RETTENS DOM (Femte Afdeling)

11. juli 1997 *

I sag T-267/94,

Oleifici Italiani SpA, Ostuni (Italien), ved advokaterne Piero A. M. Ferrari og Massimo Merola, Rom, og advokat Antonio Tizzano, Napoli, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om erstatning for det tab, som sagsøgeren påstår at have lidt som følge af manglen på overgangsforanstaltninger i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1429/92 af 26. maj 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 2568/91 om kendetegnene for olivenolie og olivenpresserester og de i den forbindelse anvendte metoder (EFT L 150, s. 17),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 4. februar 1997,

afsagt følgende

Dom

De relevante forordninger

1 Ved forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 (EFT 1965-1966, s. 193, herefter »forordning nr. 136/66«), som er blevet ændret flere gange siden, oprettede Rådet en fælles markedsordning for fedtstoffer. I forordningens artikel 35a, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1915/87 af 2. juli 1987 (EFT L 1983, s. 7, herefter »forordning nr. 1915/87«), er det bestemt, at de i artikel 1 omhandlede produkter, herunder olier, kun kan bringes i handel i Fællesskabet på visse betingelser.

2 Kommissionens forordning (EØF) nr. 2568/91 af 11. juli 1991 om kendetegnene for olivenolie og olie af olivenpresserester og de i den forbindelse anvendte metoder (EFT L 248, s, 1, herefter »forordning nr. 2568/91«) indeholder i artikel 1, stk. 2, en angivelse af de kendetegn, som bomolie skal besidde. Uden for forordningens anvendelsesområde er udtrykkeligt holdt olivenolie, der er aftappet inden datoen for forordningens ikrafttræden, og som bringes i handelen inden den 31. oktober 1992.

3 Den i sagen anfægtede forordning er Kommissionens forordning (EØF) nr. 1429/92 af 26. maj 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 2568/91 om kendetegnene for olivenolie og olivenpresserester og de i den forbindelse anvendte metoder (EFT L 150, s. 17, herefter »forordning nr. 1429/92«), der trådte i kraft den 5. juni 1992. Kommissionen ændrede ved denne retsakt bilagene til forordning nr. 2568/91, der fastlægger de kendetegn, som de forskellige slags olivenolie skal besidde, og navnlig højesteindholdet af transisomerer. Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1429/92 har olier med et indhold af transisomerer herover ikke mere kunnet bringes på markedet i Fællesskabet. Imidlertid indførte Kommissionen »for ikke at påføre handelen skade« en adgang til i en begrænset periode at afsætte olie aftappet før denne forordnings ikrafttræden (anden betragtning til forordning nr. 1429/92). Den bestemte derfor, at olivenolier, der var aftappet før forordningens ikrafttræden, dvs. den 5. juni 1992, og som var bragt i handelen senest den 31. oktober 1992, ikke var omfattet af forordningens anvendelsesområde (artikel 2, andet afsnit, i forordning nr. 1429/92).

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

4 Det sagsøgende selskab indførte i juli 1991 6 500 tons bomolie fra Tunesien. For at man kunne få fordel af proceduren for aktiv forædling, blev olien fra den 29. oktober 1991 i flere omgange indført med midlertidig toldfritagelse med henblik på raffinering af den. Da det var umuligt at sælge den hurtigt, blev en vis mængde uaftappet olivenolie lagt på toldoplag fra den 1. april 1992. 920 tons blev derefter genudført til tredjelande.

5 Da forordning nr. 1429/92 trådte i kraft, kunne den olie, der befandt sig på toldoplag, ikke længere som sådan afsættes på fællesmarkedet, da den ikke længere var i overensstemmelse med de nye kriterier, der var blevet indført ved forordning nr. 1429/92.

6 Ved skrivelse af 21. december 1993 anmodede det sagsøgende selskab sagsøgte om for selskabets vedkommende at vedtage en afgørelse om erstatning for den skade, der var forvoldt selskabet ved forordning nr. 1429/92. Selskabet meddelte også Kommissionen, at det agtede at rejse passivitetssøgsmål, såfremt en løsning ikke kunne findes.

7 Sagsøgte udarbejdede derefter et forslag til forordning om ændring med tilbagevirkende gyldighed af forordning nr. 1429/92, således at forordningen derefter ikke fandt anvendelse på de partier olivenolie, der var indført efter reglerne om midlertidig toldfritagelse, såfremt toldbehandlingen af dem var endeligt afsluttet inden den 31. december 1994.

8 Ved skrivelse af 20. januar 1994 meddelte det sagsøgende selskab sagsøgte, at det ikke ville anlægge sag, såfremt de påtænkte foranstaltninger kunne træde i kraft i rimelig god tid.

9 Den 29. april 1994 var forslaget til forordning endnu ikke blevet optaget på forvaltningskomitéens dagsorden. Ved skrivelse af samme dato opfordrede det sagsøgende selskab i medfør af EF-traktatens artikel 175 formeligt sagsøgte til at træffe foranstaltninger for at erstatte selskabet det tab, det havde lidt som følge af vedtagelsen af forordning nr. 1429/92.

10 Ved skrivelse af 5. maj 1994 meddelte sagsøgte det sagsøgende selskab, at institutionen ikke kunne påtage sig noget ansvar for de påståede tab, og at afsætningen af den pågældende olie skulle ske i overensstemmelse med de gældende regler.

11 Det sagsøgende selskab har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret den 18. juli 1994.

12 Ved skrivelse af 13. februar 1995 meddelte sagsøgte det italienske Finansministerium, at det var de nationale myndigheder, der havde kompetencen til eventuelt at give tilladelse til salget af den omhandlede olie.

13 Efter at de italienske myndigheder havde givet en sådan tilladelse, udførte det sagsøgende selskab i løbet af 1995 og 1996 størstedelen af den olivenolie, der lå på toldoplag, til tredjelande.

14 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og at træffe foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i medfør af procesreglementets artikel 64, idet den har anmodet parterne om inden datoen for det fastsatte retsmøde skriftligt at besvare visse spørgsmål.

15 Repræsentanter for parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 4. februar 1997.

Parternes påstande

16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås i medfør af traktatens artikel 175, at sagsøgte har gjort sig skyldig i en retsstridig undladelse ved ikke for det sagsøgende selskab at udstede de særlige retsakter, hvormed den skade, dette selskab har lidt som følge af forordning nr. 1429/92, kan afhjælpes.

— Sagsøgte tilpligtes i medfør af traktatens artikel 178 og 215 at erstatte det tab, sagsøgeren har lidt som følge af undladelsen af i forordning nr. 1429/92 at indføre en overgangsordning for uaftappet olivenolie, der er lagt på toldoplag, hvilket tab fastsættes til 18 473 mio. LIT, svarende til indkøbsprisen for den i sagen omhandlede olivenolie med tillæg af renter samt oplagrings-, forsikrings- og raffineringsomkostninger (16 083 mio. LIT), samt tabt fortjeneste som følge af, at varerne ikke har kunnet afsættes (2 359 mio. LIT).

— Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

17 Sagsøgeren har ved skrivelse af 16. september 1996 nedsat erstatningskravet til 7 345 mio. LIT, der svarer til oplagringsomkostninger med tillæg af renter samt omkostninger i forbindelse med sikkerhedsstillelse.

18 Det sagsøgende selskab har i retsmødet frafaldet påstanden om retsstridig passivitet.

19 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse for sagsøgerens påstande i henhold til traktatens artikel 178 og 215.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Erstatningssøgsmålet

20 Det bemærkes indledningsvis, at efter fast retspraksis forudsætter ansvar for Fællesskabet, at sagsøgeren beviser, at den adfærd, der lægges den berørte institution til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det påståede tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 80, af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44, og af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 30).

21 Såfremt den kritiserede adfærd består i en fællesskabsinstitutions undladelse, kan denne kun begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt den pågældende institution ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle (jf. f.eks. Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 58).

22 Når der er tale om generelle retsakter, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar, såfremt der foreligger en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Hvis institutionen har udstedt retsakten under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse,

kræves det desuden — for at Fællesskabet kan ifalde erstatningsansvar — at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, dvs. at den er åbenbar og grov (jf. Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org. ref.: Rec. s. 975, præmis 11, af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 6, af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 12, og Rettens dom af 6.7.1995, sag T-572/93, Odigitria mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2025, præmis 34, samt ovennævnte dom Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 81).

23 Retten skal først undersøge, om det sagsøgende selskab har påvist en retsstridig adfærd fra sagsøgtes side.

Den påståede retsstridige adfærd

24 Det sagsøgende selskab har for det første stillet sig tvivlende med hensyn til, om forordning nr. 1429/92 kan anses for en generel retsakt, der bygger på et økonomisk-politisk valg, men har imidlertid gjort gældende, at de kriterier, som er fastlagt i Fællesskabets retsinstansers praksis vedrørende ansvar for Fællesskabet i forbindelse med en generel retsakt, under alle omstændigheder er opfyldt i det foreliggende tilfælde (jf. ovenfor, præmis 22).

25 Sagsøgte har, ved at undlade indsættelse i den anfægtede forordning af bestemmelser om en overgangsperiode for uaftappet olivenolie på toldoplag, tilsidesat forbuddet mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder.

1. Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

26 Det sagsøgende selskab har gjort gældende, at sagsøgte har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning af to grunde. For det første er forordning nr. 1429/92, som indeholder regler om overgangsperioden, hjemlet ved artikel 35a i Rådets forordning nr. 136/66, der blev indført ved Rådets forordning nr. 1915/87 (jf. præmis 1). Forordning nr. 1915/87 trådte imidlertid i kraft fire måneder efter dens vedtagelse. Desuden indeholdt de andre kommissionsforordninger, hvori der udtrykkelig henvises til nævnte artikel 35a, også overgangsbestemmelser for de forskellige typer olivenolie efter mønsteret i forordning nr. 1915/87 med undtagelse af de forordninger, der vedrører detailhandelen, som f.eks. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1860/88 af 30. juni 1988 om fastsættelse af særlige handelsnormer for olivenolie og om ændring af forordning (EØF) nr. 938/88 om særlige bestemmelser for afsætning af olivenolie med indhold af uønskede stoffer (EFT L 166, s. 16). Forordning nr. 1429/92 adskiller sig således, for så vidt som den ikke indeholder regler om en overgangsordning for uaftappet olie, fra de andre nævnte forordninger og udgør derfor en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

27 For det andet fremgår det af praksis ved Fællesskabets retsinstanser, at det efter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er påkrævet at undgå, at erhvervsdrivende, der har foretaget store investeringer og endeligt over for det offentlige har forpligtet sig til at gennemføre bestemte transaktioner, udsættes for, at deres økonomiske interesser krænkes ved ikrafttrædelsen af regler, hvis vedtagelse ikke kunne forudses. I sådanne tilfælde er de pågældende institutioner derfor forpligtet til at vedtage en overgangsordning af hensyn til disse erhvervsdrivendes interesser, medmindre vedtagelsen af en sådan ordning er udelukket af tvingende grunde (Domstolens dom af 27.4.1978, sag 90/77, Stimming mod Kommissionen, Sml. s. 995, præmis 6, af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, præmis 20, og af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 21). I det foreliggende tilfælde foretog det sagsøgende selskab ikke blot en investering for at indkøbe og raffinere olien, det forpligtede sig også uigenkaldeligt over for det offentlige ved at acceptere forskellige krav i forbindelse med fortoldningen. Sagsøgte har imidlertid ikke påberåbt sig en overordnet offentlig interesse, som kunne hindre

vedtagelse af en overgangsordning. Rent faktisk har sagsøgte ikke noget grundlag for at hævde, at en overgangsordning var udelukket for at hindre svigagtigheder. Tilstedeværelsen af transisomerer betyder ikke nødvendigvis, at der er tale om ulovlige transaktioner, den kan også være et resultat af lovlige raffineringsprocesser. Desuden var den i sagen omhandlede olie hele tiden efter indførslen under toldvæsenets kontrol.

28 Sagsøgte har fremhævet den væsentlige forskel mellem forordning nr. 1915/87 og forordning nr. 1429/92. For den førstnævnte forordning ændrede grundforordning nr. 136/66, bl.a. ved indførelsen af artikel 35a. Forordning nr. 1429/92 indeholder derimod kun bestemmelser til gennemførelse af grundforordningen. Forordning nr. 2568/91, der var gældende, da det sagsøgende selskab indførte olien, indeholdt lige så lidt som forordning nr. 1429/92 en overgangsordning for uaftappet olie.

29 Sagsøgte gør desuden gældende, at det sagsøgende selskab fra juli 1991 var bekendt med, at Kommissionen agtede at vedtage forordning nr. 1429/92, som først trådte i kraft den 5. juni 1992.

30 Desuden ville indførelsen af en overgangsperiode for uaftappet olie have truet gennemførelsen af hovedformålet med forordning nr. 1429/92, dvs. beskyttelsen af oliens renhed. Muligheden for en vis tid efter forordning nr. 1429/92's ikrafttræden at sælge en uaftappet olie, der ikke opfyldte forordningens renhedskriterier, ville have øget den risiko for forfalskning, som netop skulle fjernes med forordningen.

31 I øvrigt trådte den toldnomenklatur, der var afpasset efter forordning nr. 1429/92, først i kraft den 19. februar 1993 for olie i transit til tredjelande, således at forordning nr. 1429/92 først havde kunnet finde anvendelse fra denne dato, og det

sagsøgende selskab kunne derfor helt frit genudføre den i sagen omhandlede olie under betegnelsen raffineret olivenolie indtil da.

Rettens bemærkninger

32 Selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. bl.a. Domstolens dom af 21.5.1987, forenede sager 133/85-136/85, Rau m.fl., Sml. s. 2289, præmis 18, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 57). En erhvervsdrivende kan heller ikke gøre gældende, at han har en velerhvervet rettighed eller blot en berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger truffet af fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af deres skøn (Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 80).

33 Det må ud fra de hermed beskrevne principper undersøges, om det sagsøgende selskab i det foreliggende tilfælde kunne nære begrundede forhåbninger om, at der ville blive indført en overgangsperiode for uaftappet olie.

34 Det må først fastslås, at det sagsøgende selskab ikke kan støtte sit krav på, at forordning nr. 1915/87 indeholder en bestemmelse, hvorefter forordningen træder i kraft ca. fire måneder efter offentliggørelsen. For mens formålet med forordning nr. 1915/87 var at tilpasse betegnelserne og definitionerne for olivenolie for at lette afsætningen heraf, har forordning nr. 1429/92, som en foranstaltning til gennemførelse af grundforordningen, til formål at ændre kendetegnene for olivenolie for bedre at sikre renheden.

35 Fællesskabets lovgivende myndighed kan — inden for rammerne af sine vide skønsbeføjelser — ved fastlæggelsen af den fælles landbrugspolitik retmæssigt give det formål, som består i bedre at sikre et bestemt produkts renhed, og dermed også uden udtrykkelig angivelse heraf, forbrugerbeskyttelsen, forrangen for det formål, der eventuelt lå bag en tidligere forordning, og som var at lette afsætningen af dette produkt.

36 Den anfægtede forordning må hvad en eventuel overgangsperiode angår bedømmes ved en sammenligning med forordning nr. 2568/91, som den ændrer, og som derfor har den samme juridiske karakter som ændringsforordningen. Sidstnævnte forordning indeholdt i lighed med forordning nr. 1429/92 kun regler om en overgangsperiode for aftappet olivenolie.

37 Desuden kunne det sagsøgende selskab som en fagkyndig virksomhed i sektoren ikke være ubekendt med, at forordning nr. 1429/92 sandsynligvis ville blive vedtaget efter datoen for indførslen af den omhandlede olie, og at indførslen tidsmæssigt ville ligge i perioden inden denne forordnings ikrafttræden. I øvrigt har selskabet i retsmødet erkendt at være klar over, at de tekniske bestemmelser i forordning nr. 1429/92 var resultatet af tidligere internationale forhandlinger og var blevet vedtaget af Det Internationale Olivenråd (COI), før sagsøgte tog dem i brug.

38 For det andet må det fastslås, at den af det sagsøgende selskab påberåbte retspraksis konkret er helt irrelevant. Selskabet har for det første påberåbt sig Domstolens dom af 26. juni 1990 (sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477), hvori Domstolen fastslog, at den pågældende institution havde tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet den havde truffet en beskyttelsesforanstaltning uden overhovedet under henvisning til overordnede offentlige interesser at tage hensyn til situationen for de erhvervsdrivende, herunder Sofrimport, hvis varer var undervejs til Fællesskabet, skønt den ifølge en særlig bestemmelse var forpligtet hertil. Heroverfor står, at de i det foreliggende tilfælde relevante forordninger ikke indeholder nogen særlig bestemmelse, i henhold til hvilken sagsøgte skulle tage hensyn til den særlige situation for erhvervsdrivende, der på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 1429/92 havde uaftappet olivenolie på toldoplag.

39 Det sagsøgende selskab har desuden påberåbt sig Domstolens dom af 14. maj 1975 (sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, præmis 28-44) og den i præmis 27 nævnte dom i Tomadini-sagen. I dommen i sagen CNTA mod Kommissionen fastslog Domstolen, at CNTA, der havde fået udstedt eksportlicenser med forudfastsættelse af eksportrestitutionsbeløbet, retmæssigt kunne nære tiltro til, at der for de eksportforretninger, som selskabet bindende havde forpligtet sig til, ikke ville blive indført nogen uventet ændring, som ville påføre det uundgåelige tab. I Tomadini-dommen fastlagde Domstolen indholdet af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i tilfælde, hvor der foreligger en særlig ordning, der gør det muligt for de erhvervsdrivende ved endeligt indgåede forretninger at sikre sig mod virkningerne af ændrede gennemførelsesbestemmelser for en fælles ordning. I et sådant tilfælde forbyder dette princip fællesskabsinstitutionerne at ændre den pågældende lovgivning uden at vedtage overgangsregler, medmindre overordnede offentlige interesser er til hinder herfor.

40 Det sagsøgende selskab kan ikke i det foreliggende tilfælde henvise til bindende indgåede forretninger, idet henlæggelse på toldoplag af et produkt kun er en etape forud for dets afsætning. Ingen er forpligtet til at lade en vare forblive på toldoplag efter én gang at have placeret den dér, og det kan derfor ikke anerkendes, at der med henlæggelsen på toldoplag, som hævdet af sagsøgeren, er tale om en »endeligt indgået forretning«.

41 Det sagsøgende selskab har ikke påvist omstændigheder, hvoraf det følger, at der har bestået en berettiget forventning, og anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af en sådan forventning skal derfor forkastes.

2. Tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

Parternes argumenter

42 Det sagsøgende selskab har gjort gældende, at sagsøgte ved at indføre en overgangsperiode for aftappet, men ikke for uaftappet olivenolie uden objektiv begrundelse har stillet indehaverne af uaftappet olie ringere end indehaverne af aftappet olie. Det formål at forhindre ulovligheder kan under alle omstændigheder ikke begrunde denne forskellige behandling.

43 Desuden har sagsøgte gjort sig skyldig i en ugrundet forskelsbehandling ved at stille indehaverne af uaftappet olivenolie, der er i fri omsætning, og indehaverne af samme slags olie, som har lagt denne på toldoplag, på samme måde. Ifølge det sagsøgende selskab kan der nemlig ikke for den sidstnævnte olie blive tale om ulovligheder, idet denne olie er under toldvæsenets kontrol.

44 Efter sagsøgtes opfattelse er en forskellig behandling af henholdsvis aftappet og uaftappet olivenolie objektivt begrundet i formålet med forordning nr. 1429/92, som er at sikre olivenoliens renhed. For når olien har et højt indhold af transisomerer, kan den lettere blandes med olie af ringere kvalitet. Sagsøgte har i en besvarelse af det skriftlige spørgsmål, Retten har stillet den 15. januar 1997, samt i retsmødet begrundet denne forskellige behandling med, at aftappet olie ikke kan forfalskes så let som uaftappet olie. Såfremt sagsøgte havde vedtaget en bestemmelse om adgang til at afsætte uaftappet olie i en overgangsperiode, ville der i længere tid have bestået en risiko for forfalskning af denne olie. Således forholder det sig ikke med aftappet olie, for aftapningen forhindrer enhver ulovlig ændring af kvaliteten.

Rettens bemærkninger

45 Ifølge fast retspraksis er forbuddet mod forskelsbehandling et af fællesskabsrettens grundlæggende principper (jf. nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 67; Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod EF, Sml. II, s. 1707, præmis 46). Dette princip kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet.

46 Det skal i øvrigt påpeges, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 40-43 (ovennævnte dom af 5.10.1994, i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 42, og Rettens dom af 13.7.1995, forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93, O'Dwyer m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2071, præmis 107 og 113). Det følger heraf, at en foranstaltning på området kun vil kunne kendes ulovlig, såfremt den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger (nævnte dom i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, præmis 107).

47 Den anfægtede forordning er jo et led i den fælles landbrugspolitik. Afgørelsen af, om der foreligger forskelsbehandling, må derfor ske på grundlag af en undersøgelse af, om forordningen behandler ensartede situationer forskelligt, og, i bekræftende fald, om dette er objektivt begrundet, idet der herved må tages hensyn til sagsøgtes vide skønsmæssige beføjelser med hensyn til den objektive begrundelse for en eventuel forskelsbehandling.

48 I den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, sondres der mellem uaftappet olivenolie og aftappet olivenolie, idet der kun for sidstnævnte olie fastsættes en overgangsperiode. Som det fremgår af betragtningerne til forordningen, er dennes formål først og fremmest at sikre olivenoliens renhed. Det fremgår imidlertid af sagen, at olien, såfremt den er blevet stærkt opvarmet, har et højt indhold af transisomerer, hvilket gør det muligt at blande den med andre olier af ringere kvalitet. Denne forfalskningsrisiko, der i princippet ikke består for aftappet olie som følge af aftapningen, kan ikke udelukkes for uaftappet olivenolie, heller ikke selv om denne befinder sig på toldoplag.

49 Sagsøgte skulle kun have indsat en undtagelsesbestemmelse i den anfægtede forordning, såfremt en anbringelse på toldoplag i medlemsstaterne gav sikkerhed for, at det var umuligt at forfalske de således oplagrede, uaftappede produkter. I betragtning af sagsøgtes vide skønsbeføjelser bestod der kun en pligt for sagsøgte til at indføre en sådan undtagelsesbestemmelse, såfremt det blev godtgjort, at det var umuligt at forfalske den uaftappede olie, der var lagt på toldoplag i en medlemsstat i Fællesskabet. Men fællesskabsbestemmelserne om toldoplag tager først og fremmest sigte på fortoldning og kan derfor ikke fuldstændigt udelukke muligheden for, at der begås ulovligheder eller disponeres over varerne på en måde, som ikke har med fortoldningen at gøre.

50 Da det ikke har kunnet udelukkes, at der bestod en risiko for forfalskning af uaftappet olie, selv om denne var placeret på toldoplag, må det antages, at sagsøgte på grundlag af sine vide skønsbeføjelser på det landbrugspolitiske område har kunnet træffe foranstaltninger, hvorved oliens renhed bedre kunne sikres. Sagsøgte har med henblik herpå retmæssigt kunnet undlade at vedtage en bestemmelse om, at indehaverne af uaftappet olivenolie, der var anbragt på toldoplag, for at kunne sælge denne olie skulle råde over en ekstra frist.

51 Heraf følger, at anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling skal forkastes.

3. Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

52 Det sagsøgende selskab har under henvisning til Domstolens dom af 11. juli 1989 (sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21) gjort gældende, at sagsøgte ved ikke

at vedtage bestemmelser om en overgangsperiode for uaftappet olivenolie har skabt en hindring for handelen, som er uforholdsmæssig i forhold til det formål at sikre oliens renhed og samtidig tilføje handelen mindst mulig skade. Den olie, der var under toldvæsenets kontrol, kunne under alle omstændigheder ikke forfalskes, og nødvendigheden af at hindre ulovligheder har derfor ikke kunnet begrunde, at der ikke for dets vedkommende blev tale om en overgangsordning.

53 Sagsøgte har anført, at nødvendigheden af at hindre ulovligheder udelukkede enhver mulighed for at træffe overgangsforanstaltninger for uaftappet olie. I den foreliggende sag var det sagsøgende selskab ikke som sagsøgeren Schräder i nævnte dom af samme navn nødt til at bære økonomiske byrder.

Rettens bemærkninger

54 Ifølge Domstolens praksis er det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (Domstolens dom af 11.3.1987, forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1069, præmis 34, og af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42).

55 Som tidligere nævnt (præmis 46), vil en foranstaltning på landbrugsområdet kun kunne kendes ulovlig, såfremt den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger.

56 I det foreliggende tilfælde betyder det sagsøgende selskabs anbringende, at sagsøgte kritiseres for at have prioriteret det formål at sikre oliens renhed, der betones i anden betragtning til den anfægtede forordning, i forhold til det formål ikke at påføre handelen skade, som er nævnt i tredje betragtning til den anfægtede forordning.

57 Der skal i den forbindelse henvises til Domstolens praksis, hvorefter fællesskabsinstitutionerne ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det (Domstolens dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 10, og af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13).

58 Heraf følger, at sagsøgte i det foreliggende tilfælde har kunnet afveje de modstående interesser og give renhedsformålet, der navnlig tager sigte på forbrugerbeskyttelse, forrangen. Det sagsøgende selskab har ikke i den forbindelse godtgjort, at sagsøgtes argumentation har været åbenbart fejlagtig, eller at sagsøgte har overskredet grænserne for sit skøn på området. Det sagsøgende selskab har heller ikke godtgjort, at de foranstaltninger, sagsøgte traf, har udgjort en hindring for handelen eller i det mindste har stået i et misforhold til det tilstræbte formål.

59 Det skal tilføjes, at selv om Kommissionen ved udøvelsen af sine beføjelser skal overvåge, at de byrder, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger, hvad er nødvendigt for, at myndighederne kan nå de mål, der er sat, følger det dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes specielle situation (jf. Domstolens dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan, Sml. s. 1091, præmis 22, og Rettens dom af 15.12.1994, sag T-489/93, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 74).

60 Af det anførte følger i det hele, at det sagsøgende selskab ikke har godtgjort, at sagsøgte med vedtagelsen af forordning nr. 1429/92 har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

4. Tilsidesættelse af velerhvervede rettigheder

Parternes argumenter

61 Det sagsøgende selskab har anført, at det, da det anbragte den omhandlede olie på toldoplag, ansøgte om, at varen efter at have været omfattet af reglerne for indførsel måtte blive omfattet af ordningen for varer bestemt til udførsel. Dette skulle have medført, at det for så vidt angår varernes fortoldning blev lagt til grund, at varerne allerede formelt havde forladt Fællesskabets område. Selskabet ville også have fået ret til at udføre varen til tredjelande uden tilladelse efter de regler, der var gældende ved anbringelsen af olien på toldoplag. Sagsøgte har krænket denne ret ved at vedtage forordning nr. 1429/92 uden deri at indsætte passende overgangsregler.

62 At der består en velerhvervet ret for det sagsøgende selskab, kan også udledes af artikel 121, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1, herefter »forordning nr. 2913/92«), hvorefter de beskatningselementer skal lægges til grund, som gælder for indførselsvarerne på tidspunktet for antagelse af angivelsen om de pågældende varers indførsel under proceduren for aktiv forædling, idet der ses bort fra senere ændringer. Efter sagsøgerens opfattelse må dette kriterium, når det gælder for fastsættelse af toldskylden, også gælde for udøvelsen af retten til at udføre en vare, som denne toldskyld påhviler.

63 Ifølge sagsøgte har det sagsøgende selskab ikke erhvervet en ret til opretholdelse uden begrænsninger af de regler, der var gældende, da det lagde olien på toldoplag. Det bevarede retten til at udføre den under overholdelse af de nye regler. Ifølge retspraksis (Domstolens nævnte dom af 21.5.1987, Rau m.fl., præmis 18, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 119) kan ingen påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som den pågældende på et givet tidspunkt har haft. Endelig finder artikel 121, stk. 1, i forordning nr. 2913/92 ikke anvendelse, såfremt den vare, der skal genudføres, ikke opfylder de gældende regler.

Rettens bemærkninger

64 Ingen bestemmelse giver indehaveren af varer, der er lagt på toldoplag, en individuel ret til at afsætte disse varer i henhold til den lovgivning, der var gældende, da varerne blev lagt på toldoplag. Endvidere har ejerne af sådanne varer efter bestemmelsen i artikel 109 i forordning nr. 2913/92 — om adgangen til at underkaste indførselsvarer de sædvanlige behandlinger, som tjener til at sikre deres bevarelse eller til at forbedre deres udseende eller handelskvalitet eller til at forberede deres distribution eller videresalg — mulighed for at tilpasse varerne for at efterkomme eventuelle nye bestemmelser. De erhvervsdrivende kan følgelig ikke gøre krav på, at de bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for varernes henlæggelse på toldoplag, bevarer deres gyldighed.

65 Det sagsøgende selskab kan heller ikke påberåbe sig en velerhvervet rettighed på grundlag af artikel 121, stk. 1, i forordning nr. 2913/92. Det hedder i denne bestemmelse: »Når der opstår toldskyld, fastsættes denne på grundlag af de beskatningselementer, der gælder for indførselsvarerne på tidspunktet for en antagelse af angivelsen om de pågældende varers henførsel under proceduren for aktiv forædling, jf. dog artikel 122.«

66 For det første sker der ikke ved forordning nr. 1429/92 nogen som helst ændring af toldskylden efter fastsættelsen heraf i henhold til artikel 121, stk. 1, i forordning nr. 2913/92. For det andet kan det ikke af det sagsøgende selskabs ret til at få toldskylden fastsat efter nævnte artikel 121 udledes, at det har krav på, at reglerne om fastlæggelse af kendetegnene for den olivenolie, der er bragt i handelen, fortsat finder anvendelse. For det tredje er nævnte artikel 121 helt irrelevant i det foreliggende tilfælde, for så vidt som det sagsøgende selskab, allerede før varen var henlagt på toldoplag, havde forarbejdet den efter proceduren for aktiv forædling.

67 Af det anførte følger, at anbringendet om tilsidesættelse af velerhvervede rettigheder skal forkastes.

5. Rettens konklusion vedrørende kravet om, at der har foreligget en retsstridig adfærd

68 Af det anførte følger i det hele, at det sagsøgende selskab ikke har godtgjort, at sagsøgte har handlet retsstridigt. Det er følgelig ufornødent at undersøge, om den i sagen omtvistede akt er en generel retsakt, eller om de påståede overtrædelser har været tilstrækkeligt kvalificerede.

69 Selv om erstatningspåstanden allerede af denne grund ikke kan tages til følge, finder Retten det i betragtning af de specielle forhold i det foreliggende tilfælde hensigtsmæssigt at undersøge spørgsmålet om det tab, der påstås at være lidt.

Det påståede tab

Parternes argumenter

70 Det sagsøgende selskab har opgjort sit tab til 7 345 mio. LIT, hvilket beløb svarer til oplagringsomkostninger og rente heraf samt udgifter i forbindelse med sikkerhedsstillelse. Tabet var oprindeligt på 18 473 mio. LIT (jf. præmis 16 og 17), men er blevet nedbragt ved salget af den omhandlede olie under retssagen, efter at sagsøgte var ophørt med at modsætte sig, at det italienske toldvæsen gav tilladelse til salg af olien.

71 Sagsøgte har gjort gældende, at det sagsøgende selskab efter at have solgt olien i 1995 og 1996, hvor det havde fordel af de stigende olivenoliepriser på verdensmarkedet, ikke har lidt noget tab som følge af en eventuel standsning af olien på toldoplag, men tværtimod har haft en fortjeneste på 10 929 648 626 LIT. Og det tab, der muligvis er forvoldt ved forordningen, kan i hvert fald højst udgøre forskellen mellem prisen på den omhandlede olie på markedet i tredjelande umiddelbart før forordning nr. 1429/92's ikrafttræden og samme vares pris umiddelbart efter denne forordnings ikrafttræden. Det sagsøgende selskab har imidlertid slet ikke godtgjort, at der er tale om et sådant forskelsbeløb.

72 Det sagsøgende selskab har i retsmødet anført, at det, såfremt det havde kunnet geninvestere hele provenuet fra salget af de 4 788,809 tons olie, ville have opnået en fortjeneste, der var langt højere end den af sagsøgte nævnte.

Rettens bemærkninger

73 Det sagsøgende selskab bestrider ikke, at det faktisk solgte olivenolien i 1995 og 1996, eller at olivenolieprisen på verdensmarkedet steg i dette tidsrum, således at det kunne sælge olien til en højere pris end den, det ville have fået, hvis det havde solgt den i 1992, og dermed opnå en fortjeneste, som var højere end den erstatning, der endeligt blev fremsat krav om (jf. præmis 17). Det argument, at det sagsøgende selskab ville have opnået en meget højere fortjeneste, såfremt det tidligere havde kunnet geninvestere hele provenuet fra salget af den omhandlede olie, er uden betydning, for det har for det første ikke påstået sig tilkendt erstatning for lucrum cessans, og for det andet er tabet som følge af umuligheden af at kunne reinvestere provenuet fra salget på et tidligere tidspunkt ikke blot rent hypotetisk, men også ubestemt.

74 Heraf følger, at det tab, der kræves erstattet, reelt ikke foreligger.

75 Det sagsøgende selskab har således ikke bevist, at det har lidt et tab som påstået.

Konklusion

76 Da det sagsøgende selskab ikke har godtgjort, at der er handlet retsstridigt, eller at der som påstået foreligger et reelt tab, skal sagsøgte i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

77 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da det sagsøgende selskab har tabt sagen, og sagsøgte har nedlagt påstand om, at selskabet tilpligtes at betale sagens omkostninger, skal der afsiges dom i overensstemmelse hermed.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Det sagsøgende selskab betaler sagens omkostninger.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1997.

H. Jung

Justitssekretær

R. García-Valdecasas

Afdelingsformand