ARREST VAN HET HOF VAN 8 JUNI 1977 [1]

Merkur Außenhandel GmbH & Co. KG tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Compenserende bedragen"

Zaak 97/76

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke marktordening — Monetaire maatregelen — Handel in landbouwprodukten — Verstoringen — Compenserende bedragen — Afschaffing of wijziging — Door de handelaren geleden schade — Aansprakelijkheid van de Commissie — Voorwaarden

De aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor schade die handelaren hebben geleden als gevolg van normatieve handelingen ter regeling van het stelsel der compenserende bedragen, kan slechts worden aangenomen indien de Commissie, onder afwezigheid van een beslissend algemeen belang in tegengestelde zin, met onmiddellijk effect en zonder waarschuwing, compenserende bedragen in een bepaalde sector afschaft of wijzigt zonder passende overgangsmaatregelen te treffen, en indien de afschaffing of de wijziging van deze bedragen door een voorzichtig handelaar niet kon worden voorzien.

In de zaak 97/76,

MERKUR AUSSENHANDEL GMBH & CO. KG, te Hamburg, ten deze vertegenwoordigd door haar persoonlijk aansprakelijke vennoot, bijgestaan door K. Landry, advocaat te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij F. Jansen, rue Aldringen 21,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. Zur Hausen, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

1 — Procestaal: Duits.

betreffende een verzoek tot veroordeling van verweerster tot betaling van schadevergoeding,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten en de tijdens de schriftelijke behandeling door partijen voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. De vennootschap Merkur Außenhandel GmbH (hierna te noemen „Merkur") sloot op 18 en 27 februari 1976 overeenkomsten met de firma Korn- og Foderstof-Kompagniet AS, te Aarhus (hierna te noemen „KFK"), en op 25 februari en 12 april 1976 met de vennootschap Spurnen Ltd., te Londen (hierna te noemen „Spurnen"), voor de verkoop aan deze ondernemingen van een mengsel bestaande uit 90 % tapioca en 10 % melasse (verzoekschrift blz. 11). Op 9 maart en 20 mei 1976 kwamen overeenkomstige contracten tot stand met de vennootschap Dansk Landbrugs Grovvareselskab te Axelborg (hierna te noemen „DLG").

De voor de uitvoering van al deze overeenkomsten vastgestelde leveringstermijnen liepen, eind juli, respectievelijk eind augustus 1976 af.

2. Bij brief van 12 maart 1976 (verzoekschrift, bijlage 8), verzocht Merkur om een tariferingsadvies met betrekking tot de in bovengenoemde contracten bedoelde mengsels. De „Oberfinanzdirektion" Hamburg gaf bij schrijven van 28 april 1976 dat advies; de betrokken waar werd daarbij ingedeeld onder post 23.07 B I c) 1 van het gemeenschappelijk douanetarief („GDT") (verzoekschrift, bijlagen 8 en 9).

Volgens de bewoordingen van het GDT is post 23.07 B van toepassing op

— „veevoeder, samengesteld met melasse of met suiker; andere bereidingen van de soorten welke worden gebezigd voor het voederen van dieren",

— niet zijnde visperswater en perswater van zeezoogdieren, ook indien ingedampt („solubles").

Onderverdeling I c) 1 is meer in het bijzonder van toepassing op bereidingen met een zetmeelgehalte van meer dan 30 gewichtspercenten, welke geen zuivelprodukten bevatten of met een gehalte aan zuivelprodukten van minder dan 10 gewichtspercenten.

3. De produkten van post 23.07 B I c) 1 vielen destijds onder een stelsel van „monetaire" compenserende bedragen en van compenserende bedragen „toetreding".

a) De vóór 11 juli 1976 toepasselijke monetaire compenserende bedragen waren vastgesteld bij verordening nr. 572/76 van de Commissie van 15 maart 1976 (PB 1976, L 68, blz. 5) in de versie van verordening nr. 1312/76 van de Commissie van 3 juni 1976 (PB 1976, L 148, blz. 1). Voor de produkten van de betrokken tariefpost gold volgens bijlage I, deel 1, van verordening nr. 572/76 en bijlage I, deel 1, van verordening nr. 1312/76 het volgende:
— voor Duitsland een compenserend bedrag van DM 37,01 bij uitvoer naar Denemarken en het Verenigd Koninkrijk,
— voor het Verenigd Koninkrijk een compenserend bedrag van £ 10,407 bij invoer.

b) De compenserende bedragen „toetreding" voor het verkoopseizoen voor granen 1975/1976 waren vastgesteld bij verordening nr. 2006/75 van de Commissie van 31 juli 1975 (PB 1975, L 203, blz. 1). Voor de door verzoekster uitgevoerde produkten gold volgens bijlage C van deze verordening het volgende:
— in juni en juli 1976 een bedrag van 17,51 rekeneenheden per ton voor het Verenigd Koninkrijk,
— geen bedrag voor Denemarken.

4. Bij verordening nr. 1497/76 van 23 juni 1976 (PB 1976, L 167, blz. 27), stelde de Commissie onder meer voor de produkten van post 23.07 B I c) 1 met een gehalte van meer dan 50 gewichtspercenten aan produkten van post 07.06 GDT dezelfde compenserende bedragen „toetreding" of monetaire compenserende bedragen vast als voor de produkten van post 07.06 A GDT golden. Tariefpost 07.06 heeft betrekking op voedingswortels en -knollen „met een hoog gehalte aan zetmeel", waarvan de meeste onder onderverdeling 07.06 A zijn ingedeeld.

Verordening nr. 1497/76 werd van kracht op 11 juli 1976. Op die datum gold voor de produkten van onderverdeling 07.06 A GDT het volgende:
— het „monetaire" compenserende bedrag was nul,
— het compenserende bedrag „toetreding" bij uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk bedroeg ongeveer een vierde van het bedrag dat voorzien was voor de produkten van onderverdeling 23.07 B I c) 1.

5. Op 22 juni 1976 vernam Merkur uit een publikatie in het blad „Ernährungsdienst" (verzoekschrift, bijlage 10) dat de Commissie voornemens was een verordening vast te stellen, waarbij voor produkten met meer dan 50 gewichtspercenten tapioca hetzelfde tarief zou worden ingevoerd als voor tapioca. Daarop verzocht zij bij telex van 22 juni (verzoekschrift, bijlage 11) de bondsminister van voedselvoorziening, land- en bosbouw te trachten een langere overgangstermijn voor zulk een verordening te bewerkstelligen. Toen de verordening niettemin op 26 juni 1976 was vastgesteld en gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, richtte Merkur zich bij telex van 5 juli 1976 tot de Commissie met het verzoek de datum van inwerkingtreding, vastgesteld op de 15e dag na die van publikatie in het Publikatieblad (artikel 3), minstens tien dagen uit te stellen. Nadat dit verzoek was afgewezen (telex van 8 juli 1976, nodigde Merkur de Commissie bij brief van 2 september 1976 (verzoekschrift, bijlage 26) uit haar tot 30 september 1976 aanspraak toe te kennen op vergoeding van de ma-

teriële schade die zij zou hebben geleden doordat zij vanwege de inwerkingtreding van verordening nr. 1497/76 de eerder genoemde tussen februari en mei 1976 gesloten contracten voor uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk en Denemarken van produkten van post 23.07 B I c) 1 niet volledig had kunnen uitvoeren.

Toen de Commissie geen gevolg gaf aan dit verzoek, heeft verzoekster op 8 oktober 1976 het onderhavige beroep ingesteld, gebaseerd op de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag.

6. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft voorts besloten partijen eerst te horen ten aanzien van de vragen omtrent het bestaan van een mogelijke aansprakelijkheid van de Commissie, het onderzoek van de vragen betreffende de omvang van de schade aan te houden tot een eventuele latere fase van de mondelinge procedure.

Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

1) verweerster te veroordelen tot betaling aan verzoekster van een bedrag van DM 168 185,20 vermeerderd met 8 % interest te rekenen vanaf de instelling van het beroep;
2) verweerster te veroordelen in de kosten.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

— het verzoek als ongegrond te verwerpen;
— verzoekster te veroordelen in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoekster stelt dat zij door het van kracht worden van verordening nr. 1497/76 op 11 juli 1976 de in de periode van februari tot mei met KFK, DGL en Spurnen gesloten overeenkomsten niet volledig heeft kunnen uitvoeren. Zij stond voor de keuze ofwel de overeenkomsten voor de nog te leveren hoeveelheden na te komen en daarbij maar af te zien van de compenserende bedragen (monetaire en „toetreding") waarop zij oorspronkelijk had gerekend, ofwel aan haar kopers te verklaren waarom zij de contracten niet kon uitvoeren.

Om haar schade zoveel mogelijk te beperken had zij besloten tot onderhandelingen met haar afnemers ten einde hun instemming te verkrijgen met de levering van een ander mengsel dan wel met de ontbinding van de overeenkomsten. Deze onderhandelingen hadden in zoverre succes gehad, dat verzoekster zich had verplicht tot betaling van een vergoeding wegens gedeeltelijke ontbinding en tot verlaging van de koopprijs. Zodoende had zij ten slotte haar schade weten te beperken tot een bedrag van DM 168 185,20.

Ter ondersteuning van haar conclusie betoogt zij met name dat zij bij het afsluiten van de betrokken contracten had gehoopt bij de uitvoer van de bedoelde produkten de monetaire compenserende bedragen en de compenserende bedragen „toetreding" te verkrijgen welke toenmaals van toepassing waren op de produkten van post 23.07 B I c) 1 GDT. Zij mocht erop vertrouwen dat verweerster haar geen verliezen zou bezorgen door middels verordening nr. 1497/76 in te grijpen in bindende, regelmatig gesloten overeenkomsten. Overeenkomstig een door het Hof in zaak 74/74 „CNTA", Jurispr. 1975, blz. 533) erkend beginsel heeft zij in elk geval niet de door dit ingrijpen veroorzaakte schade te dragen.

De Commissie kan niet met recht aanvoeren dat een zo korte termijn door een hoger algemeen belang werd gerechtvaardigd. Na kennis te hebben gekregen van het voornemen tot vaststelling van verordening nr. 1497/76, heeft verzoek-

ster de Commissie herhaaldelijk erop gewezen dat zij in feite de enige was die door de verordening in haar belang werd getroffen en dat zij onder die geruime tijd eerder gesloten overeenkomsten nog slechts ongeveer 8 000 ton behoefde te leveren. Bovendien heeft verzoekster de Commissie erop gewezen dat ook wanneer de overgangstermijn zou worden verlengd, het vanwege de zeer moeilijke produktiemethode toch niet mogelijk zou zijn nog nieuwe uitvoercontracten voor hetzelfde produkt af te sluiten.

De Commissie had trouwens een dergelijk gevaar kunnen bezweren door alleen de uitvoering toe te staan van contracten die waren gesloten vóór de inwerkingtreding van de verordening of zelfs vóór de kennisneming door betrokkene van de voorgenomen vaststelling ervan. Men had dan dus niet behoeven te vrezen dat een verlenging van de overgangstermijn afbreuk zou doen aan het met de verordening beoogde doel.

Voorts is het onbegrijpelijk dat de Commissie een termijn van 14 dagen als voldoende kon beschouwen. Het is immers duidelijk dat het doel van verordening nr. 1497/76 niet een onmiddellijke inwerkingtreding ervan vereiste. Als de Commissie een overgangstermijn wilde toestaan, had deze billijk moeten zijn en zo lang, dat betrokkenen niet onvermijdelijk schade zouden lijden. Een dergelijke termijn had moeten eindigen op 15 augustus 1976 of in elk geval na 31 juli 1976, zodat verzoekster haar overeenkomsten volledig had kunnen uitvoeren door levering van het oorspronkelijk overeengekomen mengsel. De omstandigheid dat verzoekster pas in augustus 1976 bepaalde leveringen uit hoofde van genoemde overeenkomsten heeft verricht, staat niet in de weg aan deze overwegingen. Deze vertragingen zijn veroorzaakt door het feit dat verzoekster een nieuw mengsel heeft moeten produceren en samenstellen in de plaats van het oorspronkelijke.

Ten slotte kan verzoekster niet worden verweten misbruik te hebben gemaakt van een formele rechtssituatie. Aangezien de betrokken produkten — zoals de Oberfinanzdirektion Hamburg zelf heeft erkend — onder post 23.07 B I c) 1 GDT vielen, waren de betrokken exporten evenals het incasseren van de erop betrekking hebbende compenserende bedragen ongetwijfeld wettig.

Bij *verweerschrift* stelt *verweerster* in de eerste plaats dat de krachtens de betrokken overeenkomsten verkochte waar anders dan verzoekster beweert, zeer gemakkelijk is te fabriceren. Het gaat om een in de veevoederindustrie zeer gangbaar pelletiseringsprocédé.

Zij merkt bovendien op dat het officiële tariferingsadvies van de Oberfinanzdirektion Hamburg van 28 april 1976 geen grond kon bieden voor het vertrouwen dat de bedoelde monetaire compenserende bedragen en compenserende bedragen „toetreding" zouden worden toegekend. Dit advies is eerst gevraagd en verkregen nadat het merendeel van de contracten die in casu van belang zijn, reeds waren afgesloten. Bovendien wordt in een dergelijk advies enkel vastgesteld dat een bepaald produkt op een bepaald moment moet worden ingedeeld in deze of gene tariefpost: andere gevolgtrekkingen kunnen niet eraan worden verbonden.

Ook is het niet juist te stellen dat verzoekster voor de keuze stond ofwel de resterende leveranties uit te voeren en daarbij af te zien van de compenserende bedragen, ofwel de kopers te verklaren waarom de overeenkomsten niet zouden worden nagekomen. Dat was niet het enige alternatief dat zich in casu aanbood. Verzoekster wijst zelf ook op de mogelijkheid van ontbinding van de overeenkomsten voor de resterende hoeveelheden, gecombineerd met een gedeeltelijke schadeloosstelling en de verplichting om vervangende mengsels te leveren.

Verweerster bestrijdt derhalve dat in casu het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zou zijn geschonden.

De „monetaire" compenserende bedragen hebben veeleer ten doel de door de monetaire instabiliteit veroorzaakte moeilijkheden te bestrijden, dan de individuele belangen van de betrokken handelaren te beschermen. De compenserende bedragen „toetreding" hebben, zolang in de Gemeenschap geen uniform prijsniveau bestaat en voor zover het gaat om bij uitvoer toe te kennen bedragen, de functie die vóór de toetreding aan de „uitvoerrestituties" toekwam. Dit stelsel van compenserende bedragen sluit echter niet volstrekt de mogelijkheid uit het gewettigd vertrouwen van de handelaren te beschermen.

Bij de compenserende bedragen „toetreding" wordt deze bescherming geboden door de mogelijkheid van prefixatie, die ook voor de produkten van post 23.07 B I c) 1 bestaat.

Bij de „monetaire" compenserende bedragen, ten aanzien waarvan prefixatie niet mogelijk is, kan volgens 's Hofs arrest in zaak 74/74 („CNTA", Jurispr. 1975, blz. 533, r.o. 42 en 43) aansprakelijkheid der Gemeenschap wegens schending van gewettigd vertrouwen slechts worden aanvaard indien aan de navolgende voorwaarden is voldaan — wat in casu echter niet het geval is —:

— *Eerste voorwaarde:* het moet gaan om „onherroepelijk aangegane transacties".

Dit is het geval met transacties waarvoor tegen waarborgstelling uitvoercertificaten zijn verkregen. In casu moeten aan het bewijs van de onherroepelijkheid van de transactie veel strengere voorwaarden worden gesteld; het bewijs dat het verkoopcontract is gesloten, is derhalve niet voldoende.

— *Tweede voorwaarde:* de wijziging van de rechtssituatie door het schadeveroorzakend besluit moet „onvoorzienbaar" zijn.

Het door verzoekster uitgevoerde produkt was vóór maart 1976 blijkbaar onbekend. In elk geval is het voordien nooit naar de nieuwe Lid-Staten uitgevoerd. Het is duidelijk dat verzoekster dit mengsel uitsluitend heeft samengesteld om het te kunnen uitvoeren naar andere Lid-Staten en zodoende betrekkelijk hoge compenserende bedragen te incasseren. In werkelijkheid heeft verzoekster niets anders gedaan dan tapioca uitvoeren onder de tariefpost die op mengvoeders betrekking heeft. Zij heeft aldus een volkomen kunstmatig produkt vervaardigd waarvan het bestaan economisch gezien kennelijk afhankelijk was van de toekenning van hoge compenserende bedragen. Na de bij verordening nr. 1497/76 getroffen maatregelen van de Commissie is de export ervan dan ook beëindigd.

Waar het monetaire compenserende bedrag voor tapioca slechts een fractie bedroeg van het bedrag dat voor de produkten van post 23.07 B I c) 1 gold, had verzoekster tevoren kunnen weten dat het nieuwe mengsel niet lang zou profiteren van een situatie waarvoor geen economische rechtvaardiging bestond, maar die een aanzienlijke verplaatsing van de uitvoer van tapioca naar de sector mengvoeders had veroorzaakt. Weliswaar bezat verzoekster toen zij de betrokken overeenkomsten sloot, niet de zekerheid dat deze exporten de aandacht van de gemeenschapsautoriteiten zouden trekken en voor deze aanleiding zouden zijn de naderhand daadwerkelijk genomen maatregelen vast te stellen, doch als voorzichtig handelaar en vertrouwd met de mechanismen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, had verzoekster niettemin de situatie op haar juiste waarde moeten en kunnen schatten en de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen moeten en kunnen nemen. De overeenkomst van 20 mei 1976 met DLG (verzoekschrift, bijlage 6) bewijst trouwens dat verzoekster ermee rekening hield dat de in casu toepasselijke regeling gedurende de looptijd van de overeenkomst kon worden gewijzigd.

— *Derde voorwaarde:* de schade moet onvermijdelijk zijn.

In casu behoefde de gedeeltelijk „terugverlegging" van „het risico voor koerswij-

zigingen" verzoekster niet onvermijdelijk op verliezen komen te staan. Deze clausule heeft verzoekster trouwens met een van haar afnemers bedongen. Het is niet in te zien waarom zij niet in de andere overeenkomsten kon worden opgenomen. Verder had verzoekster zich tegen dergelijke eventualiteiten kunnen indekken door in elke overeenkomst een ontbindingsclausule op te nemen.

— *Vierde voorwaarde:* afwezigheid van een beslissend algemeen belang dat de betwiste maatregel rechtvaardigt.

In de eerste plaats moet men niet vergeten dat de monetaire compenserende bedragen slechts worden vastgesteld voor zover ze noodzakelijk zijn ter voorkoming van verstoringen van het handelsverkeer tengevolge van schommelingen van de wisselkoersen. Gezien de samenstelling van het betrokken mengsel, was de toepassing daarop van het voor diervoeders bedoelde hoge monetaire compenserende bedrag niet noodzakelijk ter voorkoming van verstoringen in de betrokken sector. Post 23.07 B I c) 1 omvat trouwens een aanzienlijk aantal zeer verschillende mengvoeders van de meest gevariëerde samenstelling. De posten van het gemeenschappelijk douanetarief die zijn vastgesteld als bescherming tegen invoer uit derde landen, zijn niet altijd onmiddellijk geschikt als referentiepunt voor de toepassing van monetaire compenserende bedragen. Aangezien het niet mogelijk is alle ontwikkelingen te voorzien die zich in het handelsverkeer kunnen voordoen, is het soms noodzakelijk dit systeem „a posteriori" aan te passen en te vervolmaken.

