På grundlag af disse præmisser,
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**
2. **Ingen af parterne betaler sagsomkostninger til den anden part.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. februar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 3. APRIL 1974 [1]

Høje Ret.

1. Ved resolution af 20. juli 1972, offentliggjort i Journal Officiel nr. C 86 af 10. august 1972 gav Rådet — da det fandt det uomgængeligt nødvendigt for de erhvervsdrivende fremover at få kendskab til de gennemførelsesforanstaltninger, der ville blive vedtaget fra begyndelsen af 1973 med henblik på anvendelsen af de i tiltrædelsesakten indeholdte overgangsbestemmelser på landbrugsområdet for at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de i Fællesskabet gældende regler — udtryk for sin tilslutning til ordlyden af det forslag til forordning, der var vedføjet resolutionen, idet det præciserede, at denne tekst formelt skulle vedtages straks efter, at tiltrædelsestraktaten var trådt i kraft.

Dette forslag til forordning bestemte i artikel 1, at de udligningsbeløb, der skulle anvendes i samhandelen mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater og mellem disse sidste og tredjelande indtil den 31. juli 1973, for Det forenede Kongeriges vedkommende skulle andrage 44,31 RE pr. ton blød hvede og 42,33 RE pr. ton byg. Den afgift, der den gang anvendtes ved import fra tredjelande af disse produkter, udgjorde hhv 67,61 og 52,88 RE.

1 — Processprog: Italiensk.

I henhold til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene, særligt artiklerne 2 og 151, skal Fællesskabets retsakter på landbrugsområdet anvendes i de nye medlemsstater fra 1. februar 1973. Følgeligt skulle den nævnte gennemførelsesforordning ligeledes træde i kraft på denne dato.

I september 1972 indgik Compagnie Continentale France en række aftaler om eksport på i alt 108 900 tons fra Frankrig til Storbritannien af denatureret hvede og af byg. Leveringerne skulle finde sted i tiden fra februar til juni 1973.

Ved indgåelsen af disse kontrakter havde Compagnie Continentale France, sagsøgeren i denne sag, sandsynligvis taget hensyn til de udligningsbeløb, der var nævnt i forslaget til den nævnte forordning.

Den 31. januar 1973 udstedte Rådet forordning nr. 229/73 (EFT nr. L 27 af 1. februar 1973) om fastlæggelse af almindelige regler for ordningen om udligningsbeløb inden for kornsektoren. Denne forordning gengiver i et vidt omfang indholdet af det forslag til forordning, som Rådet ved den oven for nævnte resolution fra juli 1972 havde erklæret sig indforstået med. Særlig blev de udligningsbeløb, der allerede var angivet i forslaget, nøjagtig gengivet i artikel 1.

Ikke desto mindre indeholder forordning (EØF) nr. 229/73 visse tilføjelser sammenlignet med teksten i det forslag, som Rådet tidligere havde bifaldet. Hvad angår nærværende sag, er den vigtigste tilføjelse sket ved artikel 7, hvor der i stk. 1 bestemmes: »Når afgiften for et af de produkter, som er nævnt i artikel 1 eller artikel 2, stk. 1, er lavere end det udligningsbeløb, der er fastsat for dette produkt, eller for dette produkt fremgår af anvendelse af bestemmelserne i artikel 2, bestemmer Kommissionen på grundlag af skemaet i bilaget det beløb, der skal anvendes som udligningsbeløb i samhandelen mellem Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning og de nye medlemsstater samt mellem sidstnævnte stater og tredjelande«.

Denne bestemmelse har hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 55, stk. 6, første afsnit, hvorefter »det udligningsbeløb, en medlemsstat opkræver eller yder i overensstemmelse med stk. 1, litra a, ikke må være højere end det samlede beløb, der opkræves af samme medlemsstat ved import fra tredjelande«. Såfremt importafgiften er lavere end det fastsatte udligningsbeløb, bestemmes i nævnte artikel 7, at det udligningsbeløb, der da skal anvendes, fastsættes på grundlag af skemaet i forordningens bilag, der, for at undgå, at ændringer af ringe betydning i importafgiftsbeløbet automatisk indvirker på udligningsbeløbet, angiver en række forudfastsatte udligningsbeløb, der skal anvendes, indtil importafgiften falder inden for en given værdigaffel.

I tidsrummet mellem afslutningen af kontrakterne om salg til Storbritannien og deres opfyldelse steg verdensmarkedets kornpriser kraftigt med den konsekvens, at det på det tidspunkt, der var fastsat for eksporten til Storbritannien, kunne fastslås, at forskellen mellem den i de oprindelige medlemslande gældende kornpris og verdensmarkedsprisen var formindsket i et sådant omfang, at den afgift, der skulle anvendes ved import af disse produkter fra tredjelande til Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning, var faldet til 15 RE pr. ton, altså langt under størrelsen af de udligningsbeløb, der skulle anvendes i samhandelen mellem det oprindelige Fællesskab og de nye medlemsstater.

Da Compagnie Continentale France på det for eksporten til Storbritannien aftalte tidspunkt ikke længere kunne opnå udligningsbeløb i det omfang, det ved kontrakternes indgåelse havde påregnet, led det af denne grund et tab, som det har ansat til 5 728 660,17 FF, et beløb, som det nu søger at opnå hos Fællesskabet som erstatning.

2. Sagsøgeren hævder, at den skadevoldende adfærd fra Rådets side, der medfører ansvar for Fællesskabet, er den radikale ændring, der ved forordning (EØF) nr. 229/73 af 31. januar 1973 skete i den på forhånd i juli 1972 tilkendegivne ordning.

Ifølge sagsøgeren hviler den ordning, der indeholdes i resolutionen af 20. juli 1972, på den grundsætning, at udligningsbeløbets størrelse skal kunne forudberegnes, mens dette vigtige kriterium tværtimod er fuldstændigt forladt i forordning nr. 229/73. Grundsætningen om fastsatte udligningsbeløb, der bekendtgøres på forhånd, er i overensstemmelse med den fælles markedsordnings ånd og bogstav, idet det må lægges til grund, at disse beløb blot udgøres af forskellen mellem de fastsatte sæsonpriser. I øvrigt opfylder en ordning med faste udligningsbeløb de krav, som handelens udøvelse stiller, da den giver eksportørerne mulighed for at forberede deres forretninger i tilstrækkelig tid til senere opfyldelse med vished om den vigtige faktor, som udligningsbeløbets størrelse udgør. Uden en sådan ordning ville der blive gjort forskel mellem eksport til tredjelande og samhandelen inden for Fællesskabet mellem de gamle og de nye medlemsstater til skade for disse sidste, da der på daværende tidspunkt bestod mulighed for forudfastsættelse i forhold til tredjelande.

Ganske vist bestemmes det i tiltrædelsesaktens artikel 55, stk. 6, 1. afsnit, at det, i en styret bilateral samhandel som inden for Fællesskabet, kan forekomme, at en totalt fremmed faktor, nemlig verdensmarkedsprisen, spiller ind. Men da der ved denne bestemmelse indføres bevægelighed og usikkerhed, er den ifølge sagsøgeren i virkeligheden uforenelig med samme akts artikler 51 og 52, der omhandler fastsættelsen af landbrugspriserne i de nye medlemsstater og deres voksende tilnærmelse til Fællesskabets priser, hvilket forudsætter en mere fast ordning og under udelukkelse af artikel 55, stk. 6, har ligget til grund for den af Rådet i juli 1972 tilkendegivne ordning.

3. Inden det undersøges, om disse opfattelser har fornødent grundlag, bør det principielt afgøres, hvorvidt en sådan adfærd, som her omhandlet, kan medføre, at Fællesskabet pådrager sig ansvar uden for kontraktforhold.

Rådets meddelelse ved offentliggørelsen i JO nr. C 86 af forslaget til forordning om fastlæggelse af almindelige regler for ordningen om udligningsbeløb inden for kornsektoren er — idet Rådet først har vedtaget en resolution, hvormed det godkender forslagets tekst og bekræfter, at dette formelt skal vedtages straks efter, at tiltrædelsestraktaten er trådt i kraft — ikke blot en simpel oplysning men snarere et løfte til alle de retssubjekter, der vil blive berørt af tekstens anvendelse.

Spørgsmålet om den offentlige forvaltnings ansvar for manglende opfyldelse af løfter, der er afgivet inden for en diskretionær beføjelses grænser, er løst på forskellig vis i medlemsstaterne.

I fransk ret går tendensen mod anerkendelse af et sådant ansvar, men de retsafgørelser, som vi har kendskab til, refererer sig overvejende til tilfælde, hvor oplysninger eller løfter er afgivet direkte til bestemte retssubjekter. I øvrigt er det et krav, at skadelidte ikke selv ved forsømmelse eller skødesløshed har bidraget til skadens indtræden.

For Italiens vedkommende kan det uden vanskelighed fastslås, at administrationens ansvar i almindelighed anerkendes for skader forvoldt af akter, der hidrører fra udøvelsen af en diskretionær beføjelse, f.eks. oplysning til erhvervslivet om, hvad administrationens fremtidige adfærd vil indebære, såfremt myndigheden ikke iagttager elementære regler om omhu og agtpågivenhed, hvorved grundsætningen »neminem laedere« krænkes. Det anerkendes også, at den retsanordnende myndigheds manglende overholdelse af bestemmelser indeholdt i akter, der hovedsageligt er informative som »cirkulærer«, kan udgøre magtmisbrug.

I tysk ret kan man nå frem til tilsvarende resultater med udgangspunkt i anerkendelsen af, at administrationen inden for skønnets grænser kan binde sig selv ved et løfte, hvorfor en senere adfærd i strid med dette løfte vil være retstridig i lyset af grundsætningen om beskyttelse af løftemodtagers berettigede forventning. Men også her vedrører den mig bekend-

te retspraksis kun oplysninger, som administrationen har givet til individuelle forespørgere og ikke i almindelighed.

Skønt det efter britisk ret ikke er absolut udelukket, at en privat kan opnå erstatning for en skade, der skyldes unøjagtige oplysninger, som administrationen har meddelt ham, indtager praksis en temmelig afvisende holdning over for denne mulighed ud fra forestillingen om, at den udøvende magt ikke kan binde sig selv til bestemte fremtidige handlinger, der må afgøres ud fra øjeblikkets samfundsbehov.

4. Domstolens praksis tenderer klart mod en anerkendelse af retsvirkninger dels af sådanne akter fra Fællesskabet, der, skønt betegnet som simple »udtalelser«, dog indeholder oplysninger om dets fremtidige adfærd (Jf. dommene nr. 1 og nr. 14/57, Usines à tubes de la Sarre, *Rec.* 1957, s. 216), dels af sådanne overvejelser, som — uanset hvilke retlige udtryk eller betegnelser man hæfter på dem — er udtryk for en vilje til at fastlægge en fremtidig adfærd (dom nr. 22/70, AETR, *Rec.* 1971, s. 276-277; dom nr. 81/72, Kommissionen mod Rådet, *Samlingen* 1973-5, s. 583).

Beskyttelsen af den berettigede forventning er en anerkendt grundsætning i Fællesskabets retsorden. Endvidere har Domstolen nylig haft lejlighed til at tage stilling hertil i dommen af 4. juli 1973, afsagt i sag nr. 1/73 (Westzucker), og i den nævnte dom af 5. juni 1973 i sag nr. 81/72 (Kommissionen mod Rådet).

I denne sidste sag spillede grundsætningen om beskyttelsen af borgernes berettigede forventning en afgørende rolle for anerkendelsen af den forpligtende karakter af overvejelser, der vedrører hele grupper af retssubjekter. Domstolen statuerede, at den fællesskabsinstitution, der uden gyldig grund tilsidesætter en retsakt, hvorved den tidligere har forpligtet sig til en bestemt fremtidig adfærd, krænker grundsætningen om beskyttelse af borgernes berettigede forventning.

På den anden side er Fællesskabets ansvar blevet udelukket i det tilfælde, hvor en retsakt, der har forledt en erhvervsvirksomhed til en fejlfortolkning af de regler, der gælder for den — selv om denne akt er udformet på en måde, der kan fremkalde tvivl om dens egentlige indhold — ikke egnet til at give den pågældende erhvervsvirksomhed vished for rigtigheden af den for virksomheden mest gunstige fortolkning (dom nr. 36/62 SNUPAT, *Rec.* 1963, s. 583).

Det fremgår af denne summariske oversigt over retspraksis på nationalt og kommunitært plan, at den skadelidte virksomhed, såfremt den ordning om udligningsbeløb, som Rådet vedtog i begyndelsen af 1973, væsentligt afviger fra den, der blev bebudet i juli 1972, således som sagsøgeren har anført, kan fremsætte krav på erstatning for de tab, den har lidt som følge af den manglende opfyldelse af løftet. At resolutionen af 20. juli blev vedtaget inden for grænserne af en skønsmæssig beføjelse (skønnet består her ikke blot i valget af den på forhånd meddelte ordning men også i selve meddelelsen og det løfte, der ligger heri, eftersom intet forpligtede Rådet til at give denne oplysning på dette tidspunkt) udelukker ikke gyldigheden af den forpligtelse, Rådet frivilligt har påtaget sig, og dermed det eventuelle afsvar for en uberettiget manglende opfyldelse deraf.

5. Sagsøgeren påberåber sig ikke, at forordning nr. 229/73 skulle være ugyldig. Dette er dog ikke til hinder for, at det undersøges, hvorvidt der er fornødent grundlag for erstatningssøgsmålet, der i henhold til Deres retspraksis er et særskilt retsmiddel i forhold til annullationssøgsmålet.

Den bekræftelse, der indeholdes i dommen af 2. december 1971 i sag nr. 5/71 (Zuckerfabrik Schöppenstedt, præmis nr. 11) — hvorefter: »Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold i det mindste forudsætter, at den påberåbte skadegørende handling er retstridig« — er ikke gentaget i de følgende domme i erstatningssager. Tværtimod har Domstolen ved dommen af 13. juni 1972 i de forenede sager 9 og 11/71 (Compagnie

d'Approvisionnement, *Rec.* 1972, s. 408) stiltiende anerkendt muligheden af, at Fællesskabet kan ifalde ansvar for en normativ retsakt, ved at understrege, at (præmisserne nr. 46 og 47): Et eventuelt ansvar som følge af en normativ retsakt kan ikke pådrages i et tilfælde som dette, da de af Kommissionene trufne foranstaltninger kun ud fra almindelige økonomiske hensyn skulle mildne de virkninger, der særligt for de franske erhvervsdrivende indtraf ved den nationale besluting om at devaluere francen«. Det var altså kun under henvisning til dette tilfældes særegne karakter og ikke principielt, at Fællesskabets ansvar for normative retsakter udelukkedes.

Tilbage er blot at understrege følgende sætning, der gang på gang har fundet udtryk i Deres praksis: »Da det drejer sig om en generel retsakt, som indebærer beslutninger af økonomisk-politisk karakter, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar efter bestemmelserne i traktatens artikel 215, stk. 2 for tab, som private lider som følge af denne retsakt, ved en kvalificeret overtrædelse af en retsregel af højere gyldighed til beskyttelse af private« (dom nr. 5/71, Zuckerfabrik, *Rec.* 1971, s. 989; dommene nr. 9 og 11/71, Compagnie d'Approvisionnement, *Rec.* 1972, s. 404; dom nr. 43/72, Merkur, præmis nr. 8; dommene nr. 63-69/72, Kampffmeyer, præmis nr. 10).

Krænkelsen af en sådan regel, der altså ikke nødvendigvis forudsætter, at den pågældende retsakt er ugyldig, kan udgøre en ansvarspådragende tjenestefejl fra Fællesskabets side. Da det drejer sig om en bestemmelse til beskyttelse af privates interesser, kan den skade, der er forvoldt ved reglens tilsidesættelse — særligt da den kan begrænses til tidligere hændelser, der ikke vil udspille sig i fremtiden — passende udbedres ved betaling af erstatning for det tab, de pågældende private har lidt, uden at den omhandlede retsakt nødvendigvis må ophæves.

