1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen dient aan Comptoir national technique agricole het verlies te vergoeden, dat deze wegens verordening nr. 189/72 van 26 januari 1972 heeft geleden bij de tenuitvoerlegging van de exporten waarvoor restituties waren vastgesteld bij certificaten van 6 januari 1972;

2. Partijen doen het Hof binnen zes maanden na de onderhavige uitspraak mededeling van het in onderlinge overeenstemming vastgestelde schadebedrag;

3. Bij gebreke aan overeenstemming leggen partijen binnen dezelfde termijn hun becijfering aan het Hof voor;

4. De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op veertien mei negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 23 APRIL 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Reeds eerder heeft het Hof zich beziggehouden met het stelsel van monetaire compenserende bedragen, dat werd ingevoerd bij verordening van de Raad nr. 974/71 van 12 mei 1971 (PB nr. 106, blz. 1). Dit stelsel is bij verordening nr. 1471/71 van 9 juli 1971 van de Commissie (PB nr. L 154, blz. 26) mede van toepassing verklaard op kool- en raapzaad, op grond van de overweging dat het vaststellen van compenserende bedragen noodzakelijk was gebleken „voor de oogst van de produkten waarvan de commercialisatie aanvangt bij het begin van het verkoopseizoen". Toen de rege-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

ling ook voor Frankrijk was gaan gelden, werden bij verordening nr. 17/72 der Commissie van 31 december 1971 (PB nr. L 5, blz. 1) met werking van 3 januari 1972 compenserende bedragen vastgesteld voor de handel in de betrokken produkten tussen Frankrijk en derde landen; deze bedragen zouden worden toegekend bij uitvoer en worden geheven bij invoer in Frankrijk. Na bij verordening nr. 144/72 van 21 januari 1972 (PB nr. L 19, blz. 1) deze bedragen met werking van 24 januari te hebben verhoogd, heeft de Commissie deze bij verordening nr. 189/72 van 26 januari (PB nr. L 24, blz. 25) echter per 1 februari dienaanvolgende voor de sector oliën en vetten ingetrokken, overwegende dat „de huidige marktsituatie zodanig is dat de toepassing van deze compenserende bedragen niet meer noodzakelijk blijkt om verstoringen van het handelsverkeer in voornoemde produkten te voorkomen".

Comptoir national technique agricole (CNTA) te Parijs, die zich door deze rauwelijkse intrekking gelaedeerd achtte bij de uitvoering van haar lopende contracten, stelde een actie tot schadevergoeding tegen de Commissie in.

2. Het grootste deel der door verzoekster gestelde schade houdt indirect verband met de steun voor oliehoudende granen die in de Gemeenschap zijn geoogst en verwerkt, overeenkomstig verordening nr. 136/66 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, nr. 172 van 30 september 1966, blz. 3025). Deze vorm van Gemeenschapssteun, die doet denken aan het Britse systeem van „deficiency payments", is voor de sector der onderhavige produkten ingevoerd in plaats van de heffing, die in casu niet opportuun werd geacht wegens het sterk deficitaire karakter van de gemeenschappelijke markt voor plantaardige oliën en vetten. Het steunbedrag is gelijk aan het verschil tussen de richtprijs en de — in het algemeen lagere — wereldmarktprijs.

Ofschoon in het verzoekschrift wel het bedrag der schade is vermeld, wordt deze niet duidelijk gespecificeerd en wordt evenmin het verband aangegeven tussen deze schade en de intrekking der compenserende bedragen. In repliek verklaarde verzoekster echter dat na de koersstijging van de Franse frank de heffing van compenserende bedragen bij invoer noodzakelijk was om de Franse handel de bescherming te waarborgen die door middel van de steunbedragen werd geboden, en dat zij de beweerde schade had geleden doordat de afschaffing van de compenserende bedragen op produkten uit derde landen haar had blootgesteld aan een toegenomen en volgens haar abnormale concurrentie van deze geïmporteerde produkten: nu ten deze het evenwicht dat was verstoord door de koersschommelingen en in het bijzonder door de waardevermindering van de dollar ten opzichte van de Franse frank, niet werd hersteld, had de in genoemd artikel 27 bedoelde steun in de praktijk een deel van haar effect verloren.

In tegenstelling tot verweerster meen ik allereerst dat de beweerde gebrekkige precisering van het verzoekschrift op zichzelf niet behoeft te leiden tot niet-ontvankelijkheid van het onderdeel der vordering inzake de gestelde schade. Men kan namelijk niet zeggen dat het verzoekschrift met geen woord rept van de — in repliek nader toegelichte — situatie waarin verzoekster de oorzaak en de grond van de gestelde schade ziet.

Wat echter de eigenlijke vordering betreft, lijkt het mij moeilijk de Commissie aansprakelijk te stellen voor een binnen de Gemeenschap ingetreden waardevermindering van deze produkten (waarvoor verzoekster voorfixatie van steunbedragen had verkregen) als gevolg van een economische beleidsmaatregel, wat de intrekking van de onderhavige compenserende bedragen ongetwijfeld is.

Verzoekster dwaalt wanneer zij het monetaire aspect en het economische beleidsaspect van de Gemeenschapsmaatregelen inzake compenserende bedragen

wil scheiden. Weliswaar is de invloed van monetaire maatregel op de prijzen van produkten eenvoudig te berekenen, wanneer men elke discretionaire bevoegdheid uitsluit, doch het is anderzijds zo dat compenserende bedragen niet automatisch toepassing vinden in alle gevallen waarin sprake is van bovenbedoelde invloed, doch alleen in gevallen „waarin deze invloed moeilijkheden zou veroorzaken", zoals uitdrukkelijk staat in de laatste overweging bij verordening nr. 974/71; het moeten moeilijkheden zijn niet voor individuele handelaren doch voor de werking van de gemeenschappelijke marktordening, en in het bijzonder het prijzenstelsel en de werking van de interventiemechanismen. Zodra dit gevaar geweken is, mogen de compenserende bedragen dan ook niet meer worden toegepast, ook al zouden monetaire schommelingen de prijzen der produkten blijven beïnvloeden.

Afgezien hiervan, zijn er nog andere redenen tot ontzegging van de vordering.

Wanneer de intrekking van de compenserende bedragen geen rechtstreekse gevolgen heeft voor de verkoopprijs die de houders van certificaten met voorgefixeerde steunbedragen ontvangen, dan bestaat geen enkel causaal verband tussen eventuele schade wegens waardevermindering en de intrekkingsmaatregel. Bovendien heeft verzoekster niet aangetoond dat de verkoopcontracten in de Gemeenschap voor de hoeveelheden waarvoor zij voorfixatie van steunbedragen had verkregen, waren gesloten na deze voorfixatie, zulks in tegenstelling tot hetgeen normaal gebruikelijk is.

Ten slotte heeft verzoekster het bedrag van de beweerde schade berekend op een wijze die zij later zelf enigszins abstract genoemd heeft. Zij heeft namelijk de hoeveelheden waarvoor zij voorfixatie van steunbedragen had verkregen, vermenigvuldigd met het ingetrokken compenserende bedrag. Dit mag men echter alleen doen, indien niet slechts is aangetoond dat de marktprijs in de Gemeenschap een daling heeft ondergaan die exact gelijk is aan het ingetrokken compenserende bedrag, doch bovendien dat die daling rechtstreeks door de intrekking is veroorzaakt. De door verweerster gestelde en door verzoekster niet weersproken feiten, namelijk dat de prijs van koolzaadolie in de loop van de twee maanden vóór de eigenlijke intrekking reeds scherp was gedaald en dat de verschillende prijsdalingen bij dit produkt vóór en na de intrekking van de compenserende bedragen overeenkomen met prijsdalingen bij andere soorten olie, wijzen echter niet bepaald op een causaal verband tussen de maatregel van de Commissie en de vermindering van de marktwaarde van koolzaadolie.

Dit onderdeel van verzoeksters vordering kan dus *terzijde* worden gelaten, daar enig bewijs voor het bestaan van de eigenlijke schade ontbreekt, en — al zou de prijs op de binnenlandse markt zijn gedaald —, geenszins blijkt van een causaal verband tussen de maatregel van de Commissie en de schade.

3. Als schade wordt voorts aangevoerd de niet-betaling van compenserende bedragen bij de uitvoer van 8 000 ton produkt, waarvoor verzoekster voorfixatie van de restitutie bij uitvoer had verkregen overeenkomstig artikel 28 van genoemde verordening van de Raad nr. 136/66. Hier komt het bedrag van de schade precies overeen met het door de exporteur niet ontvangen bedrag voor de hoeveelheden waarvoor hij voorfixatie van de restituties bij uitvoer had verkregen over de periode waarin de compenserende bedragen golden, en waarmee hij had gerekend bij de afsluiting van het verkoopcontract.

De Commissie acht ook dit onderdeel van de vordering niet-ontvankelijk, omdat, wegens het exact samenvallen van de gestelde schadesom met de niet-betaalde compenserende bedragen, de vordering tot schadevergoeding aldus neerkomt op een vordering tot betaling dier bedragen. Voor een vordering tot schadevergoeding moet er volgens de Commissie een schade zijn die los staat van

de gederfde geldelijke voordelen wegens intrekking der compenserende bedragen.

Het Hof heeft trouwens bij herhaling beslist dat de schadevergoedingsactie een zelfstandige beroepsweg is die verschilt van het beroep tot nietigverklaring, doordat zij niet strekt tot intrekking van een bepaalde maatregel, maar alleen tot vergoeding van door een instelling in de uitoefening harer werkzaamheden individueel veroorzaakte schade (vgl. bij voorbeeld het arrest in de gevoegde zaken 9 en 11-71, Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA en Grands Moulins de Paris SA, Jurispr. 1972, blz. 391). Op grond van dit criterium heeft het Hof vorderingen tot schadevergoeding ontvankelijk verklaard, zelfs wanneer de beweerde schade van de betrokken particulier samenviel met de hoogte der compenserende bedragen welke de Commissie — volgens verzoekster — had moeten vaststellen voor de uitvoer van een bepaald produkt (vgl. arrest 40-72, Merkur, Jurispr. 1973, blz. 1069-1070), of wanneer de beweerde schade exact overeenkwam met het verschil tussen de op basis van de bestaande regeling verkregen steunbedragen en de bedragen die zouden zijn verkregen op grond van een regeling zoals door verzoekster gevorderd (vgl. bovengenoemd arrest in de zaak Merkur).

Zelfs bij een maatregel van algemene aard moet voor de vraag of de vordering tot schadevergoeding niet in feite neerkomt op de nietigverklaring van de beweerdelijk schadeveroorzakende handeling, de oorzaak der schade worden opgespoord, en ook het gevolg daarvan voor de individuele verzoeker en niet in het algemeen. Zo gezien, geloof ik niet dat het samenvallen van het bedrag van de beweerde individuele schade met de mogelijke gevolgen van nietigverklaring van de schadeveroorzakende handeling voor verzoekster in casu niet-ontvankelijkheid van de vordering tot schadevergoeding kan rechtvaardigen, nu deze bij toewijzing uitsluitend jegens verzoekster effect zou hebben en de maatregel van de Commissie tot intrekking van de compenserende bedragen als zodanig intact zou laten. Bijgevolg kan ik thans overgaan tot de eigenlijke vordering.

4. Verzoekster voert voor haar vordering in de eerste plaats schending aan van artikel 7 van verordening van de Raad nr. 974/71, bepalende dat „geen gedeeltelijk of tijdelijk gebruik mag worden gemaakt van de in deze verordening voorziene maatregel".

Men bedenke hierbij dat deze bepaling betrekking heeft op de toepassing der vastgestelde compenserende bedragen voor zover die gelden in de sector der betrokken produkten en dat zij op zichzelf geenszins uitsluit dat de Commissie de compenserende bedragen intrekt, wanneer niet meer is voldaan aan de voorwaarden inzake de werking van de gemeenschappelijke marktordening, welke noodzakelijk zijn voor de toepassing dier bedragen volgens het reeds genoemde beginsel dat is neergelegd in de laatste overweging bij verordening nr. 974/71.

Verzoekster betoogt voorts dat de Commissie met de intrekking der compenserende bedragen de haar door de Raad verleende bevoegdheden heeft overschreden.

Ten deze zij opgemerkt dat de compenserende bedragen waren bedoeld als een zuivere overgangsmaatregel om erger te voorkomen, toen het internationaal monetair stelsel overging van vaste wisselkoersen op variabele wisselkoersen. Het stelsel van compenserende bedragen zou op middellange of lange termijn zeker leiden tot verstoring van de eenheid van de landbouwmarkt en tot distorsie van de mededinging. Op korte termijn was het stelsel echter gerechtvaardigd als middel om te verhinderen dat iedere schommeling van de wisselkoers terstond zou doorwerken op de in de nationale munteenheid uitgedrukte landbouwprijzen: er wordt geen wijziging gebracht in de prijzen der landbouwprodukten, die zijn uitgedrukt in de munteenheid van het land waarvan de munteenheid devalueert of revalueert, doch ter voorkoming van verstoringen van het han-

delsverkeer wordt de staat wiens munteenheid in koers stijgt, bij verordening nr. 974/71 van de Raad tijdelijk gemachtigd om compenserende bedragen te heffen bij invoer en toe te kennen bij uitvoer. Ondanks de handhaving der compenserende bedragen moeten deze dus ook in de toekomst worden beschouwd als een afwijking van het systeem en zijn zij — in afwachting van een meer ontwikkeld communautair stelsel waarmee de nadelen zowel van koersschommelingen als van de compenserende bedragen kunnen worden opgevangen — slechts gerechtvaardigd voor zover zij onmisbaar zijn om erger te voorkomen, dit wil zeggen verstoring van de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening door koersschommelingen.

Wanneer de toepassing der compenserende bedragen niet meer noodzakelijk is om verstoringen in het handelsverkeer der betrokken produkten te voorkomen, dat wil zeggen wanneer, om de woorden van verordening nr. 974/71 van de Raad te gebruiken, de invloed van monetaire maatregelen op de prijzen der basisprodukten waarvoor in interventiemaatregelen is voorzien, zoal niet is verdwenen dan toch geen moeilijkheden meer kan veroorzaken, zijn zelfs bij ontbreken van uitdrukkelijke bepalingen dienaangaande de autoriteiten die bevoegd zijn compenserende bedragen voor de betrokken sector in te voeren, stellig ook bevoegd deze wederom in te trekken.

5. Verzoekster betoogt voorts dat door de rauwelijkse intrekking van deze compenserende bedragen, met het oog waarop verzoekster verkoopovereenkomsten met derde landen had gesloten voor 8 000 ton van het onderhavige produkt, haar gerechtvaardigd vertrouwen is geschonden en daarmee ook haar verkregen aanspraak op toepassing van de regeling die gold op het tijdstip van voorfixatie der restituties bij uitvoer.

Zoals het Hof reeds eerder heeft kunnen beslissen, werd met de invoering door de Gemeenschap — in het kader van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek — van compenserende bedragen geen aanvullende bescherming van particulieren beoogd naast de restituties bij uitvoer, doch dienen zij slechts als correctief op de koersschommelingen, veroorzaakt door het verlaten van de vaste wisselkoersen bij de werking van de gemeenschappelijke marktordeningen, waardoor het mogelijk is de eenheid der landbouwprijzen en van de markt dezer produkten te handhaven (arrest van 24 oktober 1973 in de zaak 5-73, Balkan, Jurispr. 1973, blz. 1091).

Moet hieruit in het algemeen worden afgeleid dat bij ontbreken van regelingen welke een voorfixatie van compenserende bedragen mogelijk maken (iets dat overigens moeilijk te rijmen zou zijn met de voor deze bedragen kenmerkende functie van correctief op schommelingen der financiële lasten, welke eist dat de correctie is aangepast aan de feitelijke monetaire situatie op het ogenblik van afsluiting van de transactie waarvoor het compenserende bedrag wordt gestort), en bij ontbreken van overgangsbepalingen, de handelaren in geen geval aanspraak kunnen maken op toepassing van de gunstigste regeling die geldt op het tijdstip waarop zij hun overeenkomsten hebben gesloten?

Het algemene beginsel dat de regeling waarbij een vroegere regeling wordt gewijzigd, van toepassing is, tenzij het tegendeel is bepaald, op de toekomstige gevolgen van feitelijke situaties welke onder vigeur van de oude regeling zijn ontstaan (arrest 1-73, Westzucker, Jurispr. 1973, blz. 723), vindt *ope legis* slechts een beperking in individuele gevallen waarin sprake is van verkregen rechten. In een dergelijk geval kan de eis van de rechthebbende dan ook worden ingewilligd, zij het niet op grond van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap, doch als nakoming van een wettelijke verplichting. Daarentegen kan zich bij een nieuwe regeling die — zonder schending van enig recht — alleen maar verwachtingen beschaamt, wel het punt voordoen van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de overheid

ter zake van schade voor de justitiabelen, doch alleen wanneer de schade onnodig was en rechtstreeks verband houdt met een onrechtmatige handeling van de Gemeenschap.

Anders dan de verwachting die steunt op een strikt subjectief element, zelfs wanneer dit verband houdt met een feitelijke situatie of een handeling van de overheid, moet het verkregen recht rechtstreeks voortvloeien uit objectieve elementen die eigen zijn aan de regeling voor de betrokken sector. Wij zagen echter dat de compenserende bedragen niet ten doel hebben om de handelaren een aanvullende bescherming te bieden, naast andere te hunnen gunste genomen maatregelen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen, doch uitsluitend om deze ordeningen goed of kwaad te kunnen laten functioneren, ondanks financiële moeilijkheden die hun werking zouden kunnen belemmeren.

De compenserende bedragen kunnen slechts dan werken als correctief op distorsies ten gevolge van koersschommelingen, niet direct ter wille van particulieren, maar van de functionering van de gemeenschappelijke landbouwordeningen, indien zij het verschil compenseren tussen de bij het Internationaal Monetair Fonds aangegeven waarde van de munteenheid en de werkelijke wisselkoers van deze munteenheid, berekend op basis van de feitelijke situatie bij uitvoering van de transactie waarvoor het compenserend bedrag wordt toegestaan (volgens het stelsel van verordening nr. 974/71 van 12 mei 1971, dat van kracht is gebleven tot de ingrijpende wijziging bij verordening nr. 112/73 van 30 april 1973). In tegenstelling tot de restitutie bij uitvoer, is de voorfixatie van compenserende bedragen niet het meest geschikte middel om dit stelsel goed te doen functioneren; wegens de snelle schommelingen waaraan de wisselkoersen onderhevig kunnen zijn, kan de voorfixatie namelijk uitlopen op een verlies of een ongerechtvaardigd speculatief voordeel voor de handelaren. Bovendien is er een verschil in doel tussen de restitutie bij uitvoer en het compenserende bedrag: de restitutie dient ter compensatie van het verschil tussen de hogere Gemeenschapsprijs en de prijs van het produkt op de wereldmarkt; het compenserende bedrag dient ter compensatie van het verschil tussen de hogere gemeenschapsprijs en de prijs van het produkt op de wereldmarkt; het compenserende bedrag diende ten tijde van de onderhavige feiten — voor zover nodig voor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordeningen — als correctief op het verschil tussen de officiële pariteit van de betrokken munteenheid en haar werkelijke wisselkoers ten opzichte van de dollar. Het betreft hier dus volledig verschillende en onafhankelijke maatregelen, zodat het beslist niet mogelijk is — zonder uitdrukkelijke regeling — interpretatief een recht op verkrijging van het compenserende bedrag te construeren op de enkele grond dat de handelaar voorfixatie van de restitutie bij uitvoer heeft verkregen.

Tenzij uitdrukkelijk bepaald, zoals de Commissie in het algemeen voor de graansector heeft gedaan bij verordening nr. 837/72 van 24 april 1972 (BP nr. L 98/10), welke de handelaren een aanspraak gaf op toepassing van de eerdere regeling bij wijziging van de compenserende bedragen in voor hen ongunstige zin, kan men aan de voorfixatie van de restitutie bij uitvoer dan ook geen recht verbinden op toekenning van compenserende bedragen die golden ten tijde van deze voorfixatie, omdat dit moeilijk valt te verenigen met de eigenlijke functie van de compenserende bedragen.

In het aldus gedefinieerde stelsel kan derhalve uit de regeling op dat specifieke gebied niet rechtstreeks een verworven recht worden afgeleid op verkrijging van het compenserend bedrag dat gold ten tijde van de voorfixatie van het bedrag van de restitutie bij uitvoer.

6. Rest dan nog de vraag of uit een algemeen oogpunt van bescherming van het vertrouwen en bijgevolg van de rechtszekerheid de Commissie in casu door de intrekking der compenserende

bedragen in deze sector, zonder overgangsmaatregelen te nemen ter bescherming van de belangen van particulieren, die rekenden op de compenserende bedragen welke golden op het tijdstip waarop zij verkoopcontracten hadden gesloten, een dienstfout heeft begaan die de aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de daaruit voortvloeiende schade meebrengt.

De zaak vertoont ten deze weliswaar enige gelijkenis met de bij arrest van 18 maart jl. uitgewezen zaak 78-74, Deuka, doch verschilt daarvan overigens ten zeerste, omdat anders dan daar in casu — zoals wij reeds zagen — niet duidelijk sprake is van verkregen rechten op grond van de gewijzigde en afgeschafte verordening zelf, gezien de door de Raad vastgestelde basisvoorschriften. Ik meen dat het Hof juist wegens het bestaan van dergelijke rechten die in het kader van de vroegere regeling konden worden verbonden aan de vervulling van de in de Gemeenschapsregeling voorgeschreven formaliteiten voor toekenning van denaturcringspremies voor zachte tarwe, de betrokken regeling heeft kunnen uitleggen als waarborg voor verkregen rechten die de Commissie *ope legis* moest eerbiedigen, zulks door bij de uitlegging een correctie toe te passen, die voldoende was om de geldigheid van de aldus uitgelegde verordening te redden.

7. Een eerste voorwaarde voor de bescherming van een individueel belang door middel van een actie tot schadevergoeding is dat dit belang verenigbaar is met de doeleinden van de maatregel waarvan de schade een rechtstreeks gevolg is.

De volgende vraag is, of de Commissie — door na te laten dit belang te beschermen — heeft gehandeld in strijd met een rechtsregel of -beginsel, welke de aansprakelijkheid der Gemeenschap voor eventuele schade meebrengt.

Voor een ontkennend antwoord op het eerste punt kan men niet volstaan met de opmerking dat de compenserende bedragen bij uitvoer niet kunnen worden gehandhaafd zonder hun noodzakelijke tegenhanger, namelijk de heffingen bij invoer, en dat bovendien na een desbetreffend besluit de intrekking zonder uitstel moet plaatsvinden. Immers het laten voortbestaan van feitelijke situaties voortvloeiende uit definitief vastgestelde besluiten die dateren van voor de invoering van de nieuwe regeling, is niet noodzakelijkerwijze onverenigbaar met deze eisen. Reeds vóór de vaststelling van verordening nr. 837/72, die in het algemeen strekt tot bescherming van de verwachtingen der betrokkenen in geval van wijziging van de compenserende bedragen in hun nadeel, door de mogelijkheid te verschaffen bij export het compenserende bedrag toe te passen dat in de betrokken Lid-Staat geldt op de dag der voorfixatie van de restitutie, heeft de Commissie gezorgd dat wijzigingen van de regeling die gold op het tijdstip van afsluiting van een overeenkomst geen ongunstige gevolgen voor de handelaren zouden meebrengen, door in een reeks algemene of bijzondere maatregelen de belangen en verwachtingen van de handelaren te ontzien bij wijziging van de compenserende bedragen in hun nadeel: hieruit blijkt dat maatregelen van deze aard niet steeds onverenigbaar zijn met maatregelen tot wijziging of intrekking van deze compenserende bedragen. Hiertoe zij gewezen op verordening nr. 1013/71 van de Commissie van 17 mei 1971 (PB nr. L 110/8) houdende uitvoeringsbepalingen van verordening van de Raad nr. 974/71 betreffende de instelling der compenserende bedragen. In deze verordening verklaart de Commissie de regeling van de compenserende bedragen niet van toepassing op de invoer ingevolge overeenkomsten, afgesloten twee dagen voor de inwerkingtreding van deze uitvoeringsverordening, voor zover de compenserende bedragen economische gevolgen hebben die afwijken van die welke zouden zijn ingetreden wanneer de monetaire maatregelen niet waren genomen.

Na de in casu relevante feiten en de invoering in de sector der onderhavige

produkten van een bijzonder stelsel van differentiële bedragen voor verwerkte of uitgevoerde kool- en raapzaad, heeft de Commissie met het oog op de invloed van de werkelijke wisselkoersen der verschillende Lid-Staten op de zaadprijzen, in verordening nr. 2041/73 van 27 juli 1973 (PB nr. L 207/33) in aanmerking genomen, dat het nieuwe algemene stelsel van compenserende bedragen, dat sedert 4 juni 1973 van toepassing is, tot gevolg heeft dat het differentiële bedrag van een Lid-Staat niet meer de verhouding weergeeft tussen de munteenheid van de Lid-Staat en de dollar van de Verenigde Staten, en dat wanneer vóór de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van differentiële bedragen voorfixatie van een steunbedrag of restitutie had plaatsgevonden, de handelaar schade kon lijden wegens de ontwikkeling van de dollarkoers bij de overgang van het ene stelsel naar het andere. Om deze redenen besloot de Commissie — op verzoek van betrokkenen — het vroeger geldende differentiële bedrag te blijven toepassen op elke transactie ten aanzien waarvan voorfixatie van het steunbedrag of de restitutie had plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de nieuwe bij verordening van de Raad nr. 1356/73 (PB nr. L 141/28) ingevoerde regeling.

Vervolgens heeft de Commissie bij verordening nr. 1608/74 van 26 juni 1974 (PB nr. L 170/38) bepaald dat rekening kon worden gehouden met bijzondere individuele schadegevallen ten gevolge van de monetaire maatregelen, bij de uitvoering van eerder aangegane overeenkomsten, waarvoor de monetaire situatie tot een zwaardere belasting bij de in- of uitvoer leidde. Volgens dezelfde verordening zijn met terugwerkende kracht tot 4 juni 1973 nog andere voorzieningen ten gunste van de handelaren mogelijk.

Uit deze verschillende voorbeelden blijkt dat de Commissie een open oog had voor het hier opgeworpen probleem en herhaaldelijk heeft getracht te voldoen aan de billijkheidseisen, waarop zij zelf in bovengenoemde verordeningen uitdrukkelijk heeft gewezen. Het is echter duidelijk dat het feit dat de Commissie in casu geen rekening heeft gehouden met zuivere billijkheidsoverwegingen, niet voldoende is voor een niet-contractuele aansprakelijkheid daar dit een onrechtmatige handeling veronderstelt en niet een willekeurige schadebrengende gedraging: bij een normatieve handeling welke een economisch beleidsoordeel omvat, kan de instelling slechts aansprakelijk worden gesteld in geval van een voldoende gekwalificeerde schending.

8. Belangen van particulieren — zelfs wanneer deze een belangrijke groep vormen — moeten wijken voor het algemeen belang. Wanneer echter, behoudens zuiver budgettaire overwegingen, geen enkel algemeen belang verlangt dat individuele belangen worden opgeofferd en gerechtvaardigde verwachtingen worden beschaamd, kan men dan zeggen dat de instellingen der Gemeenschappen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de communautaire rechtsorde maatregelen dienen te nemen om deze belangen te waarborgen? Het lijkt mij gewaagd te zoeken naar een algemeen antwoord op een zo ruime vraag. Wel is dit mogelijk met betrekking tot bepaalde sectoren, in de context van de omstandigheden die een rol speelden bij het nemen van maatregelen tot wijziging van de vroegere regeling.

Om zo dicht mogelijk bij het onderhavige geval te blijven, dienen wij te zien naar de redenen die hebben geleid tot vaststelling van verordening nr. 189/72 van de Commissie, mede in het licht van de hier door de Commissie gegeven toelichting. Volgens de verordening was de toepassing van compenserende bedragen in de betrokken sector niet meer noodzakelijk om verstoringen van het handelsverkeer te voorkomen, omdat zoals de Commissie in de loop van het geding verklaarde, 84 % van de Gemeenschapsproduktie reeds feitelijk of potentieel in de handel was gebracht. De compenserende bedragen hebben niet ten doel de handelaren te dekken tegen de wisselrisico's van koersschommelingen doch — zoals reeds gezegd — uitsluitend om te

voorkomen dat het stelsel van landbouwprijzen en in het bijzonder de goede werking van de interventiemechanismen, worden aangetast; dit zou zich met name kunnen voordoen bij transacties waarmee wordt gespeculeerd op koerswinst. Zo gezien, kon de Commissie zich op het standpunt stellen dat het geringe oogstrestant dat binnen de Gemeenschap nog moest worden afgezet, in dit opzicht geen werkelijk gevaar meer bood.

Bovengenoemd percentage van de Gemeenschapsproduktie dat volgens de Commissie niet meer voor verkoop beschikbaar was, omvatte echter ook een hoeveelheid van ruim 30 %, die weliswaar kon worden geacht reeds te zijn belegd op grond van voorfixatie van de restituties bij uitvoer of de aanvullende steunmaatregelen, doch die nog niet aan de kopers was geleverd. Het is mij niet bekend welk percentage hiervan was bestemd voor uitvoer. In ieder geval is voor dit restant van de Gemeenschapsproduktie wel rekening gehouden met het feit dat het toegezegde communautaire compenserende bedrag van invloed is geweest, doch niets is gedaan om de verwachting te honoreren van de ondernemingen die zich hadden verbonden tot verkopen waarvoor zij voorfixatie van de restituties hadden verkregen. Voetstoots aan te nemen dat dit — grote of kleine — deel van de Gemeenschapsproduktie de gemeenschappelijke markt verlaten had ten einde de mogelijkheid van compenserende bedragen daarvoor af te snijden, lijkt weinig in overeenstemming met de regels van zorgvuldigheid en goede trouw die een leidraad moeten zijn bij het optreden van de overheid jegens de bestuurden.

Met haar toelichting op voornoemde verordening nr. 837/72, waarbij het stelsel van de compenserende bedragen werd gewijzigd onder handhaving van de bedragen die golden op de dag van voorfixatie van de restitutie bij uitvoer erkent de Commissie uitdrukkelijk het elementaire economische feit dat de berekening van de handelaren, die voorfixatie van de restituties bij uitvoer hadden verkregen, niet alleen op de toekenning van deze „restitutie", maar bovendien van de compenserende bedragen was gebaseerd.

Bedenkt men, zoals de Commissie heeft gezegd, dat de regeling der compenserende bedragen bij de uitvoer van koolzaad onder meer ten doel had de traditionele handelsstromen niet te verstoren, dan lijkt het onlogisch deze doelstelling te verwezenlijken door enerzijds de handelaren met voorfixatie bij uitvoer verbintenissen te laten aangaan, en anderzijds de betaling dezer bedragen te staken aan handelaren die hierop hadden gerekend bij het aangaan van hun verkoopverplichtingen, welke de Commissie in aanmerking heeft genomen bij haar oordeel over de wenselijkheid van intrekking der compenserende bedragen. Deze transacties hebben dus een rol gespeeld bij de beoordeling van de Commissie: juist omdat zij tot stand waren gekomen, kon de Commissie de compenserende bedragen intrekken. Doch wanneer zij een beslissende rol hebben gespeeld bij de beoordeling van de afzetpositie van de Gemeenschapsprodukten, ten einde de intrekking der compenserende bedragen te rechtvaardigen, zou het logisch zijn daaruit de consequentie te trekken dat deze intrekking alleen zou gelden voor de produkten die nog niet in de handel waren gebracht, en niet voor produkten die als verhandeld werden aangemerkt om geen compenserende bedragen bij de uitvoer meer te behoeven toe te kennen.

Er valt dan ook een incongruentie vast te stellen tussen de rechtvaardiging van de maatregel en het feit dat geen rekening is gehouden met dat deel van de Gemeenschapsproduktie waarvan de potentiële uitvoerbestemming in aanmerking kwam als economisch kader voor het besluit tot intrekking van de compenserende bedragen.

Het is niet mijn bedoeling af te doen aan de noodzaak of opportuniteit van de intrekking der compenserende bedragen in de sector der betrokken produkten, zodra vrijwel de gehele oogst van het sei-

zoen min of meer uit de handel was, mede gezien het deficitaire karakter van de gemeenschappelijke markt in deze sector. Ik wil alleen de vraag onderzoeken of een reden tot aansprakelijkheid is gelegen in een algehele intrekking die (zonder dat dit nodig is voor het met de intrekkingsmaatregel beoogde doel) tevens dat deel van de Gemeenschapsproduktie treft, waarvoor — hoewel eigenlijk niet meer in de handel wegens contractuele verplichtingen en geprefixeerde restituties bij uitvoer (waarmee door de Commissie rekening is gehouden ter bepaling van de opportuniteit en noodzaak van intrekking der compenserende bedragen) —, deze bedragen nog niet daadwerkelijk waren betaald, daar de export nog niet had plaatsgevonden.

Is deze tegenstrijdigheid in de intrekkingsmaatregel tussen de overwegingen die daarvoor bepalend zijn geweest en het ontbreken van overgangsmaatregelen ter honorering van de verwachtingen van de exporteurs die voorfixatie van de restituties bij uitvoer hadden verkregen, voldoende om een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap jegens verzoekster aan te nemen?

Volgens 's Hofs vaste jurisprudentie kan het antwoord op deze vraag alleen dan bevestigend luiden, wanneer er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming der particulieren gegeven hogere rechtsregel.

Van groot belang is hier het uitzonderingskarakter van het stelsel van compenserende bedragen, dat op zichzelf een afwijking vormt van het stelsel van eenheidsprijzen in de Gemeenschap en dus slechts is te rechtvaardigen voor zover strikt noodzakelijk om de hiervoor omschreven moeilijkheden te voorkomen.

Zo gezien, lijkt het ontbreken van overgangsmaatregelen voor belangen als door verzoekster aangevoerd, waarvan de bescherming — zoals wij zagen — niet het eigenlijke doel is van het stelsel der compenserende bedragen, geen schending van het algemene beginsel der evenredigheid op te leveren.

Het niet-beschermen van een verwachting die is gebaseerd op een dergelijke uitzonderingsregeling, is derhalve op zichzelf niet te zien als een onrechtmatige daad van de Gemeenschap, die haar aansprakelijkheid meebrengt. Zelfs aangenomen dat de tegenstelling tussen dit ontbreken van bescherming en de aanleiding voor de bestreden maatregel de wettigheid van de handeling zelf zou kunnen aantasten, ware het toch in elk geval niet mogelijk, bij afwezigheid van schending van een hogere rechtsregel, gegeven ter bescherming van particulieren, tot een niet-contractuele aansprakelijkheid der Gemeenschap te komen.

Het onderscheid tussen de onrechtmatigheid van een handeling en de eventueel daaruit voortvloeiende niet-contractuele aansprakelijkheid van degene die de handeling heeft verricht, wordt in de communautaire rechtsorde strikt gehandhaafd in de reeds door het Hof aangegeven zin, dat niet elke onrechtmatigheid aansprakelijkheid meebrengt. Anders zou de mogelijkheid voor particulieren om via een actie voor het Hof tot vergoeding van schade wegens een Gemeenschapsverordening praktisch hetzelfde te bereiken als met nietigverklaring van de handeling zelf, erop neerkomen dat particulieren de mogelijkheid krijgen te ontsnappen aan de strenge beperkingen van openbare orde die artikel 173 van het Verdrag stelt aan beroepen van particulieren tegen handelingen van verordenende aard.

Een gebrek aan logica bij een maatregel van algemene aard, zoals hier is te onderkennen in de rauwelijkse intrekking van compenserende bedragen voor de betrokken produkten, zou onder omstandigheden weliswaar de geldigheid daarvan kunnen aantasten, doch vormt geen schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel.

Verzoeksters vordering tot schadevergoeding kan derhalve niet gegrond worden verklaard.

Mitsdien concludeer ik tot verwerping van het beroep met verwijzing van verzoekster in de kosten van het geding.