Ten tweede moet worden opgemerkt dat een beslissend algemeen belang zich verzette tegen de vaststelling van verdergaande overgangsmaatregelen. De voorafgaande overwegingen maken immers duidelijk dat verzoekster geen redenen had erop te vertrouwen dat de bestaande regeling zou worden gehandhaafd. Het uitstel van 14 dagen dat de Commissie heeft verleend zonder daartoe ook maar enigszins rechtens verplicht te zijn, was reeds het uiterste dat aanvaardbaar was. Reeds dit uitstel bracht het risico mee dat grote hoeveelheden als onderdeel van nog snel overeengekomen leveranties werden uitgevoerd om van de hoge compenserende bedragen te profiteren. Dit gevaar was reëel genoeg, omdat het samenstellen van het oorspronkelijke mengsel niet zo moeilijk was als verzoekster wil doen geloven, en omdat zij niet de enige onderneming was die dit mengsel produceerde en naar de nieuwe Lid-Staten uitvoerde. De „regeling oude contracten", door verzoekster als mogelijke alternatieve oplossing naar voren geschoven, biedt, gezien de ervaringen van de Commissie, nauwelijks voldoende garantie tegen manipulaties. De systematische toepassing ervan zou de goede werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verhinderen. Elke wijziging van de geldende bepaling zou dan goeddeels zonder effect blijven, omdat de betrokken handelaren, door hun contracten maar op voldoende lange termijn af te sluiten, de oude regeling zonder enig risico praktisch zouden kunnen consolideren. De Commissie betwist geenszins dat de door verzoekster verrichte transacties wettig waren, maar het is wel duidelijk dat men zich rekenschap moest geven en ook gegeven heeft van de risico's die eraan waren verbonden.

— *Vijfde en zesde voorwaarde:* de schadeveroorzakende handeling moet met onmiddellijke werking en zonder waarschuwing zijn vastgesteld en zonder dat overgangsmaatregelen zijn genomen welke een voorzichtig handelaar de mogelijkheid verschaffen het verlies te ontgaan of schadeloos te worden gesteld.

Dit is in casu niet het geval. Enerzijds is de bestreden maatregel niet met onmiddellijke werking vastgesteld en ofschoon zij vóór de vaststelling niet is „aangekondigd", heeft verzoekster er toch kennis van gekregen middels de door haar genoemde publikatie.

Anderzijds — en ten overvloede — kon een voorzichtig handelaar dankzij de vastgestelde overgangsmaatregelen verliezen vermijden of compenseren. Verzoekster zou de leveranties al eerder hebben kunnen bespoedigen en zij had met haar kopers kunnen onderhandelen over andere mogelijke oplossingen voor haar moeilijkheden.

Op grond van deze opmerkingen concludeert de Commissie dat haar in casu geen enkele schending van het recht kan worden tegengeworpen.

Zou het Hof van Justitie echter van oordeel zijn dat het recht in casu wel is geschonden, dan moet de aard van deze schending worden vastgesteld en worden onderzocht of, gelet op de beoordelingsvrijheid van de gemeenschapswetgever bij het vaststellen van regelgevende handelingen verband houdend met het economisch beleid, de geconstateerde onregelmatigheid een „voldoende gekwalificeerde schending" van een hogere rechtsregel oplevert.

Ten aanzien van de *omvang* van de schade stelt verweerster ten slotte dat zij de door verzoekster in haar verzoekschrift gemaakte berekening niet kan accepteren. Zij behoudt zich overigens het recht voor opmerkingen te maken niet slechts ten aanzien van dit punt, maar ook ten aanzien van verzoeksters aanspraak op interessen en ten aanzien van de expertisekosten.

In haar *repliek* bestrijdt *verzoekster* dat het betrokken produkt „zeer gemakkelijk te fabriceren" is met behulp van „een in de veevoederindustrie zeer gangbaar pelletiseringsprocédé".

De bereiding van het betrokken mengsel, bestaande uit 90 % tapioca en 10 % melasse, heeft in het onderhavige geval bijzondere moeilijkheden opgeleverd die pas na enige weken konden worden opgelost, met name omdat men er aanvankelijk niet in slaagde in een continu proces een homogeen en uniform mengsel tot stand te brengen dat vervolgens kon worden geagglomereerd.

Het is trouwens onjuist dat dit diervoeder een kunstmatig produkt zou zijn, dat pas in 1976 is „uitgevonden". Een mengsel van 90 % tapioca en 10 % melasse is reeds in 1967 overeenkomstig paragraaf 3 van de „Futtermittelanordnung" van 24 oktober 1951 bij het bondsministerie van voedselvoorziening, land- en bosbouw geregistreerd (repliek, bijlage 2) en sindsdien voortdurend gefabriceerd en uitgevoerd.

Verzoekster merkt voorts op dat compenserende bedragen in theorie weliswaar worden toegekend in het belang van de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening, maar dat het met dit stelsel nagestreefde doel toch ook gebiedt dat zij worden uitbetaald aan de betrokken ondernemingen. Deze hebben het recht die bedragen bij hun kostprijsberekening in aanmerking te nemen, anders zouden zij transacties op het gebied waarvoor die regeling geldt, niet kunnen afsluiten of uitvoeren.

Ten aanzien van de mogelijkheid van prefixatie van de compenserende bedragen „toetreding", moet men niet vergeten dat deze slechts bestond bij uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk, maar niet voor in Duitsland of in het Verenigd Koninkrijk te betalen „monetaire" compenserende bedragen.

Door verordening nr. 1497/76 verloor verzoekster op 11 juli 1976 haar aanspraken op de monetaire compenserende bedragen die voor de produkten van post 23.07 B I c) 1 golden. Waar verweerster heeft betoogd dat verordening nr. 1497/76 een „maatregel is die veeleer kan worden vergeleken met de instelling of de afschaffing van de compenserende bedragen", moet men zich bovendien afvragen of genoemde verordening ook geen invloed had op de prefixaties, in die zin dat verzoekster, als zij na 11 juli 1976 het aanvankelijk overeengekomen mengsel had uitgevoerd, ook het in de certificaten geprefixeerde compenserende be-

drag „toetreding" niet meer zou hebben ontvangen.

Vervolgens bestrijdt verzoekster de stelling van verweerster dat niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden voor aansprakelijkstelling van de Gemeenschap. Zij betoogt met name het volgende:

— *De eerste voorwaarde:*

Verzoekster had privaatrechtelijke verkoopovereenkomsten gesloten die zij volgens de regel „pacta sunt servanda" moest nakomen. Zij kon derhalve in de overeenkomsten geen opzeggings- of ontbindingsclausules opnemen. Omdat verzoekster bovendien prefixatie met waarborgstelling had verkregen voor de uitvoer naar Groot-Brittannië, viel aan de verbindendheid van de met de Britse firma gesloten overeenkomsten in geen geval te tornen. Voor de uitvoer naar Denemarken was geen prefixatie mogelijk, maar men kan toch niet zeggen dat de overeenkomsten met de Deense firma's wegens het ontbreken van uitvoercertificaten niet bindend waren; de regel „pacta sunt servanda" is daarvoor voldoende.

— *De tweede voorwaarde:*

Daar het betrokken mengsel al in 1967 bij het bondsministerie van voedselvoorziening, land- en bosbouw was ingeschreven en sindsdien in de handel was, was het geen onbekend produkt op de markt. Verzoekster kon dus niet voorzien dat de sinds die datum bestaande rechtssituatie na 10 juli 1976 zou ophouden te bestaan.

Uit de „bijzondere clausule" in het contract van 20 mei 1976 met DLG kan ook niet worden geconcludeerd dat verzoekster op dat tijdstip al rekening hield met de invoering van verordening nr. 1497/76. Deze clausule is overigens een algemene voorzorgsmaatregel, want in handelskringen heerst het gevoel dat men steeds meer bedacht moet zijn op soms ingrijpende en onvoorzienbare maatregelen van de Commissie, die geen enkele rekening houden met bestaande bindende overeenkomsten. Deze bijzondere clausule komt overigens alleen voor in de overeenkomst van 20 mei 1976, zodat men zeker niet kan concluderen dat verzoekster bij de eerdere overeenkomsten de wijziging van het tot 10 juli 1976 geldende recht heeft voorzien.

— *De derde voorwaarde:*

Het was niet mogelijk opzeggings- of andere uitzonderingsclausules overeen te komen met of op te leggen aan kopers die zelf ook bindende toezeggingen hadden gedaan betreffende de levering van diervoeders van een bepaalde samenstelling. De bijzondere clausule in de overeenkomst van 20 mei 1976 vormt in dit opzicht een late uitzondering.

— *De vierde voorwaarde:*

Het is dus onjuist te stellen dat verzoekster niet had mogen rekenen op handhaving van de destijds geldende wettelijke regeling. Inzonderheid kan geen beroep worden gedaan op een beslissend algemeen belang op grond waarvan men verordening nr. 1497/76 zonder voldoende overgangsmaatregelen zou hebben moeten invoeren.

De omstandigheid dat het hoge monetaire compenserende bedrag voor samengesteld diervoeder volgens verweerster niet meer „noodzakelijk" was, bewijst niet dat een overgangstermijn van slechts 15 dagen „onontkoombaar" was. Het feit dat een maatregel niet meer noodzakelijk is, betekent niet dat hij onmiddellijk of zonder voldoende overgangsmaatregelen „moet" worden afgeschaft. Bovendien gaat dat argument alleen op voor de monetaire compenserende bedragen, maar niet voor de compenserende bedragen „toetreding". Verweerster heeft trouwens zelf ingezien dat een overgangsregeling noodzakelijk en mogelijk was (artikel 3 van de verordening). Zij moet juist bewijzen dat een langere overgangsregeling in strijd zou zijn geweest met een beslissend algemeen belang. Hiertoe kan zij niet stellen dat, gezien de beweerdelijk een-

voudige fabricage van de waar, het gevaar bestond dat „grote hoeveelheden werden uitgevoerd als onderdeel van nog snel overeengekomen leveranties om van de hoge compenserende bedragen te profiteren". De fabricage van het produkt is integendeel moeilijk en vergt een lange voorbereiding: dat de exporten van verzoekster na juni 1976 zijn toegenomen, komt doordat eerst een oplossing moest worden gevonden voor de aanvankelijke aanloopmoeilijkheden. Het zou verder interessant zijn van verweerster te vernemen hoeveel andere ondernemingen het produkt hebben gefabriceerd en uitgevoerd: men zou dan vaststellen dat het er beslist niet veel waren.

Bovendien was er niets dat verweerster belette een regeling voor oude contracten vast te stellen.

— *De vijfde en zesde voorwaarde:*

Reeds de omstandigheid dat verzoekster wegens de inwerkingtreding van verordening nr. 1497/76 de gestelde verliezen heeft geleden, bewijst dat de overgangstermijn van de verordening eenvoudig te kort was om een voorzichtig handelaar in staat te stellen die verliezen te vermijden of te compenseren.

De publikatie in de „Ernährungsdienst" is niet van de Commissie uitgegaan en is anderzijds zo laat verschenen, dat verzoekster eerst op 22 juni 1976 kennis heeft kunnen nemen van het voornemen van de Commissie.

Bij *dupliek* antwoordt *verweerster* dat het betrokken mengsel weliswaar ook vroeger is gefabriceerd en verhandeld, maar dat dit produkt, al dan niet in korrelvorm, vóór 1 maart 1976 geen enkele rol speelde in de intracommunautaire handel en na die datum in steeds grotere hoeveelheden uit de Bondsrepubliek Duitsland is uitgevoerd naar de nieuwe Lid-Staten. In deze staten bestond voorheen geen vraag naar een dergelijk mengsel; de behoefte aan tapioca werd gedekt door de levering van andere mengsels.

De overwegingen van de Commissie met betrekking tot het betrokken produkt zijn overigens niet tegenstrijdig. De opmerking betreffende de gangbaarheid van het pelletiseringsproces slaat natuurlijk op het pelletiseren van samengestelde diervoeders in het algemeen en niet speciaal op de door verzoekster toegepaste fabricagemethode.

Volgens verzoekster beschrijving bestaat het fabricageproces uit twee verschillende fasen: het mengen en het pelletiseren. Beide zijn objectief gezien tamelijk gemakkelijk uit te voeren. De door verzoekster vermelde moeilijkheden zijn te wijten aan het gebrek aan ervaring van de fabrikanten die het produkt voor het eerst vervaardigen. Deze moeilijkheden, die eerder subjectief dan objectief van aard zijn, moesten na de aanloopperiode verdwijnen. Juist de omstandigheid dat tal van andere ondernemingen hetzelfde produkt hebben gefabriceerd en tussen maart en 10 juli 1976 meer dan 20 000 ton uit Duitsland hebben uitgevoerd, bewijst dat bedoeld proces objectief gezien niet zo ingewikkeld is als verzoekster tracht waar te maken.

Uit verzoeksters argument dat de verlenging van de met KFK overeengekomen termijnen wegens de aanloopmoeilijkheden noodzakelijk was, kan slechts worden geconcludeerd dat verzoekster haar verplichtingen was aangegaan zonder zelfs maar te weten of zij het overeengekomen produkt zonder moeilijkheden kon fabriceren. Verzoekster heeft trouwens niet nader aangeduid waarom zij de overeenkomst met deze koper zo snel had ontbonden. Wanneer het werkelijk tot een schadeberekening zou moeten komen, dient verzoekster alle overeenkomsten met KFK en DLG betreffende vervangende leveringen over te leggen.

Volgens verweerster was het onder het stelsel van prefixatie van compenserende bedragen „toetreding" tegen waarborgstelling ook na de inwerkingtreding van verordening nr. 1497/76 mogelijk om bij uitvoer van de produkten waarvoor een uitvoercertificaat met prefixatie was af-

gegeven, het „geprefixeerde" compenserende bedrag ongewijzigd toe te kennen. Aangezien het compenserende bedrag „toetreding" voor verzoeksters uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk was geprefixeerd, was zij gedekt tegen het risico dat dit bedrag zou worden gewijzigd. Zij had de oorspronkelijke overeenkomsten dus kunnen nakomen zonder er verlies op te lijden.

De aanspraak op toekenning van de „monetaire" compenserende bedragen waarvoor prefixatie niet mogelijk is — ontstaat overigens pas op het moment waarop de uitvoer (of invoer) van het produkt daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Daarvóór heeft de handelaar niet meer dan een verwachting, die onder bepaalde voorwaarden tegen ingrijpen van de overheid kan worden beschermd. De monetaire compenserende bedragen die niet vooraf kunnen worden vastgesteld, kunnen weliswaar een rol spelen bij de berekeningen van de onderneming, doch dit neemt niet weg dat zij geen enkele garantie heeft dat de bestaande regeling zal blijven bestaan.

Ten aanzien van de verschillende voorwaarden die volgens 's Hofs rechtspraak zijn vereist voor de erkenning van een aanspraak op schadevergoeding, merkt verweerster ten slotte het volgende op:

— *De eerste voorwaarde:*

Met betrekking tot met Spurnen gesloten contracten kan men er van uitgaan dat verzoekster deze niet kon opzeggen zonder de gestorte waarborgsom te verliezen, aangezien zij bij de voor deze onderneming bestemde uitvoer gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van prefixatie van de compenserende bedragen „toetreding" en de daarbij vereiste waarborg had gesteld.

Bij deze contracten kan de eerste voorwaarde dus als vervuld worden beschouwd.

De omstandigheid dat voor de exporten naar Denemarken geen certificaten met prefixatie bestonden, is voor verweerster geen reden de verbindendheid van de contracten met de Deense kopers te betwisten. Toch moet concreet worden bewezen dat verzoekster de overeenkomsten niet kon opzeggen of doen ontbinden en er evenmin desbetreffende clausules in had kunnen opnemen. Ten deze kan worden gedacht aan een clausule zoals is opgenomen in het contract van 20 mei 1976 met DLG. In tegenstelling tot verzoekster is de Commissie van mening dat deze clausule in alle overeenkomsten met de Deense kopers had kunnen worden opgenomen. Verzoekster heeft zelf erkend dat het uitgangspunt van al deze overeenkomsten was geweest dat zij een diervoeder met ten minste 950 Scandinavische voedingseenheden moest leveren. Het oorspronkelijk overeengekomen produkt, samengesteld uit 90 % tapioca en 10 % melasse, bevatte volgens verzoekster 1 018 voedingseenheden.

Zuivere tapioca — die maximaal 3 % melasse mag bevatten — heeft een voedingswaarde van 950 of meer eenheden. Anders zou DLG de clausule betreffende eventuele levering van zuivere tapioca zeker niet hebben geaccepteerd.

— *De tweede en derde voorwaarde:*

De hierboven gemaakte opmerkingen over het „kunstmatige karakter" van het betrokken produkt en over de beperkte garantie welke de toepassing van monetaire compenserende bedragen een voorzichtig handelaar biedt, gelden ook hier. Voorts is de bijzondere clausule in de overeenkomst van 20 mei 1976 met DLG niet alleen maar een algemene voorzorgsmaatregel. Zij vormt het bewijs dat verzoekster ook voorheen niet op de handhaving van de bestaande regeling vertrouwde en reeds vroeger dergelijke voorzorgsmaatregelen had kunnen en moeten nemen.

— *De vierde voorwaarde:*

Om de reeds genoemde redenen kan er geen twijfel over bestaan dat de betrokken regeling in het algemeen belang was:

compenserende bedragen worden slechts vastgesteld voor zover zij noodzakelijk zijn ter voorkoming van verstoringen van het handelsverkeer als gevolg van schommelingen van de wisselkoersen (verordening nr. 974/71). Het algemeen belang eist dat gemeenschapsgelden slechts worden uitgegeven voor zover dat noodzakelijk is om wettelijk vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken. In het onderhavige geval was niet voldaan aan de voorwaarde die basisverordening nr. 974/71 stelt voor de toepassing van monetaire compenserende bedragen. De betrokken waar, die praktisch uitsluitend uit tapioca bestaat, heeft in wezen dezelfde bestemming als dat basisprodukt, waarvoor volgens de criteria van genoemde verordening gedurende de betrokken periode geen monetaire compenserende bedragen nodig waren. Het was derhalve geboden de twee produkten op gelijke voet te behandelen.

Anderzijds moet men niet uit het oog verliezen dat een wijziging die in het algemeen belang in een bestaande regeling wordt aangebracht, in beginsel onmiddellijke werking heeft, ook wanneer daardoor situaties worden beïnvloed die onder de oude rechtstoestand zijn ontstaan. Dat dergelijke maatregelen ingaan tegen het particuliere belang bij handhaving van de oude toestand, betekent echter niet dat dit in alle gevallen moet worden beschermd. Bij elke maatregel dient men veeleer algemeen en particulier belang tegen elkaar af te wegen om na te gaan of het laatste bescherming verdient. Dit is nu juist in casu niet het geval, omdat verzoekster — evenals de andere belanghebbenden — een wijziging van de bestaande situatie kon voorzien.

De omstandigheid dat de Commissie, zonder daartoe op grond van een belangenafweging rechtens verplicht te zijn, de verordening eerst na een bepaalde termijn in werking heeft doen treden, betekent niet dat zij stilzwijgend het bestaan heeft erkend van een particulier belang dat bescherming verdiende.

Op de vraag of de vastgestelde overgangsmaatregel voldoende was, is de Commissie reeds bij verweerschrift subsidiair ingegaan. Het feit dat andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare situatie bevonden als verzoekster, tussen maart en 10 juli 1976 meer dan 20 000 ton van hetzelfde produkt uit Duitsland hebben uitgevoerd, bewijst dat aanzienlijke hoeveelheden van dit produkt werden vervaardigd en dat blijkbaar een omvangrijke handelsstroom naar de nieuwe Lid-Staten tot ontwikkeling kwam. Men moest daarom vrezen dat nieuwe overeenkomsten zouden worden gesloten voor nog grotere leveringen en de reeds overeengekomen hoeveelheden op korte termijn zouden worden uitgevoerd.

Wat ten slotte een „regeling oude contracten" betreft, dient men te bedenken dat zo een regeling op algemene criteria had moeten berusten en niet tot verzoeksters geval had kunnen worden beperkt. Het zou dan naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk zijn geweest het met de maatregel beoogde doel te bereiken.

— *De vijfde en zesde voorwaarde:*

Verordening nr. 1497/76 is niet onmiddellijk van kracht geworden. De voor de inwerkingtreding gestelde termijn stelde een voorzichtig handelaar in staat de noodzakelijke maatregelen te treffen. Ook hier zij eraan herinnerd dat er geen verplichting bestond overgangsmaatregelen vast te stellen.

IV — Mondelinge behandeling

Overwegende dat partijen ter terechtzitting van 26 april 1976 zijn gehoord;

dat de Commissie te dezer terechtzitting, voor het geval het Hof het bestaan van aansprakelijkheid der Commissie zou aanvaarden, heeft geconcludeerd tot aanhouding van de beslissing omtrent de kosten totdat uitspraak is gedaan over de omvang van de te vergoeden schade;

dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 1976 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het beroep, ingesteld op 8 oktober 1976, strekt tot veroordeling van de Europese Economische Gemeenschap tot het betalen van vergoeding voor de schade die verzoekster stelt te hebben geleden uit hoofde van verordening nr. 1497/76 van de Commissie van 23 juni 1976, in werking getreden op 11 juli 1976 (PB 1976, L 167, blz. 27) die tot wijziging van bepaalde compenserende bedragen heeft geleid;

2 Overwegende dat verzoekster tot staving van haar beroep stelt dat deze wijziging het haar onmogelijk heeft gemaakt de vóór de inwerkingtreding van genoemde verordening gesloten verkoopovereenkomst voor de levering aan twee Deense ondernemingen en aan een Engelse onderneming van produkten van tariefpost 23.07 B I c) 1 met een gehalte aan tapioca van meer dan 50 gewichtspercenten, integraal uit te voeren;

dat vanwege de omstandigheid dat de aanvankelijk bij leveringen van genoemde produkten voorziene monetaire compenserende bedragen en compenserende bedragen „toetreding" door verordening nr. 1497/76 waren gewijzigd, verzoekster, om de uit die wijziging voortvloeiende schade zoveel mogelijk te beperken, zich heeft moeten verplichten tot levering van vervangende produkten op minder gunstige voorwaarden en de oorspronkelijke overeenkomst gedeeltelijk heeft moeten ontbinden";

dat waar de Commissie heeft verzuimd in de verordening passende overgangsmaatregelen op te nemen ter bescherming van het gewettigd vertrouwen van betrokkenen, zonder dat dit verzuim door een beslissend algemeen belang zou zijn gerechtvaardigd, zij zich zou hebben schuldig gemaakt aan een gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel, waarvoor de Gemeenschap ingevolge artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag aansprakelijk is;

3 Overwegende dat artikel 1 van verordening nr. 1497/76 bepaalt dat „voor de produkten van onderverdeling 23.07 B I c) 1 ... van het gemeenschappelijk douanetarief met een gehalte van meer dan 50 gewichtspercenten aan produkten van post 07.06 ... van het gemeenschappelijk douanetarief de compenserende bedragen „toetreding" of de monetaire compenserende bedragen (worden) toegepast die gelden voor de produkten van onderverdeling 07.06 A van het gemeenschappelijk douanetarief";

dat post 23.07 B I c) 1 van het gemeenschappelijk douanetarief betrekking heeft op veevoeder, samengesteld uit melasse, en andere bereidingen van de soorten welke worden gebezigd voor het voederen van dieren, „met een zetmeelgehalte van meer dan 30 gewichtspercenten en met een gehalte aan zuivelprodukten van minder dan 10 gewichtspercenten";

dat tariefpost 07.06 onder andere betrekking heeft op een aantal voedingswortels en -knollen „met een hoog gehalte aan zetmeel", die grotendeels zijn ingedeeld onder onderverdeling 07.06 A;

dat op de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1497/76 voor de produkten van post 07.06 A geen monetaire compenserende bedragen bestonden, terwijl de compenserende bedragen „toetreding", van toepassing in het handelsverkeer met het Verenigd Koninkrijk, lager waren dan die voor de produkten van post 23.07 B I c) 1;

dat dus ingevolge verordening nr. 1497/76, welke dient ter verzekering van een betere werking van het stelsel der compenserende bedragen in de landbouwsector, voor de in artikel 1 bedoelde produkten van post 23.07 B I c) 1 de monetaire compenserende bedragen werden afgeschaft terwijl de compenserende bedragen „toetreding" — die destijds in het handelsverkeer van de betrokken produkten met Denemarken al niet waren voorzien — in het handelsverkeer met het Verenigd Koninkrijk werden verlaagd;

4 Overwegende dat inzonderheid met betrekking tot de compenserende bedragen „toetreding" in het handelsverkeer met het Verenigd Koninkrijk, de toenmalige gemeenschapsregeling een stelsel van vaststelling vooraf voor de produkten van post 23.07 B I c) 1 omvatte;

dat verzoekster volgens haar eigen verklaringen tegen waarborgstelling certificaten heeft verkregen met vaststelling vooraf van het op die exporten toepasselijke bedrag;

dat waar verordening nr. 1497/76 geen bepalingen bevatte die bovenbedoeld stelsel van vaststelling vooraf aantastten, de wijziging van de compenserende bedragen „toetreding" in het onderhavige geval geen invloed kon hebben op verzoeksters recht haar exporten naar het Verenigd Koninkrijk op basis van het vooraf vastgestelde bedrag te verrichten, en derhalve niet kan worden beschouwd als de oorzaak van de schade die zij door die verordening zou hebben geleden;

dat verweerster uitdrukkelijk heeft toegegeven dat verzoekster, door gebruik te maken van het stelsel van vaststelling vooraf, het risico van een wijziging der

compenserende bedragen „toetreding" voor haar exporten naar het Verenigd Koninkrijk heeft uitgeschakeld;

dat in deze omstandigheden het probleem van de eventuele aansprakelijkheid van de Commissie zich in casu slechts kan voordoen met betrekking tot de uit verordening nr. 1497/76 voortvloeiende afschaffing van de monetaire compenserende bedragen, waarbij volgens de destijds geldende gemeenschapsregeling vaststelling vooraf niet mogelijk was;

dat de gegrondheid van het beroep met inachtneming van deze beperking moet worden onderzocht;

5 Overwegende dat het stelsel der compenserende bedragen, ingevoerd bij verordening nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 (PB 1971, L 106), met name tot doel heeft het prijsniveau in de betrokken Lid-Staat te beschermen tegen verstoringen die voortvloeien uit de monetaire instabiliteit en de normale conjuncturele ontwikkeling in de landbouwsector in gevaar kunnen brengen;

dat, inzonderheid, het stelsel der compenserende bedragen meer ertoe dient het hoofd te bieden aan de moeilijkheden die de monetaire instabiliteit kan veroorzaken voor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordeningen, dan de individuele belangen van de betrokken ondernemingen te beschermen;

dat te dien einde in artikel 6 van verordening nr. 974/71, waarnaar in verordening nr. 1497/76 wordt verwezen, aan de Commissie de bevoegdheid wordt verleend om volgens een bepaalde procedure niet alleen de compenserende bedragen vast te stellen, maar ook de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen, met inbegrip van bepalingen „die ook andere afwijkingen van verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid zouden kunnen inhouden";

dat verordening nr. 1497/76, vastgesteld in het kader van deze bevoegdheid, derhalve behoort tot de regelgevende handelingen van economisch beleid, welke de Gemeenschap in het hogere belang van de goede werking der marktordeningen vaststelt;

dat, al behoeft in deze omstandigheden de mogelijkheid van bescherming van het wettige belang van de handelaar niet te worden uitgesloten, een aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor schade die handelaren hebben geleden als gevolg van normatieve handelingen ter regeling van bovengenoemd stelsel, slechts kan worden aangenomen indien de Commissie, onder afwezigheid van een beslissend algemeen belang in tegengestelde zin, met onmid-

dellijk effect en zonder waarschuwing, compenserende bedragen in een bepaalde sector afschaft of wijzigt zonder passende overgangsmaatregelen te treffen, en indien de afschaffing of de wijziging van deze bedragen door een voorzichtig handelaar niet kon worden voorzien;

6 Overwegende dat vaststaat dat in casu de bestreden verordening niet onmiddellijk en zonder waarschuwing in werking is getreden, aangezien de inwerkingtreding ervan was bepaald op de 15e dag na die van publikatie in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen;

dat bovendien blijkens de processtukken de betrokken kringen door een publikatie in het blad „Ernährungsdienst" van 19 juni 1976 kennis hadden gekregen van het voornemen der Commissie een verordening vast te stellen waarbij produkten die meer dan 50 gewichtspercenten tapioca bevatten, onder dezelfde tariefpost werden gebracht als tapioca;

dat verzoekster erkent reeds op 22 juni 1976 van deze publikatie kennis te hebben genomen;

dat, gelet op deze omstandigheden, de Commissie niet kan worden verweten de betrokken maatregel, in strijd met het beginsel van de eerbiediging van het gewettigd vertrouwen der betrokkenen, met onmiddellijk gevolg en zonder waarschuwing te hebben genomen;

7 Overwegende dat haar evenmin kan worden verweten de bestreden verordening in werking te hebben doen treden zonder passende overgangsmaatregelen, welke de betrokkenen, met name verzoekster, in staat zouden hebben gesteld het gevaar van een onvoorzienbare wijziging der compenserende bedragen te vermijden;

dat verzoekster ten deze betoogt dat de Commissie tenminste de mogelijkheid had moeten bieden overeenkomsten die vóór de inwerkingtreding der verordening dan wel voor het tijdstip waarop de betrokken handelaar kennis kreeg van het voornemen tot vaststelling ervan, bindend en onherroepelijk waren aangegaan, volledig uit te voeren;

8 Overwegende dat de door verzoekster verlangde „eerbiediging van oude contracten" in de omstandigheden van het onderhavige geval zou betekenen dat ten aanzien van bestaande overeenkomsten een zelfde garantie zou worden gegeven als normalerwijze wordt toegekend bij vaststelling vooraf van het compenserende bedrag;

dat evenwel ingevolge de communautaire regeling deze vaststelling vooraf niet mogelijk was ten aanzien van de in casu toepasselijke monetaire compenserende bedragen;

dat, al heeft de Commissie ook wel in gevallen waarin het om monetaire compenserende bedragen zonder prefixatiemogelijkheid ging, overgangsmaatregelen vastgesteld ten einde rekening te houden met oude contracten, zulks steeds is geschied in een ander kader dan in casu, namelijk wanneer de compenserende bedragen bij invoer of uitvoer niet werden toegekend doch geheven, en aldus voor de handelaar een extra last vormden;

9 Overwegende dat de Commissie in elk geval de vaststelling van overgangsmaatregelen gebaseerd op het gestelde beginsel, slechts had kunnen overwegen, wanneer de wijziging van de betrokken monetaire compenserende bedragen door een voorzichtig handelaar blijkbaar niet kon worden voorzien;

dat daarentegen juist het feit dat de regeling betreffende de monetaire compenserende bedragen, in tegenstelling tot die van de compenserende bedragen „toetreding", niet de mogelijkheid van vaststelling vooraf inhield, voor een voorzichtig handelaar een duidelijke aanwijzing had moeten zijn dat de Gemeenschap het stelsel der monetaire compenserende bedragen zeer elastisch wilde maken;

dat aldus, gezien de structuur van de toepasselijke communautaire regeling en gelet op de aard en het doel van het mechanisme der monetaire compenserende bedragen, met name ingeval zij bij uitvoer niet worden geheven, doch toegekend, klaarblijkelijk niet kan worden aangenomen dat een wijziging van de monetaire compenserende bedragen onvoorzienbaar was voor een voorzichtig handelaar;

dat dit in casu te meer geldt, nu verzoekster zelf in de overeenkomst van 20 mei 1976 met de Deense firma DLG, uitdrukkelijk met een wijziging rekening heeft gehouden en zich als verkoopster, voor het geval van wijziging of afschaffing van de op dat tijdstip geldende monetaire compenserende bedragen, de mogelijkheid heeft voorbehouden een gelijksoortig produkt te leveren;

10 Overwegende voorts dat het litigieuze mengsel van 90 % tapioca en 10 % melasse reeds voor de inwerkingtreding van verordening nr. 1497/76 als een produkt „met een hoog gehalte aan zetmeel" gekwalificeerd en deswegen onder de voor zodanige produkten bedoelde tariefpost 07.06 A ingedeeld had kunnen worden;

dat de mogelijkheid dat voor dat mengsel dezelfde monetaire compenserende bedragen zouden worden vastgesteld als voor de produkten van post 07.06 A te minder kon worden uitgesloten, nu — zoals door de Commissie onweersproken is gesteld — vanwege het verschil tussen de voor de twee groepen produkten geldende compenserende bedragen steeds meer het genoemde mengsel in plaats van het basisprodukt werd uitgevoerd;

11 Overwegende dat uit het voorafgaande volgt dat de omstandigheden waaronder verordening nr. 1497/76 in werking is getreden, geen gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van de particulieren opleveren, op grond waarvan de Gemeenschap ingevolge artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag aansprakelijk zou kunnen worden gesteld;

dat derhalve het beroep als ongegrond moet worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

12 Overwegende dat volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen;

dat verzoekster in het ongelijk is gesteld;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep;

2. Verwijst verzoekster in de kosten.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op acht juni negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher