DOMSTOLENS DOM
AF 29. SEPTEMBER 1982 [1]

SA Oleifici Mediterranei
mod Det europæiske økonomiske Fællesskab

»Ansvar uden for kontraktsforhold«

Sag 26/81

Sammendrag

Ansvar uden for kontraktsforhold — betingelser — den anfægtede adfærd ulovlig — tab — årssagssammenhæng
(EØF-traktaten, art. 215, stk. 2)

Det fremgår af EØF-traktatens artikel 215, at det er en forudsætning for Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold og gennemførelsen af kravet om erstatning for det lidte tab, at en række betingelser skal være opfyldt med hensyn til den retsstridige adfærd, der foreholdes institutionerne, det eventuelle tab samt årssagssammenhængen mellem denne adfærd og det påberåbte tab.

Herefter vil Fællesskabet ikke kunne pålægges ansvar, uden at alle de betingelser for erstatningspligten, der er fastlagt i artikel 215, stk. 2, er opfyldt.

I sag 26/81

SA OLEIFICI MEDITERRANEI, med hjemsted i Quiliano (Italien), ved advokat E. Jakhian, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat E. Arendt, Centre Louvigny, 34/B/IV, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

1 — Processprog: Fransk.

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, ved sine institutioner:

1. Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved D. Vignes, direktør for Rådets juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af fuldmægtigt A. Brautigam, den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør H. J. Pabbruwe, direktoratet for juridiske anliggender i Den europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

2. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved dens juridiske konsulent, J. C. Séché, som befuldmægtiget, bistået af J. Sack, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående et erstatningssøgsmål, støttet på EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, hvori der er nedlagt påstand om, at Fællesskabet principalt tilpligtes at betale sagsøgeren 50 629 regningsenheder (ECU) i erstatning med rente 8 % fra den 4. maj 1979 indtil dommens afsigelse,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling og F. Grévisse,

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

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. De relevante bestemmelser

Markedet for olivenolie inden for Fællesskabet frembyder visse ejendommeligheder, som betyder, at olivenolie inden for rammerne af den fælles markedsordning for fedtstoffer er undergivet en ordning, som på enkelte punkter indeholder særlige bestemmelser.

a) Ordningen før reformen i 1978

Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) indeholdt særlige regler for olivenolie:

— Rådet fastsatte for Fællesskabet fælles priser for produktionsåret (fra 1. november til 31. oktober det følgende år); for at stabilisere markedet og for at undgå, at hele produktionen blev afsat til interventionsorganerne allerede ved produktionsårets begyndelse, blev priserne forhøjet i et tidsrum af ti måneder fra 1. januar at regne (artikel 4);

— på grund af det relativt lave prisniveau for substitutionsprodukter (frøolier), var det ikke muligt at hæve markedsprisen så meget, at den kunne sikre producenterne en rimelig indtægt: af den grund blev der indført en produktionsstøtteordning, hvilket er usædvanligt inden for den fælles landbrugspolitik (artikel 10);

— med hensyn til samhandelen med tredjelande blev der ved indførsel opkrævet en importafgift svarende til forskellen mellem tærskelprisen og cif-prisen (artikel 13), og ved udførsel blev der ydet en restitution, såfremt prisen inden for Fællesskabet oversteg verdensmarkedsprisen (artikel 18). Det indebar, at der ved såvel ind- som udførsel skulle fremlægges licenser, hvis udstedelse var betinget af en sikkerhedsstillelse; denne fortabtes helt eller delvis, såfremt ind- eller udførslen ikke eller kun delvis blev gennemført inden for licensens gyldighedsperiode (artikel 17, som ændret ved Rådets forordning nr. 2554/70 af 15. december 1970 — EFT 1970 III, s. 767);

— med hensyn til samhandelen med tredjelande eksisterer der videre en særlig restitutionsordning, en såkaldt »exim«-procedure, der blev indført ved Rådets forordning nr. 171/67 af 27. juni 1967 om de for udførslen af olivenolie gældende restitutioner og afgifter. Ordningen fastsættes udtrykkeligt i artikel 9, stk. 1, som bestemmer:

»På begæring ydes restitutionen ved udførsel af olivenolie i form af en tilladelse til at indføre en olivenoliemængde, der svarer til den udførte mængde olivenolie, uden at der erlægges afgift, på betingelse af, at det godtgøres, at udførslen har

fundet sted før indførslen, og på den betingelse, at indførslen gennemføres inden for en nærmere fastsat frist.«

De nærmere betingelser for tilladelse til indførsel, uden at der erlægges afgift, findes i Kommissionens forordning nr. 2041/75 af 25. juli 1975 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for fedtstoffer (EFT L 213, s. 1).

b) Reformen i 1978

Ved Rådets forordning nr. 1562/78 af 29. juni 1978, som ændrede forordning nr. 136/66 (EFT L 183, s. 1), blev den gældende ordning for olivenolie ændret noget, men ikke radikalt: de fælles priser skulle fortsat fastsættes årligt, og ordningen vedrørende samhandelen med tredjelande forblev uændret; »exim«-proceduren blev således ikke ændret. Den eneste afgørende ændring var, at der blev indført en forbrugsstøtteordning (artikel 11) på grund af, at produktionsstøtteordningen siden 1975 ikke havde fungeret tilfredsstillende. Fra og med 1978 er der således for olivenolie ydet både en produktionsstøtte og en forbrugsstøtte.

I betragtning af vanskelighederne ved at iværksætte ordningen med kontrol af adgangen til forbrugsstøtten kunne reformen først træde i kraft den 1. november 1978. Derfor fastsatte Rådets forordning nr. 3088/78 af 19. december 1978 for produktionsåret 1978/79 den repræsentative markedspris og tærskelprisen for olivenolie samt den procentdel af den i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1562/78 omhandlede forbrugsstøtte, og de priser, der skulle være gældende for perioden fra 1. januar til 28. februar 1979 og for perioden fra 1. marts til 31. oktober 1979, eftersom man havde forventet, at den nye støtteordning kunne træde i kraft den 1. marts 1979.

Efter i februar 1979 at have konstateret, at der fortsat var vanskeligheder, traf Rådet — ved forordning nr. 360/79 af 20. februar 1979 om ændring af forordning nr. 3088/78 for så vidt angår anvendelsesperioderne for de repræsentative markedspriser og tærskelpriserne for olivenolie for produktionsåret 1978/79 (EFT L 46, s. 1) — afgørelse om, at de gamle priser fortsat skulle gælde en måned, således at de nye priser først trådte i kraft fra og med den 1. april 1979.

Med virkning fra den 1. april 1979 faldt tærskelprisen for olivenolie således med 25,99 ECU/100 kg, hvilket indebar, at importafgifterne faldt tilsvarende. Da afgiften kunne forudfastsættes, måtte Kommissionen fastsætte overgangsforanstaltninger (hvilket skete i forordning nr. 884/79 af 3. maj 1979 om justering af importafgifterne inden for olivenoliesektoren (EFT L 111, s. 18)); disse foranstaltninger bestod i en nedsættelse af den afgift, der skulle betales for den olivenolie, for hvilken der var givet licitationstilslag, og som var indført efter den 1. april 1979 på grundlag af licenser, som er udstedt på grundlag af ansøgninger indgivet forinden; nedsættelsen androg 24,18 ECU/100 kg, altså et beløb, der stort set svarede til nedsættelsen af tærskelprisen (25,99 ECU/100 kg).

Derimod blev der ikke fastsat nogen overgangsforanstaltninger for »exim«-ordningen for den olie, der var indført efter den 1. april 1979. De erhvervsdrivende, som valgte denne ordning, og

som udførte olivenolie før den 1. april uden at få udbetalt et restitutionsbeløb, indførte tilsvarende mængder — uden at betale afgift — som de måtte afsætte til den nye fællesskabspris, altså en pris, der var nedsat med ca. 25 ECU/100 kg i forhold til den gamle pris.

2. De faktiske omstændigheder

Da der ikke er enighed om de faktiske omstændigheder, bør parternes drøftelser heraf refereres.

Ifølge den sagsøgende virksomhed vedrører dens tab et parti på 194,805 tons, som den udførte og indførte i henhold til »exim«-ordningen.

Det fremgår af de fremlagte sagsakter og af »dokumentet vedrørende det lidte tab«, at sagsøgeren solgte 268 tons olivenolie til National Supply Corporation i Libyen; sagsøgeren fakturerede partiet den 27. januar 1979 til en salgspris på 1 230 lire pr. kg, mens den gennemsnitlige salgspris i Fællesskabet på det tidspunkt var omkring 1 720 lire pr. kg.

Kommissionen har imidlertid bestridt, at denne første transaktion er en del af »exim«-ordningen, for i mangel af en tilsvarende eksportlicens kan den fremlagte faktura ». . . vanskeligt identificeres som den faktura, der faktisk har ligget til grund for 'exim'-udførslen af 190 tons.«

Med hensyn til indførslen har sagsøgeren som bilag til stævningen fremlagt to importlicenser for i alt 194,805 tons, hvis gyldighed for omkring 33 tons udløb den 30. maj 1979 og for omkring 161 tons den 30. juni 1979. Sagsøgeren har ligeledes — som bilag til replikken — fremlagt syv fakturaer vedrørende køb af olivenolie i Spanien i tiden mellem 12. maj og 13. juni 1979. Men ifølge Kommissionen vedrører de pågældende fakturaer ikke 194,805 tons, men kun 104 tons. Desuden har Kommissionen anført, at 57,4 tons af den fakturerede mængde ikke er jomfruolie, men raffineret olivenolie, som ikke er indført uden importafgift.

De pågældende indførsler skete til en pris af omkring 1 630 lire, hvilket ikke bestrides; Kommissionen kan højst gå med til, at denne pris er lidt højere end de spanske tilbudspriser, der på samme tidspunkt var gældende på verdensmarkedet.

Den således importerede olie blev afsat inden for EØF til en pris af omkring 1 900 lire.

Det »tab«, sagsøgeren har lidt — som Kommissionen har betegnet som »formindsket fortjeneste« — svarer herefter til forskellen mellem gennemsnitprisen for olie inden for Fællesskabet, nemlig 1 750 lire/kg og salgsprisen til Libyen, 1 230 lire, altså omkring 520 lire/kg; for omkring 190 tons andrager det samlede tab således ca. 100 000 000 lire. Men sagsøgeren har fastholdt, at tabet er på omkring 120 000 000 lire, idet tabet pr. kg ifølge sagsøgeren andrager 700 lire og den indførte mængde udgør 194 tons, svarende til en udførsel på 175,5 tons, idet 1 kg udført olie ifølge sagsøgeren giver ret til en indførsel uden afgift på 1,10 kg. Sagsøgeren erkender imidlertid selv på side 4 i dokumentet vedrørende det lidte tab, at tabet ved udførslen er på omkring 500 lire/kg.

Ifølge Kommissionen skal tabet på 520 lire/kg sammenlignes med det restitutionsbeløb ved udførsel, som »exim«-virksomheden har givet afkald på, nemlig 277 lire/kg. Såfremt sagsøgeren ikke havde givet afkald på eksportrestituti-

onen, ville sagsøgeren således ifølge Kommissionen »have accepteret en nedsættelse af fortjenesten«, svarende til 520 - 277 = 253 lire/kg.

Sagsøgerens fortjeneste ved indførslen var kun: 1 900 - 1 612 - omkostninger = 233 lire/kg, idet salget inden for Fællesskabet fandt sted, uden at sagsøgeren modtog forbrugsstøtte. Sagsøgeren har således opnået en fortjeneste på 42 millioner lire.

Kommissionen har bestridt, at salgsprisen skulle være 1 900 lire/kg ved videresalg inden for EØF. Kommissionen har anført, at dette tal er gjort gældende, uden at der er fremlagt nogen form for bevis, til trods for de fire af sagsøgeren udskrevne fakturaer, der findes i sagen. Ifølge Kommissionen androg salgsprisen inden for EØF mellem 2 507 og 2 780 lire/kg. Selv om sagsøgeren ikke modtog forbrugsstøtte, kunne eller burde sagsøgeren derfor have solgt dette parti olivenolie til en pris på mellem 2 200 og 2 480 lire/kg.

Rådet har bemærket, at priserne ved videresalg varierer betydeligt, nemlig fra 1 590 til 1 940 lire, »uden at sagsøgeren har givet nogen forklaring herpå«. Uden at gå i detaljer har Rådet i øvrigt rejst det generelle spørgsmål, om de priser, sagsøgeren har opgivet, »med hensyn til prisniveauet virkelig er repræsentative for normale handelstransaktioner«. Rådet har desuden anført, at en sammenligning mellem en udførsel på i alt 8 000 tons — udførslen til Libyen vedrørte nemlig i alt 8 000 tons — og indførsler i partier på kun 20 tons — idet indførslen på 190 tons består af flere partier på hver 20 tons — »nødvendigvis må give et forkert billede«.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

»Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold, hvorfor Det europæiske økonomiske Fællesskab, ved sine institutioner, Ministerrådet og Kommissionen, tilpligtes at betale sagsøgeren 50 629 regningsenheder (ECU) i erstatning med rente 8 % fra den 4. maj 1979 indtil dommens afsigelse.

Det europæiske økonomiske Fællesskab tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Rådet har nedlagt følgende påstande:

»— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

»— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Formaliteten

Uden at fremsætte en egentlig indsigelse om afvisning af søgsmålet har *Rådet* i svarskriftet rejst tvivl med hensyn til, om stævningen opfylder betingelserne i procesreglementets artikel 38. Men på baggrund af de akter, sagsøgeren har

fremlagt som bilag til replikken, har Rådet »ikke villet fastholde det forbehold herom, som Rådet tog i svarskriftet«.

B — Anbringenderne mod Kommissionen

Søgsmålet mod Kommissionen støttes på den fejl, der foreholdes Kommissionen i forbindelse med dens udøvelse af sin lovgivende funktion, i det foreliggende tilfælde altså udstedelsen af forordning nr. 884/79.

a) *Sagsøgeren* har principalt gjort gældende, at de strenge betingelser, Domstolen har opstillet i andre tilfælde som grundlag for ansvar i forbindelse med den lovgivende funktion, ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag. Når Domstolen har krævet strenge betingelser opfyldt — jfr. navnlig dommene henholdsvis af 2. december 1971 (Schöppenstedt, sag 5/71, Sml., s. 275) og af 13. juni 1972 (Compagnie d'approvisionnement et Grands Moulins de Paris, de forenede sager 9 og 11/71, Sml., s. 101; org.ref. Recueil s. 391) — har den nemlig ifølge sagsøgeren altid samtidig udtalt, at den anfægtede ordning var udtryk for »en generel retsakt, der indebærer økonomisk-politiske valg«.

Selv om forordning nr. 884/79 ganske vist er en generel retsakt, indebærer den derimod ikke et økonomisk-politisk valg, idet et sådant valg i den foreliggende sag er foretaget af Rådet, således som det kommer til udtryk i de forordninger, Rådet udstedte i 1978. I den forbindelse har sagsøgeren anført, at Rådet fuldt ud har udnyttet den margen, der gælder ved politiske valg, og at Kommissionen ene og alene blev beføjet til snævert at gennemføre Rådets politik, hvilket navnlig følger af artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 1562/78. I betragtningerne til den omtvistede forordning har Kommissionen i øvrigt ikke påstået at ville foretage et økonomisk-politisk valg ved at begrænse sine overgangsforanstaltninger til kun at omfatte indførsel, for hvilken der skulle erlægges afgift. Sagsøgeren har således fastholdt — modsat Kommissionens ikke godtgjorte anbringender — at det af Kommissionen foretagne valg »virkelig ikke har noget med økonomisk-politiske overvejelser at gøre«.

Det er herefter tilstrækkeligt, at sagsøgeren beviser, at den omtvistede forordning er behæftet med en fejl, uden at sagsøgeren behøver at godtgøre, at forordningen er en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Kommissionen har afvist sagsøgerens argumentation. Ifølge Kommissionen skal forordningens hjemmel søges i artikel 16, stk. 6, i Rådets forordning nr. 136/66, der bestemmer, at »gennemførelsesbestemmelserne for denne artikel udstedes efter den i artikel 38 omhandlede fremgangsmåde«. Bestemmelsen hjemler således Kommissionen mulighed for at træffe foranstaltninger vedrørende den i artikel 16 nævnte importafgift, men har ikke af den grund til følge, at Kommissionens kompetence er bundet.

I medfør af sin økonomiske skønsbeføjelse valgte Kommissionen derfor at lade tilpasningen af den nævnte afgift over for virksomhederne ske »i kontanter«, idet Kommissionen forudfastsatte afgiften, samtidig med at »exim«-virksomhederne ikke fik fordelen af den pågældende foranstaltning.

Såfremt Kommissionens kompetence havde været bundet, skulle sagsøgeren i øvrigt have gjort den påståede retsstridighed gældende mod en af Rådets retsakter; sagsøgeren har imidlertid ikke påberåbt sig, at nogen af de af Rådet udstedte forordninger skulle være retsstridige.

b) Subsidiært har *sagsøgeren* anført, at selv om Kommissionen kun skulle kunne blive ansvarlig på grundlag af ovennævnte strengere betingelser, »må det fastslås, at disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag«. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen nemlig tilsidesat to »højere retsregler til beskyttelse af private«, nemlig princippet om ligebehandling af sammenlignelige situationer og forbudet mod forskelsbehandling i sådanne situationer, samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

1. Princippet om ligebehandling og forbudet mod forskelsbehandling

Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved at udstede forordning nr. 884/79 blot har villet fastsætte en tilsvarende nedsættelse af afgifterne for olivenolie indført fra og med den 1. april 1979, da afgiften var anført i licenser i henhold til ansøgninger indgivet inden denne dato; Kommissionen har derved afholdt sig fra at fastsætte en tilsvarende foranstaltning for de partier olivenolie, der blev indført fra og med den 1. april 1979 på grundlag af licenser udstedt i henhold til ansøgninger indgivet inden denne dato, når der for disse partier, der svarer til lignende partier, der blev udført uden restitution før den 1. april 1979, ikke skulle erlæggens importafgift. Da de to situationer efter sagsøgerens opfattelse er objektivt sammenlignelige, er en sådan forskelsbehandling en »åbenbar tilsidesættelse« og en »kvalificeret krænkelse« af den almindelige retsgrundsætning om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling.

For så vidt angår Kommissionens synspunkter, hvorefter de to således beskrevne situationer ikke er sammenlignelige, har sagsøgeren erkendt, at der ganske vist er forskelle, men at der ikke er tale om forskelle af en sådan karakter, at de kan begrunde den af Kommissionen gennemførte forskelsbehandling. Kommissionens sammenligning, hvorefter erhvervsdrivende, der benytter »exim«-ordningen, skulle opnå en betydelig fordel, tager nemlig ikke hensyn til en væsentlig omstændighed: »hvis 'exim'-virksomheden ved sin udførsel giver afkald på en restitution på kun 24 ECU, mens forskellen mellem prisen inden for og uden for Fællesskabet er omkring 50 ECU (145 ECU ± 95 ECU), kommer virksomheden jo til at sælge med tab på verdensmarkedet.« Det pågældende tab udlignes af den »fordel«, der opnås i kraft af den modsat rettede indførsel.

Den eneste objektive forskel mellem de to situationer er således den, der følger af en forskellig ændring af priserne inden for og uden for Fællesskabet, idet »exim«-virksomheden løber en begrænset risiko, der kompenseres af en ligeledes begrænset mulighed for fortjeneste, alt efter om forskellen mellem de to priser øges aller mindskes.

Overgangsforanstaltningen til fordel for de virksomheder, der handler »kontant«, er sikkert begrundet; »men det er bestemt ikke en begrundelse for at påføre 'exim'-virksomheden et tab, at den efter den udførsel uden restitution kan give afkald på den påtænkte indførsel uden at fortabe sikkerhedsstillelsen.« Da der ikke er truffet overgangsforanstaltninger til fordel for «exim«-virksomheden, må denne nemlig beslutte sig til ikke at udligne tabet ved udførslen

med den forventede fordel ved indførslen, og kommer derfor nødvendigvis til at lide et tab, enten fra starten eller som følge af, at virksomheden må sælge de indførte varer til en lavere pris end den forventede. Et tab af en sådan størrelse er uforholdsmæssigt stort i forhold til den risikomargen, »exim«-virksomheden normalt arbejder med. Selv om »exim«-virksomheden således frit vælger, om han vil benytte sig af ordningen, er det med en risiko- eller fortjenstmargen, der ikke på nogen måde ligner det tab, han med sikkerhed vil lide som følge af det betydelige fald i prisen inden for Fællesskabet i den foreliggende sag.

Med hensyn til argumentationen vedrørende udviklingen i priserne inden for Fællesskabet har sagsøgeren endelig anført, at det afgørende tilspunkt for vurderingen af, om den anfægtede forordning er udtryk for en forskelsbehandling, er datoen for dens udstedelse, idet den efterfølgende udvikling af prisen inden for Fællesskabet i sig selv må være uden betydning for den pågældende vurdering.

Kommissionen har gjort gældende, at den forskellige behandling af »kontant«-virksomheden og »exim«-virksomheden hænger sammen med den kendsgerning, at de to situationer ikke er sammenlignelige.

I tilfælde af, at »kontant«-virksomheden — efter at have foretaget en udførsel, for hvilken den modtager resitutionen kontant (24 regningshenheder) — beslutter sig til at indføre et tilsvarende parti olivenolie på grundlag af ordningen med forudfastsættelse af importafgiften, må den betale en afgift, der er så høj, at den brude kunne være uændret i hele licensens gyldighedsperiode, eftersom en sådan erhvervsdrivende ønsker at undgå at løbe en økonomisk risiko, dvs. en ændring af priserne på markedet, som kunne medføre en tilsvarende ændring af afgiften. Forpligtelsen for en sådan erhvervsdrivende er derfor i det omfang en sikker retsstilling, og når denne ændres radikalt som følge af den ændring af den fællesskabsretlige ordning, må det være rimeligt at tage hensyn hertil; i modsat fald lider den pågældende erhvervsdrivende et formuetab svarende til afgiftsforskellen.

Situationen for »exim«-virksomheden er derimod en helt anden. I forbindelse med en ind- og udførsel foretaget før den 1. april 1979 skulle virksomheden til udførslen købe på fællesmarkedet til fællesmarkedsprisen — omkring 145 ECU — og give afkald på resitutionen (24 ECU); med henblik på indførslen skulle virksomheden købe til verdensmarkedsprisen — omkring 95 ECU — uden erlæggelse af afgiften (52 ECU) og sælge til fællesmarkedsprisen — omkring 145 ECU. Det valg, »exim«-virksomheden skal foretage, er således normalt af en sådan art, at den sædvanligvis opnår en fordel sammenlignet med »kontant«-virksomheden.

Denne fordel bliver bestemt mindre i det tilfælde, hvor »exim«-virksomheden valgte først at importere efter den 1. april 1979, mens den havde eksporteret før dette tidspunkt, eftersom fællesmarkedsprisen ved indførslen kun var omkring 120 ECU, selv om dette ifølge Kommissionen ikke er sikkert, når henses til den prisstigning, der faktisk fandt sted inden for Fællesskabet efter den 1. april 1979.

Samtidig med, at Kommissionen erkender, at afgiften blev nedsat fra 52 ECU til 32 ECU, har den imidlertid understreget, at det beløb, som »exim«-

virksomheden således er fritaget for at betale (32 ECU), ikke desto mindre er højere end det restitutionsbeløb, som virksomheden gav afkald på (24 ECU). Kommissionen har heraf udledt, at »hvis forordning nr. 884/79 havde ført til, at »exim«-virksomheden havde fået tilbagebetalt et beløb svarende til forskellen i afgiften, ville den derved have tilvejebragt en sikker fortjeneste, der ikke havde hjemmel i ordningen«. Til forskel fra »kontant«-virksomheden har »exim«-virksomheden ikke krav på, at der fastsættes et bestemt afgiftsbeløb, og virksomheden er i øvrigt fuldstændigt frit stillet med hensyn til, om den ønsker at benytte sig af »exim«-ordningen. Det ville endda være muligt for den ikke at foretage en indførsel af olivenolie, selv efter at have givet afkald på restitutionen, for i modsætning til »kontant«-virksomheden ville den ikke fortabe sin sikkerhedsstillelse.

Kommissionen har tilføjet, at mens »kontant«-virksomheden ønsker at sikre sig imod en økonomisk risiko, spekulerer »exim«-virksomheden i at give afkald på én fordel mod at opnå en anden, som forventes at blive større.

Kommissionen er af den opfattelse, at under de omstændigheder skal afgiften ikke nedsættes til fordel for en erhvervsdrivende, når spekulationen ikke viste sig at være så indbringende som forventet, og da navnlig ikke fordi han havde mulighed for at foretage et valg på det tidspunkt, da indførslen fandt sted.

Selv om Kommissionen havde ønsket at træffe en overgangsforanstaltning til fordel for »exim«-virksomhederne, ville den desuden ikke have kunnet benytte den samme beregningsmåde som over for »kontant«-virksomhederne. Den eneste metode, der i så fald kunne være benyttet, ville være en metode, hvorefter både udførslen og indførslen fiktivt blev anset for at have fundet sted »i kontanter«. Men en sådan overgangsforanstaltning »ville således have medført, at sagsøgeren med tilbagevirkende kraft havde haft fordel af eksportrestitutionen (24 ECU) og skulle have betalt importafgift (32 ECU), for at nævne et eksempel. I det opstillede eksempel kunne sagsøgeren da slet ikke forlange en hvilken som helst erstatning, men måtte have indbetalt forskellen mellem disse to beløb til interventionsorganet!« En sådan juridisk konstruktion ville desuden under alle omstændigheder ikke kunne opstilles på grundlag af artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 136/66, der med sikkerhed ikke hjemler mulighed for udbetaling af en eksportrestitution med tilbagevirkende kraft.

2. Beskyttelsen af den berettigede forventning

Sagsøgeren har anerkendt, at en ny ordning måtte forventes at følge efter den tidligere ordning, men har dog samtidig gjort gældende, at datoen for ikrafttrædelsen af den nye ordning ikke var kendt; da Rådet selv har udskudt datoen to gange, var det følgelig ikke muligt for de erhvervsdrivende, der havde valgt »exim«-ordningen, at fastlægge eller endog løseligt beregne datoen for ændringen.

Eftersom det ligger fast, at »exim«-ordningen ikke var ophævet i denne for de erhvervsdrivende så uvisse periode, »måtte de med rimelighed kunne forvente«, at myndigheden enten ville træffe passende overgangsforanstaltninger eller ville ophæve »exim«-ordningen for at undgå, at de berørte erhvervsdrivende skulle lide et betydeligt tab.

Til Kommissionens argumentation om, hvorvidt det var til at forudse, at nye

foranstaltninger ville træde i kraft, har sagsøgeren fastholdt, at de nok var til at forudse allerede i juli 1978, og at de med sikkerhed kunne forudses fra den 28. december 1977, »men udelukkende i princippet«. Derimod kunne intet med rimelighed forudses med hensyn til deres ikrafttræden.

Ifølge sagsøgeren herskede der desuden uvished om den nye ordnings gennemførelsesbestemmelser i endnu længere tid, idet forordning nr. 884/79 først den 3. maj 1979 fastsatte de overgangsforanstaltninger, der var truffet i forbindelse med forordningens ikrafttræden, og at den sagsøgende virksomhed først på dette tidspunkt kunne blive bekendt med, at den ikke var omfattet af overgangsforanstaltningerne. Ifølge sagsøgeren kan det derfor ikke antages, at sagsøgeren har påtaget sig risikoen for et betydeligt prisfald på de varer, der indføres i henhold til »exim«-ordningen, og at sagsøgerens adfærd i spekulationsøjemed skulle være den reelle årsag til det tab, sagsøgeren har lidt. Dette er så meget desto mere berettiget, eftersom »exim«-ordningen er lige så retmæssig som »kontant«-ordningen, hvorfor de erhvervsdrivende, der benytter ordningen, i hele den periode, hvor ordningen kan benyttes, bør gives sikkerhed for, at risikomargenen er konstant og ikke ændres afgørende. I modsat fald må »exim«-virksomhederne bære en ikke kendt risiko, der kan medføre, at de ikke ønsker at benytte »exim«-ordningen, som således svækkes afgørende.

Kommissionen har erkendt, at »princippet om beskyttelse af den berettigede forventning givet har været lagt til grund for de trufne overgangsforanstaltninger« i den anfægtede forordning. Kommissionen har imidlertid henvist til, at eftersom situationen for »exim«-virksomhederne ikke er den samme som for »kontant«-virksomhederne, ville det ikke have været rimeligt, om fordelen i henhold til den anfægtede forordning også havde omfattet de førstnævnte virksomheder.

Efter Kommissionens opfattelse kan sagsøgeren ikke være uvidende om, at importafgiften ville falde som følge af ændringen i fællesskabsbestemmelserne i 1978. Sagsøgeren burde ligeledes vide, at »exim«-virksomhederne aldrig tidligere havde været omfattet af overgangsforanstaltninger svarede til dem, der indeholdes i den anfægtede forordning.

Sagsøgeren havde desuden regnet med, at Rådet ville udskyde den nye ordnings ikrafttræden yderligere, men denne beregning holdt ikke stik. Kommissionen har i den forbindelse tilføjet, at eftersom der måtte være en formodning for, at en ny ordning skulle gennemføres, kunne de erhvervsdrivende ikke med rimelighed forvente, at en sådan ordning ikke skulle træde i kraft.

I den foreliggende sag blev det ganske vist besluttet at udskyde den dato, fra hvilken forordningen skulle finde anvendelse, men der blev hver gang — uden suspensive betingelser — fastsat præcise datoer i de udstedte retsakter, »for at der ikke skulle være nogen tvivl med hensyn til fællesskabslovgiverens vilje.«

Kommissionen har endelig afvist sagsøgerens argument om, at der var usikkerhed med hensyn til den nye ordnings gennemførelsesbestemmelser, og peget på, at »exim«-virksomhederne under alle omstændigheder aldrig havde været omfattet af sådanne overgangsforanstaltninger, og at sagsøgeren ikke kunne være uvidende herom. Ifølge Kommissionen har i øvrigt ingen anden »exim«-virksomhed misforstået fællesskabslovgiverens hensigter.

C — Anbringenderne mod Rådet

Sagsøgeren har gjort gældende, at selv om forordningerne nr. 1562/78, 3088/78

og 360/79 hverken måtte anses for retsstridige eller fejlagtige, må Rådet alligevel være ansvarlig for det tab, sagsøgeren har lidt. Ansvaret følger af det i fællesskabsretten anerkendte princip om den lovgivende myndigheds objektive ansvar og er begrundet i, at de pågældende forordninger ikke indeholder overgangsforanstaltninger med hensyn til den gruppe af adressater, der — som sagsøgeren — har kunnet benytte »exim«-ordningen.

a) Objektivt ansvar inden for fællesskabsretten?

Sagsøgeren er af den opfattelse, at Fællesskabet kan pådrage sig erstatningsansvar uden for kontraktsforhold »i tilfælde af en alvorlig og usædvanlig skade, der bryder den ligebehandling af de retsundergivne over for de offentlige byrder ('les charges publiques')«.

Dette princip følger for det første af, at EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, ikke indeholder bestemmelser om, at skaden skal være opstået som følge af en fejl begået af institutionerne eller deres ansatte. Ordet »fejl« fandtes imidlertid i den oprindelige affattelse af artikel 215 og blev bevidst ikke medtaget i den endelige affattelse; dette beviser, at traktatens forfattere har villet sikre sig muligheden for et objektivt ansvar. Med den »endelige« artikel 215 har man ønsket at overlade til Domstolen at formulere de principper, der skulle være gældende på dette område.

En gennemgang af Domstolens praksis viser ifølge sagsøgeren, at Domstolen har fastslået muligheden for at gøre et objektivt ansvar gældende over for fællesskabsmyndighederne, jfr. dom af 13. juni 1972 (Compagnie d'approvisionnement et Grands Moulins, de forenede sager 9 og 11/71, Sml., s. 101; org.ref. Recueil s. 391), idet Domstolen i præmis 46 anvendte følgende udtryk: »Et eventuelt ansvar som følge af den generelle retsakt«. Samme opfattelse kan findes i en del af teorien, navnlig hos Du Ban, der skriver: ». . . med hensyn til generelle retsakter kan der tilsyneladende blive tale om ansvar for Fællesskabet, uafhængigt af enhver retsstridighed«. (Cahiers de droit européen, 1977, s. 423).

Sagsøgeren har endelig anført, at Domstolen i sin praksis siden da har vurderet princippet ud fra hver enkelt sag, men at Domstolen ikke — snarere tværtimod — har afvist princippet i sig selv, således som den klart fastslog det i »Compagnie d'approvisionnement«-dommen.

Sagsøgeren har hævdet, at de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer — hvortil der henvises i artikel 215, stk. 2 — under alle omstændigheder og i strid med, hvad Rådet har gjort gældende, åbner mulighed for »en anerkendelse af et ansvar for det offentlige på grundlag af generelle retsakter, navnlig på grundlag af lovbestemmelser, hvor der er tale om en speciel, alvorlig og usædvanlig skade, der er forvoldt en retsundergiven«.

Sagsøgeren har i den forbindelse for det første bemærket, at en national lov og en EF-forordning efter sagsøgerens opfattelse er af forskellig karakter. Forordningen er ganske vist den fællesskabsretlige »lovgivning«, men er ikke — i modsætning til situationen i national ret — gennemført af en national folkerepræsentation valgt på demokratisk vis. Den fællesskabsretlige forordning bør — som udslag af en handling udført af en myndighed i henhold til delegation — sidestilles med en trinlavere retsakt, som for eksempel nationale retsakter på anordningsniveau.

Efter sagsøgerens opfattelse er der en så høj grad af overensstemmelse mellem de nationale retsregler, at der kan udledes

almindelige retsgrundsætninger om anerkendelse af et objektivt ansvar. Ganske vist anerkendes dette ansvar ikke i alle medlemsstaterne, men med hensyn til spørgsmålet om ansvar uden for kontraktsforhold har sagsøgeren anført, at »en gennemgang af de nationale retsregler ikke kan reduceres til en søgen efter den 'største fællesnævner' i den forstand, at kun de principper, der udtrykkeligt og fuldt ud anerkendes i hver enkelt medlemsstats lovgivning eller retspraksis, er 'fælles'. En sådan opfattelse ville føre til, at fællesskabsretten skulle sidestilles med de 'fattigste' nationale retssystemer.« En total enighed på dette punkt er følgelig ikke nødvendig. Det må være tilstrækkeligt at fastslå, at det objektive ansvar anerkendes i visse medlemsstater — og ikke i andre — for at kunne antage, at et sådant princip kan finde anvendelse inden for fællesskabsretten.

Sagsøgeren er i øvrigt af den opfattelse, at selv om de meget strenge betingelser, Domstolen har opstillet for at pålægge Fællesskaberne ansvar uden for kontraktsforhold for deres generelle retsakter, bestemt er berettigede, må man alligevel afveje fællesskabsmyndighedernes interesse over for de retsundergivnes retmæssige interesser, under hensyntagen til »samtlige omstændigheder af offentlig og privat interesse«. Den omstændighed, at der er tale om en alvorlig og usædvanlig krænkelse af en privat interesse, må følgelig begrunde, at et ansvar for generelle retsakter kan pålægges.

Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at Domstolen i sin faste praksis vedrørende ansvar uden for kontraktsforhold for generelle retsakter har set bort fra princippet om et sådant ansvar, idet det har henvist til, at det af retspraksis fremgår, at følgende betingelser skal være opfyldt, for at Fællesskabet pådrager sig ansvar for generelle retsakter:

— den pågældende retsakt skal være retsstridig;

— retsstridigheden skal være en følge af en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af en højere retsregel til beskyttelse af private;

— institutionernes adfærd skal give sig udslag i fejl af en sådan grovhed, at adfærden kan betegnes som vilkårlig.

Ifølge Rådet kan der således ikke i fællesskabsretten antages at bestå et princip om objektivt ansvar for generelle retsakter, og et sådant princip kan desuden heller ikke gøres gældende over for Fællesskabet under påberåbelse af, at traktatens artikel 215 henviser til medlemsstaternes retssystemer, idet et sådant princip ikke generelt anerkendes i alle de nævnte retssystemer.

Rådet har afvist sagsøgerens argumentation vedrørende den omstændighed, at ordet »fejl« ikke findes i artikel 215, stk. 2; Rådet har i den forbindelse anført, at sagsøgerens henvisning til forarbejderne er overflødig, når man ikke kender de materielle eller formelle bevæggrunde, der ligger bag den ændrede affattelse. Disse bevæggrunde kendes ikke i den foreliggende sag, idet de historiske arkiver vedrørende forhandlingerne forud for EØF-traktaten endnu ikke er offentliggjort.

Med hensyn til argumentet om, at Domstolen i dommen i de forenede sager 9 og 11/71 selv har anerkendt, at der inden for fællesskabsretten består et princip om objektivt ansvar, har Rådet i første række understreget, at Domstolen i den påberåbte præmis kun har omtalt muligheden for et »eventuelt« ansvar, og at Domstolen gjorde dette for med det samme at lade et sådant ansvar ude af betragtning. Rådet er herefter af den opfattelse, at det følger af nævnte præmis, at Domstolen ikke har villet lade et argument, der er gjort gældende,

henstå ubesvaret, men at Domstolen ikke tog stilling til det, da sagens omstændigheder i øvrigt måtte føre til at afsige frifindelsesdom.

Rådet har desuden gjort opmærksom på, at Domstolen siden nævnte dom i sin faste praksis vedrørende artikel 215 uden undtagelse har understreget, at »det er en grundlæggende betingelse for at kunne statuere ansvar, at der foreligger en kvalificeret retsstridighed«. Rådet har desuden peget på, at Domstolen hver gang har begrundet denne restriktive opfattelse med, at den lovgivende magt »ikke må hindres i sine dispositioner« (præmis 5 i HNL-dommen). Når Domstolen stiller sig således over for spørgsmålet om ansvar for retsstridige generelle retsakter, må dette så meget desto mere gøre sig gældende med hensyn til et søgsmål vedrørende et »eventuelt ansvar for retmæssige generelle retsakter«.

Med hensyn til sagsøgerens argument om, at et fælles princip for medlemsstaterne ikke skal findes ved hjælp af »største fællesnævner«, har Rådet gjort gældende — således som Domstolen har understreget det med hensyn til spørgsmålet om grundlæggende retsprincipper — at man ikke kan benytte en enkelt bestemt lovgivning eller bestemt national forfatning; en sådan løsning ville nemlig bryde fællesskabsrettens enhed og faktiske anvendelse, idet det på den måde ville true selve grundlaget for Fællesskabet. I den forelæggende sag ville et ansvar uden for kontraktsforhold for Fællesskabet, der i for høj grad bygger på særegenheder ved et bestemt nationalt retssystem, muligvis for andre nationale retssystemer kunne være en uacceptabel løsning. Det følger desuden af ordlyden af artikel 215, at nævnte retsgrundsætninger kun kan anses for fælles for medlemsstaternes retssystemer, såfremt de har »hjemmel i loven eller i retspraksis, i det mindste i vidt omfang og i de fleste medlemsstater«. Sagsøgeren har imidlertid selv erkendt, at dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

Rådet har videre understreget, at det tab, sagsøgeren påstår at have lidt, »ikke ses at overskride de rimelige grænser, som Domstolen fastsatte i HNL-dommen«, og at tabet under alle omstændigheder ikke har været en fare for selve sagsøgerens virksomhed. Selv de betingelser, der opstilles i fransk ret, er således ikke opfyldt i den foreliggende sag.

b) Manglende overgangsforanstaltninger

Sagsøgeren har gjort gældende, at den omstændighed, at der ikke for »exim«-virksomhederne var fastsat overgangsforanstaltninger i de tre anfægtede forordninger, har medført, at denne gruppe af adressater for nævnte forordninger har lidt et usædvanligt tab.

Sagsøgeren har bestridt Rådets argument om, at årsagen til det tab, som sagsøgeren kræver erstattet, skal søges i sagsøgerens egen adfærd, idet sagsøgeren ifølge Rådet »frivilligt har accepteret risikoen for, at salgspriserne ville blive påvirket af den faktiske og fuldstændige gennemførelse af forbrugsstøtteordningen«, og at sagsøgeren derfor ikke har handlet som en »forsigtig og kyndig erhvervsdrivende«. Under overskriften: »Den berettigede forventning« har sagsøgeren nemlig svaret både Rådet og Kommissionen, at i betragtning af uvisheden med hensyn til ikrafttrædelsesdatoen for den nye ordning og Rådets nølen ville det absolut have været nødvendigt at træffe rimelige overgangs-

foranstaltninger for at undgå at svække »exim«-ordningen.

Rådet har anført, at kun »en ændring, der er pludselig og ikke til at forudse, og som sker, uden at der foreligger en modstående, bydende almen interesse, kan nødvendiggøre overgangsforanstaltninger for 'tidligere' aftaler«.

I den foreliggende sag kunne det allerede den 7. juli 1978 forudses, at priserne på olivenolie ville undergå en ændring kort efter som følge af indførelsen af den nye forbrugsstøtteordning. Efter Rådets opfattelse burde en forsigtig, kyndig erhvervsdrivende have forhørt sig hos de nationale myndigheder med henblik på at få oplyst, om der var planlagt overgangsforanstaltninger, og derefter træffe de fornødne forholdsregler som et led i sine aftaler. Rådet er herefter af den opfattelse, at en forsigtig erhvervsdrivende under alle omstændigheder ville have truffet de fornødne forholdsregler og således undgået det tab, som sagsøgeren beklager sig over at have lidt.

Det følger heraf, at der fra sagsøgerens side snarere er tale om en frivillig accept af risikoen for, at salgspriserne kunne påvirkes i kraft af den faktiske og fuldstændige gennemførelse af forbrugsstøtteordningen.

Ifølge Rådet er der heller ikke tale om forskelsbehandling mellem de indførsler, der er foretaget efter »kontant«-ordningen og dem, der er gennemført efter »exim«-ordningen, idet »de to tilfælde objektivt set er vidt forskellige«, således som Kommissionen allerede har påvist.

Endelig har Rådet hævdet, at sagsøgeren ikke med retsvirkning kan gøre gældende, at Rådets forordninger — uden overgangsforanstaltninger med hensyn til sagsøgeren — har forvoldt sagsøgeren et alvorligt og usædvanligt tab, »eftersom forordningerne netop indeholder hjemmel for at træffe de overgangsforanstaltninger, der i den forbindelse måtte være fornødne«.

D — Selve tabet og spørgsmålet om årsagssammenhæng

Sagsøgeren har gjort gældende, at det lidte tab svarer til faldet i tærskelprisen, og at årsagen til tabet skal søges i udstedelsen af ovennævnte forordninger, samt at tabet andrager 25,99 ECU × 1 948,05, det vil sige 50 629 ECU, hvis man lægger tærskelprisen til grund, således som sagsøgeren har foreslået. Imidlertid kan også nedsættelsen af afgiften lægges til grund; i så fald andrager tabet 24,18 ECU × 1 948,05, det vil sige 47 103 ECU. Sagsøgeren har overladt det til Domstolen at træffe afgørelse herom.

Sagsøgeren har ligeledes tilføjet, at tabet er af en særlig art, idet sagsøgeren sandsynligvis er den eneste virksomhed, der har befundet sig i den situation, der har givet anledning til nærværende tvist. Tabet er desuden »meget betydeligt«. Efter den nye ordnings ikrafttræden gav alle selskaber, der driver virksomhed i Italien, nemlig en rabat på 299 italienske lire på deres listepriser, en rabat, der svarer til forbrugsstøtten, og som efterfølgende blev godtgjort dem, som kunne gøre krav på dette beløb. Sagsøgeren har imidlertid ikke fået udbetalt nogen støtte, men måtte ligeledes anvende rabatten i henhold til en prisliste, der var undergivet de italienske myndigheders kontrol: et sådant tab har således »intet til fælles med de normale risici, der er forbundet med forretningsvirksomhed«.

Med hensyn til de sagsøgtes argument om, at sagsøgeren ikke har bevist, at der foreligger årsagssammenhæng, har

sagsøgeren gentaget, at »årsagen til det af sagsøgeren lidte tab skal søges i rækkefølgen af de forordninger, Rådet og Kommissionen har udstedt ... og navnlig i, at Rådets forordning ikke indeholder overgangsforanstaltninger, samt i den forskelsbehandling, der indeholdes i Kommissionens forordning«. Den eneste indvending, de sagsøgte har fremført i den forbindelse, er ifølge sagsøgeren snarere af indirekte karakter, idet de sagsøgte nemlig hævder, at årsagen til tabet udelukkende består i sagsøgerens egen manglende fremsynethed. Sagsøgeren har på det punkt henvist til sin argumentation vedrørende klagepunkterne, der støttes på krænkelsen af sagsøgerens berettigede forventning.

Over for den argumentation, de sagsøgte har udviklet med hensyn til størrelsen og fastsættelsen af tabet har sagsøgeren gentaget, at selve den omstændighed, at der er truffet overgangsforanstaltninger til fordel for »kontant«-virksomhederne, »nødvendigvis [må medføre], at disse har modtaget en godtgørelse svarende til et sikkert fald i priserne inden for Fællesskabet«. På den måde vil tabet kunne opgøres på det angivne grundlag og desuden fastsættes i regningsenheder (ECU), idet det faktisk drejer sig om en vurdering og ikke om en tilbagebetaling af et beløb, som ikke skyldes, og som er endeligt fastsat.

Kommissionen har anført, at eftersom ECU ikke er en valuta, men kun en regningsenhed, kan et tab ikke opgøres i ECU, selv om det må antages at være forårsaget af en retsakt i forbindelse med den fælles landbrugspolitik.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det påståede tab er specielt, har Kommissionen bemærket, at »det snarere kan fastslås, at alene sagsøgeren forsætligt har bragt sig i denne situation og har spekuleret i, at Kommissionen ville træffe en overgangsforanstaltning«.

Med hensyn til spørgsmålet dels om, hvorvidt tabet er væsentligt for sagsøgeren, dels om, hvor stort det er, har Kommissionen anført, at sagsøgeren har forsøgt at komme uden om den forpligtelse, der påhviler ham i forbindelse med et søgsmål støttet på artikel 215, og hvorefter sagsøgeren skal bevise, at der faktisk er lidt et tab. Ikke alene har sagsøgeren opgjort tabet i regningsenheder, men har desuden ikke på nogen måde bevist den påberåbte rabat på 299 lire, navnlig når det tages i betragtning, *at* der ikke ydes forbrugsstøtte til indførslerne, og at de erhvervsdrivende ikke fra den ene dag til den anden pludseligt ændrede deres priser under hensyn til faldet i den garanterede pris som følge af reformens ikrafttræden.

Det følger heraf, at sagsøgeren »ikke har kunnet bevise, at der er årsagssammenhæng mellem en angiveligt retsstridig retsakt udstedt af Kommissionen og et tab, sagsøgeren har lidt«.

Rådet har gjort gældende, at sagsøgeren kun har bevist sit tab rent abstrakt, mens det i medfør af artikel 215 påhviler sagsøgeren at bevise, at der faktisk er lidt et tab, samt tabets størrelse, beregnet på grundlag af de priser, sagsøgeren faktisk har opnået. På baggrund af vanskelighederne med at iværksætte forbrugsstøtteordningen »virker det ikke særlig sandsynligt, at de reelle markedspriser i 1979 virkelig og fuldt ud svarede til prisniveauet i henhold til ordningen på fællesskabsplan«. En konkret skade må efter Rådets opfattelse bevises på grundlag af prisforskellen mellem reelle markedspriser opgjort i national valuta og ikke i regningsenheder, navnlig fordi regnings-

enheden kun er en matematisk størrelse til fastsættelse af de fælles priser og ikke en lovmæssigt fastsat kurs.

For så vidt angår de bemærkninger, sagsøgeren har fremsat i replikken, har Rådet fastholdt, at de ikke kan lægges til grund ved opgørelsen af sagsøgerens tab. Bemærkningerne viser derimod »tydeligt, at sagsøgeren indgik forpligtelsen på et tidspunkt, da ikke alene den nye ordning principielt var vedtaget, men da endog datoen for den faktiske gennemførelse var kendt og offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende«. Da sagsøgeren herefter frivilligt har accepteret risikoen for det tab, der nu kræves erstattet, har sagsøgeren ikke bevist, »at der er en umiddelbar og ubrudt årsagssammenhæng mellem de anfægtede fællesskabsforordninger og tabet«.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 12. maj 1982 har følgende afgivet mundtlige indlæg og besvaret de stillede spørgsmål: sagsøgeren ved advokat Mahieu, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved J. C. Seché, bistået af J. Sack, som befuldmægtiget, og Rådet for De europæiske Fællesskaber ved D. Vignes, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 13. februar 1981, har SA Oleifici Mediterranei, der driver import- og eksportvirksomhed med olivenolie, og som har hjemsted i Quiliano (Italien), i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag med påstand om en erstatning på 50 629 regningsenheder med rente 8 % fra den 4. maj 1979 indtil dommens afsigelse, for det tab, Det europæiske økonomiske Fællesskab har forvoldt virksomheden som følge af, at Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber vedtog bestemmelser for at iværksætte en reform af ordningen for olivenolie under den fælles markedsordning for fedtstoffer.

2 Da Fællesskabet søges kendt erstatningspligtigt, idet EF-forordninger anfægtes, skal der indledningsvis gives en fremstilling af de relevante bestemmelser vedrørende ordningen for olivenolie.

3 Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 om oprettelse af den fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) fastsatte de vigtigste regler om handelen med olivenolie, herunder enhedspriser kombineret med en producentstøtteordning på grund af de relativt lave priser på substitutionsprodukterne. Med hensyn til samhandelen med tredjelande bestemte forordningen, at der skulle opkræves en afgift ved indførsel og ydes en restitution ved udførsel; derfor krævedes der for begge typer transaktioner fremlagt licenser, hvis udstedelse var betinget af en sikkerhedstillelse; denne fortabtes helt eller delvis, såfremt transaktionen ikke eller kun delvis blev gennemført inden for licensens gyldighedsperiode, jfr. artikel 17 i forordning nr. 136/66 som ændret ved Rådets forordning nr. 2554/70 af 15. december 1970 om import- og eksportlicenser for fedtstoffer (EFT 1970 III, s. 767).

4 Ordningen vedrørende samhandelen med tredjelande blev suppleret med Rådets forordning nr. 171/67 af 27. juni 1967 om de for udførslen af olivenolie gældende restitutioner og afgifter (EFT 1967, s. 125); denne forordning indførte en særlig samhandelsordning, den såkaldte »exim«-procedure, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 9, stk. 1, hvori det hedder:

»På begæring ydes restitutionen ved udførsel af olivenolie i form af en tilladelse til at indføre en olivenoliemængde, der svarer til den udførte mængde olivenolie, uden at der erlægges afgift, på betingelse af, at det godtgøres, at udførslen har fundet sted før indførslen, og på den betingelse, at indførslen gennemføres inden for en nærmere fastsat frist.«

5 Ovennævnte ordning blev ændret i 1978. Med henblik på at opretholde Fællesskabets forbrug af olivenolie under hensyn til konkurrencen med andre vegetabilske olier og samtidig sikre producenterne en rimelig indkomst, supplerede Rådet ved forordning nr. 1562/78 af 29. juni 1978 (EFT L 185, s. 1) den i forordning nr. 136/66 fastsatte producentstøtteordning med en forbrugsstøtteordning (artikel 11), for at olivenolie kan sælges til priser, der kan konkurrere med priserne på olie fra frø. En sådan tilnærmelse af EF-priserne til verdensmarkedspriserne skulle derefter føre til et fald i tærskelprisen og dermed også til en nedsættelse af importafgiften for olivenolie med oprindelse i tredjelande.

6 Desuden blev afgiftssystemet ændret på afgørende punkter. I medfør af forordningens artikel 16 er Kommissionen bemyndiget til på visse betingelser at indføre et system med importafgifter, der fastlægges ved hjælp af licitation. Kommissionen fastsætter i så fald regelmæssigt en minimumsafgiftssats; tilbudgivere, som har anført en afgift, der er lig med eller større end minimumssatsen, erklæres som tilslagsmodtagere og er forpligtet til at indføre den mængde af produktet, der er anført i ansøgningen, med den afgift, de selv har angivet, uanset indførselstidspunktet.

7 Ikrafttrædelsen af forbrugsstøtteordningen var fastsat til den 1. november 1978, altså ved starten af produktionsåret 1978/1979, men måtte ifølge Rådet i første omgang udsættes til den 1. marts 1979 på grund af tekniske vanskeligheder med iværksættelsen. Følgelig fastsatte Rådets forordning nr. 3088/78 af 19. december 1978 (EFT L 369, s. 11) for den resterende del af produktionsåret 1978/1979 to forskellige tærskelpriser: 145,43 ECU/100 kg for perioden indtil den 28. februar 1979 og 119,44 ECU/100 kg for tiden efter den 1. marts 1979, altså en nedsættelse med 25,99 ECU/100 kg.

8 Efter i februar 1979 at have konstateret, at der fortsat var vanskeligheder, udsatte Rådet ikrafttrædelsen af de nye priser til den 1. april, jfr. forordning nr. 360/79 af 20. februar 1979 om ændring af forordning nr. 3088/79 for så vidt angår anvendelsesperioderne for de repræsentative markedspriser og tærskelpriserne for olivenolie for produktionsåret 1978/1979 (EFT L 46, s. 1).

9 På grund af, at tærskelprisen for olivenolie i mærkbar grad blev ændret fra den 1. april 1979, fandt Kommissionen, som i medfør af artikel 16, stk. 6, i grundforordningen nr. 136/66 (som ændret ved forordning nr. 1562/78) var bemyndiget til at udstede gennemførelsesbestemmelserne til importafgiftsordningen, at de afgifter, for hvilke der var givet licitationstilslag inden denne dato, og som var anført i importlicenserne, skulle nedsættes med 24,18 ECU/100 kg for indførsler af olivenolie foretaget i henhold til licenser, som der var ansøgt om inden den 1. april, men som først fandt sted efter denne dato (forordning nr. 884/79 af 3. maj 1979 — EFT L 111, s. 18). Derimod traf Kommissionen ingen tilsvarende overgangsforanstaltning med hensyn til »exim«-ordningen for så vidt angår olivenolie indført efter den 1. april 1979, hvor de tilsvarende udførsler var blevet gennemført forud for denne dato.

10 Før den 1. april 1979 udførte sagsøgeren til — og indførte efter dette tidspunkt fra — tredjelande olivenolie i henhold til »exim«-ordningen, som sagsøgeren havde ansøgt om, således at udførslen fandt sted uden restitution og indførslen uden erlæggelse af afgift. Til støtte for sit søgsmål har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen også burde have fastsat overgangsforanstaltninger for »exim«-transaktionerne, og at Kommissionen ved at undlade dette har udvist en ansvarspådragende retsstridig adfærd, hvorfor Kommissionen må erstatte sagsøgeren tabet eller den formindskede fortjeneste på sagsøgerens »exim«-transaktioner i det pågældende tidsrum.

11 Sagsøgeren har erkendt, at alle erhvervsdrivende kunne forudse, at forbrugsstøtteordningens ikrafttræden — der oprindeligt var fastsat til den 1. november 1978 — ville medføre et prisfald på olivenolie inden for fællesmarkedet, såvel for indført olivenolie som for indenlandsk olivenolie. Sagsøgeren har imidlertid fastholdt, at efter at støtteordningens ikrafttræden først én gang og dernæst en gang til var blevet udsat, måtte sagsøgeren med rimelighed kunne regne med, at den gamle ordning ville blive forlænget endnu engang ud over den 1. april 1979. Sagsøgeren foretog følgelig »exim«-transaktioner, navnlig med hensyn til de priser, sagsøgeren betalte ved indførslen af olivenolie til Fællesskabet, ud fra en forventning om, at prisen på olivenolie inden for fællesmarkedet også efter den 1. april 1979 ville blive fastholdt på det niveau, den havde på grund af tærskelprisen, således som denne var fastsat forud for den 1. april 1979.

12 Sagsøgeren har derfor principalt gjort gældende, at den omstændighed, at Kommissionen ikke i forordning nr. 884/79 havde fastsat overgangsforanstaltninger med henblik på at holde »exim«-importørerne skadesløse for prisfaldet inden for fællesmarkedet på samme måde, som den havde fastsat overgangsforanstaltninger til fordel for de improtører, som havde forpligtet sig til at betale en højere afgift, er udtryk for en sådan retsstridig adfærd, som Fællesskabet må ifalde ansvar for, og hvis skadelige følger Fællesskabet skal erstatte. Subsidiært har sagsøgeren påstået Fællesskabet kendt ansvarligt på grund af Rådets adfærd og har herved påberåbt sig princippet om objektivt ansvar for retsstridige generelle retsakter.

Søgsmålet mod Kommissionen

13 Sagsøgeren har principielt gjort gældende, at Kommissionen ikke i det foreliggende tilfælde har en reel beføjelse til at foretage et økonomisk valg, idet Kommissionens kompetence er begrænset til — inden for de grænser, der var fastlagt i de rådsforordninger, som Kommissionen skulle gennemføre — at vedtage en overgangsforanstaltning i forbindelse med den nedsættelse af afgifterne, der var resultatet af den vurdering, Rådet selv havde foretaget. Sagsøgeren har af denne retstilstand udledt, at det kun skal bevises, at forordningen var retsstridig, og ikke, at der foreligger en alvorlig og kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Subsidiært har sagsøgeren imidlertid anført, at såfremt Domstolen skulle lægge til grund, at Kommissionen har en vid skønsbeføjelse, er klagepunkterne mod Kommissionen alligevel udtryk for en alvorlig fejl i den forstand, at Kommissionen undlod at træffe overgangsforanstaltninger til fordel for »exim«-virksomhederne. Kommissionen har herved tilsidesat dels princippet om ligebehandling ved at anse objektivt sammenlignelige situationer for forskellige, dels princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet »exim«-virksomhederne med rimelighed måtte regne med, at der ville blive truffet overgangsforanstaltninger, da de ikke havde mulighed for at forudse ikrafttrædelsesdatoen for ændringen. Årsagen til det lidte tab skal således søges i, at der ikke blev truffet sådanne overgangsforanstaltninger til fordel for »exim«-virksomhederne.

14 Kommissionen har afvist denne argumentation i sin helhed. Med hensyn til sin skønsbeføjelse har Kommissionen fastholdt, at artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 1562/78 skal give Kommissionen mulighed for at træffe foranstaltninger vedrørende fastsættelsen af afgiften i henhold til fremgangsmåden i artikel 38 og under medvirken af Forvaltningskomiteen for Fedtstoffer. Ifølge Kommissionen er situationen for de to kategorier af erhvervsdrivende i øvrigt ikke sammenlignelige, eftersom »kontant«-virksomhederne på grund af forudfastsættelsen af afgiften ønsker at sikre sig mod en økonomisk risiko, mens »exim«-virksomhederne tværtimod accepterer at løbe en sådan risiko ved at spekulere i at give afkald på én fordel mod eventuelt at opnå en anden, som forventes at blive større. Denne forskel begrunder, at der ikke blev truffet overgangsforanstaltninger til fordel for »exim«-virksomhederne.

15 Kommissionen har desuden — på linje med Rådet — lagt vægt på et andet anbringende til støtte for frifindelse. Ifølge institutionerne skal årsagen til tabet ikke søges i ordningen, men i sagsøgerens egen adfærd.

16 Ifølge Domstolens faste praksis fremgår det af EØF-traktatens artikel 215, at det er en forudsætning for Kommissionens ansvar uden for kontraktsforhold og gennemførelsen af kravet om erstatning for det lidte tab, at en række betingelser skal være opfyldt med hensyn til den retsstridige adfærd, der foreholdes institutionerne, det eventuelle tab samt årsagssammenhængen mellem denne adfærd og det påberåbte tab.

17 Herefter vil Fællesskabet ikke kunne pålægges ansvar, uden at alle de betingelser for erstatningspligten, der er fastlagt i artikel 215, stk. 2, er opfyldt.

18 I nærværende sag bør der først og fremmest tages stilling til anbringendet vedrørende den manglende årsagssammenhæng mellem den anfægtede adfærd fra Kommissionens side og det påståede tab.

19 Ifølge de sagsøgte skal årsagen til sagsøgerens manglende fortjeneste søges i sagsøgerens egen adfærd, idet denne valgte at benytte »exim«-ordningen på et tidspunkt, da sagsøgeren med sikkerhed vidste, at der ville blive gennemført ændringer, der i det væsentlige ville bestå i indførelsen af en forbrugsstøtteordning, som uvægerligt ville medføre et fald i priserne inden for Fællesskabet. Samtidig regnede sagsøgeren imidlertid med, at den nye ordning først ville træde i kraft på et så sent tidspunkt, at sagsøgeren ville kunne gennemføre sin »exim«-transaktion fuldt ud inden da; Rådet har navnlig bemærket, at en sådan adfærd fra sagsøgerens side er en frivillig accept af risikoen for, at priserne på olivenolie inden for Fællesskabet kunne blive påvirket ved gennemførelsen af forbrugsstøtteordningen.

20 Sagsøgeren har gjort gældende, at når ikrafttrædelsesdatoen for den besluttede ændring var uvis i for lang tid, kunne »exim«-virksomhederne med føje påregne, at eftersom muligheden for at benytte »exim«-ordningen fortsat stod åben, kunne den benyttes, og at fællesskabslovgiveren eventuelt ville

træffe de fornødne overgangsforanstaltninger for at undgå, at ordningen fik negative virkninger for sagsøgeren. Den omstændighed, at sådanne foranstaltninger ikke blev truffet, må være årsagen til skaden.

21 Det ligger fast, at sagsøgeren ikke var uvidende om, at der ved Rådets forordning nr. 1562/78 af 29. juni 1978 var indført en ny ordning vedrørende olivenolie, som skulle føre til et fald i tærskelpriserne, og at det ved Rådets forordning nr. 3088/78 af 19. december 1978 var bestemt, at den nye ordning skulle træde i kraft den 1. marts 1979.

22 Som en fornuftig eksportør med fuldt kendskab til markedsreguleringen kunne sagsøgeren herefter ikke den 27. januar 1979, da udførslen til Libyen, der var første del af »exim«-transaktionen, fandt sted, være uvidende om, at der pr. den 1. marts 1979 skulle ske en nedsættelse af tærskelpriserne, som ville betyde, at afgiftsfri indførsler ville blive mindre fordelagtige.

23 Den omstændighed, at den faktiske dato for forbrugsstøtteordningens ikrafttræden blev udskudt endnu en gang den 20. februar 1979, var ikke af en sådan karakter, at den kunne ændre den risiko, som sagsøgeren frivilligt havde valgt at løbe.

24 Det tab, sagsøgeren har påstået at have lidt, er følgelig ikke fremkaldt af fællesskabsinstitutionernes adfærd, men skyldes udelukkende sagsøgerens eget valg, idet sagsøgeren måtte være vidende om den ordning, der var gældende for hans transaktioner, og de følger, hans adfærd kunne fremkalde.

25 Kommissionen vil således være at frifinde, uden at der er grund til at tage stilling til spørgsmålet om lovligheden af forordning nr. 884/79 og selve eksistensen af et tab.

Søgsmålet mod Rådet

26 Sagsøgeren har over for Rådet gjort gældende, at selv om forordningerne nr. 1562/78, 3088/78 og 360/79 ikke er retsstridige, må Rådet alligevel være ansvarlig, idet ansvaret følger af det i fællesskabsretten anerkendte princip om den lovgivende myndigheds objektive ansvar.

27 Det følger imidlertid af det ovenfor anførte, at det påståede tab — selv om det bevises — udelukkende skyldes sagsøgerens egen adfærd, og at også Rådet derfor vil være at frifinde for sasgøgerens erstatningskrav.

Sagens omkostninger

28 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

29 Sagsøgeren har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **De sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due

Pescatore O'Keeffe Koopmans Everling Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. september 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident