DOMSTOLENS DOM
18. marts 1986 *

I sag 244/83

Meggle Milchindustrie GmbH & Co. KG, Reitmehring, Forbundsrepublikken Tyskland, ved advokaterne Fritz Modest og Barbara Festge, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Bernhard Schloh og Arthur Brautigam, den juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør H. J. Pabbruwe, direktoratet for juridiske anliggender i Den europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

og

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Jörn Sack og Bernhard Jansen, den juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, den juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

begge støttet af

Den franske Republik, ved François Renouard som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade, 2, rue Bertholet,

intervenient,

angående et krav om erstatning fremsat over for Det europæiske økonomiske Fællesskab i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2,

* Processprog: Tysk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann og R. Joliet, dommerne G. Bosco, O. Due, Y. Galmot og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: P. Heim

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. juni 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 27. oktober 1983, har Meggle Milchindustrie GmbH & Co. KG (herefter benævnt Meggle), Reitmehring, Forbundsrepublikken Tyskland, i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, anlagt erstatningssøgsmål med påstand om, at Det europæiske økonomiske Fællesskab ved Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale selskabet 19 794 848,62 DM, med renter 6% af 15 602 580,27 DM fra den 1. september 1983 og af yderligere 4 192 268,35 DM fra sagens anlæg, dog mindst 6% af 19 794 848,62 DM fra dommens afsigelse.

2 Meggle driver et mejeri og en forarbejdningsvirksomhed for mælk i Forbundsrepublikken Tyskland og fremstiller kasein og kaseinater af skummetmælk. Salget heraf udgør ca. 10% af selskabets omsætning. Selskabet mener at have lidt et tab som følge af de gældende fællesskabsregler, navnlig på grund af den samtidige anven-

delse af bestemmelserne om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter og de agro-monetære bestemmelser, som har bevirket en forskelsbehandling af kasein- og kaseinatproducenter i medlemsstater med en stærk valuta i forhold til producenter i medlemsstater med en svag valuta.

3 Som Meggle har anført under sagen, påvirkes kostprisen for kasein og kaseinater — selv om disse produkter ikke er opført på listen over produkter i bilag II til EØF-traktaten og derfor ikke er omfattet af bestemmelserne i artiklerne 39-46 i traktaten vedrørende landbruget, således som det i medfør af artikel 38 er tilfældet med hensyn til de produkter, der er nævnt i denne liste — nødvendigvis af prisen på det landbrugsprodukt, som er den råvare, de fremstilles af, nemlig skummetmælk. Imidlertid fastsættes der i kraft af den fælles markedsordning, der er indført for mælk og mejeriprodukter ved Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169), én interventionspris for skummetmælk for hele Fællesskabet. Heraf følger, at interventionsprisen — med fradrag af producenternes omkostninger ved forarbejdningen af skummetmælk til skummetmælkspulver — nødvendigvis er den mindstepris, som en mælkeproducent, der ellers kan sælge sin mælk til interventionsorganerne, er rede til at sælge sit produkt for.

4 Da interventionsprisen, som indtil slutningen af 1978 fastsattes i RE og senere i ECU, omregnes til de forskellige medlemsstaters nationale valutaer på grundlag af de såkaldte repræsentative eller grønne kurser, som i et vist omfang afviger fra de effektive vekselkurser, med henblik på at undgå, at kurssvingninger resulterer i et fald i landmændenes indkomster i visse medlemsstater, er interventionsprisen udtrykt i national valuta i lande med en stærk valuta blevet meget højere, end hvis omregningen var sket under anvendelse af de effektive vekselkurser, mens det modsatte er tilfældet i lande med en svag valuta.

5 I samhandelen inden for Fællesskabet er det imidlertid markedskurserne, der anvendes, således at landbrugsprodukter fra lande med en stærk valuta risikerer at blive stillet ugunstigt i forhold til produkter fra lande med en svag valuta, hvis der ikke blev foretaget nogen korrektion. For at undgå forstyrrelser i samhandelen, blev der ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 231) indført monetære udligningsbeløb, der dækker forskellen mellem de repræsentative

kurser og markedskurserne. Disse beløb udbetales ved eksport fra lande med en stærk valuta og opkræves ved eksport fra lande med en svag valuta, når der er sket forstyrrelser i samhandelen, eller der er konstateret en fare for en sådan forstyrrelse.

6 Ifølge artikel 1, stk. 2, i ovennævnte forordning nr. 974/71 kan monetære udligningsbeløb anvendes ikke blot på produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af en fælles markedsordning, men også på produkter, hvis pris er afhængig af prisen på en af de ovennævnte varer, og som hører under en fælles markedsordning eller er genstand for en særlig ordning i medfør af traktatens artikel 235. Parterne er enige om, at kasein og kaseinater faktisk er produkter, hvis pris er afhængig af prisen på en vare, for hvilken der er fastsat interventionsforanstaltninger, nemlig skummetmælk.

7 Trods gentagne henvendelser fra den tyske industri har fællesskabsinstitutionerne endnu ikke udstrakt anvendelsen af monetære udligningsbeløb til kasein og kaseinater. Rådets forordning nr. 3033/80 af 11. november 1980 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter (EFT 1980, L 323, s. 1), som er en ordning i medfør af traktatens artikel 235, bestemmer i artikel 16, stk. 2:

»2) De ved denne forordning fastsatte bestemmelser anvendes fra den 1. januar 1981. Anvendelsen heraf på kasein henhørende under pos. 35.01 A i den fælles toldtarif, samt på kaseinater og andre kaseinderivater henhørende under pos. 35.01 C i den fælles toldtarif opsættes, indtil Rådet har truffet nærmere afgørelse.«

8 Ifølge Meggle har fællesskabsinstitutionerne ikke truffet nogen andre forholdsregler med henblik på at opveje de ulemper, som Meggle påstår at have lidt — både på det nationale marked og på de udenlandske markeder i forhold til sine konkurrenter i lande med en svag valuta — som følge af anvendelsen af systemet med repræsentative kurser på mælk og mejeriprodukter.

9 De nugældende fællesskabsregler har en meget uheldig indvirkning på konkurrencesituationen for de kasein- og kaseinatproducenter, der har hjemsted i lande med en stærk valuta. Specielt udsættes de tyske producenter, hvoriblandt Meggle er den førende, for en meget stærk konkurrence fra de franske producenter, idet Frankrig er en af de medlemsstater, der har en svag valuta.

10 Ganske som de øvrige tyske producenter har Meggle — i første række på grund af konkurrencen fra de franske producenter — lidt et dobbelt tab: dels har selskabet for at finde afsætning for sine produkter været tvunget til at sælge dem til en lavere pris end kostprisen, således som denne er fastsat på grundlag af den »standardberegningsmetode«, der anvendes af Kommissionen ved ydelsen af støtte til kaseinfremstilling i henhold til Rådets forordning nr. 987/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 252); dels har selskabet måttet afstå fra salg, som ville have været mulige, hvis konkurrencevilkårene ikke var blevet forvansket.

11 Meggle har under sagen kun krævet erstatning for det tab, som selskabet har lidt ved, at det har solgt kasein og kaseinater til en lavere pris. Kravet vedrører perioden fra den 1. oktober 1978, idet alle erstatningskrav for de foregående år allerede er forældede i henhold til artikel 43 i statutten for Domstolen.

12 Meggle har gjort gældende, at det påståede tab er forårsaget af fællesskabsinstitutionernes undladelse af at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe den forskelsbehandling, der følger af anvendelsen af de repræsentative kurser til skade for selskabet. Denne passive holdning er i betragtning af omfanget af den forskelsbehandling, som sagsøgeren har været offer for som følge af fællesskabsreglerne, en alvorlig tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private og medfører derfor erstatningspligt.

13 Rådet har ikke gjort indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling i betragtning af Domstolens nyere praksis (dom af 17. december 1981, Ludwigshafener Walzmühle, 197-200, 243, 245 og 247/80, Sml. 1981, s. 3211), hvorefter kun den faktiske mulighed for at anlægge søgsmål ved de nationale domstole kan afskære private fra at anlægge sag i henhold til traktatens artikel 215.

14 Kommissionen har henvist til samme retspraksis, men finder dog, at erstatningssøgsmål, der i det væsentlige kun tager sigte på en ændring af fællesskabsreglerne for fremtiden, under alle omstændigheder må afvises. Ifølge Kommissionen forsøger Meggle nemlig ved hjælp af artikel 215 at opnå en ændring af de gældende regler til egen fordel. Selskabet har valgt denne form for søgsmål, fordi det — da det ikke er umiddelbart og individuelt berørt af bestemmelserne om de repræsentative kurser — ikke kan anfægte dem ved et søgsmål i medfør af traktatens artikel 173. Det kan heller ikke ved et passivitetssøgsmål på grundlag af artikel 175 gøre gældende, at institutionerne har undladt at udstede retsakter, som — hvis de var blevet udstedt — ikke ville være rettet til selskabet. Efter Kommissionens opfattelse bør det ikke tillades sagsøgeren at anvende omvejen over erstatningssøgsmålet for at nå mål, som efter omstændighederne burde forfølges ved hjælp af et annullationssøgsmål eller et passivitetssøgsmål. Kommissionen har imidlertid ikke formelt påstået sagen afvist.

15 Med hensyn til realiteten har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at betingelserne for Fællesskabets erstatningsansvar i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, ikke er opfyldt, blot fordi institutionerne har undladt at vedtage forholdsregler som de af Meggle ønskede. De har navnlig understreget, at når der er tale om at vurdere en kompleks økonomisk situation i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik — således som det netop er tilfældet i den foreliggende sag — har institutionerne i henhold til Domstolens faste praksis et vidt skøn, ikke blot med hensyn til arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes, men også i et vist omfang med hensyn til konstateringen af, om der er grundlag for at træffe sådanne foranstaltninger. Fællesskabet kan derfor kun ifalde ansvar, hvis sagsøgeren kan godtgøre, at institutionerne ved udøvelsen af dette vide skøn har begået en åbenbar fejl eller gjort sig skyldig i magtfordrejning eller åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn. Rådet og Kommissionen har i hvert fald bestridt, at der er en årsagsforbindelse mellem deres adfærd og det påståede tab, og har endelig anført, at Meggle i hvert fald ikke har godtgjort, at dette tab faktisk er indtrådt.

16 Den franske Republiks regering, som ved Domstolens kendelse af 27. marts 1984 har fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådet og Kommissionen, har anført, at den franske industris succes med eksport af kasein i det væsentlige skyldes de seneste års bestræbelser for at modernisere og forøge kapaciteten i

denne industri og ikke på nogen måde hænger sammen med de agro-monetære foranstaltninger, som fællesskabsinstitutionerne har truffet.

17 Med hensyn til de af Meggle fremførte argumenter må det bemærkes, at selskabet har påberåbt sig en kvalificeret tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er en højere retsregel til beskyttelse af private. Selskabet er af den opfattelse, at en sådan tilsidesættelse foreligger, hver gang en konkurrenceforvridning, der påfører de erhvervsdrivende betydelige tab, opstår eller opretholdes efter vedtagelsen eller undladelsen af at vedtage retsakter.

18 Efter Meggle's opfattelse medførte fællesskabsinstitutionernes undladelse af at anvende monetære udligningsbeløb på kasein og kaseinater eller at yde støtte til fremstillingen heraf med forskellige beløb for de forskellige medlemsstater konkurrenceforvridning og forskelsbehandling på markedet for disse produkter samt af producenterne i medlemsstaterne. Statistikkerne over produktion, salg, import og eksport gør det muligt at drage den slutning, at denne konkurrenceforvridning og forskelsbehandling i flere år har medført og stadig medfører unormale omlægninger i samhandelen på grund af de grønne kurser og den manglende ophævelse af denne forskelsbehandling. Den undladelse, institutionerne beskyldes for, påvirker ligeledes interventionssystemets rette funktion inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter på grund af de negative følger, den har for forarbejdningen af skummetmælk til kasein og kaseinater, som har en væsentlig funktion ved reguleringen af markedet.

19 For så vidt angår de virkninger, som det har på interventionssystemets gnidningsløse funktion for så vidt angår skummetmælk, at de af Meggle ønskede foranstaltninger ikke er gennemført, er der grund til først at fremhæve visse særegenheder ved produktionen af kasein og kaseinater. Som det fremgår af oplysningerne i sagen, fremstilles disse produkter især i perioden fra maj til september hvert år, dvs. når skummetmælken, som udgør råvaren, kan købes til de gunstigste priser. På dette tidspunkt af året overstiger mælkeproduktionens sæsonoverskud nemlig langt kapaciteten for forarbejdning af skummetmælk til skummetmælkspulver og forhindrer mælkeproducenterne i at benytte interventionssystemet. Heraf følger, at den omstændighed, at de af Meggle foreslåede foranstaltninger ikke er indført, ikke kan føre til nogen forstyrrelse i interventionssystemet, for så vidt som de

mængder mælk, som kasein- og kaseinatfabrikanterne køber i denne periode, alligevel ikke kan afsættes til interventionsorganerne.

20 Meggle har dog gjort gældende, at selv om fabrikationen af kasein og kaseinater er større i de måneder, hvor der er den største mælkeproduktion, finder der også — om end i mindre omfang — en fabrikation sted i årets øvrige måneder. Men den manglende anvendelse af monetære udligningsbeløb eller differentierede støttebeløb på kasein og kaseinater bevirker, at mulighederne for afsætning af disse produkter forringes, når de er fremstillet i Forbundsrepublikken Tyskland, hvilket har en negativ indvirkning på udviklingen i produktionen. Dette fald i produktionen medfører, at kasein- og kaseinatproducenterne udnytter skummetmælken mindre, og giver således anledning til en stigning i de mælkemængder, der tilbydes interventionsorganerne.

21 I den anledning bemærkes, at produktionen af kasein og kaseinater — som det fremgår af de statistikker, der er fremlagt af Kommissionen som bilag til duplikken, og som ikke er bestridt af sagsøgeren — har været stadig stigende i Forbundsrepublikken Tyskland samt i de andre medlemsstater, hvor disse produkter fremstilles, netop i årene efter indførelsen af repræsentative kurser, således at der ikke er holdepunkter for at antage, at undladelsen af at indføre foranstaltninger som de af Meggle ønskede har medført eller kan medføre forstyrrelser på markedet for mælk.

22 Det må desuden undersøges, om fællesskabsinstitutionernes passivitet — som hævdet af Meggle — under disse omstændigheder har medført eller kunne medføre fordrejning af samhandelen med kasein og kaseinater inden for Fællesskabet.

23 På grundlag af de statistikker, Kommissionen har fremlagt, kan det fastslås, at blandt de førende kasein- og kaseinatproducenter inden for Fællesskabet har Forbundsrepublikken Tyskland, som er et land med en stærk valuta, og Frankrig, som er et land med en svag valuta, i perioden fra 1973 til 1983 mistet markedsandele, idet de er gået fra en procentdel på henholdsvis 25,2 og 39 til en procentdel på henholdsvis 17,1 og 31. Derimod har Nederlandene, et land med en stærk valuta, og Irland, et land med en svag valuta, forøget deres markedsandele, idet de

er gået fra en procentdel på henholdsvis 18 og 13 til en procentdel på 19. Denne udvikling skyldes derfor ikke de repræsentative kurser, som burde have været til fordel for alle de lande, der har en svag valuta, og til ugunst for alle de lande, der har en stærk valuta.

24 Statistikkerne vedrørende udviklingen i produktion og eksport i samme periode synes heller ikke at vise nogen sammenhæng mellem de repræsentative kurser og denne udvikling. Produktionen af kasein og kaseinater i Forbundsrepublikken Tyskland er nemlig steget i et omfang, som ikke ligger under fællesskabsgennemsnittet eller det tal, der er konstateret for Frankrig, mens det — hvis afsætningsmulighederne var blevet forringet — burde have haft en negativ indvirkning på den tyske produktion. Der kan også påvises en stigning i eksporten fra Forbundsrepublikken Tyskland, og i den henseende er den omstændighed, at den tyske eksport især går til tredjelande, uden betydning, da systemet med repræsentative kurser ligeledes burde have indvirket på denne eksport.

25 Det bemærkes endvidere — som det fremgår af den fjerde betragtning til Rådets ovennævnte forordning nr. 3033/80 — at anvendelsen af bestemmelserne i denne forordning på kasein og kaseinater er blevet opsat med den begrundelse, at »i henhold til artikel 11, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, senest ændret ved forordning (EØF) nr. 1761/78, ydes der støtte til skummetmælk, der er fremstillet inden for Fællesskabet og forarbejdet til kasein, såfremt denne mælk og den deraf fremstillede kasein opfylder visse betingelser, som er fastsat i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 987/68«. Denne støtte, der omregnes til de forskellige nationale valutaer på grundlag af de repræsentative kurser, har — hvis de effektive vekselkurser tages i betragtning — været meget højere for de tyske producenter end for de franske producenter, i det mindste indtil den 1. juni 1983, da den franske grønne kurs blev forhøjet. Heraf følger, at forskellene mellem de tyske producenter og de franske producenter i en meget lang periode i høj grad er blevet udlignet af fællesskabsstøtten til fremstilling af kasein; også dette forhold bevirker, at det må benægtes, at der foreligger fordrejninger på markedet for dette produkt.

26 Overvejelserne i det foregående fører derfor til den konklusion, at gennemgangen af de oplysninger, parterne har forelagt Domstolen, hverken har vist, at der fore-

ligger forvridninger eller fordrejning på markedet for kasein og kaseinater eller risiko herfor.

27 De samme statistiske oplysninger og de samme overvejelser har gjort det muligt at drage den konklusion, at det ikke er godtgjort, at der er mærkbare forskelle mellem de tyske og de franske kaseinproducenter. Herefter kan der ikke gives Meggle medhold i klagepunktet om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

28 I den forbindelse bemærkes endvidere — som Domstolen har pointeret i sin dom af 21. februar 1979 (Stölting, 138/78, Sml. s. 713) — at selv om anvendelsen af grønne kurser i givet fald kan medføre fordele eller ulemper, der kan fremstå som forskelsbehandling, tjener anvendelsen af disse kurser dog ikke desto mindre i almindelighed til at afhjælpe valutasituationer, der uden disse kurser ville medføre langt alvorligere, åbenlyse og generelle former for forskelsbehandling.

29 Heraf følger, at indførelsen af systemet med »grønne« kurser trods sine ulemper er begrundet i hensynet til den fælles landbrugspolitik og ikke er i strid med forbudet mod forskelsbehandling. Samme konklusion må nødvendigvis drages med hensyn til følgerne af anvendelsen af dette system på kasein- og kaseinatproducenterne.

30 Heraf følger, at det af Meggle anlagte erstatningssøgsmål er ubegrundet, og de sagsøgte vil herefter være at frifinde.

31 Under disse omstændigheder finder Domstolen det ikke nødvendigt at udtale sig om de argumenter, der er fremsat af Kommissionen med hensyn til formaliteten.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør selskabet tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens omkostninger, idet denne har nedlagt påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) De sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens omkostninger.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann

Joliet Bosco Due Galmot O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. marts 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident