DOMSTOLENS DOM
AF 27. APRIL 1978 [1]

Firma Hellmut Stimming K.G. mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 90/77

Sammendrag

1. Landbrug — fælles markedsordning — ændring af en ordning — princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — anvendelse — betingelser

2. Fælles toldtarif — position — ændring — bindende toldtariferingsudtalelse — forventninger hos de berørte — hensyntagen — forpligtelse — ingen

1. Ved ændring af en ordning vedrørende landbrug, er beskyttelsen af den berettigede forventning især påkrævet i de tilfælde, hvor erhvervskredse allerede under den tidligere gældende ordning har meddelt myndighederne, at de vil gennemføre bestemte forretninger i en periode, der overskrider tidspunktet for indførelsen af den nye ordning, og som de i givet fald ved sikkerhedsstillelse uigenkaldeligt er forpligtet til at gennemføre.

2. En generelt formuleret og af praktiske grunde udstedt bindende toldtariferingsudtalelse, dvs. uden forbindelse med bestemte forretninger, forpligter ikke Fællesskabets myndigheder til, ved de efter deres opfattelse nødvendige tilpasninger af den pågældende ordning, at tage hensyn til de forventninger, som et sådant dokument har kunnet fremkalde.

I sag 90/77

FIRMA HELLMUT STIMMING KG, Witten (Ruhr), repræsenteret af advokaterne D. Ehle, U. C. Feldmann og U. Wiemann, Køln, og med valgt adresse i Luxembourg hos stævningsmand J. Jansen-Housse, 21, rue Aldringen,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Peter Kalbe, og med valgt adresse i Luxembourg hos

1 — Processprog: Tysk.

Kommissionens juridiske konsulent, Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

angående et krav om erstatning,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Den 15. februar 1977 indgik firmaet Hellmuth Stimming en kontrakt med det rumænske statsselskab for udenrigshandel, Prodeexport, om levering af 450 000 kg sursteg (Sauerbraten). Kontraktens samlede beløb udgjorde 2 225 000 DM; varens kostpris androg 660 DM pr. 100 kg, hvoraf 26 % — 130 DM — var told.

I 1975 havde Stimming indhentet en bindende toldtariferingsudtalelse fra Oberfinanzdirektion München, ifølge hvilken sursteg henhørte under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif (FTT).

Et første parti på ti tons sursteg blev den 25. marts 1977 toldbehandlet i Passau med henblik på varens overgang til fri omsætning. Disse ti tons, der blev leveret for at teste markedet, var ikke omfattet af den ved kontrakten aftalte mængde på 450 tons.

Den 14. februar 1977 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 425/77 (EFT L 61, s. 1) om ændring af forordning

(EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød og om tilpasning af forordning (EØF) nr. 827/68 samt forordning (EØF) nr. 950/68 om den fælles toldtarif. Ved denne forordning blev den tidligere position 16.02 B III b) 1 i FTT opdelt i to positioner: position 16.02 B III b) 1 *aa*, som omfatter *tilberedte ikke-kogte* varer af kød af hornkvæg, og position 16.02 B III b) 1 *bb*, der finder anvendelse på andre tilberedte varer af kød af hornkvæg. Fra den 1. april 1977 blev tilberedte, ikke-kogte varer af kød af hornkvæg således underkastet importafgift og et monetært udligningsbeløb.

Firmaet Stimming fik først kendskab til disse ændringer den 4. april 1977 ved læsning af Bundesanzeiger af 2. april 1977 (Forbundsrepublikken Tysklands statstidende). Samme dato meddelte Oberfinanzdirektion München Firma Stimming, at det under henvisning til forordning nr. 425/77 tilbagekaldte den bindende toldtariferingsudtalelse. Herved blev varens kostpris fordoblet, således som det fremgår af følgende beregning:

Indkøbspris .	500,— DM
20 % told	100,— DM
Importafgift	542,54 DM
Monetært udligningsbeløb	67,57 DM
I alt	1 210,11 DM

Firma Stimming afbrød derfor straks indførselen af sursteg. Prodeexport har af denne grund krævet 495 000 DM af Firma Stimming for ikke-opfyldelse af kontrakten.

Stimming har ved skrivelser af 12. april og 22. april 1977 rettet henvendelse til Kommissionen og anmodet den om at gribe ind og anvende bestemmelserne i artikel 7 i forordning nr. 425/77, der lyder således:

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

Kommissionen afslog ved skrivelse af 3. juni 1977 at træffe overgangsforanstaltninger.

Firma Stiming har derefter anlagt sag mod Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2. Stævningen blev registreret på Domstolens justitskontor den 21. juli 1977.

Sagsøger ville i sin replik, indgivet den 7. november 1977, udvide sit søgsmål og også rette det mod Rådet for De europæiske Fællesskaber. Domstolen bestemte ved kendelse af 10. november 1977, at replikken ikke skulle forkyndes for Rådet, idet procesreglementet ikke tillader en sådan ændring med hensyn til den sagsøgte part.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om at fremlægge visse dokumenter.

II — Parternes påstande

Sagsøger har i sin stævning nedlagt følgende påstande:

1. Det statueres, at sagsøgte er forpligtet til som erstatning at sikre opfyldelse af den kontrakt, som sagsøger indgik den 15. februar 1977.
2. Subsidiært, statueres det, at sagsøgte er forpligtet til at erstatte det tab, som sagsøger har lidt som følge af ikke-opfyldelse af kontrakten af 15. februar 1977.
3. Sagsøgte idømmes sagsomkostningerne.

Sagsøger har i sin replik udvidet sine påstande, og påstår herefter følgende:

1. Det statueres, at sagsøgte er forpligtet til som erstatning at muliggøre den afgiftsfrie import af den i kontrakten af 15. februar 1977 aftalte mængde sursteg ved i henhold til beslutning at pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at lade den pågældende mængde sursteg overgå afgiftsfrit til fri omsætning.
2. Subsidiært:
   a) Det statueres, at Fællesskabet er forpligtet til at erstatte det tab, som det ved at hindre opfyldelse af kontrakten af 15. februar 1977 har påført sagsøger;
   b) mere subsidiært, Fællesskabet dømmes til at betale sagsøgeren 787 500 DM med 8 % rente fra datoen for tabets indtræden.

Sagsøgte hart i sit svarskrift nedlagt følgende påstande:

1. Den principale påstand afvises.
2. Den subsidiære påstand afvises delvis og sagsøgte frifindes for den subsidiære påstand som helhed.
3. Sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

Vedrørende formaliteten

Ifølge *Kommissionen* kan den principale påstand i stævningen ikke fremmes til realitetsbehandling.

Betingelserne i procesreglementets artikel 38, stk. 1 er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde, da ordlyden af stævningen ikke gør det muligt for sagsøgte, på en måde der udelukker enhver tvivl, at vide, hvad den skal gøre eller lade foretage i tilfælde af en domfældelse i overensstemmelse med påstandene i stævningen. Det fremgår af sagsøgers begrundelse for påstanden, at han kræver fritagelse for forpligtelsen til at betale en afgift, dvs. kræver fjernelse af en økonomisk hindring, som ikke komplicerer kontraktens opfyldelse, men alene den efterfølgende indførsel og salget af varen inden for Fællesskabet. Det er ikke det samme som »at sikre opfyldelse af kontrakten«.

I det foreliggende tilfælde kan der kun anlægges sag i henhold til EØF-traktatens artikel 175.

Søgsmålet, der tilsigter at få konstateret en ret, mangler den nødvendige retsbeskyttelsesinteresse, da sagsøger allerede nu kan anlægge et erstatningssøgsmål.

Af samme grund mangler stævningens subsidiære påstand også retsbeskyttelsesinteresse, eftersom sagsøger allerede nu kan opgøre sit tab og anlægge et erstatningssøgsmål.

Sagsøger gør i sin replik gældende, at det allerede er udelukket at anvende traktatens artikel 175, fordi Kommissionen har taget stilling til sagsøgers breve.

Et erstatningssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 er en uafhængig og selvstændig søgsmålsform i forhold til traktatens artikel 173, og det samme må gælde for EØF-traktatens artikel 175.

For så vidt angår naturalopfyldelsen, mener sagsøger, at der som lovlig foranstaltning kan komme en afgørelse fra den kompetente institution i betragtning, således som sagsøger har formuleret det i sine påstande i replikken. Sagsøger kan kun kræve, at der træffes en foranstaltning, der vedrører sagsøgers individuelle tilfælde, og som holder sig inden for rammerne af de ved traktaten tilladte former for retsakter. Størstedelen af teorien antager, at der gælder en sådan ret til at give pålæg i form af en afgørelse. Denne må især være tilladt med henblik på at sikre en tilstrækkelig retsbeskyttelse. Kommissionen skal have mulighed for at træffe

en rimelig løsning for de vanskeligheder, der opstår, ved i et enkelt tilfælde at give en medlemsstat pålæg. Uden en sådan beføjelse til at give pålæg, vil der opstå et retligt tomrum.

Sagsøger har ikke anlagt et erstatningssøgsmål, men derimod et søgsmål med henblik på konstatering af en forpligtelse, der er opstået for Kommissionen, da sagsøger går ud fra, at Kommissionen vil efterkomme en sådan afgørelse fra Domstolen.

Sagsøger mener at have interesse i at nedlægge påstand om den i replikken omhandlede konstatering. Ikke desto mindre har sagsøger dog subsidiært udvidet sit søgsmål ved et erstatningssøgsmål.

Ifølge *sagsøgte* kan den i replikken indeholdte principale påstand ikke antages til realitetsbehandling, da det drejer sig om et søgsmål, der tilsigter konstatering af en ret.

Sagsøger har i sin replik udtrykkeligt frafaldet, at sagsøgte umiddelbart dømmes til at træffe den pågældende afgørelse. Sagsøger fastholder sit krav om en erklæring af generel art, hvorefter sagsøgte forpligtes til at opfordre de tyske toldmyndigheder til ikke at afkræve sagsøgeren nogen afgift.

Hvis Domstolen følger denne påstand, ved sagsøgte ikke hvorledes en sådan dom skal fuldbyrdes.

Et retskonstaterende søgsmål er begrænset ved sagsgenstanden, dvs. at den udgør en midlertidig konstatering af en retlig situation, der eventuelt kan give anledning til et senere erstatningssøgsmål. Et retskonstaterende søgsmål er derfor overflødigt, når der kan anlægges sag med påstand om den krævede erstatning, og når sagsøgte direkte kan dømmes til en økonomisk eller faktisk erstatning.

I det foreliggende tilfælde lader en konstatering fuldstændigt det for sagsøgte afgørende spørgsmål stå åbent, om sagsøgte gennem et erstatningssøgsmål kan forpligtes til at udstede bestemmelser til fordel for tredjeparter, hvis indhold foreskrives i de mindste detaljer, eller om sagsøgte skal yde en økomomisk erstatning.

Den principale påstand kan ikke antages til realitetsbehandling, endog selv om den havde været fremsat under et erstatningssøgsmål. Ifølge traktatens retsbeskyttelsessystem kan påstande om annullation af en bebyrdende retsakt eller om udstedelse af en for sagsøgte begunstigende retsakt efter EØF-traktatens artikel 189 kun fremsættes under den ved EØF-traktatens artikler 173 eller 175 foreskrevne fremgangsmåde. EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 har kun en selvstændig, nødvendig og logisk funktion på området for økonomisk erstatning, hvilket område ikke er omfattet af EØF-traktatens artikler 173 og 175.

Selv ud fra synspunktet erstatning i form af naturalopfydelse kan lovgiver ikke ved søgsmål forpligtes til præcist angivne lovændringer.

Vedrørende realiteten

Stimming gør gældende, at Kommissionen har handlet ulovligt og også har begået en fejl i udøvelsen af sine funktioner.

Artikel 7 i forordning nr. 425/77 bemyndiger sagsøgte til at træffe overgangsforanstaltninger i enkelte alvorlige tilfælde. Sagsøgte er forpligtet til, og om nødvendigt i sådanne tilfælde, at udnytte den kompetence, der er tillagt sagsøgte, til at udstede forordninger, når det drejer sig om at sikre overholdelsen af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning hos de pågældende, om forholdet mellem mål og midler og om ligebehandling.

Subsidiært er påstanden om erstatning støttet på det almindelige princip om beskyttelse af den berettigede forventning hos de pågældende, hvilket princip — især ved ændringer af tariferinger — kræver tilstrækkeligt lange overgangsperioder. Dette fremgår af Domstolens restpraksis.

Om en overgangsperiode er tilstrækkelig må afgøres individuelt. I det foreliggende tilfælde er en overgangsperiode på ni måneder absolut nødvendig, således som det principielt er foreskrevet ved artikel 7 i forordning nr. 425/77.

Sagsøger har ikke kunnet forudse ændringen af position 16.02 B III b) 1 i FTT. Sagsøger havde tillid — berettiget — til den bindende toldtariferingsudtalelse og selve den fælles toldtarif.

Desuden viste både betragtningerne til forordning nr. 425/77 og forordningens artikel 7, at der ikke bestod nogen tvingende offentlig interesse i ikke at anvende overgangsforanstaltninger for indgåede kontrakter. Sursteg er ikke en vare der fremstilles ad hoc, men er et kendt produkt, og det er ikke længere muligt at erstatte sursteg med kød henhørende under position 02.01 i FTT, hvilket forordning nr. 425/77 ifølge sine betragtninger skal forhindre.

Forordning nr. 425/77 har overtrådt den inden for GATT gennemførte konsolidering. En væsentlig begrænsning for de varer, der er omfattet af den konsoliderede position 16.02 B III b), kan kun gennemføres efter en godkendelse inden for GATT eller et delvist tilbagekald af konsolideringen.

De afgifter, der rammer sursteg, er overdrevent høje og har absolut hæmmende virkning; de strider derfor både mod bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 39 og 110 og principperne om forholdet mellem mål og midler og om ikke-forskelsbehandling. Inden for rammerne af den fælles markedsordning for oksekød har Fællesskabets myndigheder ikke samtidig forfulgt de ved EØF-traktatens artikler 39 og 110 fastlagte målsætninger; de har derimod centreret den fælles oksekødpolitik om forhøjelsen af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer (EØF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra b)) og har dermed givet afkald på enhver handlefrihed og enhver mulighed for at forfølge virkeliggørelsen af andre målsætninger både på kort og lang sigt.

Ifølge EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 skal Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstatenes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner. Erstatningen kan også ydes i form af naturalopfyldelse, hvilket er en retsgrundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

Ifølge *sagsøgte* savner søgsmålet ethvert retligt grundlag.

De af Rådet udstedte retsforskrifter kan ikke ændres af sagsøgte. De er bindende både for sagsøgte og for tredjeparter. For så vidt som sagsøger anfægter lovligheden af afgiftsordningen efter forordning nr. 425/77, er det Rådet, Fællesskabets selvstændige lovgivningsorgan, og ikke Kommissionen, som er ansvarlig for, om de ad lovgivningsvejen udstedte retsakter er lovlige.

Afgiftsordningen efter forordning nr. 805/68, der er ændret ved forordning nr. 425/77, overlader det til sagsøgte at gennemføre de aritmetiske beregninger på grundlag af de foreskrevne kriterier. De gør det ikke muligt for sagsøgte at indrømme bestemte importører individuelle særfordele i form af fritagelse for importafgifter.

Artikel 17 i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77, foreskriver, at denne forordning »anvendes under iagttagelse af de forpligtelser, der i henhold til de af Fællesskabet indgåede aftaler er internationalt bindende«. De inden for rammerne af GATT aftalte forpligtelser er omfattet af den nævnte artikel.

Ingen af bestemmelserne i GATT giver dog sagsøger en ret til afgiftsfrit at indføre varer, som sagsøger kan påberåbe direkte over for sagsøgte. Sagsøger har ikke kunnet specificere hvilken regel i GATT, det drejer sig om.

Konsolideringen af position 16.02 B III b) 1 er en gammel konsolidering, der kun vedrører oksekødkonserves, især af typen »corned beef« samt tilberedte, kogte varer af kød af hornkvæg. Den tidligere vedtagne udvidelse af den aftale bundne toldsats for formelt alle produkter henhørende under position 16.02 III b) 1 var en ensidig indrømmelse fra Fællesskabets side, der gradvis er blevet trukket tilbage siden 1975 ved vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger.

Artikel 7 i forordning nr. 425/77 indrømmer sagsøgte en skønsmargen ud fra administrative hensigtsmæssighedsbetragtninger. Kriteriet om beskyttelse af den berettigede forventning forpligter kun sagsøgte til at træffe særlige overgangsforanstaltninger, hvis eksistensen eller afviklingen af bestående retsforhold inden for erhvervslivet bliver berørt på en direkte og uforudseelig måde, og en tvingende offentlig interesse ikke kræver dette. Dette har ikke været tilfældet i den foreliggende sag.

Sagsøgte redegør for udviklingen inden for dette område (pkt. 5 og 6 i svarskriftet) og anfører, at den åbning, der består i beskyttelsen udadtil for oksekødmarkedet, som følge af den formelle sondring mellem fersk kød henhørende under position 02.01 og tilberedte varer af kød henhørende under position 16.02 B III b) 1, er blevet lukket ved beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet de sidste to år. Sagsøger havde ifølge sine egne oplysninger allerede under ordningen med kobling efter forordning nr. 76/76, der betinger udstedelsen af de nødvendige importlicenser for de enkelte varer henhørende under position 16.02 B III b) 1 af det forudgående køb af interventionskød, indført et prøveparti rumænsk sursteg. Selv om sagsøger ved denne lejlighed ud fra et rent formelt synspunkt ikke har skullet betale en importafgift, har sagsøger dog rent faktisk betalt en importafgift, der udgør en del af den købspris, der er betalt til interventionsorganet inden erhvervelsen af den nødvendige importlicens. Denne pris er udtrykkeligt blevet fastsat til et højere niveau for at genindbringe de som følge af fremgangsmåden ikke direkte opkrævede importafgiftsbeløb.

Ikke alene har afgiftsordningen efter forordning nr. 425/77 ikke medført en dybtgående ændring af indførselsbetingelserne på det materielle plan, men indførelsen heraf har været forudseelig. Ingen har kunnet regne med, at Rådet ville genåbne den breche, som sagsøgte efter to års anstrengelser endelig havde lukket.

En forsigtig og omhyggelig handlende ville enten rettidigt have sikret sig et tilstrækkeligt antal importlicenser inden for rammerne af beskyttelsesforanstaltningen, eller have ventet med at indgå vigtige kontrakter, der skulle opfyldes efter den 1. april 1977, indtil han kendte den til den tid gældende importordning. Oplysningerne om, at der den 1. april 1977 ville træde en ny affattelse af den gældende ordning om afgifter i kraft, er rettidigt blevet meddelt ved forordning nr. 3117/76 (EFT 1976, L 352, s. 14).

En bindende toldtariferingsudtalelse indeholder efter sin retlige natur ingen garanti vedrørende arten af og størrelsen af de for varer henhørende under den pågældende position opkrævede importafgifter. Sagsøgte er principielt ikke ansvarlig for sådanne tariferingsudtalelser, der hidrører fra en national forvaltningsmyndighed. Desuden var den nævnte toldtariferingsudtalelse allerede to år gammel, da sagsøger indgik den omtvistede kontrakt.

Ifølge sagsøgte mener sagsøger at kunne unddrage sig anvendelsen af importordningen ved hjælp af det af sagsøger opfundne produkt, nemlig grydeklar »sursteg«, og ved hjælp af de dermed opnåede prisfordele at kunne foranledige forbrugerne til at købe sagsøgers varer i stedet for normale stege af kød. Sagsøger forsøger således netop at gøre det, som den omtvistede afgiftspligt havde til formål at forhindre.

Ifølge princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er sagsøgte ikke forpligtet til at indrømme den af sagsøger krævede afgiftsfritagelse. Sagsøgte er derfor ikke forpligtet til at yde erstatning.

Sagsøger gør i sin replik gældende, at Kommissionen også ifalder ansvar, hvis den pågældende forordning er delvis ulovlig, da artikel 1, stk. 1 litra a) og artikel 9 kun er indføjet i forordning nr. 425/77 efter forslag fra Kommissionen.

Artikel 17 i forordning nr. 805/68 foreskriver ikke noget andet end artikel 10 i forordning nr. 2759/75 om den fælles markedsordning for svinekød (EFT 1975, L 282, s. 1), hvorefter »(importafgiften) for så vidt angår produkterne ... for hvilke toldsatsen er blevet konsolideret i GATT, begrænses ... til det beløb, som følger af denne konsolidering«.

Det er ikke nødvendigt at anføre de særlige regler i GATT, da konsolideringen i GATT er genstand for bestemmelserne i forordning nr. 805/68 og den fælles toldtarif.

Sagsøgte vil *nu* fortolke positionen således, at konsolideringen kun vedrører konserverede varer af kød af hornkvæg, især af typen »corned beef«, samt tilberedte, kogte varer af kød af hornkvæg. Sagsøger mener, at konsolideringen vedrører *en bestemt position;* de varer, som henhører under denne position, har obligatorisk fordel af konsolideringen af toldsatsen. Fællesskabsmyndighederne har ikke kompetence til efter forgodtbefindende at begrænse indholdet af en konsolideret position.

Ifølge de forklarende bemærkninger til Toldsamarbejdsrådet-nomenklaturen, som Fællesskabet er bundet af [1], henhører sursteg under den konsoliderede position 16.02. Afgiftsordningen er på ingen måde tilpasset sursteg. Det oksekød, som denne vare indeholder, er allerede blevet underkastet en forarbejdning og iblandet ingredienser, hvilket udelukker enhver værdimæssig sammenligning med oksekød. Afgiftsordningen kan derfor ikke finde anvendelse på dette produkt.

Artikel 7 i forordning nr. 425/77 skal ikke i første række afhjælpe »administrative hensigtsmæssighedsbetragtninger« men især *væsentlige vanskeligheder for visse produkter,* og sådanne har foreligget i det foreliggende tilfælde. Desuden er sagsøgte generelt forpligtet til at træffe særlige overgangsforanstaltninger. Alle de foreskrevne betingelser er opfyldt, hvilket medfører, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning uden videre skal anvendes. Ifølge sagsøgtes indlæg ifalder Fællesskabet kun ansvar i det tilfælde, hvor dets afgørelse er et udslag af magtfordrejning.

Den nye opdeling af position 16.02 B III b) 1 har ikke været forudseelig for sagsøger. Det pågældende parti sursteg blev indført den 25. marts 1977 *uden importlicens* og blev fortoldet efter en toldsats på 26 %. Det kan alene udledes af forordning nr. 3117/76, at beskyttelsesforanstaltningerne er ophævet, og at den normale importordning er genindført. Sagsøgte har således skabt en situation af tillid, som sagsøger har kunnet basere sin senere adfærd på.

Kommissionen anfører i sin duplik for det første, at den ikke har haft mulighed for at træffe overgangsforanstaltninger efter den 31. december 1977, således som det er foreskrevet i artikel 7 i forordning nr. 425/77. Påstanden i bilag I er således uden grundlag.

Sagsøgte er kun forpligtet til at yde erstatning, hvis sagsøgte var retligt forpligtet til at træffe den af sagsøger krævede afgørelse.

Artikel 7 i forordning nr. 425/77 foreskriver ikke en sådan forpligtelse. Heller ikke ud fra synspunktet om magtfordrejning kan der udledes en forpligtelse til at træffe den krævede afgørelse. For at opfylde denne betingelse, skulle enhver

1 — Dom af 19. 11. 1975, N.V. Nederlandse Spoorwegens toldkontor mod Inspecteur der invoerrechten en accijnzen, sag 38/75, Sml. 1975, s. 1450.

adfærd fra sagsøger anses som vilkårlig, åbenbart forkert og totalt uberettiget. Sagsøgte har allerede detaljeret redegjort for grundene til, at sagsøgte har nægtet at efterkomme sagsøgers krav.

Desuden er der intet i sagsøgers individuelle situation, der gør det nødvendigt at indrømme sagsøger de krævede ensidige importfordele.

For så vidt som sagsøger anfægter gyldigheden af den gældende afgiftsordning, anfægter sagsøger også gyldigheden af hele forordning nr. 425/77. Hvis den nævnte forordning ikke var gyldig, ville dens artikel 7 heller ikke være det. Denne udgør den eneste retlige norm, der overhovedet ville have gjort det muligt for sagsøgte at indrømme sagsøger den krævede undtagelse.

Betingelserne for indrømmelse af en undtagelse på grund af beskyttelsen af den berettigede forventning er ikke opfyldt. De berørte erhvervskredse skulle tage hensyn til de gældende importordninger. En undtagelse fra fællesskabsordningen, baseret på beskyttelsen af den berettigede forventning, er kun mulig i det tilfælde, hvor tidligere fællesskabsbestemmelser eller retsakter har været egnede til at fremkalde en sådan forventning.

Det må konstateres, at sagsøger ikke har forventet opretholdelse af en for sagsøger fordelagtig ordning. Sagsøger har ved indgåelsen af sin kontrakt med den rumænske leverandør ikke taget hensyn til den importordning, der er foreskrevet ved den fælles markedsordning for oksekød.

Sagsøger har højst håbet, at de importbegrænsninger, der stadig gjaldt på tidspunktet for kontraktens indgåelse, ville blive erstattet af en fuldstændig liberaliseret indførsel af sursteg.

Desuden konstaterede sagsøgte ved udstedelsen af forordning nr. 3117/76 alene, at gældende beskyttelsesforanstaltninger udløb den 1. april 1977.

Denne angivelse skal ikke nødvendigvis forstås i den af sagsøger anførte betydning, således at indførelsen af produkter henhørende under position 16.02 B III b) 1 atter kan gennemføres under disse for længst ophævede betingelser. Sagsøger er alene om at fortolke denne angivelse således.

IV — Mundtlige forhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 23. februar 1978.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 14. marts 1978.

Præmisser

1 Sagsøger har ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 21. juli 1977, anlagt et erstatningssøgsmål mod Kommissionen i henhold til traktatens artikler 178 og 215;

sagsøger havde den 15. februar 1977 indgået en kontrakt med det rumænske statsselskab for udenrigshandel, Prodeexport, om levering af 450 000 kg sursteg (Sauerbraten), og mener at have lidt et tab som følge af udstedelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 425/77 af 14. februar 1977 om

ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød og om tilpasning af forordning (EØF) nr. 827/68 samt forordning (EØF) nr. 950/68 om den fælles toldtarif (EFT L 61, s. 1);

denne forordning, som tilpassede importordningen, især med hensyn til beregningen af importafgift, indeholdt desuden ud fra betragtningen om, at »en varegruppe, der benævnes 'tilberedte varer af kød', og som henhører under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif, er blevet oprettet udelukkende med henblik på udelukkelse af anvendelse af importafgifter; for at undgå afgiftsfri indførsel af varer, der kan anvendes i stedet for kød henhørende under position 02.01 i den fælles toldtarif, er det nødvendigt nærmere at fastlægge hvilke varer, der kan indføres afgiftsfrit«, en ændring af artikel 9, stk. 2 i forordning nr. 805/68, hvorefter produkter henhørende under den ved artikel 5 nr. 7 i forordning nr. 425/77 indførte nye position 16.02 B III b) 1 aa blev undergivet afgiftsordningen;

den således foreskrevne ændring af ordningen skulle gælde fra 1. april 1977.

2 Produkterne i den nævnte kontrakt af 15. februar 1977 henhørte under den nye position 16.02 B III b) 1 aa og var således omfattet af den ændrede afgiftsordning;

af disse produkter, som under den tidligere ordning var underkastet en værditoldsats på 26 % — om end de i flere år var omfattet af beskyttelsesforanstaltninger — skulle der nu svares told på 20 % og en importafgift, der dengang androg mere end 100 % af købsprisen;

sagsøger anmodede Kommissionen om af hensyn til firmaets situation at anvende artikel 7 i forordning nr. 425/77, der lyder således: »Skulle overgangsforanstaltninger være nødvendige for at lette iværksættelsen af denne forordning, og særligt såfremt denne iværksættelse på det fastsatte tidspunkt for visse produkter skulle møde væsentlige vanskeligheder, vedtages sådanne foranstaltninger efter fremgangsmåden i artikel 27 (i forordning nr. 805/68). De kan anvendes indtil 31. december 1977«;

da Kommissionen ikke traf de foranstaltninger, som sagsøger havde anmodet om, har denne anlagt den foreliggende erstatningssag, og har i replikken nedlagt påstand om, at »det statueres, at sagsøgte er forpligtet til som erstatning at muliggøre den afgiftsfrie import af den i kontrakten af 15. februar 1977 aftalte mængde sursteg i henhold til beslutning at pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at lade den pågældende mængde sursteg overgå afgiftsfrit til fri omsætning«;

sagsøger har subsidiært nedlagt påstand om, at »det statueres, at Fællesskabet er forpligtet til at erstatte det tab, som det ved at hindre opfyldelse af kontrakten af 15. februar 1977 har påført sagsøger; mere subsidiært, at Fællesskabet dømmes til at betale sagsøger 787 500 DM med 8 % rente fra datoen for tabets indtræden«.

3 Kommissionen, der er den sagsøgte part i sagen, påstår den principale påstand afvist, den subsidiære påstand delvis afvist og frifindelse for den subsidiære påstand som helhed.

4 Da den principale og de subsidiære påstande støttes på samme retsgrundlag, vil sagens realitet først være at prøve.

5 Med henblik herpå skal det for det første undersøges, om der er årsagssammenhæng mellem det påståede tab og Kommissionens adfærd;

det bebrejdes Kommissionen, at den ikke har udøvet sine beføjelser efter artikel 7 i forordning nr. 425/77 på den af sagsøger ønskede måde;

især princippet om beskyttelse af den berettigede forventning burde ifølge sagsøger have foranlediget Kommissionen til i en overgangsperiode at foreskrive undtagelser fra den nye ordning i de tilfælde, hvor importører, der allerede havde forpligtet sig til indførsler, måtte blive overrasket af en uforudseelig ændring af ordningen.

6 Selv om artikel 7 i forordning nr. 425/77 ikke udtrykkeligt angår de vanskeligheder, der kan opstå ved anvendelsen af den nye ordning, men snarere de administrative vanskeligheder, som dens gennemførelse kan give myndighederne, er artiklen dog så vidt formuleret, at Kommissionen i givet fald kan træffe foranstaltninger til beskyttelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning, for så vidt som den gennemførte ændring kan skade denne;

en sådan beskyttelse er især påkrævet i de tilfælde, hvor erhvervskredse allerede under den tidligere gældende ordning har meddelt myndighederne, at de vil gennemføre betemte forretninger i en periode, der overskrider tidspunktet for indførelsen af den nye ordning, og som de i givet fald ved sikkerhedsstillelse uigenkaldeligt er forpligtet til at gennemføre;

Kommissionen havde imidlertid allerede truffet overgangsforanstaltninger i så henseende i sin forordning nr. 3117/76 af 21. december 1976 om ændring og ophævelse af de ordninger om kobling, der som beskyttelses-

foranstaltninger er indført i oksekødsektoren ved forordning (EØF) nr. 76/76 og (EØF) nr. 223/76 (EFT L 352, s. 14), der med klare ord meddelte, at den på det dagældende tidspunkt gældende ordning ville blive ændret den 1. april 1977;

artikel 5 i denne forordning bestemmer nemlig, at »forordning (EØF) nr. 76/76 og (EØF) nr. 223/76 ophæves med virkning fra den 1. april 1977. De finder dog fortsat anvendelse i forbindelse med transaktioner, der følger af bud på interventionskød, som indgives indtil den 3. mandag i marts 1977«;

ved i EFT L 352, s. 14 af 22. december 1976 at offentliggøre såvel denne meddelelse til de berørte erhvervskredse som meddelelsen om, at den tidligere ordning fortsat ville gælde for alle, der inden en bestemt dato havde tilkendegivet deres hensigt om at benytte sig heraf for de løbende forretninger, havde Kommissionen altså allerede truffet overgangsforanstaltninger, således at den ikke behøvede at tage hensyn hertil i medfør af ovennævnte artikel 7 i forordning nr. 425/77.

7 I øvrigt kunne Kommissionen gå ud fra, at opdelingen af den tidligere position 16.02 B III b) 1 i to nye positioner og det forhold, at produkter henhørende under den første af disse positioner blev underkastet afgiftsordningen, ikke kunne påvirke de pågældende erhvervskredses berettigede forventning;

disse ændringer var nemlig allerede blevet varslet i de tidligere bestemmelser om beskyttelsesforanstaltninger inden for den pågældende sektor;

som eksempler herpå er det tilstrækkeligt at anføre Kommissionens forordning nr. 610/75 af 7. marts 1975 om beskyttelsesforanstaltninger for visse produkter inden for oksekødsektoren henhørende under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif (EFT L 63, s. 37), Kommissionens forordning nr. 76/76 af 16. januar 1976 om indførelse som beskyttelsesforanstaltning af en ordning med kobling af indførsel af varer henhørende under oksekødsektoren med salg af oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med (EFT L 10, s. 21), Kommissionens forordning nr. 223/76 af 30. januar 1976 om indførelse — som beskyttelsesforanstaltning — af en ordning med kobling af indførsel af varer henhørende under oksekødsektoren med salg af konserves af oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med (EFT L 26, s. 59), og den allerede nævnte forordning nr. 3117/76;

i den tredje betragtning i forordning nr. 610/75, som forordning nr. 76/76 i sin tiende betragtning henviser til, blev der konstateret en stigning i nye indførsler, for så vidt angår visse produkter henhørende under position 16.02 B III b) 1, som ikke var omfattet af allerede trufne beskyttelsesforanstaltninger, men som erstattede produkter, for hvilke der ikke på det pågældende tidspunkt udstedtes importlicenser eller forudfastsættelsesattester;

i alle de anførte forordninger er de produkter, der henhørte under den nævnte position, principielt blevet undergivet de beskyttelsesforanstaltninger, som de indførte;

disse forordninger har imidlertid samtidig undtaget bestemte produkter fra anvendelsen af disse foranstaltninger, nemlig de produkter der i artikel 1 i forordning nr. 610/75 defineres som »tilberedte produkter og konserves af kød eller slagteaffald af hornkvæg, i hermetisk lukkede beholdere, og hvis vægt er mindre end eller lig med 3 kg netto«;

artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 76/76 udvidede denne undtagelse og definerede den nærmere, og denne definition blev med væsentligt samme inhold gentaget i forordning nr. 3117/76;

selv om disse undtagelser er bortfaldet som følge af ændringen af den pågældende position, medfører den i artikel 9, stk. 1, litra j), i Kommissionens forordning nr. 586/77 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne for importafgifter for oksekød ... (EFT L 75, s. 10) indeholdte præcisering, at de produkter, der tidligere var omfattet af disse undtagelser, er undtaget fra anvendelsen af den nye position.

8 Sagsøger har desuden påberåbt sig en bindende toldtariferings-udtalelse af 1975 fra den efter tysk ret kompetente tyske myndighed, hvorefter den pågældende vare henhørte under den tidligere position 16.02 B III b) 1, og har anført, at firmaet stolede på denne officielle konstatering;

sagsøger har faktisk under anvendelse af denne toldtariferingsudtalelse den 25. marts 1974 i Passau indført et parti sursteg på cirka 10 000 kg, uden at den ordning om beskyttelsesforanstaltninger, der på denne dato stadig var i kraft, blev anvendt på sagsøger.

9 Det fremgår imidlertid af sagsøgers forklaringer under den mundtlige forhandling, at sagsøger kun fik toldmyndighedens tilladelse til at bringe varen i fri omsætning i kraft af en ændring af den pågældende toldtariferingsudtalelse af 13. oktober 1977, hvorefter varen omfattedes af de i ovenfornævnte forordning nr. 76/76 angivne undtagelser;

det fremgår af disse forklaringer, at sagsøger allerede på tidspunktet for ændringen var klar over, at en eventuel indførsel af varen ville komme i modstrid med de dengang gældende beskyttelsesforanstaltninger og måtte anses som værende højst usikker;

under alle omstændigheder kan udstedelse af en sådan toldtariferingsudtalelse, der allerede efter sit indhold kun kan vedrøre den på det pågældende tidspunkt gældende ret, og som ikke kan sikre adressaten nogen beskyttelse mod ændringer i denne, ikke ligestilles med udstedelse af licenser, erklæringer og andre dokumenter vedrørende bestemte forretninger, der er påtænkt for et bestemt tidsrum og for bestemte mængder;

disse sidstnævnte dokumenter kan pådrage Fællesskabets myndigheder ansvar, men derimod kan en generelt formuleret og af praktiske grunde udstedt tariferingsudtalelse, dvs. uden forbindelse med bestemte forretninger, ikke forpligte disse myndigheder til ved efter deres opfattelse nødvendige tilpasninger af den pågældende ordning, at tage hensyn til de forventninger, som et sådant dokument har kunnet fremkalde;

10 Det følger af det anførte, at Kommissionen med rette kunne gå ud fra, at der ikke, da artikel 5 i forordning nr. 3117/76 allerede var udstedt, var anledning til ved ikrafttrædelsen af forordning nr. 425/77 at vedtage supplerende overgangsforanstaltninger efter artikel 7 i forordning nr. 425/77 for at beskytte den berettigede forventning hos de pågældende erhvervskredse;

Kommissionens adfærd kan således ikke anses for at have påført sagsøger det påståede tab.

11 Sagsøger beskylder endvidere Kommissionen for at have handlet ulovligt og for ikke at have overholdt sine forpligtelser, i det omfang, a) opkrævning af importafgifter og et tilsvarende monetært udligningsbeløb for tilberedte, ikke-kogte varer af kød af hornkvæg strider mod den ved Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel (GATT) konsoliderede toldsats på 26 %, og b) importafgiften og det monetære udligningsbeløb er så høje, at de overtræder principperne i traktatens artikler 39 og 110, samt princippet om forholdet mellem mål og midler og princippet om ikke-forskelsbehandling;

ifølge sagsøger har Kommissionen herved klart overtrådt en række af fællesskabsrettens højeste retsregler.

12 Sagsøgte finder, at den ikke er rette adressat for denne beskyldning, da de påståede overtrædelser skyldes forordning nr. 425/77, der er en retsakt fra Rådet, og således hidrører fra en anden fællesskabsinstitution;

for så vidt angår den påståede overtrædelse af GATT, har sagsøger i øvrigt ikke nærmere kunnet angive, hvilken regel i denne overenskomst der, i det

foreliggende tilfælde, er blevet overtrådt, men har alene påberåbt sig forhandlingerne vedrørende konsolideringen af position 16.02 B III b) 1, som ifølge Kommissionen kun vedrørte oksekødkonserves, især af typen »corned beef«, samt tilberedte varer af kød af hornkvæg, hvori kødet under fremstillings- og konserveringsprocessen var blevet kogt, idet disse er de eneste produkter henhørende under positionen, der under konsolideringsperioden blev importeret i større mængder;

den først vedtagne udvidede anvendelse af den bundne sats på formelt alle produkter henhørende under den pågældende position var en ensidig indrømmelse fra Fællesskabet, som gradvis er blevet trukket tilbagte efter udstedelsen af forordning nr. 610/75;

13 for så vidt angår importafgifternes påståede overdrevne størrelse, er referencepunktet den basisimportafgift for hornkvæg, der fastlægges på grundlag af forskellen mellem orienteringsprisen og tilbudsprisen franko grænse;

ifølge artikel 12 i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 425/77, kan importafgiften faktisk andrage 114 %, hvis markedsprisen er lavere end 90 % af orienteringsprisen.

14 Sagsøger har ikke i retlig henseende i tilstrækkeligt omfang gendrevet det af sagsøgte fremførte.

15 Sagsøgte vil således være at frifinde i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om alle påstandene kan fremmes i realiteten.

Vedrørende sagsomkostningerne

16 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, som har tabt sagen, dømt til at opholde omkostningerne;

sagsøger har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN:

1. Sagsøgte frifindes.

2. Sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

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

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

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

Høje Ret.

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

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

1 — Oversat fra fransk.