeter. Ondanks een gestegen aanbod in 1976 tegenover 1975 lagen de prijzen in alle verhandelingsfasen boven die van het vorige jaar. Voor de producenten was er een winst van 8,5 %: de gemiddelde opbrengsten voor de fokkers waren van DM 1,75 per kg levend gewicht tot DM 1,90 per kg levend gewicht gestegen. De verkoopprijzen van de slachterijen waren ten opzichte van 1975 9,3 % hoger geworden. Door deze bedragen moet men praktisch wel tot de conclusie komen dat de gestegen kosten voor diervoeder hun uitwerking op de verkoopprijzen hebben gehad.

De door de Gemeenschap in de pluimveesector gevoerde prijspolitiek heeft tot deze ontwikkeling in de opbrengsten wezenlijk bijgedragen en daarmee de kostenafwenteling mogelijk of in elk geval gemakkelijker gemaakt. Door restitu-

ties bij de uitvoer en de toepassing van de in de marktordening voorziene invoermechanismen is de Commissie in staat, het actuele aanbod te beïnvloeden en daarmee indirect invloed uit te oefenen op de prijsvorming. Deze instrumenten zijn door de Commissie gedurende de gehele actie tot stimulering van het gebruik van magere-melkpoeder intensief aangewend.

Terwijl de exporten van haantjes in jaren 1974 en 1975 gestagneerd waren, stegen zij in 1976 met 34 %. Naast de heffing werd over het hele jaar 1976 een aanvullend bedrag voor importen uit alle derde landen vastgesteld, zodat in 1976 in totaal slechts ongeveer 5 000 ton haantjes in de Gemeenschap zijn ingevoerd. Deze invoer is gering in vergelijking met de produktie van de Gemeenschap die 2,2 miljoen ton bedraagt.

c) De *Raad* merkt op, dat hij er bij de vaststelling van verordening nr. 563/76 van is uitgegaan, dat de aankoopprijs voor het magere-melkpoeder als kostenelement in de prijs voor diervoeder zou worden weergegeven en ten slotte op de verbruikers zou worden afgewenteld. Wanneer alle handelaren zonder onderscheid verplicht waren voor een deel van hun diervoeder een hoger kostenelement te dragen, dan mag inderdaad worden verwacht, dat deze hogere kosten hun neerslag hebben bij de eindverbruiker.

3. Voorkoming van de schade

a) *Verzoekers* verklaren, dat zij om de volgende redenen niet in staat waren, zich te verzetten tegen de uniforme wens van hun leveranciers om de prijzen van diervoeder te verhogen: pluimveehouders kunnen wegens de omvang van het door hen gebruikte voeder geen grote voorraden aanleggen; opslag voor langer dan twee weken is ook wegens de ontbinding van de voedercomponenten en het kwaliteitsverlies slechts met grote nadelen mogelijk; wanneer leghennen bij voorbeeld ook maar één dag zonder voeder blijven, betekent dat een vermindering van de eierproduktie met 20 %: de daaruit voortvloeiende schade zou voor verzoekers aanzienlijk groter zijn geweest dan de aanvaarding van de door hun diervoederproducenten verlangde prijsverhoging; ook wanneer men van het diervoeder van de ene leverancier, op dat van een andere overgaat, kan zulks tot vermindering van de produktiviteit leiden; de diervoederproducenten die hun prijzen verhoogd hadden, hadden waarschijnlijk 80 tot 90 % van de produktie van industrieel vervaardigd krachtvoeder in Beieren in handen; een uitwijken van deze grote diervoederproducenten naar andere, kleine, producenten was reeds daarom, en wegens de grote behoefte aan diervoeder van verzoekers, niet mogelijk; verzoekers konden zich wegens de transportkosten niet in verdergelegen plaatsen bevoorraden; verzoeker in de zaak 94/76 heeft tegen de prijsverhogingen van diervoeder vruchteloos geprotesteerd.

Verzoekers zien geen mogelijkheid de hun opgelegde meerkosten van hun voederleveranciers terug te vorderen.

In een verklaring van 6 oktober 1977 heeft de Commissie een terugbetaling van de waarborgen slechts onder bepaalde beperkende voorwaarden mogelijk gemaakt. De voederleveranciers van verzoekers hebben de gestelde waarborg echter juist niet laten vervallen. Zij kwamen derhalve niet in het genot van de terugbetalingsregeling en konden dus ook hunnerzijds geen vergoedingen aan verzoekers doorgeven.

b) De *Commissie* vraagt zich af, of de afnemers zich niet door een aaneensluiting of via hun bonden met meer succes hadden kunnen verzetten. Gelet op de relatief sterke marktpositie van verzoekster in de zaak 83/76, kan de beoordeling op dit punt bij haar enigszins anders uitvallen. De Commissie voegt eraan toe, dat de kwestie van de kostenafwenteling tussen ondernemingen van

één concern geheel andere aspecten vertoont.

Volgens de Commissie en de *Raad* toont de zaak 114/76 overigens aan, dat er gevallen waren, waarin de contractpartner zich tegen de oplegging van kosten kon verzetten. De Commissie merkt bovendien op dat in de gevallen waarin tengevolge van de thans vastgestelde ongeldigheid van verordening nr. 563/76, de gestelde waarborg aan de betrokkenen wordt terugbetaald, de nakomende contractpartners alsnog terugbetaling van op hen afgewentelde kosten door hun leveranciers kunnen verlangen.

4. De onrechtmatigheid

Verzoekers betogen dat in 's Hofs rechtspraak aan het bewijs, dat de instellingen der Gemeenschap onrechtmatig hebben gehandeld, tot dusver geen bijzonder strenge eisen worden gesteld. Volgens deze rechtspraak kan uit de gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van particulieren worden geconcludeerd, dat er sprake is van onrechtmatigheid.

In casu komen hierbij echter nog andere kenmerken, die de onrechtmatigheid bevestigen, want tegen de betrokken verordening waren reeds bij de beraadslagingen ernstige weerstanden gerezen. De Commissie heeft onrechtmatig gehandeld doordat zij de betwiste verordening aan de Raad heeft voorgelegd en energiek heeft bepleit.

b) De *Commissie* merkt op dat het Hof tot dusver bij verordeningen op grond van artikel 215 EEG-Verdrag steeds aan het onrechtmatigheidsbeginsel heeft vastgehouden. Zij concludeert dat het, gezien haar opmerkingen betreffende de vraag of er sprake is van een gekwalificeerde schending van een rechtsregel, twijfelachtig is, of de graad van onrechtmatigheid ernstig genoeg is. Ziet men af van het beginsel van onrechtmatigheid, dan krijgt het criterium van de gekwalificeerde rechtsschending nog een bijzondere betekenis.

c) De *Raad* is van mening, dat in de huidige stand van het recht ervan moet worden uitgegaan, dat een schadevergoedingsactie slechts dan gegrond is, wanneer sprake is van onrechtmatigheid. Hij verwijst in dit verband naar de overwegingen 20 en 21 van 's Hofs arrest van 31 maart 1977 in de gevoegde zaken 54 en 60/76 (Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac en anderen tegen Raad en Commissie, Jurispr. 1977, blz. 660).

De Raad meent dat hij niet onrechtmatig heeft gehandeld. Hij verwijst in dit verband naar zijn betoog inzake het vraagstuk van de gekwalificeerde schending.

Voor het geval dat het Hof in de schending van het evenredigheidsbeginsel door de Raad een onrechtmatigheid ziet, meent de Raad dat, aangezien in casu een voldoende gekwalificeerde schending vereist is, slechts een ernstige onrechtmatigheid in aanmerking kan komen. Het feit dat het op het gebied van het economisch beleid bijna nooit om eenvoudige beslissingen tussen „ja" of „neen" gaat, bevestigt dit standpunt. Een dergelijke ernstige onrechtmatigheid is in casu niet aanwezig.

V — Mondelinge behandeling

1. Ter terechtzitting van 3 mei 1977 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekers in de zaken 83 en 94/76, 4 en 15/77, ten deze vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat te Hamburg, door de Raad, ten deze vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur B. Schloh, als gemachtigde, en door de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf, als gemachtigde.

Het Hof had de Commissie en de Raad verzocht, ter terechtzitting de noodzakelijke toelichtingen te geven betreffende

de kosten voor het drogen van de magere melk en de denatureringskosten in verband met het verplichte gebruik van magere-melkpoeder voor de voedering van dieren, en deze kosten te vergelijken met de waarde van vloeibare melk als diervoeder.

Verzoekers hebben met betrekking tot deze vraag verklaard, dat de drie elementen: droging, opslag en denaturering, circa 27 rekeneenheden of DM 95 per 100 kg kosten. De waarde van 100 kg magere-melkpoeder als diervoeder bedraagt ongeveer 50 tot 65 DM.

De *Commissie* heeft geantwoord dat de fabricagekosten van magere-melkpoeder gemiddeld 15 rekeneenheden per 100 kg bedroegen. De door de omstreden regeling veroorzaakte denatureringskosten lagen, afhankelijk van de denatureringsmethode, tussen 1 en 3 rekeneenheden per 100 kg. De voedingswaarde van magere-melkpoeder varieert naar gelang het produkt wordt gebruikt voor de voedering van kalveren of voor de voedering van varkens en pluimvee. In het eerste geval bepaalt de door de Gemeenschap voor deze wijze van gebruik vastgestelde verkoopprijs de marktprijs. Deze verkoopprijs bedroeg in de betrokken periode 52 rekeneenheden per 100 kg magere-melkpoeder. In het tweede geval wordt de marktprijs van het produkt bepaald door de voedingswaarde ervan in vergelijking met substitutieprodukten, met name door de prijs voor sojaschroot. Tijdens de periode waarin de omstreden verordening van toepassing was, lag de prijs voor sojaschroot bij circa 18 rekeneenheden per 100 kg. De huidige prijs van soja bedraagt 25 rekeneenheden per 100 kg.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 7 juni 1977 conclusie genomen.

2. In aansluiting op 's Hofs arresten van 5 juli 1977, waarbij verordening nr. 563/76 ongeldig werd verklaard, zijn ter terechtzitting van 1 februari 1978 mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoekers in de gevoegde zaken 83 en 94/76, 4 en 15/77, ten deze vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat, door verzoeker in de zaak 40/77, ten deze vertegenwoordigd door J. Körnig, advocaat, door de Raad, ten deze vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur B. Schloh, als gemachtigde, en door de Commissie, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf, als gemachtigde.

Verzoekers in de zaken 83 en 94/76, 4 en 15/77 hebben erop gewezen, dat het door hen gekochte diervoeder een gehalte aan sojaschroot of andere eiwithoudende plantaardige bestanddelen had, dat 50 tot 80 % hoger lag dan het diervoeder waarvan de Commissie is uitgegaan (14 % sojaschroot bij voeder voor leghennen, 25 % bij voeder voor jonge hennen) voor de bepaling van de uit verordening nr. 563/76 voortvloeiende aanvullende belasting met behulp van standaardberekeningen. Met het door de Commissie aangehouden sojagehalte kan men niet voldoen aan de in de Duitse wetgeving gestelde vereisten betreffende het noodzakelijke eiwitgehalte. Verzoeksters beklemtonen in dit verband bovendien, dat het eiwitgehalte van maïs slechts 7,5 % bedraagt. Daar de voedermiddelen slechts 40 tot 48 % maïs bevatten, vormt het in deze graansoort voorkomend eiwit slechts een zeer gering gedeelte van dit voeder. De andere eiwitdragers, zoals luzerne, worden eveneens getroffen door de uit verordening nr. 563/76 voortvloeiende lasten.

Verzoekers delen niet de mening van de Commissie, dat de tijdens de geldigheidsduur van verordening nr. 563/76 toegekende uitvoerrestituties voor eieren, een vermindering hebben mogelijk gemaakt van de moeilijkheden die in de pluimveehouderij tengevolge van de aankoopverplichting waren ontstaan; integendeel, deze moeilijkheden zijn hierdoor juist vergroot. Het verschil tussen

de restitutie en het met „graan-element" aangeduide bedrag — overeenkomend met het verschil tussen de communautaire prijs en de wereldmarktprijs voor de ter vervaardiging van het betrokken produkt in de Gemeenschap benodigde hoeveelheid graan — bedroeg namelijk in 1975 tussen 5 en 12 rekeneenheden en ten tijde van de aankoopverplichting slechts tussen 2 en 4,5 rekeneenheden.

De *Commissie* heeft verklaard, dat soja niet het enige eiwithoudende bestanddeel is. Maïs bevat bij voorbeeld ongeveer 10 % eiwit. Gezien het grote gedeelte aan graanbestanddelen in het diervoeder, is het percentage eiwitten ook hoog; de conclusie van de Commissie is derhalve niet weerlegd. Overigens bevatten de voedermiddelen ook dierlijke eiwitdragers.

De uitvoerrestituties voor eieren zijn in 1975 relatief hoog geweest, omdat de prijssituatie in deze sector gedurende deze periode moeilijk was.

Wat de mesthaantjes betreft zijn de restituties, aldus de Commissie, in juli 1976 van 5 tot 8 rekeneenheden gestegen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 1 maart 1978 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat verzoekers veroordeling vorderen van de Europese Economische Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Raad en de Commissie, tot vergoeding van de schade die zij beweerdelijk hebben geleden als gevolg van 's Raads verordening nr. 563/76 van 15 maart 1976 inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in het bezit is van de interventiebureaus en wordt bestemd voor vermenging in diervoeder (PB L 67 van 1976, blz. 18);

2 dat de zaken zowel voor de schriftelijke als mondelinge behandeling zijn gevoegd, zodat de voeging ter gelijktijdige berechting bij het arrest dient te worden gehandhaafd;

3 Overwegende dat het Hof bij drie arresten van 5 juli 1977 in de prejudiciële zaken 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria BV, en 119-120/76, Ölmühle en Kurt A. Becher (Jurispr. 1977, blz. 1211 e.v.) verordening nr. 563/76 ongeldig heeft verklaard;

dat het hiertoe heeft overwogen, dat de bij de verordening voorgeschreven verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder tegen een zo onevenredig hoge prijs was opgelegd, dat zij gelijk stond met een discriminerende verdeling van lasten over de verschillende landbouwsectoren, zonder gerechtvaardigd te zijn als noodzakelijke maatregel ter bereiking van het beoogde doel, te weten de afzet van de voorraden magere-melkpoeder;

4 Overwegende evenwel, dat de vaststelling dat een normatieve handeling zoals de betrokken verordening ongeldig is, op zichzelf niet volstaat, om krachtens artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag de Gemeenschap niet-contractueel aansprakelijk te stellen voor de schade die particulieren zouden hebben geleden;

dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, de Gemeenschap wegens een normatieve handeling die economische beleidskeuzen impliceert slechts aansprakelijk kan worden gesteld ingeval van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel;

5 dat het in casu geen twijfel lijdt dat het door verordening nr. 563/76 geschonden discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag inderdaad ertoe dient, de particulieren te beschermen en dat men het belang ervan in het systeem van het Verdrag niet kan miskennen;

dat bij de bepaling van de kenmerken die een dergelijke schending tevens moet vertonen om de Gemeenschap overeenkomstig het in 's Hofs rechtspraak neergelegde criterium aansprakelijk te kunnen stellen, rekening moet worden gehouden met de beginselen die in de rechtsstelsels der Lid-Staten de aansprakelijkheid van de overheid beheersen voor de door normatieve handelingen aan particulieren toegebrachte schade;

dat deze beginselen weliswaar van Lid-Staat tot Lid-Staat aanzienlijk verschillen, doch dat men toch kan vaststellen dat de normatieve handelingen, waarin keuzen van economisch beleid zijn weergegeven, slechts bij uitzondering en in bijzondere omstandigheden tot aansprakelijkheid van de overheid leiden;

dat deze restrictieve opvatting wordt verklaard door de overweging dat de wetgevende macht, zelfs ingeval de geldigheid van haar handelingen aan rechterlijke toetsing is onderworpen, niet telkens in haar voorbereidingen mag worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties, wanneer zij aanleiding heeft, in het algemeen belang normatieve maatregelen te nemen, die de belangen van particulieren kunnen aantasten;

6 Overwegende dat hieruit volgt dat op de gebieden die onder het economisch beleid van de Gemeenschap vallen, van de particulier kan worden gevergd dat hij binnen redelijke grenzen bepaalde voor zijn economische belangen schadelijke gevolgen van een normatieve handeling draagt, zonder uit de openbare middelen schadeloos te worden gesteld, zelfs indien de handeling ongeldig is verklaard;

dat in een normatief kader als het onderhavige, dat wordt gekenmerkt door de uitoefening van een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke ruime discretionaire bevoegdheid, de Gemeenschap derhalve slechts aansprakelijk kan worden gesteld, indien de betrokken instelling de grenzen harer bevoegdheden klaarblijkelijk ernstig heeft miskend;

7 dat dit bij een maatregel van economisch beleid als de onderhavige, gezien de kenmerken daarvan, niet het geval is;

dat in dit verband in de eerste plaats erop dient te worden gewezen dat de maatregel zeer grote groepen handelaren betrof, te weten alle afnemers van eiwithoudend mengvoeder, zodat de gevolgen ervan voor de individuele ondernemingen aanzienlijk werden verzacht;

dat bovendien de invloed van de verordening op de prijzen van diervoeder als produktiekostenelement van deze afnemers gering is geweest, daar deze prijzen nauwelijks meer dan 2 % zijn gestegen;

dat deze prijsstijging uitgesproken matig was in vergelijking met de prijsverhogingen die zich tijdens de geldigheidsduur van de verordening voordeden als gevolg van de schommelingen van de wereldmarktprijzen van eiwithoudend diervoeder, welke verhogingen drie à vier maal zo hoog lagen als de stijging ten gevolge van de bij de verordening ingevoerde verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder;

dat de invloed van de verordening op de rentabiliteit van de bedrijven uiteindelijk niet de omvang van de risico's overschreed, die aan de activiteiten in de betrokken landbouwsectoren zijn verbonden;

8 dat onder deze omstandigheden de ongeldigheid van de betrokken verordening niet volstaat om de Gemeenschap krachtens artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag aansprakelijk te stellen;

dat de beroepen derhalve ongegrond dienen te worden verklaard;

Ten aanzien van de kosten

9 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

dat verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, zodat zij in de kosten moeten worden verwezen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verwerpt de beroepen,

2. Verwijst verzoekers in de kosten.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijfentwintig mei negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 7 JUNI 1977

(zie Jurisprudentie 1977, blz. 1222)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 1 MAART 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Zoals bekend, heeft de onderhavige conclusie betrekking op vijf beroepen die de firma Bayerische HNL, Bernd Adleff, de firma F. X. Zollner, Christof Schwab en Johann Seidl overeenkomstig artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag tegen de Raad en de Commissie hebben ingesteld. Verzoekers vorderen vergoeding van de schade die zij beweerdelijk hebben geleden als gevolg van 's Raads verordening nr. 563/76 van 15 maart 1976 „inzake de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder dat in

1 — Vertaald uit het Italiaans.