På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN:

1. Sagsøgte frifindes.

2. Sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. april 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 14. MARTS 1978 [1]

Høje Ret.

I — Den foreliggende sag er et erstatningssøgsmål, som et tysk kommanditselskab har anlagt mod Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, fordi opfyldelsen af en af firmaet med det rumænske statsselskab for udenrigshandel, Prodexport, indgået kontrakt er blevet yderst byrdefuld som følge af virkningerne af Rådets forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977, der blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 5. marts 1977.

Denne kontrakt, der blev indgået den 15. februar 1977, vedrørte levering af 450 tons grydeklar sursteg, mere prosaisk sagt ikke-kogte varer af kød af hornkvæg, som blev indført i hermetisk lukket emballage med en vægt under 1 kg; det drejede sig altså ikke om

1 — Oversat fra fransk.

»krydret oksekød«, som Domstolen måtte tage stilling til ved dom af 14. februar 1978 i sag 68/77 (IFG). Disse leveringer fra det rumænske firma skulle finde sted fra april til december 1977, og der skulle leveres cirka 50 tons pr. måned.

Det sagsøgende firma havde i marts 1975 ansøgt om og fået meddelt en bindende toldtariferingsudtalelse fra det tyske toldvæsen, hvorefter den pågældende vare dengang henhørte under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif; varen var ved indførsel til Fællesskabet undergivet såvel en autonom som bunden toldsats på 26 % af værdien, nemlig 1,30 DM pr. kg. Et første parti på ca. 10 tons sursteg, der blev leveret for at »teste« markedet, og som ikke var omfattet af den ved kontrakten aftalte mængde på 450 tons, blev den 25. marts 1977 bragt i fri omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland uden vanskeligheder; dette parti behøvede en importlicens i henhold til artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 3117/76 af 21. december 1976 om ændring og ophævelse af de ordninger om kobling, der som beskyttelsesforanstaltninger er indført i oksekødsektoren ved forordning (EØF) nr. 76/76 og (EØF) nr. 223/76; muligheden for eller forpligtelsen til at indhente en sådan licens blev først genindført fra den 1. april 1977 (artikel 15 i Rådets forordning nr. 425/77).

Den nævnte forordning nr. 425/77 medførte væsentlige ændringer i samhandelsordningen med tredjelande i forhold til forordning nr. 805/68 af 27. juli 1968 om den fælles markedsordning for oksekød. Den indfører bl.a. (artikel 12) en forhøjelse af importafgiften udover forskellen mellem orienteringsprisen og tilbudsprisen franko Fællesskabets grænse, forhøjet med tolden; afgiften overstiger 100 %, når Fællesskabets markedspris er lavere end 98 % af orienteringsprisen, der i visse henseender udgør tærskelprisen for oksekød.

Disse ændringer bragte forstyrrelser i den af sagsøger indgåede kontrakt. For »bedre at kunne definere« de produkter, der kan indføres afgiftsfrit, opdelte forordning nr. 425/77 position 16.02 B III b) 1 i to positioner: for det første

— position 16.02 B III b) 1 aa, der omfatter »andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede, med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg, ikke kogt, stegt eller på lignende måde tilberedt«, der var underlagt en autonom toldsats på 20 % og *under* visse forudsætninger en importafgift (der var ikke foreskrevet nogen bunden toldsats);

og for det andet

— position 16.02 B III b) 1 bb, der omfatter »andre varer af kød eller slagteaffald, tilberedte eller konserverede, med indhold af kød eller slagteaffald af hornkvæg, i andre tilfælde«; de produkter, der henhører under denne position, er undergivet en autonom eller bunden toldsats på 26 %.

Den første af disse positioner blev mere nærmere defineret ved en supplerende bestemmelse, der blev indføjet ved artikel 14, stk. 2 i Kommissionens forordning nr. 586/77 af 18. marts 1977.

Følgelig blev det pågældende oksekød fra den 1. april 1977 som følge af denne nye udgave af den fælles toldtarif udover toldsatsen på 20 % under de i Kommissionens forordning nr. 586/77 anførte forudsætninger pålagt en importafgift. Denne afgift udgjorde i det foreliggende tilfælde 7,10 DM pr. kg, hvilket beløb endog oversteg købsprisen og således umuliggjorde forretningens gennemførelse. Sagsøger hævder først at have fået kendskab til denne ændring den 4. april 1977, skønt Rådets og Kommissionens forordninger allerede blev offentliggjort den 5. og den 17. marts 1977, efter at sagsøger fra de tyske myndigheder havde fået medde-

lelse om, at den officielle toldtariferingsudtalelse af 1975 ikke længere var gyldig. Sagsøger afbrød derfor øjeblikkeligt indførslen af oksekød, og sagsøgers kontraktspartner kræver derfor en erstatning på 495 000 DM for ikke-opfyldelse af kontrakten.

Sagsøger anmodede i sin første skrivelse til Kommissionen af 12. april 1977 denne om at træffe særforanstaltninger med henblik på at gøre det muligt for sagsøger at opfylde sin kontrakt på rimelige vilkår. Den 22. april 1977 anmodede sagsøger atter Kommissionen om i henhold til artikel 7 i forordning nr. 425/77 at træffe overgangsforanstaltninger, således at sagsøger indtil den 31. december 1977 afgiftsfrit kunne indføre de med det rumænske firma aftalte mængder.

En kontorchef i generaldirektoratet for landbrug afviste denne anmodning den 3. juni 1977.

Sagsøger har principalt nedlagt påstand om, at Domstolen statuerer, at Kommissionen er forpligtet til at sikre opfyldelsen af kontrakten af 15. februar 1977 (naturalopfyldelse); sagsøger har i sin replik, med en mindre ændring, principalt nedlagt påstand om, at Domstolen statuerer, at Kommissionen er forpligtet til at muliggøre den afgiftsfrie indførsel af den i kontrakten af 15. februar 1977 aftalte mængde, ved i henhold til en beslutning af pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at lade den omtvistede mængde indføre afgiftsfrit. Sagsøger har subsidiært nedlagt påstand om, at Kommissionen dømmes til at erstatte det tab, sagsøger har lidt som følge af ikke-opfyldelse af denne kontrakt; sagsøger har opgjort dette tab til 787 500 DM med 8 % rente fra datoen for tabets indtræden.

II — Kommissionen anfører for det første, at den principale påstand ikke kan antages til realitetsbehandling; Kommissionen anfører, at den skal anvende de gældende regler, og at et erstatningssøgsmål ikke kan anvendes til at opnå udstedelse af en retsakt, der indebærer en undtagelse fra disse regler. Et sådant mål kan eventuelt kun forfølges i henhold til traktatens artikel 175, som sagsøger ikke har påberåbt sig i det foreliggende tilfælde.

Selv om jeg personligt deler de af generaladvokat Capotorti i hans forslag til afgørelse i sag IFG fremførte betragtninger, og selv om jeg mener, at hverken den ene eller den anden af sagsøgers principielle påstande kan antages til realitetsbehandling, foreslår jeg dog Domstolen, under hensyn til dommen af 14. februar 1978 i den nævnte sag, at behandle realitetsspørgsmålet, inden Domstolen eventuelt tager stilling til, om den principale påstand kan realitetsbehandles. Den principale påstand og den subsidiære påstand (som Kommissionen ikke påstår afvist) har nemlig fælles grundlag, for så vidt som de støttes på, at Kommissionen er ansvarlig for en *ulovlig* retsakt eller adfærd fra Fællesskabets institutioner.

Jeg mener dog, at sagen fra begyndelsen er anlagt mod den forkerte, for så vidt som det er *Kommissionen,* der må forsvare sig mod et erstatningssøgsmål for et tab, der faktisk er forårsaget af en retsakt fra Rådet. Sagsøger, som i sin stævning kun havde sagsøgt Kommissionen, ville i sin replik også rette søgsmålet mod Rådet, men Domstolen har ved kendelse af 10. november 1977 afslået denne begæring. Jeg mener dog, at det er umuligt at dømme *Fællesskabet* til at erstatte et eventuelt tab, der i første række er forårsaget af *Rådet* under udøvelsen af dets kompetence, når alene *Kommissionen* er blevet sagsøgt i det med henblik herpå anlagte søgsmål.

III — 1. Jeg skal for det første undersøge, ikke om Rådets forordning nr. 425/77 er *ulovlig,* hvilket ikke er blevet gjort gældende, og som der ikke kan tages stilling til, da forfatteren til denne retsakt ikke er sagsøgt, men om

Kommissionen ved ikke at have gjort brug af artikel 7 i forordning nr. 425/77 har påført sagsøger et tab, der kan pådrage den ansvar uden for kontraktsforhold.

Denne artikel bestemmer:

»Skulle *overgangsforanstaltninger* være nødvendige for at lette iværksættelsen af denne forordning, og særligt såfremt denne iværksættelse på det fastsatte tidspunkt for visse produkter skulle møde *væsentlige vanskeligheder, vedtages* sådanne foranstaltninger efter fremgangsmåden i artikel 27. De kan anvendes indtil 31. december 1977«.

Det drejer sig om artikel 27 i grundforordning nr. 805/68, hvorved den velkendte forvaltningskomiteprocedure blev indført.

For så vidt angår dette første punkt, skal jeg tillade mig at henvise til mine forslag til afgørelse i sagen Bainne, for så vidt angår »billighedsforordningen«, for at fastslå, at nærværende søgsmål ikke er en egnet ramme til at undersøge, om Kommissionen var *forpligtet* til at gøre brug af sin kompetence efter artikel 7, og at det under alle omstændigheder på dette område ikke er muligt at lade Kommissionen ifalde *ansvar* uden for kontrakt: Kommissionen har ikke handlet *ulovligt* ved at nægte at anvende artikel 7 på den af sagsøger ønskede måde.

Sagsøger går ikke så vidt som at hævde, at artikel 7 er ulovlig, for så vidt som den ikke har skabt en *bunden* beføjelse for Kommissionen. Selv om sagsøger havde hævdet dette, ville vi ikke kunne undersøge dette anbringende inden for rammerne af den foreliggende tvist, og desuden skyldes denne ulovlighed *Rådet* og ikke Kommissionen.

Selv billighedsbetragtningerne i dommen af 1. februar 1978 i sagen Lührs er ikke tilstrækkeligt til at pålægge Kommissionen en sådan forpligtelse.

I forhold mellem private og Fællesskabets administrative myndigheder, hvor, som f.eks. i det foreliggende tilfælde, opkrævningen af afgift ikke forhindrer private i at opfylde en eller anden forpligtelse, der påhviler dem, men derimod blot medfører, at de pågældende indførsler bliver undergivet en mindre fordelagtig ordning end den, der gjaldt før afgiftens indførelse, kan der ikke af medlemsstaternes nationale retsordner udledes et almindeligt retsprincip — og endnu mindre et billighedsprincip — med den hævdede rækkevidde.

2. Det samme gælder for de omstændigheder, under hvilke Europa-Parlamentet blev — eller snarere ikke blev — hørt vedrørende Kommissionens sidste *mundtlige* forslag, der ligger til grund for *Rådets* forordning nr. 425/77. En unregelmæssighed af denne art kan ikke give sagsøger ret til erstatning.

3. Endelig påberåber sagsøger sig de berømte almindelige principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning.

Jeg skal for det første anføre, at sagsøger har kunnet nære begrundede forhåbninger om, at den på tidspunktet for indgåelsen af kontrakten gældende ordning ville blive opretholdt, men det drejede sig dog kun om en simpel *forventning:* en *velerhvervet ret* til en sådan opretholdelse ville i det mindste forudsætte, at der forelå et dokument; men der krævedes dog ikke importlicens for at gennemføre den påtænkte indførsel. Den pågældende importordning krævede hverken en forudgående tilladelse, eller at den pågældende ved sikkerhedsstillelse forpligtede sig over for den pågældende markedsordnings kompetente myndigheder.

Hvis myndighederne i Forbundsrepublikken Tyskland har givet sagsøger et holdepunkt, der kunne begrunde sagsøgers forventning om den fuldstændige opretholdelse af den tidligere ordning for gamle kontrakters opfyldelsesperiode uanset udviklingen i markedsvilkå-

rene, er det denne stat, som eventuelt er ansvarlig for indgreb i den berettigede forventning.

For så vidt angår »krænkelse af den berettigede forventning«, mener jeg, at mindst to af de betingelser, som Domstolen kræver for at ikende Fællesskabets myndigheder et sådant ansvar, ikke er opfyldt.

For det første var indførslen af den omtvistede afgift forudselig, således som Kommissionen detaljeret har forklaret. De produkter, der henhører under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif har altid udgjort en følsom sektor. Kommissionen måtte tidligere ofte træffe beskyttelsesforanstaltninger for visse af disse produkter og foreskrive udstedelse af importlicenser efter fremlæggelse af købekontrakter inden for rammerne af ordningen med kobling af indførslen af produkter inden for oksekødsektoren med salg af oksekød og oksekødkonserves, som interventionsorganerne lå inde med. Jeg skal desuden anføre Kommissionens forordning nr. 610/75 af 7. marts 1975 om beskyttelsesforanstaltninger for visse produkter inden for oksekødsektoren henhørende under denne position, og Kommissionens forordning nr. 2033/75 af 5. august 1975, som sagen IFG drejede sig om. Meddelelsen i Kommissionens forordning nr. 3117/76 af 21. december 1976, om at de ved denne forordning under hensyn til markedssituationen indførte foranstaltninger »udgør en fase i genindførelsen af den normale importordning« og at »ordningen med beskyttelsesforanstaltninger ville blive bragt til ophør«, kunne ikke give de pågældende erhvervskredse sikkerhed for, at indførelsen af bestemte produkter inden for denne følsomme sektor, såfremt markedssituationen skulle ændre sig, fortsat ville kunne gennemføres uden genindførelse af en eller anden form for beskyttelsesordning.

En bindende toldtariferingsudtalelse fra de tyske myndigheder udgør blot en simpel oplysning. Sagsøger burde derimod, således som det er normalt i internationale kontrakter, have sørget for indføjelse af den beskyttelsesklausul, som sikrede firmaet en uforudset hændelse, der kunne gøre opfyldelsen af firmaets kontrakt mere byrdefuld: sagsøger må søge om passende afhjælpning i retsforholdet til sin medkontrahent eller til de forbundstyske myndigheder, eventuelt ved at påberåbe sig, at der foreligger force majeure.

Størrelsen af den afgift, der afløste den tidligere ordning med kobling, kan derimod kun være gætteværk. En af de største vanskeligheder i samhandelen med oksekød er uvisheden om størrelsen af den afgift, der vil ramme indførslerne til Fællesskabet mellem tidspunktet for ordrens afgivelse og leveringstidspunktet. I en periode med verdensomfattende knaphed afskrækker en afgiftsordning Fællesskabets importører; en ensartet og fast værdiafgift for alle indførsler bidrager til at formindske denne uvished. Den ved Rådets forordning nr. 425/77 og ved Kommissionens forordning nr. 586/77 indførte afgift varierer efter hvilke priser, der bliver anvendt inden for Fællesskabet; Rådet ville med denne nye ændring af afgiften fremtidigt sikre en regulering af markedet, der bedre var tilpasset udviklingen af Fællesskabets priser i forhold til orienteringsprisen, for at undgå de usædvanlige situationer, som anvendelsen af knaphedsordningen i 1972 og anvendelsen af beskyttelsesklausuler siden 1974 medførte. Denne ordning indeholdt således ifølge sin natur et element af usikkerhed; men denne usikkerhed ramte dog ikke specielt sagsøger, og sagsøgers indførsler skulle heller ikke ske i en knaphedsperiode, men derimod i en periode med overflod.

For det andet, og under hensyn til formålet med denne nye ordning, mener jeg, at der meget vel kan eksistere en overvejende offentlig interesse, eller som jeg foretrækker at kalde det, en »motif d'intérêt général«, i at denne

ordning vel at mærke ikke blev sat *direkte* i kraft, men først trådte i kraft næsten fire uger efter meddelelsen om dens indførelse ved offentliggørelsen af Rådets forordning nr. 425/77 og næsten en uge efter offentliggørelsen af de ved Kommissionens forordning nr. 586/77 foreskrevne gennemførelsesbestemmelser.

Rådets forordning går ud fra den konstatering, at sådanne produkter, som sagsøger ville indføre, »er blevet oprettet udelukkende *med henblik på* udelukkelse fra anvendelse af importafgifter«, hvis indførelse i sig selv er berettiget på grund af risikoen for alvorlige forstyrrelser som følge af indførsler, og at disse produkter »kan anvendes *i stedet for* kød henhørende under position 02.01 i den fælles toldtarif ... der kan indføres afgiftsfrit«.

Det drejer sig her om konstateringer, der er en følge af vurderingen af en sammensat økonomisk situation, der ikke kan diskuteres inden for rammerne af den foreliggende tvist, men som umiddelbart fuldt ud begrunder indførelsen af en ordning med afgifter.

Det har altid været særlig vanskeligt at imødegå den manglende stabilitet på oksekødmarkedet og at beherske produktionssvingningerne, der giver anledning til betydelige udsving. En sådan ordning er mere fordelagtig end anvendelsen af beskyttelsesklausuler. Som jeg allerede har anført, medfører anvendelsen af en basisimportafgift alene med tilhørende gennemførelsesbestemmelser, at reguleringen af markedet nødvendigvis bliver usikker og uvis, fordi der må tages individuel stilling, hvilket må give forstyrrelser. Fastsættelsen af afgiften påvirkes af konjunkturelle betragtninger og af udviklingen i Fællesskabets priser i forhold til orienteringsprisen, og ved reguleringen af markedet skal der tages hensyn til det »politiske« aspekt vedrørende forbedringen af indkomsterne for Fællesskabets oksekødproducenter.

IV — Det må desuden undersøges, om indførelsen af en afgiftsordning for de pågældende produkter er i strid med traktatens artikler 39 og 110, og især med reglerne om konsolidering inden for GATT. Jeg skal endnu en gang anføre, at dette anbringende vedrører *Rådets* forordning nr. 425/77. Med forbehold af de indlæg, som Rådet vil kunne gøre gældende, skal jeg anføre følgende:

Ifølge sagsøger udgør det forhold, at de pågældende tilberedte varer af kød er omfattet af position 16.02 B III b) 1 aa i den fælles toldtarif en overtrædelse af den ved GATT gennemførte konsolidering af toldsatsen for position 16.02 B III b) 1. Konsolideringen vedrører udtrykkeligt hele denne position. Den nye udformning af artikel 17 i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77, svarer desuden nøjagtig til artikel 16 i forordning nr. 805/68, hvorefter »denne forordning *anvendes* med respekt af de traktatlige forpligtelser, der er internationalt bindende for Fællesskabet«. Indførelsen af en afgift for bestemte produkter henhørende under denne position strider klart mod denne bestemmelse.

Som svar på Domstolens spørgsmål vedrørende denne »afkonsolidering« anfører Kommissionen, at den pågældende indrømmelse ikke vedrører de pågældende produkter; afgørende er derimod det samlede økonomiske og finansielle omfang af den af tariforhandlingerne omfattede samhandel.

Jeg skal ikke gå nærmere ind på denne diskussion, for jeg mener, at en overtrædelse af GATT-reglerne ved en af *Rådet* enstemmigt udstedt forordning, hvilket forudsætter at denne overtrædelse er bevist, og at den kan påberåbes af private, hvilket jeg betvivler, ikke kan pådrage *Kommissionen* ansvar.

Jeg skal dog tilføje, at Fællesskabet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik skal tage hensyn til de

forskellige mål, der er nævnt i traktatens artikel 39, og især: stabilisere markederne (artikel 39, stk. 1, litra c)), sikre forsyningerne (stk. 1, litra d)), sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer (stk. 1, litra e)). Disse mål har i sig selv forskellig betydning og lader sig vanskeligt forene. For at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer må aftalerne om indførselen af oksekød forenkles; dette modvirker målet om stabilisering af markederne; for at sikre en bedre kvalitet er det ligeledes påkrævet at fremme produktionen af oksekød, hvilket næppe lader sig forene med udviklingen i verdenshandelen. Men selv om målene i artikel 39 allerede vanskeligt lader sig forene, er det endnu vanskeligere at forene dem med den efter artikel 110 ønskede harmoniske udvikling af verdenshandelen. Fællesskabet må således kunne prioritere visse af disse mål under hensyn til den økonomiske og politiske situation. Som generaladvokat Capotorti anførte i sit forslag til afgørelse i sagen IFG, drejer det sig her snarere om politiske argumenter.

Jeg skal endelig anføre, at de som beskyttelsesforanstaltninger indførte ordninger med kobling er blevet ophævet fra den 1. april 1977, og at Rumænien i modsætning til for eksempel Jugoslavien ikke har indgået nogen handelsaftale med Fællesskabet; dette land har ikke på nogen måde forpligtet sig til at begrænse sine oksekødudførsler til Fællesskabet eller at forhindre, at disse sker til unormalt lave priser.

Datoen den 31. december 1977 og artikel 7 blev især indført for at imødegå de vanskeligheder, som kunne opstå i forhold til AVS-landene, og for at gøre det muligt at forlænge gyldighedsfristen for foranstaltningerne til nedsættelse af de ikke-tarifære importafgifter med 90 % som modstykke til den af de pågældende AVS-lande ved uførselen opkrævede afgift af tilsvarende størrelse indtil den 31. december 1977.

Jeg skal derfor foreslå, at sagsøgte frifindes, og at sagsøger idømmes sagsomkostningerne.