CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 3 APRIL 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Ten einde het bedrijfsleven tijdig op de hoogte te stellen van de inhoud der bepalingen die begin 1973 zouden worden aangenomen ter uitvoering van de in de Toetredingsakte voorziene overgangsmaatregelen op landbouwgebied, welke de nieuwe Lid-Staten de aanpassing aan de in de Gemeenschap vigerende voorschriften moesten vergemakkelijken, betuigde de Raad bij resolutie van 20 juli 1972 (PB 1972, nr. C 86 van 10 augustus 1972) zijn instemming met de tekst van de als bijlage bij die resolutie gepubliceerde ontwerp-verordening, met de mededeling dat die tekst onmiddellijk na de inwerkingtreding van de Toetredingsakte formeel zou worden aangenomen.

Artikel 1 van deze onwerp-verordening stelde de compenserende bedragen die tot en met 31 juli 1973 van toepassing zouden zijn in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling en de nieuwe Lid-Staten, en tussen deze laatste en derde landen, voor wat betreft het Verenigd Koninkrijk op 44,31 rekeneenheden per ton zachte tarwe en op 42,33 rekeneenheden per ton gerst. De destijds geldende heffing op de invoer van die produkten uit derde landen bedroeg respectievelijk 67,61 en 52,88 rekeneenheden.

Overeenkomstig het bepaalde in de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden, inzonderheid de artikelen 2 en 151, waren de communautaire landbouwregelingen met ingang van 1 februari 1973 van toepassing op de nieuwe Lid-Staten. Ook de genoemde uitvoeringsverordening moest dus op die datum in werking treden.

In september 1972 sloot de Compagnie Continentale France een reeks contracten af voor de uitvoer van in totaal 108 900 ton gedenatureerde tarwe en gerst uit Frankrijk naar Groot-Brittannië, te leveren in de periode februari-juni 1973.

De Compagnie Continentale France, verzoekster in deze zaak, had bij het afsluiten van die contracten vermoedelijk rekening gehouden met de in de ontwerpverordening aangegeven compenserende bedragen.

Op 31 januari 1973 gaf de Raad verordening nr. 229/73 (PB 1973, nr. L 27 van 1 februari 1973), houdende vaststelling van de algemene regels van het stelsel van de compenserende bedragen in de sector granen. De tekst van deze verordening is goeddeels identiek met die van het ontwerp waarmee de Raad in zijn boven aangehaalde resolutie van juli 1972 akkoord was gegaan. Met name werden in het eerste artikel de reeds in het ontwerp aangegeven compenserende bedragen exact overgenomen.

Overigens bevat verordening nr. 229/73 enige toevoegingen ten opzichte van de tekst waarmee de Raad eerder had ingestemd. Wat de onderhavige zaak betreft, is de voornaamste die van artikel 7, waarvan het eerste lid bepaalt dat „wanneer voor een van de in artikel 1 of in artikel 2, lid 1, bedoelde produkten de heffing lager is dan het compenserende bedrag dat voor dit produkt is vastgesteld of hiervoor is berekend overeenkomstig artikel 2, de Commissie aan de hand van de tabel in de bijlage het bedrag (bepaalt) dat als compenserend bedrag toegepast moet worden in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling en de nieuwe Lid-Staten en tussen laatstgenoemde en derde landen." Deze bepaling

1 — Vertaald uit het Italiaans.

steunt op artikel 55, lid 6, eerste alinea, van de Toetredingsakte, volgens welke „het door een Lid-Staat overeenkomstig lid 1, sub a), geheven of toegekende compenserende bedrag niet hoger (mag) zijn dan het totale bedrag dat ... bij invoer uit derde landen wordt geheven". Voor het geval de heffing lager is dan het vastgestelde compenserende bedrag, bepaalt hetzelfde artikel dat het dan toepasselijke bedrag wordt vastgesteld aan de hand van een aan de verordening gehechte tabel, welke, om te voorkomen dat onbelangrijke verschillen in de hoogte van de heffing automatisch invloed uitoefenen op het compenserende bedrag, een reeks van forfaitaire compenserende bedragen vaststelt, welke steeds van toepassing zijn zolang de heffing binnen bepaalde grenzen ligt.

In de periode tussen de afsluiting van de contracten met Groot-Brittannië en de afwikkeling ervan, deed zich op de wereldmarkt een sterke prijsstijging voor granen voor, met het gevolg dat, toen de export naar Groot-Brittannië moest plaatsvinden, het verschil tussen de graanprijzen in de oorspronkelijke Gemeenschap en de wereldprijs zoveel kleiner was geworden, dat de heffing op de invoer van deze produkten uit derde landen in de oorspronkelijke Gemeenschap was gedaald tot 15 rekeneenheden per ton, en dus veel lager was dan de compenserende bedragen in het handelsverkeer tussen de oorspronkelijke Gemeenschap en de nieuwe Lid-Staten.

Op het voor de levering aan Groot-Brittannië afgesproken tijdstip greep de Compagnie Continentale France zodoende naast het gehele compenserende bedrag waarop zij bij de afsluiting van de contracten had gerekend, en leed daardoor een verlies dat zijzelf becijfert op 5 728 660,17 Ffr, welk bedrag zij thans als schadevergoeding van de Gemeenschap terugvordert.

2. Verzoekster betoogt dat het schade veroorzakend gedrag van de Raad, waaruit de aansprakelijkheid van de Gemeenschap voortvloeit, hierin bestaat, dat hij bij verordening nr. 229/73 van 31 januari 1973 het in juli 1972 aangekondigde stelsel radicaal heeft gewijzigd.

Volgens verzoekster was het stelsel van de resolutie van 20 juli 1972 gebaseerd op het beginsel van de voorfixatie van het compenserend bedrag, terwijl dit wezenlijke criterium in verordening nr. 229/73 geheel zou zijn verlaten. Het beginsel van de onveranderlijkheid van de aangekondigde compenserende bedragen zou aansluiten zowel bij de geest en de letter van de gemeenschappelijke marktordening — aangezien die bedragen niets anders zijn dan verschillen tussen vaste seizoenprijzen — als bij de eisen van de handel: de exporteurs konden aldus immers hun later af te wikkelen transacties tijdig voorbereiden in de zekerheid dat één essentieel gegeven, namelijk de hoogte van het compenserende bedrag, vaststond. Anders zou, gezien de toenmalige mogelijkheid van voorfixatie in het verkeer met derde landen, de export naar die landen discriminatoir worden bevoordeeld boven het intracommunautaire handelsverkeer tussen de oude en de nieuwe Lid-Staten.

Inderdaad laat artikel 55, lid 6, eerste alinea, van de Toetredingsakte de mogelijkheid open dat een vaste bilaterale verhouding zoals in het intracommunautaire handelsverkeer kan worden beïnvloed door een geheel externe factor, namelijk de wereldprijs. Maar, aldus verzoekster, doordat deze bepaling veranderlijkheid en onzekerheid brengt, is zij potentieel onverenigbaar met de artikelen 51 en 52 van die akte, betreffende de vaststelling van de landbouwprijzen in de nieuwe Lid-Staten en de geleidelijke aanpassing daarvan aan de gemeenschappelijke prijzen, welke een absolute onveranderlijkheid vereisen en waarop, met uitsluiting juist van artikel 55, lid 6, het in juli 1972 door de Raad aangekondigde stelsel berustte.

3. Alvorens de juistheid van deze beweringen te onderzoeken, dienen wij na te gaan of zodanige handelwijze in principe tot een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap kan leiden.

De aankondiging door de Raad in Publikatieblad nr. C 86 van de ontwerp-verordening betreffende de vaststelling van de algemene regels van het stelsel van de compenserende bedragen in de sector granen, voorafgegaan door een resolutie, houdende instemming met de tekst en de verklaring dat deze aanstonds na de inwerkingtreding van de Toetredingsakte formeel zou worden aangenomen, is niet een blote mededeling, maar veeleer een toezegging aan allen die bij de toepassing van die tekst belang hadden.

De vraag betreffende de aansprakelijkheid van de overheid voor niet-nakoming van toezeggingen, gedaan in de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid, wordt in de Lid-Staten verschillend beantwoord.

Het Franse recht tendeert naar erkenning van zodanige aansprakelijkheid, maar de ons bekende jurisprudentie heeft vooral betrekking op rechtstreeks aan bepaalde personen gegeven inlichtingen of toezeggingen. Voorts is vereist dat het ontstaan van de schade niet mede is te wijten aan nalatigheid of onvoorzichtigheid van de benadeelde.

In Italië stuit de erkenning van de aansprakelijkheid der administratie voor schade, veroorzaakt door handelingen verricht in de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid — bij voorbeeld het geven van inlichtingen aan ondernemingen over de toekomstige gedragswijze van diezelfde administratie — in principe niet op moeilijkheden, wanneer blijkt dat de overheid bij haar optreden elementaire criteria van zorgvuldigheid en voorzichtigheid heeft miskend en daardoor de grondregel van het *neminem laedere* heeft geschonden. Ook is erkend dat het niet in acht nemen van voorschriften, vervat in naar hun aard informatieve stukken zoals „circulaires", door de diensten van de administratie welke die stukken heeft doen uitgaan, overschrijding van bevoegdheid kan opleveren.

Het Duitse recht komt tot soortgelijke resultaten, ervan uitgaande dat de administratie haar discretionaire bevoegdheid door een toezegging vrijwillig inperkt en een optreden in strijd met die toezegging onrechtmatig is, mede op grond van de norm dat het gerechtvaardigd vertrouwen diergenen aan wie de toezegging is gedaan, behoort te worden beschermd. Maar ook hier heeft de rechtspraak betrekking op inlichtingen, welke de administratie niet in het algemeen, maar op verzoek van individuele personen heeft verstrekt.

Ofschoon het Britse stelsel de mogelijkheid voor een particulier om vergoeding te verkrijgen voor schade, die het gevolg is van onjuiste inlichtingen van de overheid, niet zonder meer uitsluit, blijkt de rechtspraak op dit punt zeer terughoudend, op grond dat het bestuur niet bevoegd is zijn vrijheid van handelen, dat door het algemeen belang van het moment moet worden bepaald, voor de toekomst te beperken.

4. De rechtspraak van Uw Hof gaat er kennelijk van uit dat rechtsgevolgen moeten worden toegekend zowel aan handelingen van de executieve, welke — zij het ook aangeduid als eenvoudige „adviezen" — op haar toekomstig gedrag betrekking hebben (arrest 1 en 14-57, Usines à tubes de la Sarre, Jurispr. 1957, blz. 221), als aan beslissingen — ongeacht hun benaming of juridische kwalificatie — welke een toekomstige gedragslijn bedoelen vast te leggen (arrest 22-70, AETR, Jurispr. 1971, blz. 276-278; arrest 81-72, Commissie t. Raad, Jurispr. 1973, blz. 583).

Bescherming van het vertrouwen is een erkend beginsel van de communautaire rechtsorde. Nog onlangs heeft Uw Hof gelegenheid gehad zich daarover uit te spreken in het arrest van 4 juli 1973 (zaak 1-73, Westzucker, Jurispr. 1973, blz. 723) en in het reeds aangehaalde arrest van 5 juni 1973 (zaak 81-72, Commissie t. Raad).

In laatstgenoemde zaak heeft het beginsel van de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen der justitiabelen een beslissende rol gespeeld bij de erkenning van de bindende aard van besluiten die gehele categorieën van personen aan-

gaan. Het Hof oordeelde dat dit beginsel wordt geschonden door een maatregel waarbij een instelling van de Gemeenschap zonder gegronde reden afwijkt van een gedragslijn waartoe zij zich door een eerdere maatregel voor de toekomst had verbonden.

Anderzijds werd de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uitgesloten, toen de handeling waardoor een onderneming in dwaling werd gebracht omtrent de op haar toepasselijke regels, weliswaar zodanig was geformuleerd dat aan de juiste betekenis ervan kon worden getwijfeld, doch onvoldoende vaststond dat de voor die onderneming gunstige uitleg inderdaad de juiste was (arrest 36-62, Aciéries du Temple, Jurispr. 1963, blz. 615).

Uit dit beknopte overzicht van nationale en communautaire rechtspraak kan worden afgeleid dat, indien het begin 1973 door de Raad aanvaarde stelsel van compenserende bedragen inderdaad belangrijk verschilde van het in juli 1972 aangekondigde — zoals verzoekster stelt —, de benadeelde onderneming aanspraak kan maken op vergoeding van de schade die door niet-nakoming van de toezegging zou zijn veroorzaakt. De omstandigheid dat de resolutie van 20 juli 1972 het produkt was van een discretionaire bevoegdheid (het discretionaire karakter ervan komt niet alleen tot uiting in de keuze van de aangekondigde regeling, maar ook in de aankondiging zelf en de daaraan gepaarde toezegging; niets verplichtte de Raad immers die informatie op dat moment te verstrekken), sluit de rechtsgeldigheid van de vrijwillig door de Raad op zich genomen verplichting, en derhalve de eventuele aansprakelijkheid voor een ongemotiveerde niet-nakoming, niet uit.

5. Verzoekster beweert niet dat verordening nr. 229/73 ongeldig is. Dit is echter geen beletsel voor een onderzoek naar de grondslag van haar actie tot schadevergoeding, want overeenkomstig 's Hofs rechtspraak is dit een zelfstandige actie naast het verzoek tot nietigverklaring.

De overweging van het arrest van 2 december 1971 (zaak 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975, 11e r.o.), „dat ... niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap tenminste onrechtmatigheid van de ... schadeveroorzakende handeling veronderstelt", komt in latere arresten in aansprakelijkheidszaken niet meer voor. In het arrest van 13 juni 1972 (gevoegde zaken 9 en 11-71, Cie. d'Approvisionnement, Jurispr. 1972, blz. 391) heeft Uw Hof impliciet de mogelijkheid erkend van een aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van een wettige normatieve handeling; het overwoog immers (46e r.o.): „dat een eventuele aansprakelijkheid uit hoofde van een wettige normatieve handeling in een situatie als de onderhavige niet kan worden aanvaard, gelet op het feit dat de door de Commissie genomen maatregelen slechts ten doel hadden in een algemeen economisch belang de gevolgen te verzachten die met name voor de gezamenlijke Franse importeurs voortvloeiden uit het nationale besluit om de frank te devalueren." Het is dus alleen met het oog op de bijzonderheden van het geval, en niet als beginsel, dat het bestaan van een aansprakelijkheid der Gemeenschap uit hoofde van een wettige normatieve handeling daar werd uitgesloten.

Overigens zij nog opgemerkt dat volgens de vaste rechtspraak van Uw Hof, „waar het gaat om normatieve handelingen die economische beleidskeuzen omvatten, de Gemeenschap, gelet op artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, slechts aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die particulieren ten gevolge van deze handelingen hebben geleden, in geval van een genoegzaam gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel" (arrest 5-71, Zuckerfabrik, Jurispr. 1971, blz. 975, 11e r.o.; arrest 9 en 11-71, Cie. d'Approvisionnement, Jurispr. 1972, blz. 391, 13e r.o.; arrest 43-72, Merkur, Jurispr. 1973, blz. 1055, 8e r.o.; arrest 63 tot 69-72, Kampffmeyer e.a., Jurispr. 1973, blz. 1229, 10e r.o.).

Schending van een dergelijke rechtsregel kan met andere woorden een fout van de Gemeenschap opleveren, waaruit aansprakelijkheid voortvloeit, maar daarmee behoeft de normatieve handeling nog niet ongeldig te zijn. In geval van een regel ter bescherming van particuliere belangen zou de door de schending veroorzaakte schade, met name wanneer deze is beperkt tot situaties in het verleden en herhaling in de toekomst onwaarschijnlijk is, adequaat kunnen worden hersteld door aan de belanghebbenden schadevergoeding toe te kennen, zonder dat het nodig is de betrokken normatieve handeling in te trekken.

Dit criterium is logisch en praktisch. Er zijn beginselen denkbaar, waarvan de schending een fout en mitsdien niet-contractuele aansprakelijkheid van de administratie kan opleveren zonder dat daaruit de ongeldigheid van de normatieve handeling moet volgen, zoals met name in het geval dat deze handeling, hoewel in het algemeen belang, ten aanzien van bepaalde personen een aantasting vormt van het algemene beginsel dat de administratie haar toezeggingen aan de justitiabelen gestand moet doen. Hoe functioneel dit criterium is, blijkt heel duidelijk in het onderhavige geval, waar immers — verondersteld dat de toezegging inderdaad is geschonden — door schadevergoeding aan de individuele exporteurs in de Gemeenschap het evenwicht zou kunnen worden hersteld.

6. Uitgaande dus van de beweerde onverenigbaarheid van het stelsel der artikelen 51, 52 en 55, lid 1, enerzijds en het beginsel van artikel 55, lid 6, eerste alinea, van de Toetredingsakte anderzijds, betoogt verzoekster dat de Raad in juli 1972 koos voor een stelsel overeenkomstig de eerstgenoemde bepalingen.

Wij willen derhalve nagaan of verzoeksters uitlegging van de Toetredingsakte de juiste is. De artikelen 51, 52 en 55, leden 1 en 2, regelen de toepassing op de nieuwe Lid-Staten van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten op het stuk van de prijzen. De artikelen 51 en 52 — overeenkomstig artikel 73 van de akte, in de sector granen van toepassing op de afgeleide interventieprijzen — voorzien voor de nieuwe Lid-Staten, wier landbouwprijzen bij hun toetreding tot de Gemeenschap veel dichter bij het wereldniveau lagen dan de Gemeenschapsprijzen, een prijsstelling op een van laatstgenoemde afwijkend peil, ten einde ze geleidelijk aan het hogere Gemeenschapspeil te kunnen aanpassen. Om de handel tussen Lid-Staten met een verschillend prijsniveau op bevredigende wijze te doen verlopen, voorziet artikel 55, leden 1 en 2, in de compensatie van die verschillen in het handelsverkeer van de nieuwe Lid-Staten onderling en met de oorspronkelijke Gemeenschap en in dat van de nieuwe Lid-Staten met derde landen. Voor de produkten waarvoor overeenkomstig artikel 51 en 52 prijzen zijn vastgesteld, noemt artikel 55, lid 2, de maatstaf voor de compenserende bedragen in genoemd handelsverkeer: deze zijn gelijk aan het verschil tussen de voor de betrokken nieuwe Lid-Staat vastgestelde interventieprijzen en de gemeenschappelijke prijzen.

Het voor de uitvoer van de oorspronkelijke naar de nieuwe Lid-Staten voorziene compenserende bedrag dient dus om het verschil op te vangen tussen het hoge prijsniveau in eerstgenoemde en de nog geldende lagere prijzen in laatstgenoemde Staten. Dat verschil hangt onvermijdelijk samen met het verschil tussen het wereldprijspeil en het gemeenschappelijke peil, mede gelet op de hoogte van de heffing welke de invoer uit derde landen ondergaat in de nieuwe Lid-Staat waarheen de betrokken Gemeenschapsprodukten worden uitgevoerd. Wanneer dat verschil echter kleiner wordt of zelfs verdwijnt, zou het uiteraard ongerijmd zijn een compenserend bedrag te handhaven op een met het oorspronkelijk prijsverschil overeenkomend niveau. Doordat hun eigenlijke functie dan is weggevallen, zou de betaling van dergelijke bedragen niet meer gerechtvaardigd zijn.

De genoemde regeling van artikel 55, lid 2, is derhalve geenszins in strijd met het hierboven beschreven stelsel, zoals verzoekster beweert, doch vormt hiervan een integrerend bestanddeel en wordt op haar beurt aangevuld door lid 6 van artikel 55, bepalende dat het door een Lid-Staat overeenkomstig lid 1, sub a), geheven of toegekende compenserende bedrag (namelijk in het handelsverkeer van de nieuwe Lid-Staten onderling en met de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling) niet hoger mag zijn dan het totale, op invoer uit derde landen geheven bedrag.

7. Inderdaad kan aldus de invoer in de Gemeenschap uit derde landen in de praktijk onder omstandigheden gunstiger uitkomen dan de intracommunautaire handel. Aangezien immers de uitvoer doorgaans niet plaatsvindt op dezelfde dag als het desbetreffende contract wordt afgesloten, zal een handelaar in de Gemeenschap, die exporteert naar de nieuwe Lid-Staten met lagere prijzen dan de communautaire, bij een beweeglijke markt met een duidelijke tendens tot prijsstijging — en zeker wanneer dit verschijnsel enige omvang aanneemt — stellig in een slechtere positie verkeren dan exporteurs in derde landen, waarop een mechanisme met vlottende compenserende bedragen — afhankelijk van de schommelingen van de wereldprijs van het betrokken produkt — van toepassing is. In zo een situatie immers kan de exporteur in de Gemeenschap een lager compenserend bedrag tegemoetzien dan gold op de dag waarop hij het contract sloot en zijn verkoopprijs bepaalde, terwijl een exporteur in een derde land zich in de omgekeerde situatie bevindt: hij kan erop rekenen een lagere belasting — de heffing — te moeten betalen dan van kracht was op de contractdatum.

Deze consequentie — slecht passend bij het beginsel van de communautaire preferentie, vervat in punt 1 van Protocol nr. 16 bij de Toetredingsakte, inzake de markten van en de handel in landbouwprodukten — had vermeden kunnen worden door te voorzien in de mogelijkheid van voorfixatie van het compenserende bedrag, zoals later is gedaan in verordening nr. 3280/73 van de Commissie van 1 december 1973. Om speculaties te voorkomen moet die mogelijkheid overigens aan een strikte tijdslimiet zijn gebonden: de transactie waarvoor zij geldt, moet binnen korte tijd na de voorfixatie worden afgewikkeld. Om dezelfde reden wordt het compenserende bedrag niet bij algemeen voorschrift „bevroren", maar voor elke transactie afzonderlijk, mede omdat het bedrag wordt bepaald naar de concrete prijssituatie op het moment waarop de voorfixatie plaatsvindt.

Reeds om die reden zou verzoekster, wie het stellig niet ontbreekt aan ervaring met de ordening der landbouwmarkten en de uitvoer van de betrokken produkten, zich met recht hebben kunnen afvragen, of de vermelding van compenserende bedragen in een verordening die ruim zes maanden na haar eerste publikatie in werking moest treden en daarna nog zes maanden van kracht zou blijven, werkelijk kon worden beschouwd als een „voorfixatie", die onvoorwaardelijk zou gelden voor alle, op elk willekeurig moment tijdens de geldigheidsduur dier verordening uit te voeren transacties.

Zou er al van een „voorfixatie" — in oneigenlijke zin — sprake zijn, dan toch alleen ten aanzien van het *maximale* compenserende bedrag dat onder bepaalde marktomstandigheden kan worden toegekend bij export uit een Staat met hoge naar een nieuwe Lid-Staat met lagere prijzen.

8. Overigens kan het feit dat, als gevolg van normaliter onvoorzienbare gebeurtenissen, de door de Raad aanvaarde regeling voor de handel tussen de oorspronkelijke en de nieuwe Lid-Staten minder gunstig kon uitvallen dan de regeling voor het handelsverkeer met of de invoer uit derde landen, in deze procedure eigenlijk buiten beschouwing blijven. Zelfs al zou men daaruit een met het beginsel van de communautaire preferentie strijdige discriminatie kunnen afleiden, dan nog zou het eventueel aan de handeling klevende gebrek op zichzelf geen aan-

sprakelijkheid van de Gemeenschap kunnen doen ontstaan voor de daaruit voor het bedrijfsleven opgekomen schade. Van aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de door verzoekster aangevoerde schade zou alleen sprake kunnen zijn, wanneer de aankondiging van 's Raads toekomstige handelwijze in de resolutie van 20 juli en de bijbehorende ontwerp-verordening zodanig was geschied, dat zij verzoekster redelijkerwijs in dwaling kon brengen door haar de indruk te geven van een waarborg dat de compenserende bedragen, ongeacht de ontwikkeling van de markt, op het aangegeven niveau gehandhaafd zouden blijven.

In dit verband is aangevoerd dat voor het handelsverkeer met derde landen, naast de voor een periode van verschillende maanden gegarandeerde hoogte der exportrestituties, de heffing op de invoer in de Gemeenschap uit derde landen vooraf kon worden vastgesteld; gezien in het beginsel der communautaire preferentie, was het daarom aannemelijk dat het voor uitvoer uit de Gemeenschap naar Groot-Brittannië voorziene bedrag — bij gebrek aan een voorfixatiemechanisme voor elk geval afzonderlijk — zelf een algemene voorfixatie vormde, welke tot 31 juli van het volgend jaar zou gelden.

Ten dezen zij opgemerkt dat de door verzoekster gewraakte nadelige positie ten opzichte van handelaars in de derde landen op het moment van de genoemde handelingen niet voorzienbaar was. Zij ontstond en openbaarde zich pas als gevolg van latere uitzonderlijke gebeurtenissen, die de Gemeenschap niet in de hand had en waardoor de graanprijzen op de wereldmarkt in ongekende mate omhoog werden gestuwd. Men mag de draagwijdte en de betekenis van die handelingen, zeker wat betreft het vertrouwen dat zij bij verzoekster hebben kunnen opwekken toen deze de achteraf nadelig gebleken contracten afsloot, niet beoordelen in het licht van die latere gebeurtenissen. De ruime marge, die op het moment van bekendmaking van 's Raads resolutie en het afsluiten van verzoeksters verkoopcontracten bestond tussen het opgegeven compenserende bedrag enerzijds en het verschil tussen de gemeenschappelijke richtprijs en de wereldprijs — en bijgevolg de hoogte van de heffing — anderzijds, mocht redelijkerwijs worden beschouwd als een voldoende garantie voor de handelaars in de Gemeenschap ten aanzien van normale schommelingen van de wereldgraanprijzen. Het door de betrokken teksten opgewekte vertrouwen kan, voor de periode dat verzoekster haar contracten afsloot, dus niet worden afgemeten aan het beginsel van de communautaire preferentie, welk beginsel pas later, na de ingrijpende verandering in de marktsituatie, betekenis zou krijgen in vergelijking met het stelsel en de verschillende, meer doeltreffend gebleken garanties voor de handel met derde landen.

Wat betreft de produkten die op de Britse markt rechtstreeks met de produkten uit de Gemeenschap concurreerden, moet anderzijds worden opgemerkt dat exporteurs in derde landen voor hun uitvoer naar Groot-Brittannië in de praktijk niet een zodanige garantie genoten, dat zij in een werkelijk bevoorrechte situatie verkeerden ten opzichte van exporteurs in de Gemeenschap, aangezien die garantie door haar korte duur (30 dagen) slechts het verschil dekte tussen de tijd die nodig was voor het transport van over de oceaan naar de Gemeenschap, en de kortere tijd voor de levering van een partij goederen tussen aangrenzende landen zoals die van de Gemeenschap. Het verschijnsel waardoor de graanexport van derde landen naar de Gemeenschap feitelijk in een betere situatie kwam te verkeren dan de export van een oorspronkelijke naar een nieuwe Lid-Staat, was de stijging van de graanprijs op de wereldmarkt, waardoor de garantie van 30 dagen in feite overbodig werd.

9. Aangezien het compenserende bedrag niet slechts dient ter compensering van negatieve verschillen door een aanvullende betaling bij de export uit een

Lid-Staat met hoge naar één met lage prijzen, maar ook, in het omgekeerde geval, ter compensering van positieve verschillen door middel van een heffing, zou de door verzoekster verdedigde interpretatie van het aangekondigde stelsel in laatstgenoemd geval tot kennelijk onjuiste resultaten hebben geleid: de uitvoer uit nieuwe Lid-Staten naar de rest van de Gemeenschap zou, in het geval van een aanzienlijke prijsstijging, aan dezelfde belasting onderworpen zijn geweest, zelfs wanneer deze het prijsverschil op de betrokken markten verre had overtroffen, en zelfs voor transacties die in een onvoorziene marktsituatie tot stand waren gekomen. Terwijl anderzijds de communautaire exporteurs naar Groot-Brittannië, gezien de aldaar gestegen graanprijzen, tot 31 januari 1973, toen verordening nr. 229/73 verscheen, van het beweerde stelsel van de onveranderlijkheid van het aangekondigde compenserende bedrag gemakkelijk gebruik hadden kunnen maken voor speculatiedoeleinden.

Wanneer wij derhalve het vraagstuk van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap terugbrengen tot zijn ware proportie — die niet los is te zien van het feit dat, toen verzoekster haar contracten met Groot-Brittannië afsloot, 's Raads handelingen van juli 1972 een reëel en aannemelijk vertrouwen bij haar konden opwekken —, dan moet worden erkend dat, ondanks alle kritiek die in het licht van de latere gebeurtenissen op de door de Raad aangekondigde en vervolgens aanvaarde regeling mogelijk is, de tekst van de ontwerp-verordening betreffende de compenserende bedragen in het handelsverkeer met de nieuwe Lid-Staten nier van dien aard was, dat zij verzoekster redelijkerwijs een zekerheid in de gestelde zin kon geven.

Om dat in te zien, was het voor de Compagnie Continentale France niet nodig geweest zich met de hierboven gesignaleerde ongerijmdheden bezig te houden. Zij had alleen maar hoeven letten op artikel 6 van de ontwerp-verordening — naar zijn inhoud overgenomen in verordening nr. 229/73 —, bepalende: „De invoerende Lid-Staat heft het compenserende bedrag dat op de dag van invoer van toepassing is", juist zoals logischerwijs in het omgekeerde geval „de uitvoerende Lid-Staat het compenserende bedrag toekent dat op de dag van uitvoer toepasselijk is". Ook al is de betekenis van deze bepaling wellicht niet geheel duidelijk, in elk geval kon daarin de mogelijkheid van wijziging van het compenserende bedrag worden gelezen.

Verzoekster kan zich derhalve thans niet geldig beroepen op beschaming van opgewekt vertrouwen, want ook zonder artikel 55, lid 6, van de Toetredingsakte te kennen, was het precaire karakter van het peil der opgegeven bedragen reeds uit de ontwerp-verordening duidelijk af te leiden.

10. Tegen verzoeksters vordering kan evenwel niet worden volstaan met de grondregel *nemo censetur ignorare leges:* want zo de aansprakelijkheid al samenhangt met een niet-nakomen van een bindende toezegging van de Raad der Gemeenschappen, deze toezegging bevatte — expliciet of impliciet — elementen welke niet alleen verwezen naar de tekst van artikel 55, lid 6, maar ook en vooral naar de *ratio* van het stelsel.

Verzoekster beroept zich uitdrukkelijk op het feit dat de Raad in de considerans van de resolutie van 20 juli 1972 overwoog dat het niveau van de compenserende bedragen voor het gehele jaar 1973 vooraf bekend moest zijn wegens de noodzaak voor het bedrijfsleven daarmee bij toekomstige transacties rekening te kunnen houden, en zelfs om het in zekere zin aan te sporen tot intensivering van de intracommunautaire handel. Het resultaat was dat integendeel de verwachtingen die aan de ene kant waren opgewekt en aan de andere voor gegrond gehouden, en waarnaar uitdrukkelijk was verwezen, zouden zijn beschaamd. Wat dit punt betreft, hebben wij reeds gezegd dat het inderdaad niet slechts ging om een aankondiging, maar veeleer om voor de Raad bindende toezeggingen, en dat de bedragen juist werden opgegeven in

de normale veronderstelling dat de afwijkende prijzen op de wereldmarkt binnen een voorzienbare marge zouden schommelen: in zoverre was het zeer wenselijk dat partijen over cijfers konden beschikken om hun transacties te regelen en mitsdien het handelsverkeer uit te breiden. Maar de verwachtingen en de daaraan verbonden toezegging hingen ten nauwste samen met het goede functioneren van het stelsel; het zou onjuist zijn ze op zichzelf te bezien en er een onvoorwaardelijke verplichting uit af te leiden, alsof het niet ging om verwachtingen, maar om een onaantastbare vaststelling, in strijd met de regels van de Toetredingsakte. De Raad kon immers niet naar believen besluiten nemen in afwijking van het reeds meermaals genoemde lid 6. En dat een onderneming als verzoekster, die de regeling ongetwijfeld uitstekend kent, werkelijk dacht dat dit een absoluut onvoorwaardelijke toezegging was, is niet vol te houden, want ook het vertrouwen en de rechten die daarvan het gevolg kunnen zijn, hangen ten nauwste samen met de concrete situatie en niet met de schijn van in algemene zin gestelde verklaringen.

11. In ander opzicht kan het probleem zich voordoen als een schending niet van een eigenlijke toezegging, maar van een meer algemene informatieplicht, gebaseerd op het vereiste dat als vooraf iets kan worden medegedeeld, de informatie volledig moet zijn. Hierop kan worden geantwoord dat reeds in de Toetredingsakte de informatie over het stelsel volledig was: het compenserende bedrag zou liggen onder het in artikel 55, lid 6, vastgestelde maximum; de Raad heeft dit niet herhaald, omdat de eerst aangekondigde en vervolgens in februari 1973 aangenomen regeling ten doel had de hoogte van het compenserende bedrag in concreto vast te stellen en niet een onvoorwaardelijke prestatie toe te zeggen: een en ander uiteraard met inachtneming van de basisregeling.

Evenmin is er sprake van schending van verkregen rechten. Het stelsel was niet bedoeld om de prijzen in de afzonderlijke contracten te compenseren, maar de op het moment van levering geldende prijzen; en juist het compenserende bedrag was vastgesteld, niet met betrekking tot de afzonderlijke op een bepaald tijdstip overeengekomen prijzen, maar ten aanzien van de leveringen die in de loop van het jaar moesten worden uitgevoerd.

De gebeurtenis waardoor het evenwicht werd verstoord en schade ontstond, was de, onvoorziene en onvoorzienbare, sterke stijging van de wereldprijzen. Dat is een risico bij elke handelstransactie: als verzoekster de abnormale omstandigheid had voozien, had zij de contracten met de Engelse importeurs zeker niet afgesloten. Bovendien werd zij nog extra benadeeld door de verlaging van het compenserende bedrag waarop zij ongetwijfeld had gerekend. Maar op het tijdstip van de levering was er geen reden voor toekenning van het voorzienbare maximale compenserende bedrag, aangezien de wereldprijzen toen reeds dicht bij de Gemeenschapsprijzen lagen. De verkoop beneden de Gemeenschapsprijs in de verwachting het compenserende bedrag te ontvangen, bleek een misrekening; maar de voornaamste misrekening, die de oorzaak was van de schade, hield verband met de onvoorzienbare marktontwikkeling en niet met onvoorzienbare gevolgen daarvan in het handelsverkeer tussen de verschillende landen van de Gemeenschap: de schade zou naar alle waarschijnlijkheid ook zijn ontstaan, indien bij de verwijzing naar de prijzen op de dag van levering in artikel 6 der verordening het voorbehoud van artikel 55, lid 6, der Toetredingsakte zou zijn gemaakt.

12. Een elastisch stelsel van „voorfixatie", zoals ingevoerd op 1 december 1973, dat is afgestemd op het werkelijke verschil in prijzen, geldend op het moment waarop de betrokken onderneming de transactie met de voorfixatie afsluit, zou anderzijds vóór 1 januari 1973 in geen geval kunnen zijn toegepast op transacties met de nieuwe Lid-Staten, aangezien de daartoe vereiste voorwaarden ontbraken, inzonderheid de inwer-

kingtreding van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten in de betrekking met de nieuwe Lid-Staten.

De enige oplossing voor de ernstige problemen die in bepaalde omstandigheden voor de intracommunautaire handel konden rijzen, was de vrijwaringsclausule van artikel 55, lid 6, tweede alinea, waardoor van het beginsel van het eerste lid kan worden afgeweken bij een bijzonder besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie, om verlegging van het handelsverkeer en distorsies van de mededinging te voorkomen. Maar zelfs al zouden in casu gebeurtenissen van die aard kunnen worden aangetoond, dan nog kwam verzoekster niet automatisch in aanmerking voor die afwijking, daar deze afhankelijk is van een specifiek besluit van de Raad, dat niet is genomen en waarom trouwens ook niet is gevraagd.

Het in artikel 55, lid 6, vastgestelde maximum vormt een rechtstreeks toepasselijke, dwingende norm, die een integrerend deel uitmaakt van het stelsel van artikel 55: afwijkingen ervan waren slechts mogelijk geweest binnen de grenzen en onder de voorwaarden genoemd in de tweede alinea van lid 6.

Buiten het geval van eventueel misbruik, dat verzoekster trouwens niet stelt, zou het uiterst moeilijk zijn het bestaan aan te tonen van een tot aansprakelijkheid leidende fout, bestaande in het niet-gebruik van een zo bij uitstek discretionaire bevoegdheid als in artikel 55, lid 6, tweede alinea, der Toetredingsakte aan de Raad is toegekend, en welker uitoefening, gezien haar derogatoir karakter, zeer netelige en ingewikkelde aspecten vertoont.

Resumerend ben ik van mening dat de vaststelling van verordening nr. 229/73 geen „dienstfout" in de door verzoekster gestelde zin — ook niet door nalaten — oplevert, daar deze tekst, met name ten aanzien van de hier relevante aspecten, geen wezenlijke verandering brengt in het in de bijlage van 's Raads resolutie van juli 1972 beschreven stelsel.

Indien op grond van de voorgaande overwegingen de door verzoekster gewilde uitlegging van het in 's Raads resolutie van juli 1972 beschreven stelsel van compenserende bedragen inderdaad afstuit op de door haar aangehaalde bepalingen van de Toetredingsakte, dan kan evenmin worden aanvaard dat die handeling bij een onderneming als verzoekster, met voldoende ervaring en mogelijkheden om zich te vergewissen van de juiste, voor haar exporten geldende rechtsregeling, een zo aanmerkelijk misverstand heeft kunnen doen postvatten over de draagwijdte van de in genoemde tekst vastgestelde compenserende bedragen.

Mijn conclusie is dus dat noch de omstandigheid dat bij de eerste resolutie van de Raad niet uitdrukkelijk is verwezen naar de algemene regel van artikel 55, lid 6, eerste alinea, van de Toetredingsakte, noch de niet-toepassing van de vrijwaringsclausule van de tweede alinea kan leiden tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de schade, door verzoekster geleden als gevolg van de veranderde situatie op de wereldmarkt voor de betrokken produkten, doordat zij voor haar toekomstige exporten ten onrechte heeft gerekend op het totale beloop van de door de Raad aangegeven compenserende bedragen, zulks terwijl de stelligheid daarvan niet met zekerheid uit de aangehaalde tekst was af te leiden.

Ik moge mitsdien concluderen tot afwijzing van het verzoek om schadevergoeding, met alle processuele gevolgen vandien.