vælte den ulempe, som den kræver erstattet, på sine salgspriser.

6. Det fremgår af de retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og hvortil EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, henviser, at rentekrav i almindelighed anerkendes i et erstatningssøgsmål.

I de forenede sager 261 og 262/78

INTERQUELL STÄRKE-CHEMIE GMBH & CO. KG, Grossaitingen (Forbundsrepublikken Tyskland),

og

DIAMALT AG, München (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret af advokaterne E. Eckelt, A. Kallenbach og K.-D. Rathke, Augsburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. Bonn, 22, Côte d'Eich,

sagsøgere,

mod

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, repræsenteret af sine institutioner:

1. RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af direktøren for den juridiske tjeneste D. Vignes, som befuldmægtiget, bistået af juridisk konsulent B. Schloh og fuldmægtig ved den juridiske tjeneste A. Brautigam, som medbefuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktøren for den juridiske tjeneste ved Den europæiske Investeringsbank J. N. Van den Houten, 2, place de Metz,

2. KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent J. H. Bourgeois, som befuldmægtiget, bistået af J. Sack, den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

vedrørende et erstatningskrav, fremsat i henhold til EØF-traktatens artikel 178 og 215, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerns forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. I sin dom af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel & Co. og Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mod Hauptzollamt Hamburg St.-Annen; Diamalt AG mod Hauptzollamt Itzehoe, Sml. s. 1753 (herefter benævnt: dommen af 19. oktober 1977), kendte Domstolen for ret:

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

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

2. Ved forordningerne nr. 1125/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 21) og nr. 1127/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 24) indførte Rådet indtil udgangen af produktionsåret 1978/1979 på ny en ordning for produktionsrestitutioner til

majs og blød hvede, som anvendes til fremstilling af kvældemel, bestemt til brødfremstilling. De væsentligste elementer i disse forordninger er:

— ligebehandling af majs og blød hvede, som forarbejdes til kvældemel eller kvældestivelse;

— restitutionerne ydes efter begæring med tilbagevirkende kraft fra 19. oktober 1977, datoen for afsigelsen af ovennævnte dom fra Domstolen.

Gennemførelsesbestemmelserne for disse regler blev fastsat i Kommissionens forordning nr. 1570/78 af 4. juli 1978 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner for stivelsesholdige varer og om ophævelse af forordning nr. 2026/75 (EFT L 185 af 7. 7. 1978, s. 22).

3. Sagsøgerne fremstiller kvældemel af majs og blød hvede. Den af sagsøgerne i sag 261/78 fremstillede kvældemel er bestemt til at skulle anvendes til menneskelig ernæring og til foder, mens sagsøgerne i sag 262/78 kun fremstiller kvældemel, som er bestemt til at skulle anvendes til menneskelig ernæring.

Ved nærværende søgsmål, som blev indgivet den 15. december 1978, søges Det europæiske økonomiske Fællesskab bl.a. tilpligtet at erstatte sagsøgerne det tab, de angiver at have lidt som følge af, at produktionsrestitutionen til de salg af kvældemel, som de foretog mellem den 1. august 1974 og den 19. oktober 1977 ikke blev genindført.

4. Også i sagen 238/78, Ireks-Arkady GmbH mod Rådet og Kommissionen, er der rejst krav om erstatning og renter på grund af ophævelsen af produktionsrestitutionerne til kvældemel.

5. Ved kendelse af 18. juni 1979 har Domstolen besluttet at forene de foreliggende sager under den mundtlige forhandling.

6. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet parterne om at besvare visse spørgsmål.

II — Parternes påstande

1. *Sagsøgerne* har nedlagt følgende påstand:

— Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber tilpligtes som organer for Det europæiske økonomiske Fællesskab at betale sagsøgerne 2 656 449,20 DM (sag 261/78) og 472 595,57 DM (sag 262/78) med rente 8 % fra stævningens forkyndelse;

— de sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

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

— afvisning;

— subsidiært, frifindelse;

— sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Vedrørende formaliteten

1. *Rådet* anfører, at det tab, der kræves erstattet i de foreliggende sager, svarer nøjagtigt til de samlede beløb på de fordrede produktionsrestitutioner. Da disse restitutioner imidlertid efter de pågældende forordninger kun kan udbetales af de nationale myndigheder, mener Rådet, at sagsøgerne burde have rettet henvendelse vedrørende udbetalingen af restitutionerne til de tyske nationale myndigheder, og i tilfælde af et afslag have anlagt sag ved de nationale retter, som eventuelt kunne have forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Rådet henviser her til Domstolens domme af 26. november 1975 i sag 99/74 (Grands Moulins des Antilles mod Kommissionen, Sml. s. 1531) og af 27. januar 1976 i sag 46/75 (IBC mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 65). Efter Rådets opfattelse kan situationen i disse sager sammenlignes med situationen i de foreliggende sager, som derfor må afvises.

Heroverfor anfører *sagsøgerne,* at Rådets opfattelse ikke er korrekt, da de nationale myndigheder ikke kan udbetale produktionsrestitutioner uden det nødvendige retsgrundlag.

Rådet anfører i sin duplik, at den, under hensyn til den pragmatiske indstilling, Domstolen gav udtryk for i dom af 28. marts 1979 i sag 90/78 (Granaria, præmis 6) henholder sig til Domstolens afgørelse vedrørende formaliteten.

2. *Kommissionen* anfører, at sagsøgerne ikke ved hjælp af søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173 og 175 kan udvirke vedtagelse af forordninger, som giver dem ret til betaling af de fordrede restitutioner, hvilket efter sagsøgernes opfattelse taler for at afvise et erstatningssøgsmål, der har samme formål.

Kommissionen anfører desuden, at sagsøgerne i erstatning har krævet et beløb svarende til de ikke-udbetalte produktionsrestitutioner. Efter Kommissionens opfattelse må sagerne afvises, når henses til Domstolens dom af 2. marts 1978 i de forenede sager 12, 18 og 21/77 (Debayser m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 553), såfremt grænserne mellem de øvrige fuldbyrdelsessøgsmål og erstatningssøgsmålet ikke helt skal udviskes.

Sagsøgerne anfører i den forbindelse, at der ikke med søgsmålet er rejst krav om en produktionsrestitution, men om erstatning af det tab, sagsøgerne har lidt ved, at de er blevet behandlet ulige i forhold til producenterne af kvældestivelse, og at denne ulige behandling ikke blev skaffet af vejen, som anført i domskonklusionen punkt 2 i dommen af 19. oktober 1977.

Den krævede erstatning har i virkeligheden ikke andet formål end at fjerne retsvirkningerne af den ulovlige ophævelse af produktionsrestitutionen og af, at der ikke er blevet truffet foranstaltninger, som anført i nævnte dom; herefter skal et erstatningssøgsmål også tages under realitetspåkendelse efter Domstolens retspraksis i sag 26/62, (Plaumann & Co., Hamburg, mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411; org.ref. Recueil 1953, s. 203).

I sin duplik anfører *Kommissionen,* at der i henhold til traktatens artikel 215 kun

kan anlægges søgsmål til erstatning af den skade, som er påført en person som følge af fællesskabsinstitutionernes krænkelse af lighedsprincippet. Genstanden for en ydelse, hvorpå der angiveligt eller faktisk består et krav efter lighedsprincippet, hører imidlertid ikke til denne kategori af søgsmål. Dette er også tilfældet i tysk ret.

En undtagelse herfra kan man til nød forestille sig, hvor det er tvingende nødvendigt at give den berørte person mulighed for at anlægge erstatningssag, såfremt denne ellers ville være uden retsmidler.

I de foreliggende sager kan sagsøgerne imidlertid anlægge sag ved de nationale retter. Det er ganske vist rigtigt, at de nationale retter i mangel af regler herom ikke kan give sagsøgerne medhold i et sådant søgsmål, men de kan forelægge sagen for Domstolen og på den måde udvirke en afgørelse af, om afslaget på at udbetale sagsøgerne restitutionen for perioden for den 1. august 1974 til den 18. oktober 1977 er i strid med en fællesskabsretlig regel af højere gyldighed.

B — Vedrørende realiteten

1. Sagsøgernes stævninger

a) Med de foreliggende søgsmål rejser sagsøgerne krav om erstatning af det tab, de angiver at have lidt som følge af den ulige behandling, der opstod ved ophævelsen af restitutionen til fremstilling af kvældemel af majs og blød hvede fra den 1. august 1974 til den 19. oktober 1977.

b) Sagsøgerne i sag 261/78 rejser krav om erstatning for det kvældemel, som var bestemt til menneskelig ernæring og til foder, mens sagsøgerne i sag 262/78 kun rejser krav om erstatning for det kvældemel, som er anvendt til menneskelig ernæring.

c) Ifølge sagsøgerne i sag 261/78 er der ingen objektiv grund til at yde en restitution til fremstilling af kvældestivelse til foder, når der ikke ydes nogen restitution til fremstilling af kvældemel til samme formål.

Sagsøgerne minder om, at der allerede ved Rådets forordning nr. 141/64 af 24. oktober 1964 om produkter, forarbejdet på grundlag af korn og ris (JO 1964, s. 2666) blev indført en produktionsrestitution til majs og blød hvede til fremstilling af dels stivelse og dels kvældemel. Denne retsstilling har ikke principielt ændret sig ved den ophævelse af produktionsrestitutionerne til fremstilling af kvældemel, som skete ved forordning nr. 1125/74.

Sagsøgerne fremhæver, at der blev udbetalt store restitutionsbeløb til kvældestivelse, bestemt til foder. Heraf følger, at ophævelsen af restitutionen til kvældemel også indebærer en ulig behandling af producenterne af dette produkt i forhold til producenterne af stivelse i det omfang, kvældemelet anvendes til foder. I øvrigt fremgår det allerede indirekte af Domstolens dom af 19. oktober 1977 (præmis 9), at der også foreligger en ulige behandling, hvor kvældemel anvendes til foder, såfremt den stivelse, hvortil der gives støtte, er bestemt til en lignende anvendelse. Dette er netop tilfældet i den foreliggende sag.

Der er heller intet objektivt grundlag for at behandle stivelse og kvældemel ulige, når begge er bestemt til anvendelse til foder. Ligesom når de anvendes til menneskelig ernæring, kan de to produkter fuldstændig substituere hinanden.

d) Sagsøgerne gør endvidere gældende, at ophævelse af restitutionen til kvældemel efter Domstolens dom af 19. oktober 1977 er i strid med lighedsprincippet. Denne krænkelse af et grundlæggende princip i traktaten udgør ifølge sagsøgerne en culpøs handling, som pådrager Fællesskabet et erstatningsansvar ifølge traktatens artikel 215. Sagsøgernes tab består i, at de er blevet ulige behandlet i forhold til producenterne af kvældestivelse, dvs. at de ikke har erhvervet den produktionsrestitution, som blev ydet disse producenter.

Efter sagsøgernes opfattelse er Fællesskabet også forpligtet til at yde erstatning af følgende grund: ifølge punkt 2 i domskonklusionen i Domstolens dom af 19. oktober 1977 er Fællesskabets institutioner forpligtet til at træffe foranstaltninger til afhjælpning af den ulige behandling af sagsøgerne, i disses egenskab af kvældemelsproducenter, i forhold til producenterne af kvældestivelse. Der er imidlertid endnu ikke gennemført ligestilling for perioden fra restitutionens afskaffelse til den 19. oktober 1977. Også dette forhold udgør en culpøs handling fra fællesskabsinstitutionernes side, som udløser erstatningsansvar.

2. Rådets svarskrift

a) Om sag 261/78 anfører Rådet, at kvældestivelse og kvældemel af tekniske og økonomiske grunde ikke fuldstændigt kan substituere hinanden til foder. Efter Rådets opfattelse var det restitutionerne, som muliggjorde anvendelsen af kvældemel til dette formål.

Med udgangspunkt i dette understreger Rådet, at det aldrig har været formålet med restitutionsordningen at indføre eller opretholde en lige behandling af forskellige fodermidler, men at gøre det muligt for stivelsesindustrien at opretholde konkurrencedygtige priser i forhold til priserne på de kemiske substitutionsprodukter af kemisk oprindelse, således at undladelsen af at yde restitution til produkter, som er bestemt til dette marked, helt igennem finder sin forklaring i restitutionsordningens hovedformål.

Endelig henviser Rådet i denne forbindelse til, at det er almindelig kendt, at det traditionelt er brødindustrien og ikke foderindustrien, som aftager kvældemelet. Markederne for de to pågældende produkter er altså ikke ens, således at en eventuel forskellig behandling af disse produkter, i det omfang de er bestemt til dette anvendelsesformål, ikke udgør nogen forskelsbehandling.

b) *Rådet* understreger desuden, at de foreliggende søgsmål forudsætter, at forordningerne nr. 1125 og nr. 1127/78 ikke blot er ugyldige, men også indebærer en grov krænkelse af en retsregel af højere gyldighed til beskyttelse af private.

Det henviser til, at der er tale om foranstaltninger, som indebærer et økonomisk valg, hvorved der, i overensstemmelse med praksis ved Domstolen, tilkommer Fællesskabets institutioner et vidt skøn.

Rådet fremhæver dernæst, at Domstolen i sin dom af 19. oktober 1977 lod muligheden for et valg mellem at genindføre restitutionen til kvældemel og at ophæve restitutionen til stivelse, stå åben. Havde man valgt den anden mulighed, kunne ligebehandlingen af de to produkter være blevet genoprettet fra den 1. august 1974, uden at det var nødvendigt at kræve de restitutioner, som allerede var udbetalt til kvældestivelsesproducenterne, tilbage. Efter Rådets opfattelse taler tvingende retssikkerhedsgrunde for ikke at kræve de allerede udbetalte restitutioner tilbage, når retten til disse restitutioner ophæves med tilbagevirkende kraft for at yde godtgørelse for en af forvaltningen begået fejl. Domstolens dom af 9. maj 1978 i sag 54/77 (Herpels mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 585, præmis 38) bekræfter dette synspunkt. Såfremt restitutionen til kvældestivelse var blevet ophævet med virkning fra 1. august 1974, ville sagsøgerne ikke kunne have rejst noget som helst krav på en restitution til deres produkt. Går man ud herfra, er det vanskeligt at se, at det ikke skulle være tilladt institutionerne, når de havde valgt en løsning, som var betydelig mere fordelagtig for de pågældende producenter, at begrænse forordningerne tidsmæssigt, sådan som de gjorde i det foreliggende tilfælde. Domstolens afgørelse forpligtede ikke de kompetente institutioner til at træffe foranstaltninger med tilbagevirkende kraft; ej heller Kommissionens forslag foreskrev nogen tilbagevirkende kraft.

Rådet drager den konklusion, at det ikke med udstedelsen af de nævnte forordninger har overskredet det skøn, der tilkommer det. Forordningerne er derfor gyldige, og kan ikke anses for at indebære en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Ud fra den antagelse, at sagsøgerne ikke har forhøjet deres salgspriser for at udligne restitutionens bortfald, rejser Rådet subsidiært det spørgsmål, om der virkelig var tvingende grunde, der forhindrede dem heri.

Rådet henviser her til, at det fremgår af bemærkningerne fra sagsøgerne i hovedsagen i dommen af 19. oktober 1977, at det i fri konkurrence, dvs. når der ikke udbetales nogen restitution, er billigere at fremstille kvældemel end kvældestivelse. I øvrigt blev kvældestivelse tilbudt til 85 DM pr. 100 kg, mens kvældemel som følge af restitutionens bortfald måtte sælges til 100 DM pr. 100 kg. Går man ud fra disse priser, har kvældestivelse en konkurrencefordel på 8,6 % af salgsprisen på kvældemel, som kan føres tilbage til restitutionen. Ser man på forhøjelsen af råstofpriserne under den periode, hvori restitutionen bortfaldt, hvilken forhøjelse udgjorde 30 % af grundprisen, er det usandsynligt, at sagsøgerne ikke på sine salgspriser skulle have været i stand til at overvælte denne fordel på 8,6 %, som endda, efter en prisstigning på 30 % på begge varer, går ned på 6,3 %. Rådet understreger i denne forbindelse, at råstoffordyrelsen også gælder for producenterne af kvældestivelse.

Heraf drager Rådet den slutning, at ophævelsen af restitutionen ikke har været videregående end omfanget af de økonomiske risici, som er forbundet med sagsøgernes virksomhed, og med sikkerhed ikke har kunnet bringe virksomhedernes rentabilitet i fare.

Rådet ser sig desuden ude at stand til på dette stadium af sagen at tage mere indgående stilling til det spørgsmål, om sagsøgerne faktisk har lidt skade, da der mangler de nødvendige oplysninger til vurdering af kostprisen på det af sagsøgerne fremstillede kvældemel, dets salgspris samt den som følge af restitutionen skærpede konkurrence på kvældestivelse. I øvrigt ytrer Rådet tvivl om, hvorvidt søgsmålet på dette punkt kan antages til realitetsbehandling efter procesreglementets artikel 38, stk. 1.

3. Kommissionens svarskrift

a) Kommissionen anfører, at sagsøgerne ikke har gjort gældende, at de har lidt en reel skade, men kræver betaling af restitutionerne. Heraf kan man efter Kommissionens opfattelse udlede den slutning, at sagsøgerne ikke har lidt en reel skade.

Den erindrer om, at den skade, som ifølge Domstolens dom af 15. juni 1976 i sag 74/74 (CNTA mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 797) kan erstattes inden for rammerne af et erstatningssøgsmål, ikke omfatter ikke-udbetalte ydelser, men kun de formuetab, som er lidt som følge af de ikke-udbetalte ydelser. Dette stemmer også med det gældende skadebegreb i de fleste nationale retssystemer.

Endvidere anfører Kommissionen, at såfremt Domstolen havde anset undladelsen af at udbetale restitutioner til kvældemelsproducenterne for en skade, ville den i sin dom af 19. oktober 1977 ikke kun have talt om den skade, som de pågældende kunne have lidt, men kunne have fastslået, at der var lidt et sådant tab for det forløbne tidsrum, da det ikke længere var muligt efterfølgende at fratage stivelsesproducenterne den tidligere udbetalte restitution.

b) Sagsøgerne opfylder imidlertid ej heller de yderligere betingelser, som kræves, for at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar som følge af en generel retsakt, jf. Domstolens dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77 (HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. 1977, s. 1209). Kommissionen erkender, at det fremgår af Domstolens dom af 19. oktober 1977, at Fællesskabets institutioner har krænket lighedsprincippet i det omfang, de har behandlet kvældemel og kvældestivelse ulige, og at dette princip er en højere retsregel til beskyttelse af private.

Efter Kommissionens opfattelse var krænkelsen af lighedsprincippet imidlertid begrænset til de anvendelsesområder, hvor der faktisk var konkurrence mellem kvældemel og kvældestivelse, hvilket kun var tilfældet ved fremstilling af brød, som er kvældemelets traditionelle og egentlige anvendelsesområde.

Selv om der i de tidligere år blev udbetalt en restitution til kvældemel uden forskel efter anvendelsesformålet, forpligter lighedsgrundsætningen ikke til at opretholde denne tilstand, hvis ikke der foreligger ensartede omstændigheder i forbindelse med anvendelsen af kvældemel og kvældestivelse. Det var dette, Domstolen anerkendte ved i sin dom af 19. oktober 1977 at henvise til, at støtten til kvældemel til fremstilling af foder kunne ophæves, såfrem kvældestivelse

ikke blev anvendt til et sådant formål. Så vidt det er Kommissionen bekendt, er dette ikke tilfældet.

Da sagsøgerne ikke hævdede, at det af dem fremstillede kvældemel udelukkende anvendtes til brødfremstilling, og da de på den anden side ikke har påvist, at kvældemelet var i konkurrence med kvældestivelse ved fremstillingen af næringsmidler, kan Fællesskabets institutioner, i hvert fald ikke over for sagsøgerne, have krænket lighedsgrundsætningen som en højere retsregel, ved ikke fra den 1. august 1974 at have ydet nogen restitution til fremstilling af kvældemel. Der foreligger derfor ikke nogen kvalificeret overtrædelse af en højere retsregel til bekyttelse af private.

c) Kommissionen føjer hertil yderligere, at selv om det antoges, at en højere retsregel til beskyttelse af private var overtrådt, foreligger der ikke, i hvert fald ikke fra Kommissionens side, nogen åbenbar og grov kompetenceoverskridelse.

I den forbindelse anfører Kommissionen, at store mængder kvældemel rent faktisk blev omdirigeret fra deres egentlige formål og anvendt til fremstilling af foder. Denne udvikling blev væsentlig fremmet ved inddragelsen af kvældemel i ordningen for produktionsrestitutioner. Hermed er det efterfølgende bevist, at Kommissionen ikke handlede vilkårligt ved at foreslå ophævelse af produktionsrestitutionen til kvældemel og følgelig ikke overskred sin beføjelse åbenbart og groft.

Der er endvidere en anden betingelse for, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar, og den er ikke opfyldt ifølge Kommissionens opfattelse. Da sagsøgerne åbenbart kunne fortsætte med at sælge de samme mængder kvældemel som tidligere uden tab eller endog forøge omsætningen, har Fællesskabets foranstaltninger ikke berørt dem så alvorligt, at det kan udløse et ansvar for Fællesskabet og gøre et erstatningssøgsmål berettiget.

Når ophævelse af restitutionen til fremstilling af kvældemel i 1975 ikke har påført Fællesskabet erstatningspligt over for sagsøgerne, kan der i modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, ej heller opstå en sådan erstatningspligt, ved at fællesskabsinstitutionerne har undladt at genindføre restitutionen til kvældemel med tilbagevirkende kraft fra 1. august 1974. Ydelse af restitutioner med tilbagevirkende kraft pr. 19. oktober 1977 er i sig selv en for de pågældende meget gunstig ordning, og det er objektivt begrundet at indskrænke restitutionen til brødfremstillingen, da der ikke findes nogen offentlig interesse i en støtte af nye anvendelsesformål.

4. Sagsøgernes replikker

a) Sagsøgerne i sag 261/78 anfører i deres replik, at den teoretiske tvivl, Rådet har ytret vedrørende anvendelse af kvældestivelse til fremstilling af foder, modsiges af det materiale, som er fremlagt i bilaget til replikken.

Dette gælder også påstanden om, at kvældestivelse er for dyr til at blive anvendt regelmæssigt til foder. Her overser Rådet, at kvældestivelse fremstilles af et billigt »affaldsprodukt« af stivelsesproduktionen.

Ifølge sagsøgerne er Rådets påstand om, at restitutionerne muliggjorde anvendelsen af kvældemel til foder, ukorrekt, når man tager i betragtning, at dette produkt blev anvendt til nævnte formål allerede i 1962. Sagsøgerne tilføjer, at denne påstand under alle forhold ikke har nogen betydning, da i så fald også kvældestivelse udelukkende ville være blevet anvendt i foder på grund af restitutionerne.

Sagsøgerne anfører desuden, at det fremgår af det materiale, som er fremlagt i bilag til replikken, at kvældestivelse og kvældemel kan substituere hinanden i visse foderstoffer og er blevet anvendt side om side ved fremstillingen af det nævnte foder inden for den i sagen omhandlede periode. Dette beviser, at de to produkter befinder sig i ensartede situationer, jf. præmis 8 i dom af 19. oktober 1977.

I øvrigt er det afgørende ikke den traditionelle anvendelse af kvældemel, men den faktiske anvendelse af de to produkter i den pågældende periode. Sagsøgerne anfører endvidere, at det er ydelsen af restitutionerne til kvældestivelse, som overhovedet rejser problemet vedrørende restitutionerne til kvældemel; henvisningen til det manglende substitutionsprodukt af kemisk oprindelse på fordermarkedet er således uden relevans.

b) Sagsøgerne præciserer, at den overtrædelse af en højere retsregel, som deres krav hviler på, består i, at restitutionerne til fremstilling af kvældemel blev ophævet ved forordning nr. 1125/74 i strid med lighedsprincippet, og i, at fællesskabsinstitutionerne forholdt sig passive i perioden fra den 1. august 1974 til den 19. oktober 1977 på trods af, at det i dommen af 19. oktober 1977 blev fastslået, at de var forpligtet til at ophæve den konstaterede ulighed.

Sagsøgerne bestrider ikke, at fællesskabsinstitutionerne havde valget mellem flere foranstaltninger, der kunne ophæve den ulige behandling, men anfører, at en fuldstændig passivitet i den omstridte periode ikke kunne føre til deres ophævelse; herved må der tages hensyn til, at den hovedsag, som lå til grund for Domstolens dom af 19. oktober 1977, udelukkende angik perioden forud for dommens afsigelse.

De af Rådet anførte retssikkerhedshensyn har ifølge sagsøgerne alene til følge, at de for den periode, der ligger forud for Domstolens afgørelse udelukker muligheden for at genetablere ligebehandlingen gennem ophævelse af restitutionen til kvældestivelse, mens denne mulighed bestod for fremtidens vedkommende.

Når Rådet tilføjer, at det stod Fællesskabets institutioner frit for at begrænse restitutionsordningen i tid, glemmer det efter sagsøgernes opfattelse at skelne mellem perioden før og efter den 19. oktober 1977.

Sagsøgerne tilføjer, at lighedsprincippet er en retsregel af højeste rang, hvilket medfører, at enhver overtrædelse af princippet må anses for alvorlig.

c) Sagsøgerne anfører endvidere, at en overvæltning på salgspriserne af den forhøjelse af fremstillingsomkostningerne, som skyldtes restitutionens ophæ-

velse, ikke ville have formindsket deres tab. Dette tab er forskellen mellem den formuesituation, som ville have bestået, såfremt den skadegørende handling ikke var indtrådt, og den faktiske formuesituation. Da en forhøjelse af salgsprisen — såfremt den overhovedet kunne finde sted — også ville have været mulig i tilfælde af, at produktionsrestitutionen var blevet opretholdt, og ville være blevet gennemført af sagsøgerne med henblik på erhvervelse af en fortjeneste, svarer det således beregnede tab til stadighed til den ikke-udbetalte restitution.

Uafhængigt heraf bestrider sagsøgerne, at de havde en sådan mulighed for overvæltning. Endvidere imødegår de Rådets påstand om, at restitutionens bortfald ikke har været videregående end omfanget af de normale økonomiske risici.

I den forbindelse anfører sagsøgerne i sag 261/78, at de køber det mel, de anvender til fremstilling af kvældemel, i forskellige møllerier og forarbejder det. I praksis er det foregået på den måde, at sagsøgerne har indgivet begæringen om restitutionen på sine leverandørers vegne, som da nedsætter prisen på det leverede mel med den gældende restitution.

Sagsøgerne tilføjer, at ophævelse af produktionsrestitutionen har ført til en stigning i fremstillingsomkostningerne på 38 %. Går man ud fra et gennemsnitligt udbytte på mellem 2 og 3 % af omsætningen inden for næringsmiddelindustrien og højst 5 % inden for fodersektoren, kan en forhøjelse af fremstillingsomkostningerne på mere end 20 % ikke længere anses for at ligge inden for rammerne af de normale økonomiske risici.

Sagsøgerne i sag 262/78 har angivet, at de led så store omsætningstab i konkurrencen med kvældemelsproducenterne, efter at produktionsrestitutionen var blevet ophævet i 1974, at Rådets påstand om, at det var muligt at overvælte omkostningsforhøjelserne som følge af produktionsrestitutionens ophævelse på salgsprisen, ikke holder. De har i den forbindelse fremlagt en skrivelse fra sammenslutningen af bagemiddelproducenter i Forbundsrepublikken Tyskland, som viser, at virkningerne af restitutionenens bortfald var videregående end omfanget af de økonomiske ricisi, som er forbundet med kvældemelsproducenternes virksomhed.

d) Sagsøgerne i sag 261/78 anfører, vedrørende det af dem lidte tab, at den omstændighed, at det af dem anførte tab svarer til det ikke-udbetalte restitutionsbeløb, ikke betyder, at sagsøgerne rejser krav om restitutionen, men at der alene er tale om et søgsmål om beregning af tabet. Da restitutionen faldt bort, steg den pris, sagsøgerne betalte for melet, med nøjagtig den produktionsrestitution, der tidligere blev udbetalt til kvældemel. Sagsøgerne understreger, at de tidligere har påvist, at det ikke er afgørende, om de ville have kunnet gennemføre en forhøjelse af deres salgspriser.

Sagsøgerne i sag 262/78 anfører, at alene en ordning, som yder kvældemelsproducenterne de samme beløb som kvældestivelsesproducenterne, er retsmæssige. Sagsøgernes hypotetiske formuesituation ville således, såfremt restitutionen ikke var blevet ophævet, have bestået i, at de, for deres omsætning af kvældemel, ville have modtaget et beløb svarende til den daværende produktionsrestitution til kvældestivelse. Tabet kan således beregnes ved at tage udgangspunkt i den produktionsrestitu-

tion, som blev ydet til kvældestivelse, og anvende den på omsætningen med kvældemel. Det er også, hvad sagsøgerne har gjort i deres stævning. Sagsøgerne har altså ikke på nogen måde i den foreliggende sag rejst krav om selve produktionsrestitutionen.

Sagsøgerne tilføjer, at kostprisen og salgsprisen på det af dem fremstillede kvældemel ikke har nogen som helst betydning for beregning af tabet.

e) Efter sagsøgernes opfattelse er lighedsprincippet også krænket i det omfang, restitutionen til menneskelig ernæring, udover brødfremstilling, er blevet ophævet.

Sagsøgerne understreger i den forbindelse, at kvældemel også anvendes til andre næringsmidler, navnlig konditorvarer, og minder om, at det i dommen af 19. oktober 1977 under domskonklusionens pkt. 1 er fastslået, at lighedsprincippet er overtrådt, uden at henvise til noget særligt anvendelsesområde.

f) Vedrørende Kommissionens opfattelse, at der ikke, i relation til anvendelsen af kvældemel inden for fodersektoren, foreligger nogen åbenbar og grov overskridelse af en beføjelse, anfører sagsøgerne, at det fremgår af deres skriftlige indlæg, at også ophævelsen af restitutionen til kvældemel, som anvendes i fodersektoren, udgør en krænkelse af lighedsprincippet.

I øvrigt retfærdiggør en ulovlig anvendelse af kvældemel inden for fodersektoren ikke en ulige behandling inden for sektoren for menneskelig ernæring. I givet fald ville det have været muligt at begrænse produktionsrestitutionen til kvældemel til anvendelse inden for sektoren for den menneskelige ernæring.

5. Rådets duplik

a) I sin duplik tager Rådet stilling til den af sagsøgerne fremførte opfattelse, hvorefter skadelidtes tab udgør den teoretiske forskel mellem vedkommendes formuesituation, såfremt den skadegørende handling ikke var indtrådt, og den faktiske formuesituation efter den skadegørende begivenheds indtræden.

Selv om man lægger tysk ret til grund, tvivler Rådet på, at man i en forvaltningssag mellem en privatperson og en offentlig myndighed kan anvende denne doktrin i tysk civilret på den offentlige støtte, som denne privatperson anser sig berettiget til. Rådet mener imidlertid ikke under nogen omstændigheder, at denne doktrin kan finde anvendelse på et søgsmål om erstatning uden for kontraktsforhold efter fællesskabretten. Det fremgår af Domstolens dom i sag 74/74 (CNTA), at Fællesskabet ikke er forpligtet til at erstatte en skade, som har truende karakter, men som ikke indtræder.

b) Desuden fremhæver Rådet, at der til produktion af 100 kg af slutproduktet kvældemel behøves højst 110 kg majs eller blød hvede, og til fremstilling af 100 kg kvældestivelse højst 161 kg. Denne forskel giver kvældemel en meget klar fordel, selv om der ikke ydes nogen restitution hertil.

I den forbindelse fremhæver Rådet endvidere, at prisforhøjelsen som følge af majsfordyrelsen, kombineret med forholdet mellem de nødvendige mængder majs, i vidt omfang har udlignet den negative virkning af, at der ikke blev udbetalt restitutioner til kvæl-

demel. Mellem august 1974 og juli 1977 steg råstofprisen på kvældestivelse på grund af majsfordyrelsen i det omstridte tidsrum med 24,54 DM og med 16,76 DM for kvældemels vedkommende. Forskellen mellem disse to beløb er 7,78 DM, mens gennemsnitsrestitutionerne for kvældestivelse i den pågældende periode udgjorde 8,62 DM. Rådet har derfor svært ved at se, hvorledes kvældestivelsesproducenterne kunne udøve skærpet konkurrence over for kvældemelsproducentern og således tilføje dem et handelstab på grund af den restitution, som de fortsat oppebar.

c) I sag 261/78 anfører Rådet endeligt, at kvældestivelse, fra hvilket produkt sagsøgerne hævder at være udsat for konkurrence inden for fodersektoren, ikke er stivelse af majs eller blød hvede i den i fællesskabsreglerne forudsatte betydning og dermed ikke er et sådant produkt, hvortil der ifølge bestemmelserne udbetales en produktionsrestitution. Sagsøgerne har ikke påvist, at der rent faktisk anvendes »ren« kvældestivelse som bestanddel i foderet. Selv om dette forudses at være teknisk muligt, skal det også være økonomisk muligt.

Når man tager i betragtning, at processen til fremstilling af kvældestivelse er betydelig dyrere end kvældemel, er det klart, at »ren« kvældestivelse ikke kan substituere kvældemel ved fremstilling af foder, da salgsprisen på kvældestivelse er meget højere.

Heraf drager Rådet den slutning, at sagsøgerne ikke har fremdraget nye omstændigheder, som kan ændre den af Domstolen i dommen i sag 90/78, (Granaria), anlagte vurdering, at »lighedsprincippet kun [er] krænket til skade for kvældemelsproducenterne i det tilfælde, hvor kvældemelet anvendes til formål, som traditionelt er forbundet med menneskers ernæring«.

6. Kommissionens duplik

Kommissionen bemærker, at en støtte, der ikke er ydet sagsøgerne, ikke udgør nogen skade. Enten består der en retlig forpligtelse til at yde dem støtten efterfølgende, i hvilket tilfælde sagsøgerne ikke lider noget tab, eller der består ingen sådan forpligtelse, i hvilket tilfælde sagsøgerne ikke kan anlægge erstatningssøgsmål. Der foreligger ikke nogen erstatningspligt, hvilket følger af den omstændighed, af det ikke i sig selv udgør en skade for en part, at denne ikke modtager en støtte, som en anden oppebærer. Den af sagsøgerne i sag 261/78 fremførte argumentation, at disses indkøbspriser på mel er steget som følge af restitutionens bortfald, falder derfor til jorden.

Efter Kommissionens opfattelse er det ikke formålet med støtten at sikre sagsøgerne en bestemt fortjeneste. Heraf kan ikke konkluderes, at sagsøgerne, i tilfælde af støttens bortfald, har lidt et formuetab svarende til beløbet på den støtte, hvormed deres fortjeneste er blevet formindsket. En støtte er ikke bestanddel af modtagerens formue og kan derfor ikke skade denne, såfremt den falder bort.

Hvad angår grundene til ikke at yde restitutioner med tilbagevirkende kraft, anfører Kommissionen, at der ikke i Domstolens dom af 19. oktober 1977 findes nogen holdepunkter for en forpligtelse til at yde restitutioner med tilbagevirkende kraft, selv om det allerede på det pågældende tidspunkt var klart, at man ikke kunne forpligte stivel-

sesproducenterne til at tilbagebetale de beløb, som de havde oppebåret i restitutioner. Det forhold, at Domstolen alligevel ikke pålagde Rådet og Kommissionen nogen forpligtelse til at yde restitutioner med tilbagevirkende kraft, men her udtrykkeligt nævnte muligheden for at erstatte den skade, som de pågældende måtte have lidt, må tillægges en vis betydning. Grunden til, at der er valgt en rent erstatningsretlig løsning er fremfor alt, at restitutionernes egentlige formål, at fremme salget af bestemte produkter inden for en bestemt periode, ikke kan nås gennem en efterfølgende udbetaling af restitutionerne.

Kommissionen tilføjer, at selv om man ikke følger de ovenfor nævnte betragtninger, vil man vanskeligt kunne hævde, at de bør tillægges så lidt vægt, at en hensyntagen hertil ved affattelsen af de for Rådet fremlagte forslag kan udgøre en ifølge Domstolens praksis åbenbar og væsentlig overskridelse af den beføjelse, der tilkommer Kommissionen. En sådan indvending er desto mindre berettiget, da der er rejst krav om en restitution til kvældemel, som er blevet anvendt til andre formål end fremstilling af brød.

Vedrørende spørgsmålet om erstatningspligt for den kvældemel, som er anvendt til andre formål end fremstilling af brød, fremhæver Kommissionen, at grunden til at inddrage kvældemel i ordningen for produktionsrestitutioner — i modsætning til stivelse — udelukkende var, at dette produkt på grund af dets store evne til at substituere kvældestivelse ikke kunne fortrænges fra sine traditionelle markeder. Efter Kommissionens opfattelse er det ikke under disse vilkår påkrævet at støtte dette produkt i det omfang, der åbner sig stadig større anvendelsesområder herfor, som traditionelt ikke havde nogen betydning for afsætningen af produktet. Også inden for disse områder er foranstaltningerne til fordel for kvældemel ikke omfattet af støttens formål. De er derfor ej heller en logisk konsekvens af ligebehandlingsprincippet, da der er en forskel i de faktiske omstændigheder.

Det fremgår allerede af dommen af 19. oktober 1977, at produktionen af kvældemel inden for fodersektoren ikke behøver ubegrænset støtte. Denne opfattelse har Domstolen bekræftet i dommen i sag 90/78, (Granaria).

Kommissionen er ikke overbevist af det materiale vedrørende substitutionsmulighederne mellem kvældestivelse og kvældemel inden for fodersektoren, som sagsøgerne i sag 261/78 har fremlagt. Desuden fremgår det ikke klart, om den kvældestivelse, som sagsøgerne omtaler, virkelig er stivelse i den i fællesskabsreglerne forudsatte betydning.

IV — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 10. juli 1979 har parterne afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. september 1979.

Præmisser

1 Sagsøgerne i de foreliggende sager har påstået Det europæiske økonomiske Fællesskab, repræsenteret af Rådet og Kommissionen, dømt til i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, at erstatte dem det tab, de hævder at have lidt som følge af, at produktionsrestitutionerne til kvældemel blev ophævet ved Rådets forordning nr. 1125/74 af 29. april 1974 om ændring af forordning nr. 120/67 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 128 af 10. 5. 1974, s. 12).

2 Sagerne har været forenet under retsforhandlingerne, og deres forening vil være at opretholde ved domsafsigelsen.

3 I dom af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77 Ruckdeschel & Co. og Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen og Diamalt AG mod Hauptzollamt Itzehoe (Sml. s. 1753), afsagt efter præjudiciel anmodning fra Finanzgericht Hamburg, kendte Domstolen for ret, at de omstridte bestemmelser i Rådets forordninger var i strid med lighedsprincippet i det omfang, de behandlede kvældemel og kvældestivelse forskelligt i henseende til ydelse af produktionsrestitutioner. Domstolen statuerede endvidere, at det påhvilede de for den fælles landbrugspolitik kompetente institutioner at træffe de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af denne uforenelighed.

4 Efter denne dom blev produktionsrestitutionerne til kvældemel, bestemt til brødfremstilling, genindført ved Rådets forordning nr. 1125/78 af 22. maj 1978 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 142 af 30. 5. 1978, s. 21). Restitutionens størrelse blev fastsat i Rådets forordning nr. 1127/78, som blev udstedt og offentliggjort samme dag som forordning nr. 1125/78 (EFT L 142, s. 24). De to forordninger trådte i kraft på tredjedagen efter deres offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende. I henhold til artikel 1, sidste stykke, i forordning nr. 1125/78 og artikel 6 i forordning nr. 1127/78 kunne restitutionerne dog efter anmodning ydes fra den 19. oktober 1977, dvs. med tilbagevir-

kende gyldighed fra datoen for afsigelsen af Domstolens dom i ovenfor nævnte præjudicielle sager.

5 Sagsøgernes krav går således ud på erstatning for det tab, som skal være forvoldt dem som følge af, at der ikke blev udbetalt restitutioner i perioden mellem 1. august 1974, datoen for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1125/74, og 19. oktober 1977. Ifølge sagsøgerne består tabet i de indtægter i form af restitutioner, som de ville have fået udbetalt, såfremt der var ydet de samme restitutioner til kvældemel som til stivelse.

Vedrørende formaliteten

6 Rådet og Kommissionen, de sagsøgte parter, har rejst den formalitetsindsigelse, at sagsøgerne for at erhverve de krævede restitutioner skulle have anlagt sag til betaling heraf ved de nationale forvaltningsretter mod de kompetente nationale myndigheder. Denne indsigelse må imidlertid forkastes. Det er ganske vist korrekt, at der ikke i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, kan anlægges sag til betaling af beløb, som er skyldige på grundlag af fællesskabsregler, men sagsøgernes påstande i den foreliggende sag har ikke form af krav om betaling af skyldige beløb, men er krav om erstatning for tab, som anføres at være en følge af den retsstridige tilstand, Domstolen fastslog i dommen af 19. oktober 1977. I den foreliggende sag står det desuden fast efter nævnte afgørelse fra Domstolen, at en national ret ikke ville have kunnet tage et krav om betaling af penge til følge, eftersom der ikke findes regler i Fællesskabet, som tillader nationale myndigheder at udbetale de fordrede beløb.

7 Det samme gælder Kommissionens indsigelse om, at det reelle formål med søgsmålet, at erhverve de ikke-udbetalte restitutioner, kun kan nås ved at udstede en ny forordning, og at sagsøgerne, der ikke kan forfølge dette formål ved hjælp af de i EØF-traktatens artikler 173 og 175 hjemlede søgsmål, derfor heller ikke kan gøre det ved hjælp af erstatningssøgsmålet efter artiklerne 178 og 215, stk. 2. Ifølge Domstolens faste praksis er dette sidstnævnte søgsmål imidlertid et selvstændigt retsmiddel. De krav, som er gjort gældende af sagsøgerne, skal derfor behandles inden for rammerne af dette søgsmål og kan tages til følge, såfremt de er velbegrundede, uden at de sagsøgte parter behøver at vedtage nye retsforskrifter.

Vedrørende realiteten

8 I dommen af 19. oktober 1977 har Domstolen fastslået, at det var i strid med lighedsprincippet at ophæve restitutionerne til kvældemel fra den 1. august 1974 og samtidig opretholde restitutionerne til kvældestivelse. Rækkevidden af denne konstatering af den retsstridige tilstand er omstridt mellem parterne i de foreliggende sager. Rådet og Kommissionen hævder, at ophævelsen af restitutionerne til kvældemel kun blev kendt for retsstridig, for så vidt angår fremstillingen af kvældemel bestemt til fremstilling af brød. Denne opfattelse ligger i øvrigt bag formuleringen af Rådets forordninger nr. 1125 og 1127/78, som alene genindførte restitutionerne for kvældemel, som var bestemt til fremstilling af brød. Sagsøgerne hævder, at kvældemel, uanset hvortil det anvendes, bør sikres en lige behandling med kvældestivelse, dvs. ligestillingen skal gælde ikke blot kvældemel, der er bestemt til menneskelig ernæring i almindelighed, men også kvældemel, der anvendes som bestanddel af foder.

9 I dom af 28. marts 1979 i sag 90/78, Granaria BV mod Rådet og Kommissionen, har Domstolen udtalt, at den ved sin konstatering i dommen af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77 af, at ophævelsen af restitutionerne var retsstridig, var af den opfattelse, at lighedsprincippet alene var overtrådt til skade for producenterne af kvældemel i det tilfælde, at kvældemelet blev brugt inden for sit traditionelle anvendelsesområde til den menneskelige ernæring. Kvældemel bliver, som det blev forklaret under retsforhandlingerne i ovenfor nævnte sager, i sit traditionelle anvendelsesområde kun anvendt som et bagehjælpmiddel til fremstilling af produkter af rugmel. Denne traditionelle anvendelse er, som Domstolen har fastslået i dommen, grunden til, at der i Tyskland siden 1930 og i Fællesskabet siden oprettelsen af den første markedsordning for korn er blevet ydet produktionsrestitutioner til kvældemel.

10 Heraf følger, at det af de i Domstolens dom af 19. oktober 1977 anførte grunde kun var for den kvældemel, som blev anvendt til fremstilling af brød, at ophævelsen af produktionsrestitutionerne til kvældemel var uforenelig med lighedsprincippet.

11 Problemet er herefter, om den således fastslåede retsstridige tilstand kan pådrage Fællesskabet et ansvar efter EØF-traktatens artikel 215, stk. 2.

12 Konstateringen af, at der er opstået en retsstridig situation som følge af visse generelle retsakter hidrørende fra Fællesskabet, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at udløse et ansvar efter artikel 215, stk. 2. Dette har Domstolen allerede fastslået i dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83/76 m.fl., Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe m.fl. mod Rådet og Kommissionen (Sml., s. 1209). Her henviste Domstolen til sin faste praksis, hvorefter Fællesskabet kun kan ifalde ansvar som følge af en generel retsakt, der indebærer beslutninger vedrørende den økonomiske politik, såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Under hensyntagen til de principper i medlemsstaternes retsordener, der regulerer offentlige myndigheders ansvar for tab, der er påført private ved generelle retsakter, statuerede Domstolen, at i en fællesskabsretlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig nødvendig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar i det særlige tilfælde, at den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser.

13 I den foreliggende sag har Rådet efter Domstolens opfattelse åbenbart og groft overskredet de grænser, som det er forpligtet til at overholde ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Domstolen har herved navnlig lagt vægt på nedenstående forhold.

14 Der må for det første tages hensyn til, at det lighedsprincip, som navnlig er nedfældet i EØF-traktatens artikel 40, stk. 2, andet afsnit, og som forbyder enhver form for forskelsbehandling inden for de fælles markedsordninger, indtager en særlig vigtig plads de fællesskabsretlige regler, som skal beskytte privates interesser. For det andet har tilsidesættelsen af dette princip i den foreliggende sag ramt en begrænset og klart identificeret gruppe af virksomheder. Der er nemlig åbenbart kun er meget lille antal kvældemelsproducenter i Fællesskabet. Endvidere går det af sagsøgerne påstående tab ud over grænserne for de økonomiske risici, som er forbundet med virksomhed i den

pågældende sektor. Endelig blev den ligebehandling af majsgritz- og majsstivelsesproducenterne, som var blevet respekteret siden oprettelsen af den fælles markedsordning for korn, uden tilstrækkelig begrundelse opgivet af Rådet i 1974.

15 Af disse grunde er Domstolen nået til den konklusion, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar som følge af, at restitutionerne til majsgritz blev ophævet ved Rådets forordning nr. 1125/74.

16 Det skal herefter undersøges, hvilket tab denne forskelsbehandling har tilføjet gritzproducenterne. Ifølge sagsøgerne hidrører den påberåbte skade fra Rådets ophævelse af de restitutioner, som ellers skulle have været udbetalt til kvældemelsproducenterne, såfremt disse var blevet behandlet på samme måde som producenterne af majsstivelse. Det er derfor størrelsen af disse restitutioner, der efter sagsøgernes opfattelse bør danne grundlag for beregningen af det lidte tab.

17 Over for denne metode til tabets beregning har Rådet og Kommissionen indvendt, at gritzproducenterne har udlignet, eller kunne have udlignet, tabet ved at overvælte byrderne som følge af restitutionernes bortfald på deres salgspriser. En sådan indvending kan principielt ikke uden videre afvises inden for rammerne af en erstatningssag. Såfremt restitutionerne faktisk er overvæltet, eller har kunnet overvæltes, på priserne, må det erkendes, at tabet ikke kan beregnes på grundlag af de ikke-udbetalte restitutioner. Her træder forhøjelsen af priserne i stedet for restitutionerne og holder producenten skadesløs.

18 Sagsøgerne har bestridt, at de havde mulighed for at foretage den nævnte overvæltning. De har erklæret, at de som følge af konkurrencen fra de stivelsesproducenter, der oppebar restitutionerne, valgte den forretningspolitik at sælge gritz med tab for at beholde markederne fremfor at forhøje priserne med risiko for at miste dem. De af Rådet og Kommissionen anførte prisforhøjelser skyldes ifølge sagsøgerne de forhøjede tærskelpriser på majs samt stigningen i produktionsomkostningerne.

19 På grundlag af de af parterne fremlagte statistiske oplysninger og de af dem anførte argumenter er det ikke muligt at antage, at sagsøgerne faktisk har, eller ville have kunnet overvælte byrderne som følge af ophævelsen af restitutionerne på salgspriserne.

20 Heraf følger, at det tab, der bør erstattes sagsøgerne, skal beregnes således, at det svarer til de restitutioner, som ville være blevet udbetalt dem, såfremt anvendelsen af majs til fremstilling af kvældemel til brødfremstilling i perioden fra 1. august 1974 til 19. oktober 1977 havde givet ret til de samme restitutioner som anvendelsen af majs til fremstilling af stivelse.

21 Sagsøgerne har for Domstolen fremlagt en række bilag som bevis dels for de mængder kvældemel, for hvilke der er rejst erstatningskrav, dels for de restitutionsbeløb, som ikke er udbetalt for disse mængder. På sagens nuværende stadium kan Domstolen imidlertid ikke udtale sig om rigtigheden af disse oplysninger. Domstolen skal derfor ved en mellemafgørelse fastlægge de kriterier, den har lagt til grund for sin tilkendelse af erstatning til sagsøgerne, hvorved erstatningens størrelse fastsættes, enten efter aftale mellem parterne, eller såfremt en sådan aftale ikke kommer i stand, af Domstolen.

Vedrørende rentekravet

22 Sagsøgerne har desuden påstået Fællesskabet tilpligtet at svare renter 8 % fra stævningernes forkyndelse.

23 Et krav, som her omhandlet, der er gjort gældende i forbindelse med Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold efter artikel 215, stk. 2, må vurderes på grundlag af de retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som artiklen henviser til. Disse retssystemer anerkender i almindelighed rentekrav. Under hensyntagen til de kriterier, Domstolen har lagt til grund for tabets beregning, opstår forpligtelsen til betaling af renter den dag, nærværende dom afsiges, i det omfang dommen statuerer pligt til erstatning af skaden. Rentesatsen er herved at fastsætte til 6 %.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

før anden afgørelse træffes:

1. **Det europæiske økonomiske Fællesskab tilpligtes at betale**
   1) **Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG, Grossaitingen,**
   2) **Diamalt AG, München,**

   de beløb, som svarer til de produktionsrestitutioner til kvældemel, bestemt til brødfremstilling, som hver af disse virksomheder havde kunnet oppebære, såfremt anvendelsen af majs til produktion af kvældemel i perioden 1. august 1974 — 19. oktober 1977 havde givet ret til samme restitutioner, som anvendelsen af majs til fremstilling af stivelse.
2. **Af de pågældende beløb svares renter 6 % fra datoen for nærværende dom.**
3. **Inden tolv måneder efter domsafsigelsen meddeler parterne Domstolen størrelsen af de efter fælles aftale fastsatte erstatningsbeløb.**
4. **Såfremt en sådan aftale ikke kommer i stand, meddeler parterne inden for samme tidsrum Domstolen deres påstand, opgjort i tal.**
5. **Spørgsmålet om sagens omkostninger udsættes.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. oktober 1979.

A. Van Houtte — Justitssekretær

H. Kutscher — Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. CAPOTORTI
(se sag 238/78, s. 2976)