DOMSTOLENS DOM
AF 31. MARTS 1977 [1]

Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac og andre mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Forenede sager 54 til 60/76

Sammendrag

EØF — ansvar uden for kontraktsforhold — generel retsakt, som indebærer en økonomisk-politisk foranstaltning
(EØF-traktatens artikel 215, stk. 2)

En retsakt af generel karakter, som indebærer en økonomisk-politisk foranstaltning, kan kun påføre Fællesskabet ansvar i henhold til bestemmelserne i artikel 215, stk. 2, dersom der foreligger en alvorlig overtrædelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

I de forenede sager:

1) 54/76: COMPAGNIE INDUSTRIELLE ET AGRICOLE DU COMTÉ DE LOHEAC, med hovedsæde i Sainte-Rose (Guadeloupe), repræsenteret af direktør C. Simonet,

2) 55/76: COMPAGNIE SUCRIÈRE ET RHUMIÈRE DE LA MARTINIQUE, med hovedsæde i Galion-Trinité (Martinique), repræsenteret af generaldirektør de Laguarigur,

3) 56/76: SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE DE SUCRERIE, med hovedsæde i Paris 8°, repræsenteret af generaldirektør de la Rochefoucauld,

4) 57/76: DISTILLERIE SUCRERIE GROSSE-MONTAGNE, med hovedsæde i Lamentin (Guadeloupe), repræsenteret af direktør C. Simonet,

5) 58/76: SOCIÉTÉ SUCRIÈRE DE LA GRANDE TERRE, med hovedsæde i Gardel-Le-Moule (Guadeloupe), repræsenteret af generaldirektør A. Huygues-Despointes,

6) 59/76: SOCIÉTÉ DES USINES DE BEAUPORT, med hovedsæde i Bordeaux, repræsenteret af generaldirektør Ardant,

1 — Processprog: Fransk.

7) 60/76: SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION SUCRIÈRE DE MARIE-GALANTE med hovedsæde i Pointe-à-Pitre (Guadeloupe), repræsenteret af generaldirektør Huygues-Despointes,

alle bistået af advokaterne Dominique Voillemot og Xavier de Roux, Cour d'appel de Paris, 26, Cours Albert 1er – 75008 Paris, og med valgt bopæl i Luxembourg hos advokat Georges Reuter, 1, Avenue de l'Arsenal

sagsøgere,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Daniel Vignes, direktør for den juridiske tjeneste, og Félix Van Craeyenest, medlem af denne tjeneste, som befuldmægtigede, med valgt bopæl i Luxembourg hos J. N. Van den Houten, direktør for den juridiske tjeneste ved Den europæiske Investeringsbank, 2, Place de Metz,

og

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af dens juridiske rådgiver Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, bistået af Jaques Delmoly, medlem af den juridiske tjeneste, og med valgt bopæl hos Kommissionens juridiske rådgiver Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet,

sagsøgte,

angående et krav om skadeserstatning i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 for skade, som angiveligt er lidt i sukkerproduktionsårene fra 1971 til 1975 på grund af forskydningen, i forhold til høstperioden på Guadeloupe og Martinique, af fællesskabsmyndighedernes fastsættelse af interventionsprisen for sukker,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

De sagsøgende virksomheder er sukkerproducenter på Guadeloupe og Martinique. Medens høst- og salgsperioden for sukker på Fællesskabets europæiske territorium ligger mellem 1. juli og 1. januar, foregår sukkerhøsten på de nævnte øer mellem 1. januar og 1. juli. Indtil slutningen af 1974 tog fællesskabsordningen ikke hensyn til dette særlige forhold, idet priserne først trådte i kraft den 1. juli, således at producenterne på øerne først nød godt heraf i løbet af maj måned, dvs. i det følgende kalenderår.

Rådet for De europæiske Fællesskaber vedtog den 19. december 1974 forordning nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359 af 31. 12. 1974; org. ref. JO CE L 359 af 31. 12. 1974); denne nye forordning, der afløste Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967, i hvis gyldighedsperiode den ovenfor beskrevne situation havde kunnet opstå, bestemmer i sin artikel 3, stk. 6, andet afsnit, at:

»For de franske departementer Guadeloupe og Martinique skal de afledte priser, der er fastsat for disse departementer for et bestemt sukkerproduktionsår, anvendes på det kvantum sukker, som produceres der i løbet af det kalenderår i hvilket det pågældende sukkerproduktionsår begynder«.

Den 29. juni 1976 indgav de sagsøgende virksomheder søgsmål med henblik på at få Rådet og Kommissionen dømt til in solidum at betale erstatning for de angiveligt lidte skader i sukkerproduktionsårene 1971/72, 1972/73, 1973/74 og 1974/75 i forhold til forskellen mellem de priser, som opnåedes i forordning nr. 1009/69's og de følgende forordningers gyldighedsperiode, og de priser, som de kunne have opnået efter det system, som trådte i kraft fra og med forordning nr. 3330/74.

Retsforhandlingerne er forløbet uden incidenspunkter. Ved kendelse af 19. juli har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten besluttet af forene sagerne 54-60/76 med henblik på retsforhandlingerne og dommen.

Ved beslutning af 14. december 1976 har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten besluttet at åbne de mundtlige forhandlinger uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Alle sagsøgerne har nedlagt følgende påstand:

»Deres søgsmål om erstatning uden for kontraktsforhold antages til realitetsbehandling, og Rådet og Kommissionen dømmes til, i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, at erstatte de tab, der er tilføjet den ved Rådets forordning (EØF) nr. 1009/67, som er vedtaget på forslag af Kommissionen den 18. december 1967 og omhandler en fælles markedsordning for sukker, såvel som ved en række senere forordninger,«

og solidarisk at betale beløb i alt:
— 671 536 franske francs (i sag 54/76)
— 395 234 franske francs (i sag 55/76)

— 7 992 279 franske francs (i sag 56/76)
— 2 037 895 franske francs (i sag 57/76)
— 3 606 000 franske francs (i sag 58/76)
— 3 783 000 franske francs (i sag 59/76)
— 2 639 000 franske francs (i sag 60/76)

»som hovedstol og med renter på 8 % fra 1. juli 1971 til 1. juli 1976 (hvilke påløber indtil Domstolens afsigelse af dommen) for de tab, som sagsøger har lidt i løbet af produktionsårene 1971/72, 1972/73, 1973/74 og 1974/75«.

I øvrigt har sagsøgerne i forbindelse med deres indlæg udtrykt sig således:

»at det, med forbehold af alle andre søgsmålsgrunde, kendes for ret, at den før forordning nr. 3330/74 gældende fællesskabsordning var klart ulovlig, at den i øvrigt udgjorde en fejl fra fællesskabsinstitutionernes side, og at den har forvoldt dem et usædvanligt, specielt og direkte tab«.

I sit svarskrift har *Kommissionen* nedlagt følgende påstand:

— »frifindelse;
— sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne«.

I sit svarskrift har *Rådet* nedlagt følgende påstand:

»alle sagsøgernes påstande erklæres uholdbare, sagsøgte frifindes, og sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne«.

Sagsøgerne har i deres replik fastholdt deres påstande.

I sin duplik har Kommissionen fastholdt sin påstand om frifindelse, medens *Rådet* har nedlagt påstand om »afvisning og i hvert fald frifindelse, og at sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne«.

III — Sammenfatning af parternes søgsmålsgrunde, anbringender og indsigelser under skriftvekslingen

Sagsøgerne har fremstillet sagens faktiske omstændigheder og gjort opmærksom på, at de indtil vedtagelsen af forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974, som beviser, at Rådet er blevet klar over, at den tidligere ordning var skadelig for dem, har lidt et tab i hvert af de produktionsår, for hvilke der blev registreret en prisændring for sukker i forhold til det foregående produktionsår, dvs. fra produktionsåret 1971/72.

Den før forordning nr. 3330/74 gældende ordning var klart ulovlig og udgjorde en fejl, som medførte en usædvanlig, speciel og direkte skade.

Ulovligheden skyldtes en klar overtrædelse af højere retsregler og især af princippet om beskyttelse af de retsundergivnes normalt berettigede forventning om, at traktatens og den afledte retsregler anvendes korrekt; de principper, som her skulle overholdes, er fastsat i forordning nr. 1009/67, ved EØF-traktatens artikel 39, som opregner målene for den fælles landbrugspolitik, og EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, der forbyder enhver forskelsbehandling mellem Fællesskabets producenter og forbrugere; mere nøjagtigt har øernes sukkerproducenter ikke kunnet opnå »en rimelig indtægt,« hvilket har bevirket en forskelsbehandling i forhold til sukkerproducenterne på Fællesskabets europæiske territorium.

Denne diskriminerende og ulovlige ordning udgør i øvrigt en fejl, da fællesskabsinstitutionerne ikke har taget hensyn til interesserne hos øernes sukkerproducenter ved ikke i tilstrækkeligt omfang at tage de særlige geografiske forhold for Guadeloupe og Martinique i betragtning; institutionerne har i øvrigt indrømmet denne fejl ved med forsinkelse at udstede forordning nr. 3330/74.

Endelig er der tale om et specielt og direkte tab, i betragtning af, at de pågældende virksomheder »var af et begrænset antal og geografisk bestemmelige;« tabet har en usædvanlig karakter på grund af sin størrelse og savnet af enhver begrundelse i den offentlige orden eller den generelle økonomiske interesse.

Sagsøgerne anvender en metode for beregningen af deres tab, hvorved de priser, som opnåedes under den efter deres opfattelse ulovlige ordning, sammenholdes med de priser, som de ville kunne have opnået i medfør af en ordning svarende til forordning nr. 3330/74. Da der ikke er nogen forskel mellem priserne i produktionsårene 1968/69 og 1969/70, er der ikke lidt noget tab. Derimod har sagsøgerne beregnet deres tab i produktionsårene 1970 til 1974 ud fra forskellen mellem ovennævnte priser og i henhold til en beregningsmetode, som er nærmere beskrevet i en fortegnelse, der er bilagt stævningerne.

Kommissionen påberåber sig i sit svarskrift først og fremmest en faktisk vildfarelse hos sagsøgerne, idet de forveksler begreberne produktionsår og kalenderår og glemmer, at det europæiske sukkerproduktionsår løber over to kalenderår; imidlertid drager sagsøgerne heraf den selvmodsigende slutning, at øernes producenter »i året for deres produktion kun opnår det foregående års markedspriser«.

Kommissionen gennemgår successivt de tre »søgsmålsgrunde«, som sagsøgerne fremfører til støtte for deres påstand om erstatning i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2.

Hvad angår den påberåbte ulovlighed af Rådets forordning nr. 1009/67 bestrider Kommissionen ikke, at denne søgsmålsgrund kan antages til realitetsbehandling inden for rammerne af ansvaret uden for kontraktsforhold, idet den dog »høfligst« gør opmærksom på, at motivationen for søgsmålsgrunden ikke synes at svare til retstilstanden. Derimod er Kommissionen noget i tvivl om, hvorvidt »argumentet« om beskyttelsen af den berettigede forventning kan realitetsbehandles, når henses til procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c, som fortolket i dommen af 28. april 1971 i sag 4/69 Lütticke (Recueil 1971, s. 325), som kræver at der tilvejebringes alle oplysninger, der er nødvendige for at vurdere søgsmålsgrundenes retlige betydning. Ifølge generaladvokat Trabucchi (forslag til afgørelse i de forenede sager 95 til 98/74, 15 og 100/75, Sml. 1975, s. 1644) er det en »subjektiv tilstand«, der illustrerer retssikkerhedsprincippet, som skal bedømmes fra tilfælde til tilfælde først og fremmest som begrundelse for at opretholde en eksisterende retlig situation eller for at anmode om overgangsforanstaltninger til undgåelse af tab, som kan opstå som følge af dispositioner, der er iværksat under en ændret eller ophævet ordning. Sagsøgerne kræver imidlertid, at en ny ordning anvendes med tilbagevirkende kraft på dispositioner, der er foretaget i den tidligere ordnings gyldighedsperiode.

I øvrigt ville den af sagsøgerne påberåbte »berettigede forventning betyde sikring af en rimelig indtægt, hvilket ikke svarer til princippets nationale eller fællesskabsretlige rækkevidde. Er den »rimelige indtægt« i øvrigt som sådan en højere retsregel til beskyttelse af private? Traktatens artikel 39 nævner landbrugsbefolkningens levestandard og hentyder ikke til selve indtægten, der er et snævrere og mere teknisk begreb, som det er væsentligt og tilstrækkeligt at fastsætte rimeligt.

Argumentet angående forskelsbehandlingen bør undersøges under hensyntagen til de faktiske omstændigheder og især til beregningsmåden for interventionspriserne for øernes sukker. Disse priser afledes af den for Italien fastsatte afledte interventionspris med fradrag af omkostningerne svarende til transporten; denne først foretagne beregning på grundlag af værdien af det hvide sukker korrigeres for at kunne anvendes skønsmæssigt på sådant råsukker fra øerne, som antages at have en udbyttesats på 92 %. Alt viser, at beregningsmåden er gunstig for øernes producenter, idet den går ud fra den pris, der er fastsat for Italien, som er et underskudsområde for sukker, og hele tiden har bevirket en højere interventionspris end i resten af Fællesskabet. Efter at have mindet herom understreger Kommissionen dels, at sagsøgerne grundet forskydningen mellem kalenderår og sukkerproduktionsår for så vidt angår en stor del af

deres sukker, som raffineres til sidst, kan nyde godt af den mulige tendens til progressiv tilpasning af den europæiske markedspris for sukker til den nye fællesskabspris, der skal gælde fra den første juli, og dels, at sagsøgerne aldrig har anmodet om intervention for deres sukker og befandt sig i en tilstand af aftalefrihed, således at prisen for en stor del fastsættes i et samspil mellem udbud og efterspørgsel. Den generelle hentydning til en mulig forskelsbehandling kan således ikke stå for en nærmere undersøgelse.

Hvad angår den fejl, som ifølge sagsøgerne består i enten ikke at have taget hensyn til de særlige geografiske forhold eller at have gjort dette for sent ved forordning nr. 3330/74, henviser Kommissionen til sin argumentation vedrørende lovligheden. Den understreger i øvrigt, at den til trods for, at den ikke selv har foreslået Rådet at vedtage forordning nr. 3330/74, forsvarer dennes lovlighed i betragtning af den vide skønsbeføjelse ved iværksættelsen af traktatens artikel 39 og den skyldige hensyntagen til nye målsætninger på dette område. Dersom der endelig skulle være krænket en retsregel, er denne krænkelse ikke blevet nærmere beskrevet, og påberåbelsen af den er ikke tilstrækkeligt klar.

Vedrørende skaden hævder Kommissionen, at sagsøgerne i øvrigt uden særlig skelnen udelukkende benytter fransk forvaltningsrets kriterier. Det påberåbte tab, som skulle skyldes den eksisterende prisforskel mellem to successive produktionsår, svarer ikke til en skade i artikel 215's forstand; for det første var der ikke tale om et tab men ganske enkelt om en svigtende indtægt, et simpelt tilfælde af »lucrum cessans« og ikke af »damnun emergens«; desuden var der ingen direkte og bestemt årsagsforbindelse mellem det mulige tab og de kritiserede fællesskabsakter, idet sagsøgerne havde solgt deres sukker ikke til intervention med penge, som hidrørte fra garantiafdelingen af EUGFL, men ad de sædvanlige handelsveje, som det fremgår af kontrakterne i sagens akter, og tilsyneladende almindeligvis over interventionsprisen, hvilket er normalt i betragtning af, at denne pris, selv om den undertiden tjener som sammenligningsgrundlag, er en mindstepris.

I sit svarskrift genkalder *Rådet* for De europæiske Fællesskaber sagens faktiske omstændigheder, idet det samtidig ligesom Kommissionen fastholder, at sagsøgerne ikke har anmodet om intervention for deres sukker men har leveret hele deres mellem februar og juli disponible høst til moderlandets raffinører ved frit forhandlede kontrakter – den opnåede pris overstiger interventionsprisen med 0,8 % – og siden den 1. juli til en pris, der blev fastsat under henvisning til interventionsprisen for det nye produktionsår.

Rådet fremhæver først og fremmest den manglende årgangssammenhæng mellem ordningen og den påståede skade, som er beregnet på en alt for enkel måde efter en regel, hvorefter forskellen mellem det, som sagsøgerne har modtaget, og det, som de ville have modtaget, dersom de havde fået betaling efter systemet i forordning nr. 3330/74, kan konstateres for de fire omhandlede produktionsår. Rådet understreger, at kontrakterne er indgået frit på grundlag af priser, som adskiller sig fra og overstiger interventionsprisen, med eventuel mulighed for delvis anvendelse af priserne for det påfølgende produktionsår. Den manglende årsagssammenhæng skulle være nok til, at sagsøgte må frifindes.

Efter at have mindet om, at det, som blev indholdet af artikel 3, stk. 6, andet afsnit i forordning nr. 3330/74, ikke forekom i Kommissionens forslag og er blevet tilføjet af Rådet selv, går Rådet over til at undersøge sagsøgernes tre søgsmålsgrunde.

Den første søgsmålsgrund, som ved første øjekast snarere nærmer sig et krav om annullation og af den grund burde afvises som for sent fremsat og indgivet af private mod en generel retsakt (hvilket måtte konstateres, dersom annullationen

virkelig var tilsigtet), kunne imidlertid betragtes som et forsøg på at påvise en »åbenlys krænkelse af højere retsregler« forstået som i Domstolens retspraksis om ansvaret for økonomisk-politiske handlinger. Den første del af denne søgsmålsgrund angår krænkelsen af den berettigede forventning om en rimelig indtægt; imidlertid kan den berettigede forventning ifølge Domstolens praksis kun påberåbes i tilfælde af pludselig ændring af fællesskabsordningen eller forgæves opfordring fra administrationen til en sådan. I øvrigt svarer retten til en rimelig indtægt hverken til kriteriet om de berettigede forventninger eller til kriteriet om en højere retsregel, som beskytter private. Dels tilsigter benyttelsen på dette punkt af artikel 39, stk. 1, litra b i virkeligheden at give en simpel orientering, som institutionerne skal bringe i overensstemmelse med andre (5/67, Beus; 56 til 60/70, Kampffmeyer; 63 til 69/72, Werhahn; 5/73, Balkan); dels nævner traktaten faktisk landbrugsbefolkningens »levestandard«, hvilket er noget helt andet. Et andet vigtigt punkt er, at der med stævningerne søges opnået en forsikring mod følgerne af kursfaldet, med hensyn til hvis svingninger Domstolen har erkendt, at der aldrig helt kan kompenseres herfor (43/72, Merkur; 7/76, Irca; 5/73, Balkan; 9 og 11/71, Compagnie d'Approvisionnement); hvad er det tilsvarende generelle princip, som er fælles for medlemsstaternes retsordener? Her stemmer forskellen i behandling mellem det kontinentale Europas og øernes producenter i øvrigt overens med en forskel, som skyldes blot to måneders kursfald. Endelig gentager Rådet Kommissionens argument vedrørende det forhold, at sagsøgerne ikke har anmodet om intervention, og at det således ikke er dette system der, selv om dets pris mere eller mindre har tjent som sammenligningsgrundlag, kan påberåbes som en krænkelse af en højere retsregel.

Vedrørende anden del af den første søgsmålsgrund om forskelsbehandling mellem øernes og det kontinentale Europas sukkerfabrikker kunne der på grundlag af en række kriterier (hvor mange måneder med kursfald, som skal hengå; eventuelle udligningsforanstaltninger; størrelsen af den afledte interventionspris; den kontraktlige ramme for sukkersalgsfremstødene) rejses tvivl om, hvorvidt den angiveligt skete forskelsbehandling opfylder Domstolens krav på området (43/72, Merkur; 9 og 11/71, Compagnie d'Approvisionnement).

Den anden søgsmålsgrund om den fejl, der hævdes at være erkendt ved den forsinkede udstedelse af forordning nr. 3330/74, er næppe særlig vægtig og ikke holdbar over for Domstolens praksis, som ved sanktioneringen af institutionernes normative virksomhed forkaster begrebet fejl til fordel for begrebet åbenlys krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Den tredje søgsmålsgrund om det usædvanlige, specielle og direkte tab opfylder ikke de af Domstolen opstillede kriterier på området; i øvrigt er et eventuelt lidt tab inden for rammerne af handelskontrakter, der afviger fra den i ordningen foreskrevne intervention, ikke direkte; endelig kan kursfaldet ikke være årsag til et specielt og usædvanligt tab.

Sagsøgerne uddyber i deres replik de i stævningen fremsatte argumenter og besvarer på bestemte punkter de i svarskriftet uddybede argumenter:

— den pris, som opnåedes ved salget af deres produktion, svarer godt nok til de for det tilsvarende produktionsår fastsatte priser, men er oppebåret for sent
— de sagsøgtes argument angående de i frit forhandlede kontrakter opnåede priser ignorerer det virkelige formål med interventionsprisen, som er at sætte en mindstepris, hvorefter markedsprisen retter sig i perioder med tilstrækkelig eller overskydende produktion; de under forhandlingerne fremlagte kontrakter viser, at salget skete til interventionsprisen; for de kontrakters vedkommende, hvorved der er opnået en højere pris, kræver

sagsøgerne ingen erstatning men gør opmærksom på, at der enten er tale om lokale kontrakter, som svarer til 8 % af deres samlede produktion, og hvis pris — der ligger lidt over interventionsprisen — er fastsat ved præfekturanordning på grund af grossisternes stedlige indflydelse som forhandlere og særlige salgsbetingelse, eller om kontrakter, der er indgået med europæiske raffinører i Fællesskabet til en pris, der undertiden er forhøjet effektivt med 0,8 % i forhold til interventionsprisen, men bestemmer, at leveringen af varen skal ske i havne, hvor svindene (tabene) er store og reducerer den virkelige pris, så den svarer til interventionsprisen.

Sagsøgerne bemærker med hensyn til argumentet om tilpasningen til Fællesskabets fordelagtigste pris, dvs. den italienske, at man må sørge for at sammenligne sammenlignelige størrelser: de af Fællesskabet selv fastsatte afledte interventionspriser tager hensyn til forskellige økonomiske realiteter og er altid for de oversøiske departementer lavere end de europæiske priser; i øvrigt sammenligner Kommissionen forskelligartede priser nemlig priserne fra fabrik for den nordlige del af Fællesskabet og fob — priserne for de oversøiske departementer, hvilke sidste priser indbefatter transportomkostningerne til kaj og lastningsomkostninger

— det argument, hvorefter salget af øernes sukker altid er sket i en gunstig periode, medens den nye fastsatte pris har tendens til at stige, støder mod det forhold, at det efter sagsøgernes erfaring aldrig er lykkedes at sælge til en anden pris end den tidligere interventionspris; dersom argumentationen var holdbar, ses det ikke, hvorfor den udøvende myndighed har udstedt forordning nr. 3330/74; endelig ville et salg, som fandt sted senere i produktionsåret, have gjort en opbevaring nødvendig, som er særlig kostbar i et cyklonområde.

Sagsøgerne understreger med hensyn til princippet om respekten for den berettigede forventning, at der i de tilfælde, hvor Domstolen, som påpeget af Rådet, har anvendt det, aldrig er gået ud fra antagelsen af en helt oprindelig situation. Her bør der faktisk henvises til generaladvokat Trabucchi, som taler om subjektivt grundlag og bedømmelse fra tilfælde til tilfælde.

Påberåbelsen af det fundamentale princip i artikel 39, som udtrykker den berettigede forventning, gentages til stadighed i bemærkningerne til de kritiserede forordninger. I øvrigt udgør landbrugsbefolkningens rimelige levestandard (og tillige visse »indtægtsgarantier«) et grundlæggende princip i den fælles landbrugspolitik som præciseret af Domstolen i dommene 9 og 11/71 (Recueil 1972, s. 391), 43/72 (Sml. 1973, s. 1055) og 14/74 (Sml. 1974, s. 909); der er altså tale om et fortrinsberettiget og fundamentalt mål. Der søges ikke herved garanti mod valutariske svingninger men tilpasning til en rimelig levestandard, hvad de udøvende myndigheder selv har anerkendt som nødvendigt i deres successive ordninger.

Sagsøgerne insisterer ligeledes på overholdelse af det lighedsprincip, som er fælles for medlemsstaternes ret. I Frankrig har statsrådet således tilsidesat økonomiske forordninger under hensyn til dette lighedsprincip (Ansar-dommen, 29. oktober 1949, Recueil Le Bon 433, dommen Soc. Ciments français, 22. marts 1950, Recueil Le Bon 175), undtagen når den almene interesse går forud for enhver særlig betragtning; her beviser imidlertid vedtagelsen af forordning nr. 3330/74, at dette ikke er tilfældet, som det i øvrigt altid burde være det på landbrugsområdet inden for Fællesskabet, som det fremgår af EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, hvis ordlyd (»udelukker enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter *eller* forbrugere«) tydeligt angiver, at der ikke må finde forskelsbehandling sted mellem producenterne selv på det fælles landbrugsområde inden for fællesmarkedet, og at der følgelig ikke bør skelnes mellem medlemsstaternes regioner eller territorier (dom 153/73,

Sml. 1974, s. 675). At der har foreligget krænkelse af lighedsprincippet og følgelig forskelsbehandling er ubestrideligt, idet vedtagelsen af forordning nr. 3330/74 ikke havde anden berettigelse end at bringe dette til ophør. Tabets størrelse fremgår klart af samme forordning og kan beregnes som forskellen mellem den gamle interventionspris og den nye, der nu opnås med det samme.

Sagsøgerne mener, at Fællesskabets fejl ikke alene består i en krænkelse af højere retsregler (principperne om berettiget forventning og om lighed) men også i en forsømmelse i form af den nye retmæssige ordnings forsinkelse; Domstolen har krævet, at institutionerne udviser den fornødne omhu med tilpasningen af de mangelfulde forordninger (Holtzdommen, Sml. 1974, s. 696-7). Selv om der i øvrigt slet ikke forelå nogen fejl, burde eksistensen af et usædvanligt, specielt og direkte tab medføre erstatningspligt, som generaladvokat Mayras synes at have erkendt det i sit forslag til afgørelse i sagerne 9 og 11/71 (Compagnie d'Approvisionnement, Recueil 1972, s. 391).

I sin duplik kommenterer *Kommissionen* visse særlige punkter i repliken:

— den såkaldt »meget forsinkede« oppebørsel af interventionsprisen inden for rammerne af forordning nr. 1009/67 kan forklares med »princippet om produktionsårets etårighed og enhed«, som går igen i enhver landbrugspolitik og er nødvendigt for en god forvaltning heraf. Et system med en regelmæssig prisregulering i forhold til de stigende leveomkostninger er tænkelig som en slags »bevægelig trinfølge« men ville bringe forstyrrelse i den nuværende struktur for markedsordningerne, som er baseret på etårigheden. Dersom høsten er forskudt tidsmæssigt, kan lovgivier kun »koble« marginalproduktionen til størsteparten af den nuværende eller fremtidige totalproduktion. Med hensyn til sukkeret er man således successivt gået fra systemet med »samme produktionsår« (forordning nr. 1009/67) over til systemet med fremskudt produktionsår; der er her tale om et lovligt økonomisk-politisk valg. Kommissionen skjuler ikke, at den foretrækker det første system, hvis forlængelse den havde forslået Rådet, som foretrak at begunstige sukkerproducenterne i de oversøiske departementer ved tidligere at sikre dem en prisgaranti, som først nogle måneder senere tilbydes de europæiske producenter.

— De fremsatte teser om interventionsprisens virkelige rolle er ikke holdbare. Kommissionen synes at betvivle, at sagsøgerne kunne have opnået højere priser uden for det lokale marked. Men under alle omstændigheder blev det på det europæiske marked afsatte sukker solgt til den tilsvarende markedspris og ikke til den for de oversøiske departementer fastsatte interventionspris, som ingenlunde kunne påvirke den europæiske markedspris, idet den selv var bestemt af den europæiske interventionspris, som sagsøgerne således automatisk nød godt af; forordning nr. 3330/74 har i øvrigt intet forandret på dette punkt: det er åbenlyst, at de oversøiske departmenters produktion kun sælges i Europa, hvis den opnåede pris på dette marked overstiger den særlige interventionspris for de oversøiske departementer, medmindre traditionelle forbindelser forklarer handelsveje, som ikke kan forklares efter markedets love, hvilket fører diskussionen ind på helt andre baner.

— De »svind« eller tab af sukker, som retfærdiggør, at der sælges til en pris, som overstiger interventionsprisen, er ikke særlige for rørsukker; den højere pris skyldtes ikke købernes generøsitet men det omhandlede regionale marked.

— De af Kommissionen fremskaffede tal er officielle og bygger på de af Rådet fastsatte priser. Disse afledte priser fremkommer ved anvendelse af objektive og ubestridte kriterier. Det ses i hvert fald ikke at være begrundet, at sagsøgerne nu søger inden for interventionens rammer, selv om de aldrig i virkeligheden har støttet sig herpå.

— Kommissionen spørger, efter at have mindet om, at en »rimelig levestandard« ikke vil sige en »rimelig indkomst«, om garantien for en sådan levestandard kan påberåbes af en privatmand i forbindelse med et erstatningskrav. Den understreger i øvrigt, at sagsøgerne, da de frivilligt har placeret sig uden for Fællesskabets garantisystem ved at benytte de traditionelle handelsforbindelser, ikke burde påberåbe sig det princip, som har været ledetråden for iværksættelsen af det offentlige interventionssystem.

— Princippet om den berettigede forventning, som i øvrigt ikke vedrører respekten for objektive retsregler som den i traktatens artikel 39 indeholdte, er blevet nuanceret af Domstolen selv (dom 74/74, CNTA af 14. maj 1975, Sml. 1975, s. 549), som kun anvender det på en »påpasselig erhvervsdrivende«, når ikke »modstående almene hensyn af bydende karakter gør sig gældende«; et sådant hensyn optræder ved anfægtelsen af et fuldstændigt system under en fælles ordning, som er resultatet af et økonomisk valg, som fællesskabslovgiver er fuldt ud berettiget til at træffe. I hvert fald er det nødvendigt, at der foreligger en »alvorlig krænkelse« af retsbeskyttelsen, som ikke fremgår af sagsøgernes almindelige betragtninger. I kraft af hvilket princip kunne disse endelig have »forventning« om en automatisk, årlig stigning i landbrugspriserne?

— Kommissionen minder om, at den pris for de oversøiske departementer, som er afledt af den højeste afledte pris i størstedelen af Fællesskabet var overordentlig gunstig og højere end den tilsvarende pris i størstedelen af Fællesskabet, således at der næsten er tale om et præferencesystem. Kommissionen henleder ligeledes opmærksomheden på ordningen med speciel støtte og sin forordning nr. 834/74 om tilståelse af en prisforhøjelse til råsukkerproducenterne i de oversøiske departementer.

— Det er ikke bevist, at der foreligger en krænkelse af lighedsprincippet. Holtzdommen har ingen relevans her, da der ikke er påvist nogen »fejl« eller »mangel« ved det ved forordning nr. 1009/67 indførte system. Ændringen af denne forordning beviser intet; tværtimod kan det siges, at den er til ugunst for de europæiske producenter. I det tidligere system findes hverken alvorlige krænkelser af højere retsregler eller fejl; den er højst blevet tilpasset efter de gjorte erfaringer. Sagsøgerne har i øvrigt aldrig beklaget sig over den, før i denne sag.

Derfor er beregningen af det tab, de påstår at have lidt, også fuldstændig abstrakt og svarer ikke til et »reelt indkomsttab«.

Rådet undersøger i sin duplik successivt de påberåbte klagepunkter og herefter disse klagepunkters berettigelse.

De påberåbte klagepunkter støttes på en sammenligning af de successivt anvendte systemer og på det første af disses urimelige og diskriminerende art. Det forhold, at et system efterfulgte et andet, afslører, at fællesskabslovgiver »erkender« det tidligere systems mangelfuldhed; ellers ville det nye system ipso facto være »ubegrundet«. Denne snedige fremstilling af forholdene fører til at forhindre en hvilken som helst lovændring. Imidlertid er det ifølge Rådet ikke kun ulovlige situationer, der ændres. De to ordninger var hver til sin tid tilstrækkeligt begrundede. Rådet forklarer ligesom Kommissionen etårighedsprincippet i sammenhængen med verdensmarkedet for sukker; navnlig var den begrænsede høst af rørsukker naturligt knyttet til den langt større høst af sukkerroer. Man har senere i en periode med lave valutakurser og for at støtte de oversøiske områder ladet høsten på De caraibiske Øer nyde godt af priserne fra moderlandets senere produktionsår. Dette var resultatet af et politisk belejligt valg, og man er således uden for det retlige område. Et sådant initiativ er altså ikke ensbetydende med, at de foregående års politik har været ulovlig.

Klagepunktet vedrørende urimelighed bestrides af Rådet i vendinger, som

stærkt minder om Kommissionens, især skulle EØF-traktatens artikel 39 ikke medføre en »resultatpligt«. I øvrigt kan der ikke her være tale om en urimelig ordning for fastsættelsen af den afledte pris, eftersom denne er knyttet til området med det største underskud. Rimeligheden skal desuden defineres under hensyntagen til foreneligheden med forskellige mål. Midlerne mod inflationen findes snarere i forordningerne nr. 834/74 og 2496/74, som viser, at Fællesskabet har søgt mest muligt at råde bod på prisvingningerne til fordel for alle producenterne.

Klagepunktet om forskelsbehandling kan kun angå sammenlignelige situationer. Men allerede de klimatiske forhold beviser, at der er tale om forskellige situationer.

Fællesskabets virksomhed skulle være en krænkelse af den berettigede forventning eller en alvorlig tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Kommissionen har besvaret dette punkt udtømmende.

Rådet har hverken begået fejl eller udvist forsømmelighed, idet det netop har handlet for at tilpasse priserne opad. Rådet minder her ligeledes om enkelthederne i dommene 7/76 (IRCA) og 43/72 (Merkur).

Rådet undersøger ligeledes det spørgsmål om, hvem risikoen påhviler, som generaladvokaten henviser til i sagerne 9 og 11/71. Dels har Domstolen aldrig anerkendt det, og dels foreligger der ikke et direkte tab, idet sagsøgernes udeblevne indtægt ikke skyldes Fællesskabets handlinger men kursfaldet og den almindelige inflation.

Desuden er tabet ikke specielt, da alle øernes producenter blev ramt ... eller begunstiget i forhold til moderlandets producenter.

Endelig er det ikke blot svindet eller tabet af sukker, som forklarer overskudsmargenen på 0,8 % i forhold til interventionsprisen. Der er ikke givet nogen forklaring desangående, og Rådet hævder, at to sagsøgere ikke led noget tab ved høsten 1974, da prisfaldet var stærkest, idet de solgte til anden side på bedre betingelser.

Systemet har altså bevaret tilstrækkelig fleksibilitet, til, at uerstattelige tab kan undgås. Der er således ingen årsagsforbindelse mellem Fællesskabets handlinger og den påståede skade.

IV — Mundtlige forhandlinger

Retsmødet fandt sted den 3. februar 1977.

Sagsøgerne har udviklet de allerede i deres skriftlige indlæg fremsatte argumenter og har i retsmødet nedlagt påstand om, at sagsøgte idømmes sagsomkostningerne.

De har på Domstolens spørgsmål svaret, at de aldrig i de omhandlede år har solgt sukker på det italienske marked.

Kommissionen har fastholdt, at sagsøgernes tidligere henvendelser har været rettet til de franske myndigheder og ikke til fællesskabsinstitutionerne. Desuden har Kommissionen krævet afvisning af ethvert erstatningskrav vedrørende mere end fem år gamle forhold.

Rådet har gjort opmærksom på Domstolens praksis vedrørende ansvar uden for kontrakt og har besvaret et spørgsmål fra den refererende dommer med, at den skete ændring af ordningen til dels skal forklares med, at fællesskabsmarkedet for sukker, som oprindelig var præget af underskud, var blevet overskydende ved de tre nye medlemsstaters tilslutning i 1973.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 10. marts 1977.

Præmisser

1 Sagerne vedrører et krav om erstatning for det tab, som sagsøgerne – rørsukkerproducenter i de franske departementer Martinique og Guadeloupe – mener at have lidt i sukkerproduktionsårene 1971 til 1975 som følge af, at fællesskabsinstitutionerne ved fastsættelsen af interventionspriserne for sukker ikke tog hensyn til tidsforskellen for dette produkts høst og salg henholdsvis på det europæiske territorium (1. juli til 30. december) og i departementerne Guadeloupe og Martinique (1. januar til 30. juni).

Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

2 Rådet har – i sin duplik – nedlagt en generel påstand om, at sagsøgernes stævninger afvises.

3 Denne påstand er ikke begrundet eller underbygget og er desuden efter procesreglementets artikler 40 og 42 for sent indgivet;

4 der kan følgelig ikke gives Rådet medhold i denne påstand.

Vedrørende realiteten

5 Sagsøgerne har til støtte for deres påstand fremført tre anbringender:

1) de har anført, at ordningen inden Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359) om den fælles markedsordning for sukker var klart ulovlig som stridende mod traktatens artikler 39 og 40, stk. 3 og mod princippet om beskyttelse af borgernes berettigede forventning om ordningens korrekte anvendelse;

2) dernæst har de anført, at den pågældende ordning indebar en grov fejl fra fællesskabsinstitutionernes side, idet den tilsidesatte deres interesser »ved ikke at tage hensyn til departementerne Guadeloupe og Martinique's geografiske beliggenhed og derved pådrog fællesskabsinstitutionerne ansvar;

3) endelig hævder sagsøgerne, at de »selv om fællesskabsinstitutionerne ikke har begået nogen fejl, har ... lidt et usædvanligt, særligt og direkte tab«, som bør erstattes.

6 Disse tre anbringender har samme genstand, for så vidt de munder ud i, at Fællesskabet har pådraget sig et ansvar uden for kontraktsforhold for skader, der er påført sagsøgerne ved anvendelsen af Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 (EFT 1967, s. 281; org.ref. JO nr. 308) om den fælles markedsordning for sukker;

7 anbringenderne kan således behandles under ét.

8 Da den anfægtede retsakt er en generel retsakt, der vedrører en økonomisk-politisk foranstaltning, kan Fællesskabet i medfør af artikel 215, stk. 2 kun ifalde ansvar for tab, som producenterne påstår at have lidt som følge af denne retsakt, dersom der foreligger en kvalificeret overtrædelse af en højere retsnorm til beskyttelse af private;

9 det må følgelig undersøges, om der i dette tilfælde er begået en sådan overtrædelse.

10 Formålet med reglerne i den fælles markedsordning for roe- og rørsukker var, som følge af situationen på verdensmarkedet for dette produkt og den situation, der måtte antages at foreligge på mellemlang sigt, i lige grad at tilgodese den almene interesse i en effektiv styring af markedet med henblik på at undgå prissvingninger inden for sukkerindustrien under ét og med henblik på fortsat at give sukkerroe- og sukkerrørsproducenterne de nødvendige garantier for deres beskæftigelse og for en rimelig levestandard;

11 Rådet har på grund af de komplicerede forhold på verdensmarkedet for sukker og efter forslag fra Kommissionen udformet markedsordningen efter de principper om et étårigt og fælles produktionsår, som i øvrigt gælder for enhver landbrugspolitik;

12 Rådet fandt det i en periode med relativt stabile valutakurser begrundet, at interventionsprisen for sukker i departementerne Martinique og Guadeloupe, hvoraf 92 % afsættes på det europæiske marked, i vid udstrækning blev fastsat efter de dér gældende priser, idet disse departementers produktion desuden blev begunstiget ved, at prisen fulgte den mest fordelagtige pris inden for Fællesskabet, nemlig den pris, som var fastsat for Italien, der er et underskudsområde for sukker;

13 Rådet har med henblik på dette markeds særlige forhold iværksat et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen ved at nedsætte et forvaltningsudvalg, som skal træffe de fornødne forholdsregler, hvis der indtræder ændringer og opstår behov herfor;

14 Rådet bestemte i 1974, på grund af ændrede forhold og efter at have modtaget oplysninger om forhandlinger om sukker fra ACP-staterne (Afrika, De caraibiske Øer og Stillehavsøerne), om betydelige prisstigninger og om verdensomspændende knaphed på sukker efter en periode med overskud, at »for de franske departementer Martinique og Guadeloupe skal de afledte priser, der er fastsat for disse departementer for et bestemt sukkerproduktionsår, anvendes på det kvantum sukker, som produceres der i løbet af det kalenderår, i hvilket det pågældende sukkerproduktionsår begynder«;

15 det fremgår af samtlige disse forhold, at Rådet ved i 1967 at vælge et étårigt og fælles produktionsår og derefter i 1974 en anden markedsmekanisme har truffet et økonomisk-politisk valg, som henhører under dets skønsbeføjelser og er i overensstemmelse med målene for den fælles landbrugspolitik, som de fremgår af traktaten og navnlig dens artikel 39.

16 Det fremgår af samtlige disse betragtninger, at sagsøgerne med rette påberåber sig en overtrædelse af artikel 40, stk. 3, så meget mere som de aldrig har anmodet om intervention for deres sukker og altid har begrænset sig til at afsætte deres produktion på det frie marked, uden for fællesskabsmekanismerne og til aftalte priser, hvilket system udelukker enhver forskelsbehandling af producenter;

17 det er heller ikke godtgjort, at de pågældende er blevet skuffet i deres berettigede forventning, idet ingen fællesskabsforanstaltning antydede iværksættelsen af andre mekanismer end de i 1967 fastsatte;

18 følgelig kan der ikke gives sagsøgerne medhold i deres krav om, at der med tilbagevirkende kraft skal anvendes et nyt system på kontrakter, som frit var indgået under en tidligere ordning, der i øvrigt medførte, at de undslap verdensmarkedets risici;

19 endelig kan klagen over at have lidt en usædvanlig, særlig og direkte skade så meget desto mindre anses for bevist, som denne ikke skulle hidrøre fra et tab

men fra svigtende fortjeneste, der vanskeligt kan konstateres for handelskontrakter, som ikke berøres af fællesskabsmekanismerne.

20 Af samtlige disse betragtninger fremgår det, at det ikke kan antages, at Fællesskabet har begået en kvalificeret overtrædelse af en højere retsnorm til beskyttelse af private;

21 følgelig savner de fremsatte søgsmålsgrunde fornødent grundlag.

Vedrørende sagsomkostningerne

22 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2 skal enhver part, der ikke får medhold, tilpligtes at bære sagens omkostninger;

23 da sagsøgerne ikke har fået medhold, tilpligtes de at bære sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

for ret:

1. **Sagsøgte frifindes**
2. **Sagsøgerne bærer samtlige sagens omkostninger.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. marts 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident