FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 23. APRIL 1975 [1]

Høje Ret.

1. Systemet med monetære udligningsbeløb, der blev indført ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT-specialudgave 1971 I, s. 231; org. ref. JO L 106/1), og som Domstolen allerede har haft lejlighed til at beskæftige sig med, er ved Kommissionens forordning nr. 1471/71 af 9. juni 1971 (JO L 154/26) gjort anvendelig på raps- og rybsfrø. Denne udvidelse blev foretaget, efter at det havde vist sig, at de monetære udligningsbeløb var blevet nødvendige »for høsten af disse produkter, hvis afsætning begynder i starten af høståret«. Da systemet med monetære udligningsbeløb var blevet udvidet til at omfatte Frankrig, fastsatte Kommissionen i forordning nr. 17/72 af 31. december 1971 (JO L 5/1) de monetære udligningsbeløb, som fra den 3. januar 1972 skulle anvendes i handelen med de pågældende produkter mellem Frankrig og tredjelande; der hjemledes ydelse af montære udligningsbeløb ved eksport og en hertil svarende opkrævning ved import til Frankrig. Ved forordning nr. 144/72 af 21. januar 1972 (JO L 19/1) forhøjede Kommissionen beløbene med virkning fra den 24. januar. Ved forordning nr. 189/72 af den 26. i samme måned (JO L 24/25) ophævede den med virkning fra 1. februar samme år de monetære udligningsbeløb i sektoren for de pågældende produkter under henvisning til, at »den nuværende markedssituation [er] sådan, at anvendelsen af udligningsbeløb ikke længere [forekommer] nødvendig for at undgå forstyrrelser i handelen med de nævnte produkter«.

Comptoir National Technique Agricole de Paris, der mente, at denne fuldstændige ophævelse tilføjede firmaet skade ved opfyldelsen af løbende kontrakter, anlagde erstatningssag mod Kommissionen.

2. Størstedelen af det tab, det sagsøgende firma hævder at have lidt, står indirekte i forbindelse med den »integration«, som Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT-specialudgave 1965/1966, s. 193; org. ref. JO L 1966, s. 3025) har hjemlet for de olieholdige frø, der er høstet og forarbejdet i Fællesskabet. Denne form for fællesskabsstøtte, som minder om det britiske system med »deficiency payment«; er blevet indført i sektoren for disse produkter i stedet for importafgifter, der ikke her har forekommet hensigtsmæssige, fordi fællesmarkedet havde et stort underskud i den interne produktion af vegetabilske fedtstoffer. Tillægsstøtten svarer til forskellen mellem indikativprisen og den sædvanligvis lavere pris på verdensmarkedet.

Skønt stævningen har angivet tabets størrelse, forklares det ikke tydeligt, hvori det består, ej heller hvilken forbindelse der var mellem tabet og ophævelsen af de monetære udligningsbeløb. Det sagsøgende firma har imidlertid i replikken forklaret, at det som følge af stigningen i den franske valutas værdi var nødvendigt at opkræve monetære udligningsbeløb ved import for at bevare den beskyttelse, som der ved »integrationen« var tiltænkt franske forretningsdrivende; videre forklares det, at det påståede tab var opstået ved, at afskaffelsen af opkrævningen af monetære udligningsbeløb på produkter fra tredjelande havde udsat det for en større — og efter firmaets opfattelse unormal — konkurrence fra de importerede produkter: der var nemlig for disse sket en genoprettelse af den ligevægt, der var

1 — Oversat fra italiensk.

ødelagt af kursudsvingene og særlig af dollarens devaluering i forhold til den franske franc — hvilket alt sammen ville have gjort den integration, der var tilsigtet ved ovennævnte artikel 27, delvist uvirksom i praksis.

Først ønsker jeg at give udtryk for, at jeg, i modsætning til sagsøgte, mener, at den manglende klarhed i stævningen ikke i sig selv er tilstrækkelig til at bevirke, at den del af påstandene, som angår det påståede tab, ikke kan tages under påkendelse. Det kan nemlig ikke hævdes, at stævningen slet ikke nævner denne situation, der senere er blevet præciseret i replikken, og hvori sagsøgeren har ment at finde årsagen til og indholdet af det påståede tab.

Med hensyn til realiteten kan jeg imidlertid i første række meget vanskeligt forestille sig, at Kommissionen kan være ansvarlig på grundlag af den påståede forringelse af markedsværdien for de produkter, for hvilke sagsøgeren havde opnået forudfastsættelse af den supplerende støtte, en forringelse, som i Fællesskabet muligvis kunne have været en følge af en foranstaltning truffet ud fra økonomisk-politiske overvejelser, således som det utvivlsomt forholder sig med ophævelsen af det omhandlede monetære udligningsbeløb.

Sagsøgeren tager fejl, når han søger at foretage en absolut sondring mellem det valutariske og det økonomisk-politiske aspekt i de kommunitære foranstaltninger vedrørende de monetære udligningsbeløb. Ganske vist står det fast, at de valutariske foranstaltningers incidens på produkternes priser kan komme til udtryk ved en simpel matematisk beregning, hvorved enhver skønsbeføjelse udelukkes, men det står også fast, at udligningsbeløbene ikke må anvendes mekanisk overalt, hvor nævnte incidens eksisterer, men kun når den »måtte føre til vanskeligheder«, således som sidste betragtning i forordning nr. 974/71 klart angiver: der må foreligge vanskeligheder, som ikke blot vedrører de enkelte forretningsdrivende men selve markedsordningens, herunder særlig prissystemets og interventionsmekanismernes funktion. Dette er grunden til, at anvendelsen af udligningsbeløbene, når denne fare er ophørt, også skal ophøre, på trods af at kursudsvingenes incidens på produkternes priser vedvarer.

Selv når der bortses fuldstændigt fra det ovenfor anførte, er der andre grunde, som i sig selv fører til, at kravet må forkastes.

Da ophævelsen af udligningsbeløbene ikke har nogen direkte virkning på den salgspris, som indehaverne af forudfastsættelsesattester efter artikel 27 i forordning nr. 136/66 kræver, ville der ikke være nogen årsagssammenhæng mellem den eventuelle skade, der følger af, at markedsværdien er blevet formindsket, og ophævelsesforanstaltningen. Desuden har sagsøgeren ikke engang bevist, at de salgsaftaler i Fællesskabet vedrørende mængder, for hvilke han havde opnået forudfastsættelse i henhold til ovennævnte artikel 27, blev indgået efter denne fastsættelse, i modsætning til hvad der er normalt.

Endelig har sagsøgeren beregnet det påståede tab på en måde, som han sidenden selv har erkendt er noget abstrakt, dvs. ved at gange de kvanta, for hvilke han havde opnået forudfastsættelse af støtten, med det ophævede udligningsbeløb. Denne beregning ville kun være acceptabel, dersom han ikke blot havde bevist, at markedsprisen i Fællesskabet var blevet formindsket med netop det ophævede udligningsbeløb, men også, at formindskelsen selv var direkte forårsaget af ophævelsen. Men det af sagsøgte anførte, som ikke er bestridt af sagsøgeren — nemlig at prisen på rapsolie pludselig var gået ned allerede i løbet af de to måneder, der lå forud for den måned, hvori selve ophævelsen fandt sted, og at de forskellige prisnedsættelser, som dette produkt blev udsat for før og efter ophævelsen af udligningsbeløbene, havde sammenhæng med den nedgang, andre oliesorter havde kendt til — hindrer, at man med sikkerhed kan antage en årsags-

sammenhæng mellem Kommissionens retsakt og formindskelsen af markedsværdien af rapsolie.

Denne del af sagsøgerens påstand kan derfor udelades *in limine,* dels fordi der absolut intet er bevist med hensyn til selve tabets eksistens, dels — i det tilfælde, hvor den interne markedspris skulle være gået ned — fordi der absolut intet er bevist med hensyn til årsagssammenhæng mellem Kommissionens foranstaltning og selve tabet.

3. Den anden del af det påståede tab angår ikke-betalingen af eksportrestitution for 8 000 tons af det produkt, for hvilket sagsøgeren havde opnået at få forudfastsat eksportrestitutioner i overensstemmelse med artikel 28 i Rådets omtalte forordning nr. 136/66. I så henseende skulle tabet være nøjagtigt lig med det beløb, eksportøren ikke modtog vedrørende de kvanta, for hvilke han havde opnået forudfastsættelse af eksportrestitutionerne i løbet af den periode, hvor udligningsbeløbene var gældende, og som han havde gjort regning på i det øjeblik, hvor salgskontrakten blev indgået.

Kommissionen har gjort gældende, at heller ikke dette krav i stævningens påstande kan tages under påkendelse, fordi erstatningssagen som følge af den nøje overensstemmelse mellem det påståede tab og størrelsen af de ikke-erlagte udligningsbeløb ender med at forvandle sig til en sag om betaling af beløb, som man påstår sig berettiget til. Efter Komissionens opfattelse må der, for at et erstatningssøgsmål kan behandles, foreligge en skade, der er forskellig fra tabet af de økonomiske fordele og er fremkaldt af ophævelsen af udligningsbeløbene.

Domstolen har imidlertid ved adskillige lejligheder statueret, at erstatningssøgsmålet er selvstændigt i forhold til annullationssøgsmålet, da det første ikke sigter på at ophæve en bestemt forholdsregel men blot på at erstatte det tab, som er forvoldt private individuelt betragtet af en institution under udøvelsen af dens hverv (jf. f.eks. dommen i de forenede sager 9 og 11/71, Cie. d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit og Grands Moulins de Paris, Rec. 1972, bind XVIII, s. 403). På grundlag af dette kriterium har Domstolen taget erstatningssøgsmål under påkendelse, endog når den skade, som den pågældende private påstod at have lidt, svarede fuldstændigt til størrelsen af de udligningsbeløb, som Kommissionen efter sagsøgerens formening burde have fastsat for eksporten af et bestemt produkt (jf. dom nr. 40/72 *Merkur,* Sml. 1973, bind XIX, s. 1069-1070); eller når den påståede skade svarede nøjagtigt til forskellen mellem den støtte, der reelt er ydet på grundlag af den eksisterende ordning, og den, som ville være ydet efter en ordning, der svarede til sagsøgerens krav (jf. Merkur-dommen, citeret ovenfor).

Endog når det drejer sig om en generel retsakt, må man — for at finde ud af, om et erstatningskrav ikke rent praktisk ville føre til samme resultat som annullationen af den retsakt, som man påstår er årsag til skaden — vurdere årsagen til skaden og følgelig også dens virkning ikke blot på det generelle plan men i forhold til sagsøgeren alene. Derfor mener jeg, at sammenfaldet mellem størrelsen af det tab, den private påstår at have lidt, og den virkning, sagsøgeren eventuelt ville opnå ved en annullation af den retsakt, der er årsag til tabet, i det foreliggende tilfælde ikke vil kunne begrunde, at påstanden om erstatning ikke tages under påkendelse: hvis denne nemlig skulle blive taget til følge, ville den få virkninger, der var begrænset til sagsøgeren, og den ville ikke berøre Kommissionens generelle foranstaltning om ophævelse af udligningsbeløbene. Der må derfor nu tages stilling til sagens realitet.

44. Til støtte for sit krav har sagsøgeren i første række påberåbt sig krænkelse af artikel 7 i Rådets forordning nr. 974/71, som bestemmer, at »der ikke (kan) gøres delvis eller midlertidigt brug af den bemyndigelse, der er fastsat i denne forordning«.

Det må imidlertid bemærkes, at denne bestemmelse regulerer anvendelsen af fastsatte udligningsbeløb i det omfang, hvor de gælder for de pågældende produkter; den er bestemt ikke tilstrækkelig til at udelukke Kommissionens mulighed for at ophæve udligningsbeløbene, når betingelserne for den fælles markedsordnings funktion, der er det nødvendige grundlag for deres anvendelse, jf. det kriterium, der allerede er nævnt, og som er kommet til udtryk i sidste betragtning til forordning nr. 974/71, ikke længere er opfyldt.

Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at Kommissionen ved at ophæve udligningsbeløbene har overskredet grænserne for den udøvende myndighed, som er blevet tillagt den af Rådet.

Imidlertid vil jeg henlede opmærksomheden på, at udligningsbeløbene blev indført som et helt foreløbigt instrument med henblik på at undgå noget værre i en tid, hvor det internationale valutasystem ændredes fra at være karakteriseret af faste valutakurser til en ordning med flydende kurser. Systemet med de monetære udligningsbeløb ville i sig selv, betragtet på mellemlang eller lang sigt, utvivlsomt bevirke, at enhedsmarkedet inden for landbruget blev forstyrret, og at der blev fremkaldt konkurrenceforvridninger. Til gengæld er det på kort sigt velbegrundet, fordi det herved forhindres, at enhver ændring i valutakurserne omgående giver sig udtryk i de i national valuta angivne landbrugspriser: priserne på landbrugsvarerne, som er udtrykt i valutaen i det land, hvis pengeenhed devalueres eller revalueres, ændres ikke, men for at undgå forstyrrelser i samhandelen tillades det ved Rådets forordning nr. 974/71 midlertidigt den stat, hvis valuta er steget i værdi, at opkræve monetære udligningsbeløb ved import og at yde sådanne ved eksport. Nok anvendes de stadigvæk, men de monetære udligningsbeløb må altså fortsat betragtes som undtagelsesforanstaltninger i systemet, og det er derfor, de – indtil der indføres et mere udviklet fællesskabssystem, der gør det muligt at undgå ulemperne både ved udsvingene og udligningsbeløbene – kun er berettiget i det omfang, hvor de er uomgængelige for at undgå noget værre, dvs. at de valutariske udsving truer med at bringe de fælles markedsordningers funktion i fare.

Når anvendelsen af de monetære udligningsbeløb ikke længere er nødvendig for at undgå forstyrrelser i handelen med de pågældende produkter, det vil – for at bruge ordlyden af Rådets forordning nr. 974/71 – sige, når valutaforanstaltningernes incidens på priserne for de basisprodukter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, skønt de stadig gælder, dog ikke længere kan medføre vanskeligheder, kan der ikke være tvivl om, at den myndighed, som har beføjelse til at beslutte, at udligningsbeløb skal anvendes i sektoren for de pågældende produkter – selv i mangel af en udtrykkelig bestemmelse – ligeledes har beføjelse til at bestemme, at sådanne ikke skal anvendes.

5. Det sagsøgende firma har herefter gjort gældende, at man ved uden videre at afskaffe disse beløb, som det regnede med, da det indgik kontrakt om salg af 8 000 tons af produktet i tredjelande, ikke tog hensyn til firmaets berettigede forventning og klart krænkede dets retsstilling i henhold til den ordning, der var gældende, da der skete forudfastsættelse af eksportrestitutionerne.

Som Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, skal de monetære udligningsbeløb, der er indført af Fællesskabet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, ikke give private en yderligere beskyttelse i forhold til eksportrestitutionerne, men skal blot korrigere de ulemper, som måtte være en følge af de kursudsving, der skyldes den midlertidige opgivelse af de faste pariteter i systemet med de fælles markedsordninger, og således gøre det muligt at opretholde ensartede landbrugspriser og et ensartet marked for disse produkter (dom af 24. oktober 1973 i sag 4/73, *Balkan*, Sml. 1973, bind XIX, s. 1108).

Må man generelt udlede, at de forretningsdrivende, når der ikke foreligger lovbestemmelser med hjemmel til forudfastsættelse af udligningsbeløb (hvilket for øvrigt ville være svært at forene med disses formål, nemlig at korrigere for kursudsvingene hvilket kræver, at korrektionen tilpasses den faktiske valutariske situation i det øjeblik, hvor den transaktion, for hvilken der udbetales et udligningsbeløb, finder sted), og når der ej heller findes udtrykkelige overgangsbestemmelser, under ingen omstændigheder kan gøre krav på at blive omfattet af den ordning, der er den gunstigste og gælder på det tidspunkt, hvor de indgår deres kontrakter?

Det almindelige princip, hvorefter ændringer af en eksisterende lovregel i mangel af modstående bestemmelse finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, som er opstået, mens den tidligere lovgivning var gældende, (dom 1/73, *Westzucker,* Sml. 1973, bind XIX, s. 723) begrænses *ope legis* kun, hvis der foreligger individuelle situationer, som modsvarer begrebet velerhvervede rettigheder. I dette tilfælde ville rettighedsindehaverens krav følgelig kunne antages, ikke på grundlag af Fællesskabets ansvar uden for kontrakt men snarere som følge af en automatisk retlig forpligtelse. Når det derimod drejer sig om en nyordning, der uden at krænke nogen rettigheder simpelt hen bevirker, at nogle forventninger ikke opfyldes, vil spørgsmålet om det offentliges ansvar uden for kontrakt på grund af tab tilføjet retssubjekterne kun opstå, dersom tabet har været uretmæssigt påført og direkte forbundet med en ulovlig handlemåde fra Fællesskabets side.

Til forskel fra den forventning, der hviler på helt subjektive forhold — selv om den står i forbindelse med en situation eller en adfærd, hvor forvaltningen har været indblandet — skal den velerhvervede rettighed fremgå direkte af objetive forhold vedrørende den retlige ordning inden for den pågældende sektor. Som det imidlertid er påvist, er udligningsbeløbenes formål ikke at give de forretningsdrivende en yderligere beskyttelse i forhold til de andre indgreb, der er vedtaget til deres fordel inden for rammerne af de fælles markedsordninger, men udelukkende at sørge for, at disse sidste fortsat kan fungere, godt eller dårligt, på trods af den valutariske usikkerhed, som kunne bringe deres funktion i fare.

For at udligningsbeløbet kan nå sit mål, nemlig at korrigere for forvridninger hidrørende fra kursudsvingene — ikke direkte af hensyn til private men til funktionen af den fælles ordning af landbrugsmarkederne — skal det kunne udligne forskellen mellem værdien af den pågældende valuta i forhold til den af Den internationale Valutafond fastsatte paritet og denne valutas faktiske kursværdi, der normalt skal beregnes på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor den transaktion, for hvilken der blev ydet et udligningsbeløb, fandt sted (efter det system, som anvendtes på grundlag af forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971, og som var gældende, indtil det ændredes væsentligt ved forordning nr. 1112/73 af 30. april 1973). Til forskel fra, hvad der gælder for eksportrestitutionerne, ville forudfastsættelsen af det monetære udligningsbeløb ikke være det mest nærliggende middel til at gøre det muligt for denne mekanisme at virke i overensstemmelse med sit formål: i betragtning af de hurtige ændringer, der kan finde sted på valutaområdet, kunne nemlig forudfastsættelsen medføre et tab eller en uberettiget spekulationsgevinst for de forretningsdrivende. Man må ligeledes holde sig for øje, at eksportrestitutionen og det monetære udligningsbeløb har forskelligt formål; restitutionens opgave er at udligne forskellen mellem den højeste fællesskabspris og produktets pris på verdensmarkedet; på det tidspunkt, hvor denne sags faktiske omstændigheder udspillede sig, var udligningsbeløbet midlet til at korrigere differencen mellem de pågældende valutaers officielle paritet og deres faktiske kursværdi i forholdet til dollar i det omfang dette var nødvendigt for de fælles markedsordningers funk-

tion. Der er altså tale om fuldstændig afgrænsede og uafhængige foranstaltninger, hvorfor det i mangel af en tydelig lovbestemmelse absolut ikke vil være muligt ved fortolkning at antage en virkelig ret til det monetære udligningsbeløb alene ud fra den omstændighed, at forretningsmanden har opnået, at eksportrestitutionen er blevet fastsat på forhånd.

Medmindre der foreligger en udtrykkelig bestemmelse herom, som den Kommissionen senere har truffet generelt for kornsektoren ved forordning nr. 837/72 af 24. april 1972 (JO L 98/10) — som bevirkede, at de forretningsdrivende fik ret til at gøre brug af den tidligere ordning, dersom udligningsbeløbene ændredes til ugunst for dem — kan man derfor ikke af forudfastsættelsen af eksportrestitutionen udlede en ret til de monetære udligningsbeløb, der er gældende på tidspunktet for nævnte forudfastsættelse, fordi dette vanskeligt vil harmonere med de monetære udligningsbeløbs egentlige funktion.

Det således beskrevne system gør det altså ikke muligt direkte på grundlag af de regler, som regulerer det specielle forhold, at fastslå en allerede erhvervet ret til det monetære udligningsbeløb, der var gældende på tidspunktet for forudfastsættelsen af eksportrestitutionen.

6. Herefter er der kun tilbage at undersøge, om det generelle krav om respekt for forventningen og som følge heraf for omsætningens sikkerhed i det foreliggende tilfælde kan føre til at antage, at Kommissionen ved at ophæve de udligningsbeløb, som skulle beskytte interesserne hos dem, der lovligt havde kunnet regne med de gældende udligningsbeløb på det tidspunkt, hvor de indgik en salgskontrakt, har begået en fejl, der kan gøre den ansvarlig for de herved forårsagede tab.

Skønt det problem, jeg således skal foreslå en løsning på, har paralleller til det, jeg tog stilling til i sag 78/74, *Deuka,* afgjort ved dom af 18. marts 1975, afviger det dog betydeligt herfra, fordi det som påvist — til forskel fra, hvad der måske kunne konstateres i denne dom — i den foreliggende sag bestemt ikke er muligt at antage, at der er skabt en velerhvervet ret ved selve den forordning, som er blevet ændret eller ophævet i henhold til de af Rådet fastsatte grundregler. Det er muligt, at det netop var på grund af eksistensen af sådanne rettigheder, som inden for rammerne af den tidligere lovgivning kunne være knyttet til opfyldelsen af de formaliteter, som ifølge fællesskabslovgivningen kræves for, at der kan ydes præmier til denatureret hvede, at Domstolen kunne fortolke den pågældende lovgivning således, at man kunne beskytte de eventuelt erhvervede rettigheder, som Kommissionen *ope legis* var forpligtet til at respektere, ved en korrigerende fortolkning, der gjorde det muligt at antage, at den således fortolkede forordning var gyldig.

7. Den første betingelse for at antage, at en individuel interesse kan være beskyttet, når dette gøres gældende under en erstatningssag vedrørende et uretmæssigt påført tab, er, at det er muligt at antage, at denne interesse er forenelig med de mål, der forfølges med den foranstaltning, som tabet direkte er opstået af.

Når dette er fastslået, må der desuden ses på, om Kommissionen ved at undlade at beskytte interessen har overtrådt en retsregel eller retsgrundsætning således, at der herved opstår ansvar for Fællesskabet for den eventuelle skade.

For at besvare det første af de to ovennævnte spørgsmål benægtende er det ikke tilstrækkeligt at anføre, at det er umuligt at opretholde udligningsbeløbene ved eksport uden deres nødvendige »pendant«, nemlig opkrævningerne ved import; det kan heller ikke anføres, at ophævelsen skal have virkning straks, så snart den er besluttet. Bevarelsen af reststillinger, der er en følge af retsakter, som definitivt er vedtaget på et tidligere tidspunkt end vedtagelsen af de nye bestemmelser, er nemlig ikke nødvendigvis ufor-

enelige med disse krav. Allerede før vedtagelsen af forordning nr. 837/72, der generelt tager sigte på at beskytte de pågældendes forventninger i tilfælde af, at udligningsbeløbene ændres til deres ugunst, ved at give dem mulighed for ved eksport at oppebære det udligningsbeløb, som gjaldt i den pågældende medlemsstat på dagen for forudfastsættelsen af restitutionen, forsøgte Kommissionen at undgå, at ændringer i den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for indgåelsen af en kontrakt, kunne få uheldige konsekvenser for de forretningsdrivende; den vedtog derfor en række generelle og specielle foranstaltninger med henblik på at beskytte interesserne og forventningerne hos de handlende i tilfælde af, at udligningsbeløbene skulle blive ændret til deres ugunst: det viser, at denne type foranstaltninger ikke generelt er uforenelig med dem, som tilsigter at ændre eller ophæve udligningsbeløbene. Jeg kan i så henseende henvise til Kommissionens forordning nr. 1013/71 (JO L 110/8), der fastsætter gennemførelsesbestemmelserne for Rådets forordning nr. 974/71 om indførelse af monetære udligningsbeløb. I denne forordning bestemmer Kommissionen, at det monetære udligningsbeløb ved import ikke skal kunne benyttes i forbindelse med kontrakter indgået to dage før gennemførelsesforordningens ikrafttræden i det tilfælde, hvor udligningsbeløbet vil få andre økonomiske konsekvenser end dem, der var opstået, hvis der ikke fandtes nogen valutaforanstaltninger.

Efter at de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag havde udspillet sig, og efter at der netop i sektoren for de pågældende produkter var blevet indført et specielt system med differentierede beløb, der skulle opkræves eller ydes for de forarbejdede eller eksporterede raps- og rybsfrø for at tage hensyn til den incidens, som de forskellige medlemsstaters reelle valutakurser havde på frøpriserne, vedtog Kommissionen forordning nr. 2073 af 27. juli 1973 (EFT L 207/33); den tog herved i betragtning, *at* differencebeløbet som følge af den nye almindelige ordning med monetære udligningsbeløb, gældende fra den 4. juni 1973, ikke længere for en medlemsstat udtrykte forholdet mellem dets valuta og US $, og *at* den forretningsdrivende, dersom han havde fået forudfastsat et støtte- eller et restitutionsbeløb før ikrafttrædelsen af den nye ordning med udligningsbeløb, kunne lide et tab som følge af den udvikling, der skete med dollar ved overgangen fra den ene ordning til den anden. Af disse grunde opretholdt Kommissionen efter anmodning fra de pågældende det tidligere differencebeløb for alle de transaktioner, for hvilke der var anmodet om fastsættelse af restitutionen eller støtten før ikrafttrædelsen af den nye ordning, der blev indført ved Rådets forordning nr. 1356/73 (EFT L 141/68).

Kommissionens forordning nr. 1608/74 af 26. juni 1974 (EFT L 170/38) hjemlede derefter mulighed for at tage hensyn til de forskellige forretningsdrivendes særlige forhold og individuelle situation for at man kunne dække det tab, hver enkelt af disse, som følge af de monetære begivenheder, kunne udsættes for ved at opfylde forpligtelser ifølge tidligere kontrakter, for hvilke den monetære begivenhed måtte have medført en større byrde ved import eller eksport. Ved samme forordning hjemles der med tilbagevirkende kraft fra 4. juni foregående år mulighed for at anvende de nye bestemmelser, som den indeholder til fordel for de forretningsdrivende.

Disse forskellige eksempler viser, at Kommissionen ikke har været ukendt med det problem, der er blevet rejst i den foreliggende sag, og at den flere gange har søgt at løse det under skyldig hensyntagen til de krav om billighed, som den selv udtrykkeligt har henvist til i de her nævnte forordninger. Det er imidlertid indlysende, at den omstændighed, at Kommissionen ikke i dette tilfælde har lagt rene billighedsbetragtninger til grund, ikke er tilstrækkelig til at pålægge den et erstatningsansvar uden for kontrakt, hvilket forudsætter en ulovlig akt og ikke en hvilken som helst skadelig adfærd: da det drejer sig om en generel rets-

akt, som indebærer skøn af erhvervspolitisk karakter, må det, for at der kan statueres ansvar for institutionen, kræves, at der foreligger en særlig præcist beskrevet krænkelse.

8. Der kan ikke være tvivl om, at private interesser, selv om de er vægtige, må vige for offentlige interesser. Men når det ud over det rent budgetmæssigt betimelige ikke er nødvendigt eller formålstjenligt at ofre individuelle interesser ved at skuffe berettigede forventninger, kan man da antage, at der i Fællesskabets retsorden eksisterer et generelt princip, hvorefter det påhviler institutionerne i Fællesskabet at vedtage foranstaltninger med den særlige hensigt at beskytte disse interesser? Det forekommer hasarderet at søge at give et generelt svar på et så omfattende spørgsmål. Til gengæld vil det være muligt at besvare det praktisk og mere adækvat, hver gang det opstår i velafgrænsede sektorer under omstændigheder, der er af betydning for vedtagelsen af den foranstaltning, hvorved den tidligere ordning ændres.

For at blive så nær som muligt ved den foreliggende sag må der henvises til begrundelsen for, at Kommissionen vedtog den pågældende forordning nr. 189/72 i dens nuværende form, også efter at sagsøgte har afgivet forklaring i sagen. I forordningen udtaltes det, at det ikke længere var nødvendigt at anvende udligningsbeløbene i den omhandlede sektor for at undgå forstyrrelser i handelen, fordi der — således som Kommissionen har præciseret det under retsforhandlingerne — siden da praktisk talt var afsat 84 % af Fællesskabets produktion. Ganske vist tilsigtes det ved udligningsbeløbene ikke at dække de forretningsdrivendes risiko for ændringer i forbindelse med valutaernes kursudsving men, som jeg allerede har sagt, udelukkende at undgå, at systemet med landbrugspriserne og særlig interventionsmekanismernes funktion bringes i fare: det kunne navnlig ske ved spekulative transaktioner, der tog sigte på at hente gevinster ved de valutariske forskelle, som eksisterer mellem staterne. Med dette mål for øje kunne Kommissionen altså mene, at den lille del, der var tilbage af Fællesskabets høst, og som endnu var disponibel til salg, ikke længere udgjorde en reel fare i så henseende.

Den procentdel af fællesskabsproduktionen, der nævntes ovenfor, og som ifølge Kommissionens udtalelser ikke længere var disponible til salg, indeholdt også en kvote på mere end 30 %, som, skønt det var muligt at betragte den som allerede konstrakmæssigt afsat, fordi den havde været genstand for forudfastsættelse, dels vedrørende eksportrestitutioner, dels vedrørende supplerende støtte, endnu ikke var blevet leveret til køberen. Vi véd ikke, hvor meget heraf der skulle eksporteres. Hvorom alting er, tog man vedrørende denne tilbageværende del af fællesskabsproduktionen hensyn til, at det lovede kommunitære udligningsbeløb havde haft sin virkning, men gjorde intet for at sikre, at forventningen hos de virksomheder, der havde indgået salgskontrakter, for hvilke de havde opnået forudfastsættelsesattester for restitutionerne, blev opfyldt. At regne med, at denne del af fællesskabsproduktionen, stor eller lille, herefter praktisk talt var udgået af Fællesskabets marked, og således for at afskære muligheden for at oppebære udligningsbeløb, kunne synes meget lidt i overensstemmelse med de principper for korrekt og god forvaltning, som bør være retningsgivende for den offentlige administration i forhold til borgerne.

I begrundelsen for den allerede nævnte forordning nr. 837/72, der ændrer ordningen med monetære udligningsbeløb og opretholder udligningsbeløb, der var gældende på det tidspunkt, hvor der skete forudfastsættelse af eksportrestitutionen, støtter Kommissionen sig udtrykkeligt på den elementære økonomiske erfaring, at de forretningsdrivende, der har opnået forudfastsættelse af eksportrestitutionen, ikke blot foretager deres beregninger på grundlag af ydelsen af denne »restitution«, men også på grundlag af de monetære udligningsbeløb.

Hvis man som Kommissionen antager, at en af funktionerne af udligningsbeløbene ved eksport af raps var at holde den traditionelle samhandel igang, kan det forekomme lidet konsekvent at lægge til grund, at dette mål er nået — takket være de forretningsdrivendes indgåelse af kontrakt som følge af forudfastsættelserne for eksport — og samtidig unddrage sig udbetalingen af disse beløb til forretningsfolk, der har gjort regning herpå ved indgåelsen af salgskontrakter, som Kommissionen på sin side også tog i betragtning ved konstateringen af, om det var nødvendigt at fjerne udligningsbeløbene. Med andre ord indgik disse transaktioner i Kommissionens beregninger: netop fordi de blev gennemført, kunne Kommissionen fjerne de monetære udligningsbeløb. Men hvis de spillede en afgørende rolle for beskrivelsen af en situation for afsætningen af produkter fra Fællesskabet, som kunne begrunde afskaffelsen af udligningsbeløbene, ville det dog være konsekvent at drage den slutning deraf, at afskaffelsen kun kunne gælde for de produkter, der endnu ikke var afsat, og ikke for dem, hvis afsætning var taget i betragtning ved afgørelsen af, at det ikke længere var nødvendigt at yde udligningsbeløb til eksport.

Man kan således konstatere, at der er uoverensstemmelse mellem den væsentlige begrundelse for foranstaltningen og den kendsgerning, at man i øvrigt ikke tog den del af produktionen i Fællesskabet i betragtning, hvis sandsynlige udførsel var af betydning for opstillingen af den økonomiske ramme, ud fra hvilken det blev vedtaget at afskaffe udligningsbeløbene.
Det er naturligvis ikke min hensigt at betvivle, at det var nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at Kommissionen ophævede udligningsbeløbene i sektoren for de pågældende produkter; næsten hele høsten i Fællesskabet fra det løbende høstår var jo allerede, i det mindste potentielt, udgået af handelen, og der var ligeledes underskud i fællesmarkedet i denne sektor. Problemet består simpelt hen i at tage stilling til, om det er muligt at antage, at der kan opstå ansvar, når man uden videre vedtager en ophævelse, der også (uden at det er nødvendigt for at opnå det formål, der tilsigtes ved ophævelsen) rammer den del af produktionen i Fællesskabet, som selv om den i realiteten er udgået af handelen, fordi den er gjort til genstand for kontraktmæssige forpligtelser og for forudfastsættelse af eksportrestitutioner (og som sådan blev lagt til grund af Kommissionen for afgørelsen af, om det var hensigtsmæssigt eller nødvendigt at ophæve de monetære udligningsbeløb) rent faktisk endnu ikke havde kunnet føre til betaling af sådanne beløb, da eksporten endnu ikke var foretaget.

Vil den inkonsekvens, som herved kommer til at karakterisere ophævelsesforanstaltningen, mellem på den ene side de betragtninger, den har været afgørende for dem, og på den anden side fraværet af overgangsbestemmelser med henblik på at beskytte forventningerne hos de eksportører, som hvade opnået forudfastsættelse af eksportrestitutionen, være tilstrækkeligt til at antage, at der foreligger et ansvar uden for kontrakt for Fællesskabet i forhold til sagsøgeren?

I henhold til fast praksis ved Domstolen kan svaret kun blive bekræftende, hvis man må erkende, at der i en sådan adfærd ligger en tilstrækkelig præcist beskrevet overtrædelse af en højere retsgrundsætning, som tilsigter at beskytte private.

Af særlig betydning er her den karakter af undtagelse, der præger mekanismen med monetære udligningsbeløb, som i sig selv udgør en fravigelse af enhedprisordningen i Fællesskabet, og som videre altså kun kan begrundes under henvisning til, at den er strengt nødvendig for at undgå de vanskeligheder, som jeg har omtalt ovenfor.

At der på dette felt ikke findes overgangsbestemmelser, der tager sigte på at tilgodese den type interesser, som det sagsøgende firma har gjort gældende, og

således som jeg har påvist, ikke er særligt beskyttet ved systemet med udligningsbeløbene, forekommer ikke at kunne krænke det almindelige princip om forholdet mellem mål og midler.

At man ikke har beskyttet en ren og skær forventning, der er støttet på en sådan undtagelsesordning, kan således ikke i sig selv være en ansvarspådragende handling. Selv i det tilfælde, hvor den logiske modsætning mellem den manglende beskyttelse og det forhold, der har ført til den skadevoldende foranstaltning, kan gøre selve retsakten ulovlig, er det under ingen omstændigheder muligt at antage, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar uden for kontrakt, når der ikke foreligger en krænkelse af en højere retsgrundsætning til beskyttelse af private.

Sondringen mellem en retsakts ulovlighed og dens evne til at pådrage sin ophavsmand ansvar uden for kontrakt må strengt opretholdes i Fællesskabets retsorden i den forstand, som Domstolen allerede har angivet: nemlig at det ikke er enhver ulovlighed, som kan være ansvarspådragende. I modsat fald ville nemlig den mulighed, der hjemles private til at anlægge sag ved Domstolen for, som erstatning for det tab, som en fællesskabsforordning har påført dem, at opnå et resultat, der praktisk talt svarer til det, som de ville kunne opnå ved en annullation af selve retsakten, i sidste instans sætte dem i stand til at omgå de strenge ordre public-begrænsninger, som traktatens artikel 173 sætter for privates søgsmål mod generelle retsakter.

En logisk brist i en generel foranstaltning, således som jeg ovenfor har konstateret det vedrørende den foranstaltning, hvorved man uden videre ophævede udligningsbeløbene i sektoren for de pågældende produkter, er ikke — selv om bristen muligvis kan danne grundlag for at anfægte dens lovlighed — en krænkelse af en højere retsgrundsætning, hvoraf der ligeledes kan udledes en specifik beskyttelse af individuelle rettigheder.

Den sagsøgende virksomheds erstatningskrav kan herefter ikke antages at have fornødent grundlag.

Derfor må sagsøgte frifindes. Sagsøgeren må tilpligtes at bære sagens omkostninger.