Dette kriterium imødekommer logiske og praktiske behov. Faktisk kan man tænke sig grundsætninger, hvis overtrædelse udgør en tjenestefejl, der altså medfører et ansvar uden for kontraktsforhold for administrationen, uden at dette dog medfører, at den generelle retsakt bliver ugyldig, således som det netop forholder sig i tilfælde, hvor den omhandlede akt samtidig med at tjene de generelle interesser alligevel i forhold til bestemte retssubjekter udgør en krænkelse af den almindelige grundsætning, ifølge hvilken administrationens løfter til borgerne skal opfyldes. Dette kriteriums hensigtsmæssighed fremgår klart af nærværende sag, hvor det, såfremt det omhandlede løfte faktisk er tilsidesat, er en tilstrækkelig udbedring, at den skade, som Fællesskabets private eksportører har lidt som følge heraf, erstattes.

6. Med udgangspunkt i forestillingen om, at den ordning, der er indeholdt i artiklerne 51, 52, 55, stk. 1 er uforenelig med grundsætningen i artikel 55, stk. 6, første afsnit i tiltrædelsesakten, mener sagsøgeren, at Rådet i 1972 bestemte sig for en ordning baseret på de først nævnte bestemmelser.

Det må altså undersøges, hvorvidt den fortolkning af tiltrædelsesakten, som sagsøgeren har lagt til grund, er korrekt. Artiklerne 51, 52 og 55, stk. 1 og 2 bestemmer, at det fælles landbrugsmarkeds prisordninger skal gælde for de nye medlemsstater. Artiklerne 51 og 52, der i kornsektoren skal anvendes på de afledede interventionspriser i den i traktatens artikel 73 forudsatte betydning, bestemmer, at der for de nye medlemsstaters vedkommende skal ske fastsættelse af landbrugspriserne, der ved tiltrædelsen af Fællesskabet lå nærmere verdensmarkedets niveau end Fællesskabets, på et andet niveau end de fælles priser med henblik på en gradvis tilpasning til Fællesskabets højere niveau. For at vareudvekslingen kan ske på tilfredsstillende vilkår blandt medlemsstater med forskellige prisniveauer, er der ved artikel 55, stk. 1 og 2 fastsat en udligning af disse forskelle i samhandelen mellem de nye medlemsstater indbyrdes og med Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning samt i samhandelen mellem de nye med-

lemsstater og tredjelande. For de produkters vedkommende, hvor prisen er fastsat i henhold til artiklerne 51 og 52, indeholder artikel 55, stk. 2 et kriterium til bestemmelse af størrelsen af de udligningsfeløb, der skal anvendes i de nævnte samhandler. Udligningsbeløbene svarer til forskellen mellem de fastsatte interventionspriser for den pågældende nye medlemsstat og de fælles priser.

Udligningsbeløbet ved eksport fra de oprindelige medlemsstater til de nye medlemsstater tjener alstå til at udligne forskellen mellem de højere priser i de førstnævnte lande og de lavere priser, der endnu gælder i de sidstnævnte. Denne forskel er en uundgåelig konsekvens af afstanden mellem verdensmarkedets prisniveau og Fællesskabets, idet der må tages hensyn til størrelsen af de afgifter, der pålægges ved import fra tredjelande i den nye medlemsstat, hvortil de omhandlede varer fra Fællesskabet eksporteres.

Det er klart, at det, såfremt denne afstand formindskes eller simpelthen forsvinder, ikke længere har nogen mening at bibeholde et udligningsbeløb, hvis størrelse fastlægges i forhold til en prisforskel, der ikke eksisterer mere. Når formålet med udbetalingen af disse beløb falder bort, har de ikke længere nogen berettigelse.

Derfor strider den i artikel 55, stk. 2 omhandlede regel ikke, som agsøgeren påstår, mod den oven for beskrevne ordning, men er tværtimod et led heri sammen med de supplerende bestemmelser i artikel 55, stk. 6, efter hvilken bestemmelse det udligningsbeløb, en medlemsstat opkræver eller yder i overensstemmelse med stk, 1, litra a (dvs. i samhandelen mellem de nye medlemsstater indbyrdes og med Fællesskabet i dets oprindelige udstrækning), ikke må være højere end det samlede beløb, der opkræves ved import fra tredjelande.

7. Det må indrømmes, at eksport fra tredjelande til Fællesskabet på denne måde under særlige omstændigher rent faktisk kan blive begunstiget til skade for Fællesskabets interne vareudveksling. Eftersom selve vareforsendelsen normalt ikke finder sted på samme dag, som den tilsvarende eksportkontrakt afsluttes, er der ingen tvivl om, at der, hvis dette fænomen breder sig i en situation, hvor markedet er ustabilt og fremviser en klar tendens til prisstigninger, kan ske forfordeling af den handlende i Fællesskabet, der eksporterer til de nye medlemsstater, hvis priser er lavere end Fælleskabets, sammenlignet med en eksportør fra tredjelande, i det omfang man anvender en mekanisme med udligningsbeløb, der varierer i takt med prissvingningerne for det omhandlede produkt på verdensmarkedet. Under sådanne omstændigheder kan en eksportør fra Fællesskabet rent faktisk komme til at befinde sig i en situation, hvor ham må modtage et udligningsbeløb, der er lavere end det, der var gældende på tidspunktet for kontraktens indgåelse og fastsættelsen af salgsprisen, hvorimod eksportøren fra tredjelande befinder sig i den omvendte situation, nemling at kunne regne med at blive pålagt en lavere importafgift end den, der var gældende på tidspunktet for kontraktens afslutning.

Dette resultat, der stemmer liedet overens med grundsætningen om den fællesskabspræference, der er indeholdt i stk. 1 i protokol nr. 16 om markederne for og samhandelen med landbrugsprodukter, der findes som bilag til Akten vedrørende vilkårene for de nye medlemsstaters tiltrædelse af Fællesskabet, kunne undgås, såfremt det var muligt på forhånd at fastsætte udligningsbeløbet, således som det også er sket ved Kommissionens forordning nr. 3280/73 af 4. december 1973. For at undgå letkøbte spekulationsgevinster må denne mulighed imidlertid begrænses skarpt i tid: den eksporthandel, som denne mulighed vil komme tilgode, må effektueres inden for et kort tidsrum, regnet fra forudfastsættelsen. Af samme grund kan udligningsbeløbet ikke fastfryses i en generel forskrift men må fastsættes med henblik på hver enkelt handel ud fra det konkrete prisbillede i det øjeblik, hvor forudfastsættelsen sker.

Alene af denne grund har det sagsøgende firma, der sandelig ikke er uden erfaring, hvad angår lovgivningen for landbrugsmarkedet og for eksport af landbrugsprodukter, haft gode grunde til at spørge sig selv, om det virkeligt skulle være muligt at betragte en udtalelse om udligningsbeløb i en forordning, der skulle træde i kraft mere end 6 måneder efter sin første bekendtgørelse og derefter gælde i yderligere 6 måneder, som en »forudfastsættelse«, der udtagelsesfrist skulle finde anvendelse på enhver handel, der effektueres på et hvilket som helst tidspunkt under denne forordnings gyldighedsperiode.

For så vidt der overhovedet kan tales om »forudfastsættelse« (men dog ikke i teknisk forstand), vedrører denne kun den øverste grænse, for det udligningsbeløb, der, i det omfang markedsforholdene tillader det, kan udbetales til den, der eksporterer fra en medlemsstat med højere priser til en ny medlemsstat med lavere priser.

8. I denne henseende må det præciseres, at det falder uden for denne sags rammer at tage stilling til, om Rådets lovgivning om samhandelen mellem de oprindelige stater og Fællesskabets nye stater som følge af normalt upåregnelige omstændigheder har vist sig mindre gunstig end lovgivningen om samhandelen med og import fra tredjelande. Selv om det antages, at dette forhold kan bevirke en forskelsbehandling i strid med grundsætningen om fællesskabspræferencen, kan den eventuelle mangel ved retsakten ikke uden videre danne grundlag for Fællesskabets ansvar for de tab, som erhvervsvirksomhederne af den grund lider. Fællesskabets ansvar for den af sagsøgeren påberåbte skade indtræder først i det tilfælde, hvor Rådet i en tilkendegivelse om sin fremtidige hensigt — som ved resolutionen af 20. juli og det forslag til forordning, der var bilagt — har udtrykt sig på en måde, der med rimelighed kan fremkalde en vildfarelse hos det sagsøgende selskab om, at det er tilsikret, at de angivne udligningsbeløb ville forblive faste, uanset hvilken retning markedsudviklingen tager.

I denne sammenhæng er det blevet påpeget, at ikke alene er ved handelen med tredjelande eksportinstitutionernes størrelse blevet garanteret i et tidsrum af adskillige måneder, men at det også har været muligt på forhånd af fastsætte afgiften ved import fra tredjelande til Fællesskabet; og dette, understreger man, gør det i lyset af grundsætningen om fællesskabspræferencen nærliggende at antage, at det beløb — der i mangel af en ordning, som muliggør en forudfastsættelse fra tilfælde til tilfælde — er fastsat for eksport fra Fællesskabet til Storbritannien i sig selv udgør en forudfastsættelse, der gælder indtil den 31. juli det følgende år.

Det må imidlertid understreges, at den mindre gunstige situation for handelen med tredjelande, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke kunne forudses, da de omtalte restakter blev udstedt. Denne situation hverken opstod eller blev erkendt, før senere indtraf en række udsædvanlige omstændigheder, der lå uden for Fællesskabets indflydelse, og som medførte en prisstigning på verdensmarkedet for korn af hidtil ukendt omfang. Det er ikke korrekt af fortolke rækkevidden og betydningen af disse forskrifter i lyset af senere indtrådte begivenheder, særligt hvad angår den tillid, som de har kunnet vække hos sagsøgeren på det tidspunkt, hvor de kontrakter, der senere har vist sig tabgivende, blev indgået. Den store margin, der på tidspunktet for offentliggørelsen af Rådets resolution og sagsøgerens kontraktsindgåelse var mellem det angivne udlingningsbeløb og forskellen mellem Fællesskabets indikativpris og verdensmarkedsprisen, altså importafgiftbeløbet, giver fornuftigvis ikke grundlag for at antage, at denne tingenes tilstand var tilstrækkelig garanti for Fællesskabets handlende mod de normale prisudsving på verdensmarket for korn. Vi bør altså ikke vurdere den forventning, som de omhandlede tekster på tidspunktet for kontrakternes indgåelse vakte hos sagsøgeren, i lyset af

grundsætningen om fællesskabspræferencen, eftersom den først fik betydning senere, dvs. efter den radikale ændring af markedsvilkårene sammenlignet med den ordning og de forskellige garantier, der var fastsat for handelen med tredjelande, og som har vist sig bedre egnede.

Hvad i øvrigt angår de produkter, der på det britiske marked konkurrerede direkte med produkterne fra Fællesskabet, må det bemærkes, at den garanti, der var fastsat for erhvervsdrivende fra tredjelande ved eksport til Storbritannien, faktisk ikke stillede dem i nogen virkelig priviligeret situation sammelignet med Fællesskabets eksportører, eftersom den på grund af sin ringe varighed (30 dage) alene kunne dække den nødvendige tidsforskel mellem transport fra oversøiske lande til Fælleskabet og den kortere transport ved eksport af et vareparti fra tilstødende lande som Fællesskabets medlemsstater. Den egentlige årsag til, at korneksporten fra tredjelande til Fællesskabet blev stillet bedre en eksporten fra en af de oprindelige meldemsstater til en ny medlemsstat, måtte tværtimod søges i de stigende kornpriser på verdensmarkedet, der gjorde den førnævnte garanti på 30 dage totalt overflødig.

9. Eftersom fastsættelsen af udligningsbeløbet ved betaling af et ekstra beløb ikke alene tjener til at udligne de tab, en handlende lider ved eksport fra en medlemsstat med højere priser til en medlemsstat med lavere priser, men også i det modsatte tilfælde til at udligne prisgevinsterne ved en importafgift, fører den fortolkning, som sagsøgeren har givet af den foreslåede ordning, i dette andet tilfælde til klart fejlagtige resultater: selv i tilfælde af en betragtelig prisstigning vil eksport fra en af de nye medlemsstater til resten af Fællesskabet stadig blive pålagt den samme afgift, også selv om denne er langt større end prisforskellene på de omhandlede markeder, og endog selv om handlerne er indgået under de nye markedsvilkår. På den anden side ville de af Fællesskabets handlende, der eksporterer til Storbritannien, indtil den 31. januar 1973, hvor forordning nr. 229/73 blev udstedt, tværtimod have kunnet drage fordel af den påståede, bebudede ordning med faste afgifter ved letkøbte spekulationsgevinster i betragtning af, at der allerede var konstateret stigning i kornpriserne i Storbritannien.

Hvis man derfor atter sætter problemet om Fællesskabets ansvar tilbage i sin rette sammenhæng — hvorved det dog ikke må overses, hvilke berettigede og begrundede forventninger, sagsøgeren kunne knytte til Rådets akter af juli 1972, hvor kontrakterne om salg til Storbritannien blev afsluttet — må det, til trods for den kritik, man fra flere retninger i lyset af senere begivenheder har kunnet rette mod den bebudede og senere af Rådet vedtagne ordning — indrømmede, at forslaget til forordning om udligningsbeløbene i samhandelen med de nye medlemsstater klart var uegnet til at fremkalde nogen vished i den af sagsøgeren forudsatte betydning.

Det var ikke engang nødvendigt for Compagnie Continentale France at undersøge disse forhold nærmere for at erkende de inkonsekvenser, som vi har påvist ovenfor. Det havde været tilstrækkeligt at lægge mærke til bestemmelsen i artikel 6 i forslaget til forordningen fra juli 1972, der i hovedsagen blev gentaget i forordning nr. 229/73, som bestemmer, at »det udligningsbeløb, der skal opkræves af importstaten, er det, der er gældende på dagen for indførelsen«; på samme vis følger det logisk i det omvendte tilfælde, at »det udligningsbeløb, som eksportstaten skal udbetale, er det, der er gældende på dagen for udførslen«. Selv om denne bestemmelse ikke forekommer ganske klar, fremgår det dog tydeligt, at muligheden for variable udligningsbeløb er forudsat.

Det sagsøgende firma kan derfor ikke nu med føje gøre gældende, at dets forventning er blevet skuffet, thi også uden at tiltrædelsesaktens artikel 55, stk. 6 nødvendigvis forudsættes bekendt, fremgår det klart af selve forslaget til forordningen, at de foreslåede beløbsstørrelser skulle være foreløbige.

10. Skal sagsøgerens krav afvises, er det imidlertid ikke tilstækkeligt at påberåbe sig grundsætningen *nemo censetur inorare leges:* hvis ansvaret er betinget af en vis krænkelse af et bindende løfte fra Fællesskabernes Råd, må dette løfte rent faktisk i sig selv — udtrykkeligt eller forudsætningsvis — rumme elementer, der ikke blot peger hen mod artikel 55, stk. 6 men også og i særdeleshed mod denne bestemmelse *ratio* inden for ordningen.

Sagsøgeren har særligt påberåbt sig, at Rådet i »betragtningerne« til forordningen af 20. juli 1972 har anerkendt nødvendigheden af på forhånd at bekendtgøre størrelsen af de udligningsbeløb, der skulle gælde i hele 1972, for at give de erhvervsdrivende den fornødne mulighed for at kunne tage disse beløb i betragning ved deres fremtidige handler og endelig for på sin vis at opmuntre dem til at intensivere samhandelen mellem staterne indbyrdes. Senere er disse forventninger, som er fremkaldt af den ene part og anset for velbegrundede af den anden, og hvortil der udtrykkeligt er henvist — alligevel — blevet skuffet. I denne henseende har vi allerede understreget, at det reelt ikke alene drejer sig om bekendtgørelser men — snarere — om løfter, der binder Rådet, og at de opgivne tal ville være korrekte ud fra den sædvanlige antagelse af, at prisudsvingene på verdensmarkedet ville holde sig inden for påregnelige grænser: under disse omstændigheder er det uden tvivl på sin plads, at tallene er tilgængelige for parterne, således at de kan indrette deres forretninger herefter og på denne måde styrke samhandelen. Men forhåndsoplysningerne og det hertil knyttede løfte er snævert forbundet med ordningens virkemåde; det vil være fejlagtigt at betragte dem isoleret og tillægge dem en absolut bindende virkning, som om det ikke blot drejede sig om forhåndsoplysninger men om en fastsættelse af en absolut gyldighed i strid med og ud over grænserne af den lovgivning, der er indeholdet i tiltrædelsesakten. Det var faktisk ikke muligt for Rådet at træffe afgørelse om, at det flere gange nævnte stykke 6 ikke skulle finde anvendelse. Under ingen omstændigheder kan det hævdes, at en erhvervsvirksomhed, der er så fortrolig med ordningen, som sagsøgeren så absolut er, skulle kunne få den opfattelse, at løftet i enhver henseende udgjorde en undtagelsesfri garanti, eftersom den forventning og de rettigheder, der kan udledes heraf, er snævert forbundet med den konkrete situation og ikke med forestillinger, som almindeligt holdte udtalelser kan vække.

11. Under en anden synsvinkel er problemet blevet fremlagt ikke som manglende opfyldelse af et egentligt løfte men som en tilsidesættelse af en mere almindelig oplysningsforpligtelse, der bygger på, at det, når man én gang har bestemt sig til at fremkomme med en meddelelse på forhånd, må kræves, at de heri indeholdte oplysninger nødvendigvis også er fuldstændige. Jeg må dog bemærke, at der allerede findes fuldstændige oplysninger om ordningen i tiltrædelsesakten: udligningsbeløbet kan kun udbetales inden for de grænser, der er fastlagt ved artikel 55, stk. 6; denne begrænsning har Rådet følgelig ikke gentaget, eftersom formålet med den ordning, der først blev bekendtgjort og derpå vedtaget i februar 1973, var konkret fastsættelse af udligningsbeløbets størrelse og ikke tilsikring af en betingelsesløs ydelse: altså hele tiden under den rimelige forudsætning, at der ikke blev rokket ved den grundlæggende ordnings indhold.

Man kan heller ikke tale om en krænkelse af velerhvervede rettigheder. Ordningen tilsigter ikke en udligning af de priser, der er aftalt i de forskellige kontrakter, men af de priser, der gælder på det tidspunkt, hvor leveringerne finder sted; og udligningsbeløbet er netop fastsat under hensyn til, at de givne leveringer skal finde sted i løbet af året, og ikke under hensyn til de priser, der gælder på et givet tidspunkt.

Den begivenhed, der fremkaldte den manglende ligevægt og dermed skaden, var den udforudsete og upåregnelige stigning i priserne på verdensmarkedet. Det er dog den risiko, der gælder for en-

hver handel; havde eksportvirksomheden kunnet forudse denne unormale omstændighed, ville den bestemt ikke have afsluttet kontrakterne med de engelske importgrossister. I øvrigt blev sagsøgeren stillet økonomisk ringere som følge af, at udligningsbeløbet, som han bestemt havde regnet med, blev nedsat. Men i det øjeblik, hvor leveringen skete, ville det være meningsløst at udbetale det forudsatte maksimale udligningsbeløb, da verdensmarkedspriserne allerede havde nærmet sig Fællesskabets. Det var en fejlberegning at sælge til en lavere pris end Fællesskabets i fortventning om at modtage udligningsbeløb; men hovedfejlen, skadens årsag, må søges i det umulige i at forudse de senere tildragelser på markedet og ikke i, at disse fik konsekvenser for ordningen for samhandelen mellem de forskellige medlemslande: disse skader ville med al sandsynlighed være indtruffet, også selv om bestemmelsen om leveringsdagens priser i forordningens artikel 6 var blevet udvidet med det udtrykkelige forbehold i tiltrædelsesaktens artikel 55, stk. 6.

12. På den anden side har en ordning med variable »forudfastsættelser«, hvor de reelle prisforskelle kan inkorporeres på tidspunktet for den enkelte erhvervsvirksomheds afslutning af en sådan aftale, som den under 1. december 1973 indførte forudfastsættelse skulle gælde for — under ingen omstændigheder kunnet anvendes før den 1. januar 1973 for handelstransaktioner i relation til de nye medlemsstater, idet de nødvendige betingelser herfor faktisk endnu ikke var opfyldt, særlig var den fælles lovgivning for landbrugsmarkedernes forhold til de nye medlemsstater endnu ikke trådt i kraft.

Det eneste middel, der var forudsat til afbødning af de alvorlige ulemper, der under visse omstændigheder kunne opstå for samhandelen medlemsstaterne imellem, var beskyttelsesklausulen i artikel 55, stk. 6, andet afsnit, der giver hjemmel for en afvigelse fra grundsætningen i første afsnit, såfremt Rådet med kvalificeret flertal og på forslag af Kommissionen har truffet beslutning om fravigelse for at undgå fordrejning af handelen og forvridning af konkurrencen. Selv om det i dette tilfælde kunne godtgøres, at der var fremkommet omstændigheder af en sådan natur, har sagsøgeren alligevel ikke af den grund uden videre krav på den førnævnte fravigelse, der forudsætter en særlig beslutning fra Rådet, som ikke er blevet truffet, og som der i øvrigt heller ikke er fremsat anmodning om.

Den grænse, der er afstukket i artikel 55, stk. 6 er en direkte anvendelig forbudsregel, der indgår i den ordning, som er indført ved artikel 55. Den kan kun fraviges inden for de grænser og på de betingelser, der opregnes i stk. 6, 2. afsnit.

Når det ikke drejer sig om tilfælde af misbrug, hvilket sagsøgeren ikke engang påberåber sig, er det særdeles vanskeligt at hævde, at der foreligger en tjenestefejl, der kan medføre ansvar for ikke at have anvendt en diskretionær beføjelse som den der ved artikel 55, stk. 6, 2. afsnit i tiltrædelsesakten er tillagt Rådet, og hvis anvendelse som følge af bestemmelsens undtagelseskarakter frembyder ømtålelige og komplekse problemstillinger.

Samenfattende mener jeg, at Rådet ved udstedelse af forordning nr. 229/73 hverken ved handling eller ved undladelse har begået en »tjenestefejl« i den af sagsøgeren forudsatte betydning, thi forordningen indeholder, i hvert fald hvad de her vedkommende synspunkter angår, ingen væsentlige ændringer i ordningen, der var skitseret i det forslag, som var vedføjet Rådets resolution fra juli 1972.

Som det fremgår af den ovenfor gengivne redegørelse, er det ikke rigtigt, at de bestemmelser i tiltrædelsesakten, som sagsøgeren hat påberåbt sig, nødvendigvis medfører den fortolkning af den ved Rådets resolution fra juli 1972 skitserede ordning om udligningsbeløb, som sagsøgeren har lagt til grund. Yderligere må det udelukkes, at denne retsakt faktisk skulle kunne have fremkaldt nogen berettiget tvivl om betydningen af fastsættelsen af udligningsbeløbene i det nævnte forslag hos en erhvervsvirksomhed, der, som det utvivlsomt er tilfældet

med sagsøgeren, har tilstrækkelig erfaring og de nødvendige hjælpemidler til at skaffe sig klarhed over de retsregler, der gælder for dens eksport.

Jeg må konkludere, at hverken den omstændighed, at Rådet i sin første resolution ikke udtrykkeligt har nævnt den almindelige regel i artikel 55, stk. 6, 1. afsnit i tiltrædelsesakten, eller den omstændighed, at beskyttelsesklausulen i andet afsnit samme stykke 6 ikke er blevet anvendt, kan pådrage Fællesskabet ansvar for det tab, som sagsøgeren har lidt som følge af forandringer i det pågældende produkts stilling på verdensmarkedet, eftersom det sagsøgende firma fejlagtigt var gået ud fra, at det ved fremtidige eksportforretninger ville modtage det af Rådet angivne udligningsbeløb i fuldt omfang, skønt der af de påberåbte bestemmelser ikke med sikkerhed kunne sluttes noget om, at beløbene ikke kunne ændres.

Med de deraf flydende retlige konsekvenser foreslår vi, at påstanden om skadeserstatning ikke tages til følge.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 5. DECEMBER 1974 [1]

Høje Ret.

1. Spørgsmålet om årsagssammenhæng i almindelighed og den retlige årsag til skaden i særdeleshed og dermed forholdet mellem retsbrud og erstatning har altid voldt doktrinen og retspraksis store vanskeligheder, dels med henblik på at definere begrebernes anvendelse abstrakt, dels med henblik på den konkrete afgørelse.

For at finde frem til den virkende årsag med henblik på konstateringen af, hvilke skader, der er blevet direkte forvoldt, må det tages i betragtning, at der kan foreligge flere konkurrerende årsager, som man ikke klart kan skille fra hinanden, når afgørelsen skal træffes, og det må undersøges, om skadelidte selv har medvirket, og i særdeleshed om han har udvist passivitet med hensyn til at afværge fremtidige skader. Alle disse elementer må juristen holde sig for øje, når han skal tage stilling til spørgsmålet om årsagssammenhæng, der er des vanskeligere, når der er tale om en erhvervsretlig sag, idet blot et enkelt element, som har karakter af spekulation, her nødvendigvis medfører, at der må anvendes kriterier som forventning og skuffelse, der kun vanskeligt kan udtrykkes i tal. Lad os altså med digteren sige »*felix qui potuit rerum cognoscere causas*«.

Jeg mener dog, at det er min pligt i dette forslag til afgørelse, som jeg nu for anden gang fremsætter i den samme sag, at give Dem en sammenfatning af de komplekse spørgsmål, som denne sag rejser, idet jeg vil påvise de grundlæggende problemer i en erstatningssag, der skal løses i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger i medlemsstaternes retssystemer.

I øvrigt ville spørgsmålet også kunne løses skematisk, ja jeg ville endog sige enkelt. Såfremt Domstolen, hvad man kun-

1 — Oversat fra italiensk.