ARREST VAN HET HOF
VAN 2 DECEMBER 1971[1]

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt tegen Raad van de Europese Gemeenschappen

Zaak 5-71

Samenvatting

1. *Procesvoering — Schadevergoedingsactie — Zelfstandig karakter — Verschil met beroep tot nietigverklaring*
   (EEG-Verdrag, art. 178, art. 215)

2. *Procesvoering — Schadevergoedingsactie — Subsidiaire vordering tot schadevergoeding „op andere wijze" — Niet-ontvankelijkheid*

3. *EEG — Niet-contractuele aansprakelijkheid — Normatieve handeling die beleidskeuzen impliceert — Schade — Schending van een hogere rechtsregel*
   (EEG-Verdrag, art. 215)

1. De schadevergoedingsactie van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag is voorzien als een zelfstandige beroepsweg waaraan binnen het systeem der rechtsmiddelen een bijzondere functie toekomt en toepassingsvoorwaarden zijn gesteld die op zijn specifieke doelstelling zijn afgestemd; deze vordering verschilt van het beroep tot nietigverklaring doordien zij niet strekt tot ongedaanmaking van een bepaalde maatregel, doch tot vergoeding van schade door een instelling veroorzaakt.

2. Een verzoek om toekenning ener niet nader gepreciseerde schadevergoeding is onvoldoende bepaald en moet derhalve niet-ontvankelijk worden geacht.

3. De Gemeenschap kan, gezien artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, waar het een normatieve handeling betreft die bepaalde economische beleidskeuzen impliceert, voor schade dientengevolge aan particulieren opgekomen slechts aansprakelijk worden gesteld, wanneer sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een te hunner bescherming gegeven hogere rechtsregel.

In de zaak 5-71

AKTIEN-ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, gevestigd te Schöppenstedt (Nieder-Sachsen), ten deze vertegenwoordigd door R. Schrader en A. Isensee, onderscheidenlijk voorzitter en vice-voorzitter van de Raad van Beheer, bijgestaan door A. Deringer, C. Tessin, H. Herrmann en J. Sedemund, advocaten bij het

1 — Procestaal: Duits.

Oberlandesgericht te Keulen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Baden, advocaat aldaar, 1, boulevard Prince Henri,

verzoekster,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door E. Wohlfahrt, directeur-generaal van de juridische dienst van de Raad, als gemachtigde, bijgestaan door H. J. Lambers, juridisch adviseur van de Raad, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. Van den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

verweerder,

betreffende betaling van vergoeding krachtens artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag van schade, veroorzaakt door 's Raads verordening nr. 769/68 houdende vaststelling van de maatregelen ter overbrugging van het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen, wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, J. Mertens de Wilmars en H. Kutscher, Kamerpresidenten, A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco (rapporteur) en P. Pescatore, Rechters,

Advocaat-Generaal: K. Roemer
Griffier: A. Van Houtte

het volgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — De feiten en het procesverloop

Overwegende dat de feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

1. Op 1 juli 1968 is de nationale ordening van de suikermarkt in Duitsland vervangen door de „gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker", in het leven geroepen bij 's Raads verordening nr. 1009/67 van 18 december

1967 (PB 1967, nr. 308). In artikel 37, lid 1, dezer verordening wordt bepaald:

„Voor de op 1 juli 1968 in voorraad zijnde hoeveelheden suiker stelt de Raad op voorstel van de Commissie volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag bepalingen vast met betrekking tot de maatregelen die nodig zijn om het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen te overbruggen."

Op grondslag van dit artikel heeft de Raad bij verordening nr. 769/68 van 18 juni 1968 (PB 1968, L 143) de „maatregelen ter overbrugging van het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen" vastgesteld. In artikel 1 dezer verordening wordt het volgende bepaald:

„1. De Lid-Staat waar de op 30 juni 1968 geldende prijs van 100 kilogram witte suiker van de basiskwaliteit die bij de vaststelling ervan in aanmerking is genomen, exclusief belastingen, onverpakt, af-fabriek, geladen op of in een vervoermiddel, lager is dan de interventieprijs voor witte suiker die met ingang van 1 juli 1968 geldt in het gebied van de Gemeenschap met het grootste overschot, houdt een telling van de hoeveelheden witte suiker en de hoeveelheden ruwe suiker, die groter zijn dan 1 000 kilogram per houder en zich op 1 juli 1968 te 0.00 uur op zijn grondgebied in het vrije verkeer bevinden.

2. Op de in lid 1 bedoelde hoeveelheden, de werkvoorraden uitgezonderd, wordt een bedrag geheven dat de prijs van de suiker van de betrokken kwaliteit, die op 30 juni 1968 geldt voor 100 kilogram, exclusief belastingen, onverpakt, af-fabriek, geladen op of in een vervoermiddel, brengt op het niveau van de interventieprijs voor witte suiker c.q. die voor ruwe suiker, welke van toepassing is in het gebied waarin de suiker zich bevindt, . . ."

In artikel 2, lid 1, wordt bepaald:

„De Lid-Staat waar de op 30 juni 1968 geldende prijs van 100 kilogram witte suiker van de basiskwaliteit, die bij de vaststelling ervan in aanmerking is genomen, exclusief belastingen, onverpakt, af-fabriek, geladen op of in een vervoermiddel, hoger is dan de met ingang van 1 juli 1968 in de betrokken Lid-Staat geldende afgeleide interventieprijs als bedoeld in artikel 2, lid 1, sub a) of c), van verordening (EEG) nr. 432/68, verhoogd met het verschil tussen de interventieprijs en de richtprijs, is gemachtigd tot het toekennen van een compensatie voor de hoeveelheden witte suiker en de hoeveelheden ruwe suiker die zich op 1 juli 1968 te 0.00 uur op zijn grondgebied in het vrije verkeer bevinden."

Het bedrag van deze compensatie per 100 kg wordt berekend volgens lid 2 van laatstgenoemd artikel. Voorts wordt in de eerste overweging van de considerans dezer verordening ten aanzien van de vastgestelde overbruggingsmaatregelen overwogen dat „maatregelen slechts noodzakelijk blijken in de gevallen waarin dit verschil niet marginaal is".

Omdat het — volgens voormelde verordening berekende — verschil tussen de oude prijs van witte suiker in Duitsland per 30 juni 1968 en de nieuwe, met ingang van 1 juli 1968, geldende prijs „marginaal" werd geacht, heeft men in de Bondsrepubliek Duitsland noch voor witte suiker noch voor ruwe suiker compensatie toegekend.

Verzoekster, fabrikante van ruwe suiker, betoogt dat de oude prijs van ruwe suiker welke in Duitsland tot 30 juni 1968 in aanmerking moest worden genomen, belangrijk hoger was dan die geldende vanaf 1 juli 1968, zodat van een marginaal verschil tussen beide prijzen niet kon worden gesproken. Zij meent dat de Raad haar door deze regeling schade heeft toegebracht welke haar ingevolge artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag moet worden vergoed.

2. Na zich vergeefs met een verzoek om schadevergoeding tot de Raad te

hebben gewend, heeft verzoekster op 13 februari 1971 het onderhavig beroep ingesteld.
Op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, heeft het Hof besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en partijen vooraf over de ontvankelijkheid van het beroep te horen.
Partijen zijn gehoord ter terechtzitting van 29 juni 1971 en 22 september 1971.
De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 13 juli 1971 en 13 oktober 1971 conclusie genomen.

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekster* heeft geconcludeerd dat het den Hove behage:
„1. verweerder te veroordelen
   a) aan verzoekster een bedrag van 38 852,78 rekeneenheden te betalen;
   b) subsidiair haar de schade, veroorzaakt door verordening nr. 769/68, op andere wijze te vergoeden;
2. verweerder in de kosten van het geding te verwijzen";
dat de *Raad* heeft geconcludeerd dat het den Hove behage:
„het beroep niet-ontvankelijk, subsidiair ongegrond, te verklaren en de kosten ten laste van verzoekster te brengen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Verzoekster betoogt dat de Raad door vaststelling van verordening nr. 769/68 een dienstfout heeft begaan, immers sommige als „Schutznormen" te beschouwen bepalingen van het gemeenschapsrecht heeft miskend. Deze dienstfout is ook aan een „culpa" van de Raad te wijten.
Voorts vordert zij in haar verzoekschrift veroordeling van de Raad om aan haar primair te betalen een bedrag van 48 076,35 rekeneenheden of wel 192 305,38 DM, overeenkomende met de totale winstderving als gevolg van voornoemde fout. Bij repliek heeft zij het gevorderde bedrag teruggebracht tot 38 852,78 rekeneenheden of wel 155 411,13 DM, overeenkomende met het verschil tussen de nieuwe interventieprijs voor ruwe suiker en de prijs waartegen de voorraden in feite zijn afgezet.
Verzoekster voegt hier ter verklaring aan toe dat zij, wel verre van een nieuwe maatstaf aan te leggen, zich ertoe beperkt heeft op de geleden schade de bedragen in mindering te brengen welke zij boven de interventieprijs in feite heeft ontvangen.
Verweerder trekt de ontvankelijkheid van het beroep in twijfel. Met de primaire vordering wordt in werkelijkheid beoogd om met behulp van een schadevordering een compensatie te krijgen waarop verzoekster recht zou hebben gehad indien in de bestreden verordening niet de maatstaven van de Raad, doch die door haar bepleite criteria zouden zijn aangehouden. Bovendien impliceert de gevorderde prestatie niet slechts intrekking van de bestreden regeling, doch ook vervanging door een nieuwe regeling.
Om al deze redenen zou men, het beroep ontvankelijk achtende, enerzijds aan verzoekster, langs de weg van een beroep tot schadevergoeding, een beroepsmogelijkheid bieden welke het Verdrag haar niet geeft, en anderzijds in strijd handelen met het grondbeginsel dat het niet aan het Hof staat rechtstreeks de vervanging van een met het Verdrag strijdige regeling door een bepaalde andere regeling te gelasten.
Na te hebben gewezen op de andere mogelijkheden (artikelen 177 en 184 van het Verdrag) waarvan particulieren desgewenst gebruik kunnen maken om zich op onrechtmatigheid van een verordening te beroepen, wijst verweerder erop dat het in casu niet in zijn bedoeling ligt de ontvankelijkheid van het beroep te betwisten alleen op grond dat een verordening geen aanleiding zou kunnen ge-

ven tot het vorderen van schadevergoeding. Hij wil slechts opkomen tegen de neiging om de door het Verdrag gewilde beperking van het beroepsrecht van particulieren tegen de communautaire verordeningen te ontgaan via een schadeactie, waarmede in feite iets anders wordt beoogd dan het verkrijgen van schadevergoeding.

Verweerder acht voorts de subsidiaire vordering niet ontvankelijk, omdat het onderwerp daarvan niet nader is omschreven en een uiteenzetting der middelen volledig ontbreekt.

Verzoekster antwoordt, dat haar beroep noch op een nieuwe regeling, noch op volledige compensatie van het verschil tussen de oude en nieuwe (interventie) prijs van ruwe suiker is gericht, doch uitsluitend strekt tot vergoeding van de werkelijk geleden schade. Dat de vordering bij repliek tot 38 852,78 rekeneenheden is teruggebracht, bewijst zulks ten duidelijkste.

Na te hebben opgemerkt dat het niet steeds mogelijk is om met behulp van de artikelen 177 of 184 van het Verdrag de beperkingen te verhelpen die in het systeem van het Verdrag aan het beroepsrecht van particulieren worden gesteld, met name wat betreft de mogelijkheid tegen verordeningen op te komen, vestigt verzoekster de aandacht op het gevaar dat iedere latere beperking van dit recht voor de rechtsbescherming van particulieren inhoudt, vooral wanneer men bedenkt:

— dat de parlementaire controle op de Raad onvoldoende is, zodat men op een zo efficiënt mogelijke rechterlijke controle dient te kunnen rekenen;
— dat tal van verordeningen in werkelijkheid niet door de ministers of de permanente vertegenwoordigers, doch door nationale ambtenaren — onbekend aan en niet verantwoordelijk jegens de burgers — worden opgesteld.

Na te hebben gewezen op de wezenlijke verschillen welke er haars inziens bestaan tussen het beroep tot nietigverklaring en het beroep tot schadevergoeding, concludeert verzoekster dat het onjuist ware elke rechtsbescherming te weigeren aan particulieren die geen enkel recht hebben om rechtstreeks in beroep te komen, wanneer zij schade hebben geleden doordat een instelling een dienstfout heeft gemaakt. Zij herinnert aan het beginsel dat een bepaling waarin rechtsbescherming wordt geboden, in geval van twijfel niet in voor de justitiabelen ongunstige zin mag worden uitgelegd.

Verweerder stelt voor repliek, dat verzoekster, door het primair gevorderde bedrag te verminderen tot 38 852,78 rekeneenheden, geen wijziging heeft gebracht in de aard van de door haar verlangde prestatie: voor en na gaat het om betaling van een compensatie, berekend volgens andere criteria dan in de bestreden regeling vermeld. Hij wijst er vervolgens op:

— dat het pleidooi voor uitbreiding van rechtsbescherming wegens onvoldoende parlementaire controle op de Raad schijnt voorbij te gaan aan het onderscheid tussen de taak van de rechter en die van het parlement;
— met betrekking tot het betoog dat talrijke besluiten van de Raad worden opgesteld door nationale ambtenaren, die onbekend zijn aan en niet verantwoordelijk zijn jegens het publiek —: dat zulk een — aan de staten trouwens niet onbekende — praktijk het „rechtsbewustzijn" in de Gemeenschap niet in meerdere mate raakt dan in de staten.

Verweerder merkt ten slotte op, dat het in casu niet gaat om de vraag, of een regel welke op de rechtsbescherming der justitiabelen betrekking heeft, in geval van twijfel in voor hen gunstige zin moet worden uitgelegd, doch om er — via een voor de onderscheiden beroepscategorieën passende definitie — voor te waken, dat de geschillenregeling volgens het Verdrag de nodige samenhang blijft vertonen.

Ten principale

1. De vraag of verordening nr. 769/68 onrechtmatig is

Verzoekster betoogt dat de Raad door vaststelling van verordening nr. 769/68

een dienstfout heeft begaan; de regelen van het gemeenschapsrecht worden door die verordening in meer dan een opzicht geschonden:

a) Schending van artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1009/67

Blijkens dit voorschrift was de Raad *gehouden* alle nodige bepalingen ter overbrugging van het prijsverschil vast te stellen voor de suikervoorraden per 1 juli 1968. Wanneer de oude Duitse prijzen van ruwe suiker, na omrekening, boven de nadien geldende prijzen zouden blijken te liggen, had de Raad dus bepalingen ter overbrugging van dit verschil moeten vaststellen. In plaats van de oplossing van het probleem voor een latere regeling te bewaren, heeft de Raad de kwestie opgelost in die zin, dat de fabrikanten van ruwe suiker zich geen compensatie zien toegekend.

b) Schending van artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag en van het beginsel van gelijke behandeling

De bestreden regeling houdt schending in van artikel 40 en van het beginsel van gelijke behandeling, omdat zij ertoe leidt dat de fabrieken van ruwe suiker in de Lid-Staten — die in ieder geval als soortgelijke ondernemingen zijn te beschouwen — ongelijk worden behandeld. Deze ongelijke behandeling bestaat:

— *in de eerste plaats* in het feit, dat in verordening nr. 769/68 voor de te heffen c.q. te betalen compensatie slechts de verschillen, welke voor *witte suiker* worden geconstateerd, in aanmerking zijn genomen; de definitieve tekst van deze verordening wijkt in zoverre af van de ontwerpen;

— *in de tweede plaats* in het postulaat dat de verhouding tussen de oude en nieuwe prijs van ruwe suiker steeds dezelfde is als die tussen de oude en nieuwe prijs van witte suiker;

— *in de derde plaats* daarin, dat voor de te heffen onderscheidenlijk te betalen compensatie aan uiteenlopende gegevens wordt gerefereerd; in het ene geval aan de *interventieprijs*, in het andere aan de *richtprijs* (of, juister gezegd, aan de afgeleide interventieprijs, verhoogd met het verschil tussen de interventieprijs en de richtprijs); beide compensaties worden derhalve in de betrokken regeling niet op dezelfde wijze behandeld.

Verweerder antwoordt in hoofdzaak als volgt:

a) *Schending van artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1009/67*

In de voormalige Duitse ordening van de suikermarkt waren vaste suikerprijzen voorzien, waaraan de fabrikanten en de handelaren zich hadden te houden, terwijl het prijzenstelsel van de EEG voor deze sector een kader aangeeft, dat voor fabrikanten en handelaren niet bindend is en waarbinnen het werkelijk prijspeil goeddeels van de markt afhankelijk is. Door artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1009/67 is niet uitgemaakt ten aanzien van welke nieuwe prijzen (interventieprijs, afgeleide interventieprijs of richtprijs) de te nemen compenserende maatregelen moesten worden vastgesteld.

Men kon derhalve overwegen om ter vaststelling van de voorwaarden waaronder compensatie moest geschieden uit te gaan van de laagste prijs welke binnen dit kader in aanmerking kwam, te weten de interventieprijs — voor de overgang van landen met lage prijzen naar de nieuwe marktordening — respectievelijk van de hoogste prijs, de richtprijs, voor landen met hoge prijzen. En dit is nu juist geschied in verordening nr. 769/68, artikelen 1 en 2, lid 1.

In dit laatste voorschrift heeft de Raad de compensatievoorwaarden niet alleen voor witte, doch ook voor ruwe suiker vastgesteld. De keuze van het aangehouden criterium kan op grond van verordening nr. 1009/67 niet worden aangevochten, te minder nu in artikel 37 van deze verordening aan de Raad bij de vaststelling der modaliteiten een zekere speelruimte wordt gelaten. Bovendien was, anders dan verzoekster betoogt, de Duitse prijs van ruwe suiker niet lager

dan de in aanmerking te nemen EEG-prijs, zodat de Raad voor dit geval niet gehouden was bijzondere voorschriften te geven. Ten slotte kwam de gewraakte regeling overeen met het voorstel van de Commissie; haar denkbeelden zijn nergens wezenlijk gewijzigd. Verzoeksters argument is trouwens voor de oplossing van het litigieuze probleem irrelevant.

b) Schending van artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag en van het beginsel van gelijke behandeling

— In de gewraakte regeling is er geenszins van uitgegaan, dat de verhouding tussen de oude en de nieuwe prijs van ruwe suiker steeds precies dezelfde is als die tussen de oude en nieuwe prijs van witte suiker. Anderzijds is niet voor betwisting vatbaar, dat de prijs van ruwe suiker daalt met de marge overeenkomende met de verwerking tot witte suiker, en deze marge vertoont van Lid-Staat tot Lid-Staat geen belangrijke verschillen, ook niet wanneer zij forfaitair of bij wege van gemiddelden wordt vastgesteld.

— Bij iedere vergelijking moet van exacte grondslagen worden uitgegaan. Zou men niet de nieuwe richtprijs met de oude prijs van witte suiker en de nieuwe interventieprijs met de oude prijs van ruwe suiker hebben vergeleken, doch — zoals behoort — zowel voor ruwe suiker als voor witte suiker de oude nationale prijs met de hoogste overeenkomstige prijs van het EEG-prijzenkader, dan zou verzoekster moeilijk een enkele Lid-Staat kunnen vinden waar de oude en de nieuwe prijs van ruwe suiker zich omgekeerd zouden verhouden als de oude en nieuwe prijs van witte suiker.

— Dat men de oude prijzen met twee verschillende nieuwe prijzen heeft vergeleken — al naar gelang het om toegekende compensaties dan wel om compenserende heffingen gaat — is het logisch gevolg van de structuur van de gemeenschappelijke marktordening, die een prijzenkader in de plaats heeft gesteld voor het stelsel van vaste prijzen. De Raad heeft geen discriminatie begaan door generlei compensatie te voorzien voor alle oude prijzen die binnen dit kader bleven en zowel voor witte suiker als voor ruwe suiker de „drempel" en het „plafond" in aanmerking te nemen. De voorbeelden welke verzoekster tot staving van haar betoog aanhaalt, zijn trouwens van hypothetische aard en kunnen derhalve geen bewijs van misbruik van bevoegdheid opleveren.

Verzoekster analyseert de structuur van het oude Duitse prijzenstelsel en merkt dan op:

— dat de oude Duitse prijs vergelijkbaar is met de tegenwoordige interventieprijs en niet met de richtprijs;

— dat zij noodzakelijkerwijze verlies moest leiden; juist daarvoor is in artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1009/67 voorzien;

— dat de Raad in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 769/68 zelf heeft erkend dat de interventieprijs, en niet de richtprijs, bij deze compensatie de doorslag geeft;

— dat de ongelijke behandeling in casu daarin bestaat, dat de fabrikanten van ruwe suiker in landen met hoge prijzen zich compensatie zien onthouden doordat bij de berekening wordt uitgegaan van een hogere prijs (de richtprijs) dan die (de interventieprijs) welke dient ter berekening — en bij de toepassing — van de compenserende heffing.

Verweerder merkt op dat, nu het beginsel van de markteconomie in de suikersector wederom ingang moest vinden, aan de fabrieken van ruwe suiker in landen met hoge prijzen geen compensatie kon worden verzekerd, gebaseerd op de „drempel" van het gekozen prijskader. Zulks ware slechts mogelijk geweest wanneer de Raad van den aanvang af iedere afwijking van de werkelijke prijs ten opzichte van de interventieprijs had verboden, dat wil zeggen met een stelsel

van vaste prijzen was blijven werken. Het criterium dat verzoekster bepleit, zou er trouwens toe hebben geleid dat de fabrieken van landen met de ten deze in aanmerking te nemen hoge prijzen tweemaal het verschil tussen de interventieprijs en de marktprijs zouden hebben ontvangen: eerst als deel van de compensatie, daarna in de marktprijs.

2. De vraag of van een dienstfout sprake is

Verzoekster betoogt, dat er bij schending van het gemeenschapsrecht onbetwistbaar sprake is van een dienstfout, met name wanneer het gaat om een bepaling die als „Schutznorm" is te beschouwen. En dit geldt nu juist voor tal van bepalingen van het Verdrag waarin discriminatie wordt verboden.

De dienstfout is in casu te wijten aan een „culpa" van de Raad, die tijdens de voorbereiding van verordening nr. 769/68 bekend was met het probleem van de Duitse suikerfabrieken. Verzoekster betoogt nader, dat er ook causaal verband heeft bestaan tussen deze fout en de door haar geleden schade, want wanneer de Raad aan de Bondsregering de noodzakelijke machtiging zou hebben verleend, had zij die machtiging niet naast zich mogen neerleggen zonder in strijd te komen met bepalingen van het gemeenschapsrecht.

De vordering tot vergoeding van de geleden schade kan bovendien niet afstuiten op het feit dat verordening nr. 769/68 tot heden niet werd vernietigd. Verzoekster wijdt daartoe beschouwingen aan de strekking van 's Hofs arrest van 15 juli 1963, gewezen in de zaak Plaumann & Co. tegen Commissie EEG (schorsing van douanerechten; 25-62, Jurisprudentie 1963, blz. 205).

Na te dien aanzien zijn standpunt te hebben bepaald, antwoordt *verweerder* dat de door verzoekster ingeroepen voorschriften van het gemeenschapsrecht niet zijn geschonden en dat geen enkel ander element van een dienstfout is gesteld; het beroep op een dienstfout is derhalve in casu ongegrond. En bij afwezigheid van een dienstfout kan er evenmin sprake zijn van een door de Raad begane nalatigheid.

Wat het causaal verband der schade betreft: men dient niet te vergeten dat in artikel 2 van verordening nr. 769/68 de betrokken Staten slechts worden gemachtigd tot toekenning van compensatie. Eventuele schade had ook kunnen ontstaan wanneer de Bondsrepubliek wel een machtiging tot toekenning van de litigieuze compensatie zou hebben verkregen, doch daarvan geen gebruik zou hebben gemaakt.

Ten slotte heeft verweerder, na erop te hebben gewezen dat reeds op grond van verzoeksters gegevens kan worden vastgesteld dat een groot deel van de opgegeven voorraad op 30 juni 1968 niet meer uit ruwe suiker bestond, ten aanzien van het bedrag van de gestelde schade als haar oordeel uitgesproken dat eventueel een deskundigenrapport ware in te winnen waaruit kan blijken of de schade werkelijk is geleden en of de schade door maatregelen van de belanghebbende geheel of gedeeltelijk had kunnen worden vermeden.

Verzoekster wijst erop dat mogelijke speculaties van de Raad op dit punt voor de oplossing van het geschil van geen belang zijn; een deskundigenbericht als door verweerder bedoeld acht zij zinloos, doch zij ducht het niet. Wat betreft de gedragslijn welke de Duitse Regering zou hebben gevolgd wanneer zij een machtiging zou hebben ontvangen, verwijst zij naar de verklaringen van de twee ministers die destijds politiek verantwoordelijk waren.

3. De gestelde schade

Verzoekster betoogt dat de gewraakte regeling een waardevermindering van 2,62 DM per 100 kg meebrengt.

Verweerder is daarentegen van mening, dat deze regeling tot een positief verschil tussen de oude en nieuwe prijs van ruwe suiker van 2,69 DM leidt.

Het meningsverschil tussen partijen betreft hoofdzakelijk de navolgende punten:

a) het oude Duitse prijsniveau voor witte suiker, aan de hand waarvan de

oude prijs van ruwe suiker kan worden vastgesteld (96,75 DM volgens verzoekster, 96,25 DM volgens verweerder);

b) de verpakkingskosten, die ter berekening van de oude *netto*prijs van ruwe suiker op de oude prijs van witte suiker in mindering moeten worden gebracht (0,67 DM volgens verzoekster, 1 DM volgens verweerder).

Door hun onenigheid op dit punt komen beide partijen tot een verschillende *oude nettoprijs voor ruwe suiker* (voor een waarde van 100 kg witte suiker: 83,06 DM volgens verzoekster en 82,23 DM volgens verweerder); bovendien heeft men in beide gevallen een verschillende vergelijkingsmaatstaf gehanteerd. De Raad vergelijkt met de nieuwe *richt*prijs, verzoekster met de nieuwe *interventie*prijs.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de firma „Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt" bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie op 13 februari 1971, het Hof krachtens artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag heeft verzocht de Raad te veroordelen tot vergoeding van schade, haar opgekomen door 's Raads verordening nr. 769/68 van 18 juni 1968 (PB 1968, L 143) houdende vaststelling van de maatregelen tot overbrugging van het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen;

dat zij primair van de Raad betaling verlangt van 38 852,78 rekeneenheden of wel 155 411,13 DM, overeenkomende met de inkomstenderving die zij — gezien de oude Duitse ruwe-suikerprijs — zou hebben geleden;

dat zij zich de geleden schade subsidiair op andere wijze wenst te zien vergoed;

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

2 Overwegende dat de Raad de ontvankelijkheid van het beroep in de eerste plaats betwist op grond dat het in werkelijkheid niet zou strekken tot vergoeding van een door zijn schuld veroorzaakte schade, doch tot ongedaanmaking van de rechtsgevolgen der bestreden handeling;

dat wanneer het beroep ontvankelijk zou worden geacht, inbreuk zou worden gemaakt op het beroepssysteem van het Verdrag, met name op artikel 173, tweede alinea, volgens hetwelk particulieren niet bevoegd zijn beroep tot nietigverklaring van verordeningen in te stellen;

3 Overwegende dat de schadevordering van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag, voorzien is als een zelfstandige beroepsweg, waaraan binnen het systeem der rechtsmiddelen een bijzondere functie toekomt en toepassingsvoorwaarden zijn gesteld die op zijn specifieke doelstelling zijn afgestemd;

dat deze vordering van het beroep tot nietigverklaring verschilt doordien zij niet strekt tot ongedaanmaking van een bepaalde maatregel, doch tot vergoeding van schade door een instelling bij de vervulling van haar taak veroorzaakt;

4 Overwegende dat de Raad voorts de niet-ontvankelijkheid inroept van de hoofdvordering, die zijns inziens de vervanging impliceert van de litigieuze regeling door een nieuwe regeling overeenkomstig de voor verzoekster aangegeven criteria, welke vervanging het Hof niet mag gelasten;

5 Overwegende dat met de hoofdvordering alleen toekenning van schadevergoeding is beoogd, dat wil zeggen een uitkering die is bestemd om alleen ten aanzien van verzoekster te werken;

dat de grief derhalve moet worden verworpen;

6 Overwegende dat verweerder voorts betoogt dat het Hof, voor zover de schadevordering mocht worden toegewezen, ter bepaling van het bedrag der litigieuze schade de criteria zal hebben vast te stellen volgens welke de prijscompensatie had moeten geschieden en daarmede zou treden in 's Raads discretionaire regelgevende bevoegdheid;

7 Overwegende dat vaststelling van de criteria ter berekening van de litigieuze compensatie niet de ontvankelijkheid, doch de zaak ten principale raakt;

8 Overwegende dat verweerder ten slotte de exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt ten aanzien van de subsidiaire vordering, omdat het onderwerp daarvan niet nader is omschreven en een uiteenzetting der middelen volledig ontbreekt;

9 dat een verzoek om toekenning ener niet nader gepreciseerde schadevergoeding inderdaad onvoldoende bepaald is en derhalve niet-ontvankelijk moet worden geacht;

10 Overwegende dat het verzoek derhalve alleen wat de primaire vordering betreft kan worden ontvangen;

Ten principale

11 Overwegende dat de in casu ingeroepen niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap tenminste onrechtmatigheid van de beweerde schadeveroorzakende handeling veronderstelt;

dat de Gemeenschap, gezien artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, waar het een normatieve handeling betreft die bepaalde economische beleidskeuzen impliceert, als voormeld voor schade dientengevolge aan particulieren opgekomen slechts aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een te hunner bescherming gegeven hogere rechtsregel;

dat het Hof derhalve in dit geding allereerst zal moeten nagaan, of van zodanige schending sprake is;

12 Overwegende dat in verordening nr. 769/68 — vastgesteld krachtens artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1009/67, waarin aan de Raad wordt opgedragen bepalingen vast te stellen met betrekking tot de maatregelen die nodig zijn om het verschil tussen de nationale suikerprijzen en de met ingang van 1 juli 1968 geldende prijzen te overbruggen — de Lid-Staat waar de prijs van witte suiker hoger is dan de richtprijs wordt gemachtigd een compensatie toe te kennen voor de hoeveelheden witte suiker en ruwe suiker die zich op 1 juli 1968 te 0,00 uur op zijn grondgebied in het vrije verkeer bevonden;

dat verzoekster er op wijst, dat in deze verordening voor de Lid-Staten met lage prijzen betaling van een heffing over de suikervoorraden alleen voorzien is voor het geval dat de oude prijzen lager waren dan de met ingang van 1 juli 1968 geldende interventieprijs, ten betoge dat de verordening, door voor het recht op compensatie van suikerproducenten gevestigd in een Lid-Staat met hoge prijzen andere maatstaven aan te leggen, schending inhoudt van artikel 40, lid 3, laatste alinea, van het Verdrag, volgens hetwelk het gemeenschappelijk prijsbeleid op gemeenschappelijke criteria en eenvormige berekeningswijzen moet berusten;

13 Overwegende dat bedoeld verschil geen discriminatie inhoudt, omdat het de consequentie is van de nieuwe gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt die niet een enkele vaste prijs kent, doch door het instellen van een hogere en een lagere prijs een prijzenkader geeft waarbinnen het peil der werkelijke prijzen door de marktontwikkeling wordt bepaald;

dat een overgangsregeling derhalve niet onjuist mag worden geacht omdat daarin een heffing alleen werd opgelegd wanneer de vroegere prijzen nog beneden de marge van de nieuwe prijzen lagen en compensatie alleen bij

boven deze marge gelegen prijzen werd toegestaan, zulks op grond van de overweging dat ten aanzien van oude prijzen die reeds binnen dit kader vielen de marktmechanismen behoorden te werken;

14 Overwegende voorts dat de Raad, gezien de bijzonderheden van de per 1 juli 1968 ingevoerde regeling, door vaststelling van verordening nr. 769/68 heeft voldaan aan artikel 37 van verordening nr. 1009/67;

15 Overwegende dat eveneens moet worden verworpen verzoeksters stelling, dat door verordening nr. 769/68 artikel 40 van het Verdrag zou zijn geschonden, omdat de wijze van berekening der te betalen c.q. te heffen compenserende bedragen voor de ruwe-suikervoorraden van die voor witte suiker was afgeleid, hetgeen haars inziens tot ongelijke behandeling van de fabrikanten van ruwe suiker kan leiden;

dat verzoekster weliswaar aan de hand van hypothetische gevallen betoogt, dat de gekozen berekeningswijzen voor de fabrikanten van ruwe suiker niet noodzakelijkerwijze tot eenvormige resultaten leiden, doch niet heeft aangetoond dat zulks op 1 juli 1968 het geval had kunnen zijn;

16 Overwegende dat verzoeksters aansprakelijkheidsactie aan voormelde prealabele voorwaarde niet voldoet en mitsdien moet worden afgewezen;

Ten aanzien van de kosten

17 Overwegende dat volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen;

dat verzoekster in het ongelijk is gesteld;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 40, 173, 215, tweede alinea;
Gelet op 's Raads verordening nr. 1009/67 van 18 december 1967, met name artikel 37, lid 1;
Gelet op 's Raads verordening nr. 769/68 van 18 juni 1968;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **verklaart het beroep ongegrond;**
2. **verwijst verzoekster in de kosten van het geding.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op twee december negentienhonderdeenenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 13 JULI 1971 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Over de feiten in de onderhavige zaak zou ik het volgende willen opmerken.
In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd bij 's Raads verordening nr. 1009/67 van 18 december 1967 (Publikatieblad nr. 308, blz. 1) een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker totstandgebracht. Zij wordt gekenmerkt door een prijsregeling met behulp waarvan aan de landbouwbevolking (in casu: de suikerbieten- en suikerrietproducenten) een redelijk inkomen moet worden verzekerd. Evenals andere marktordeningen kent zij een kader voor de vorming van de marktprij-

1 — Vertaald uit het Duits.