ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

11 juli 1997 *

In zaak T-267/94,

Oleifici Italiani SpA, vennootschap naar Italiaans recht, gevestigd te Ostuni (Italië), vertegenwoordigd door P. A. M. Ferrari en M. Merola, advocaten te Rome, en A. Tizzano, advocaat te Napels, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Lorang, advocaat aldaar, Rue Albert 1er 51,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. de March, juridisch adviseur, als gemachtigde, bijgestaan door A. Dal Ferro, advocaat te Vincenza, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een vordering tot vergoeding van de schade die verzoekster stelt te hebben geleden door het ontbreken van een overgangsmaatregel in verordening (EEG) nr. 1429/92 van de Commissie van 26 mei 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2568/91 inzake de kenmerken van olijfoliën en oliën uit afvallen van olijven en de desbetreffende analysemethoden (PB 1992, L 150, blz. 17),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, J. Azizi en M. Jaeger, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 4 februari 1997,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

1 Bij verordening nr. 136/66/EEG van 22 september 1966, die herhaaldelijk is gewijzigd, heeft de Raad een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten tot stand gebracht (PB 1966, 172, blz. 3025; hierna: „verordening nr. 136/66"). Artikel 35 bis van deze verordening, dat is ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 1915/87 van de Raad van 2 juli 1987 (PB 1987, L 183, blz. 7; hierna: „verordening nr. 1915/87"), bepaalt dat de in artikel 1 bedoelde producten, waaronder olie, alleen onder bepaalde voorwaarden in de Gemeenschap in de handel mogen worden gebracht.

2 Artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2568/91 van de Commissie van 11 juli 1991 inzake de kenmerken van olijfoliën en oliën uit afvallen van olijven en de desbetreffende analysemethoden (PB 1991, L 248, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2568/91"), bepaalt welke kenmerken bij de eerste persing verkregen olijfolie voor verlichting moet vertonen. Deze verordening sluit olijfolie die vóór de datum van inwerkingtreding ervan, te weten 6 september 1991, is verpakt en tot en met 31 oktober 1992 wordt verkocht, uitdrukkelijk van haar werkingssfeer uit.

3 De in geding zijnde verordening is verordening (EEG) nr. 1429/92 van de Commissie van 26 mei 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2568/91 inzake de kenmerken van olijfoliën en oliën uit afvallen van olijven en de desbetreffende analysemethoden (PB 1992, L 150, blz. 17; hierna: „verordening nr. 1429/92"), die op 5 juni 1992 in werking is getreden. Bij deze handeling heeft de Commissie wijzigingen aangebracht in de bijlagen bij verordening nr. 2568/91 waarin de kenmerken worden bepaald die de diverse categorieën van olijfolie moeten bezitten, inzonderheid het maximumpercentage trans-isomeren. Onmiddellijk vanaf de inwerkingtreding van verordening nr. 1429/92 mocht olie waarvan het percentage trans-isomeren deze maximumgrens overschreed, in de Gemeenschap niet meer worden verkocht. Teneinde „de handel niet te schaden" voorzag de Commissie evenwel in de mogelijkheid om gedurende een beperkte periode vóór de inwerkingtreding van deze verordening verpakte olie af te zetten (tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1429/92). Daarom sloot zij olijfolie die vóór de datum van inwerkingtreding van deze verordening, te weten 5 juni 1992, was verpakt en tot en met 31 oktober 1992 werd verkocht, uitdrukkelijk van de werkingssfeer ervan uit (artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 1429/92).

Aan het geschil ten grondslag liggende feiten en procesverloop

4 In juli 1991 voerde verzoekster 6 500 ton bij de eerste persing verkregen olijfolie voor verlichting in uit Tunesië. Teneinde gebruik te maken van de regeling actieve veredeling, plaatste zij deze olie vanaf 29 oktober 1991 in diverse partijen onder de regeling tijdelijke invoer om deze olie te raffineren. Daar zij het product niet op korte termijn kon verkopen, sloeg zij met ingang van 1 april 1992 een bepaald tonnage onverpakte geraffineerde olijfolie op in douane-entrepot. Vervolgens werd 920 ton opnieuw uitgevoerd naar derde landen.

5 Sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 1429/92 kon de in douane-entrepot opgeslagen olie niet meer — als zodanig — op de communautaire markt in de handel worden gebracht, omdat zij niet langer voldeed aan de bij verordening nr. 1429/92 ingevoerde nieuwe criteria.

6 Bij brief van 21 december 1993 verzocht verzoekster verweerster, te harer aanzien een besluit te nemen tot vergoeding van de schade die haar door verordening nr. 1429/92 zou zijn veroorzaakt. Zij deelde haar eveneens mee, dat zij voornemens was een beroep wegens nalaten in te stellen ingeval geen oplossing mocht worden gevonden.

7 Verweerster stelde vervolgens een ontwerpverordening op, die zij aan verzoekster ter kennis bracht. Deze ontwerpverordening had tot doel, verordening nr. 1429/92 met terugwerkende kracht te wijzigen, in dier voege dat zij niet van toepassing zou zijn op de hoeveelheden olijfolie die onder een opschortende douaneregeling waren geplaatst, op voorwaarde dat deze regeling vóór 31 december 1994 zou worden „beëindigd".

8 Bij brief van 20 januari 1994 deelde verzoekster verweerster mee, dat zij geen beroep zou instellen ingeval de beoogde maatregelen binnen een redelijke termijn in werking zouden treden.

9 Op 29 april 1994 was de ontwerpverordening nog steeds niet op de agenda van het Comité van beheer geplaatst. Bij brief van dezelfde dag nodigde verzoekster krachtens artikel 175 EG-Verdrag verweerster formeel uit, maatregelen te nemen tot vergoeding van de schade die zij zou hebben geleden ten gevolge van de vaststelling van verordening nr. 1429/92.

10 Bij brief van 5 mei 1994 liet verweerster verzoekster weten, dat zij „geen enkele aansprakelijkheid voor de gestelde verliezen op zich nam" en dat „de afzet van de betrokken olie moest plaatsvinden in overeenstemming met de bestaande regeling".

11 Op 18 juli 1994 legde verzoekster het inleidende verzoekschrift neer.

12 Bij brief van 13 februari 1995 deelde verweerster het Italiaanse Ministerie van Financiën mee, dat de nationale autoriteiten bevoegd waren om eventueel vergunning te verlenen voor de verkoop van de betrokken olijfolie.

13 Nadat de Italiaanse autoriteiten een dergelijke vergunning hadden verleend, voerde verzoekster in de loop van 1995 en 1996 het grootste deel van de in douane-entrepot opgeslagen olijfolie uit naar derde landen.

14 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en overeenkomstig artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering maatregelen tot organisatie van de procesgang te treffen; het heeft partijen verzocht vóór de datum van de terechtzitting schriftelijk enkele vragen te beantwoorden.

15 De vertegenwoordigers van partijen zijn in hun pleidooien en antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 4 februari 1997.

Conclusies van partijen

16 In haar verzoekschrift concludeert verzoekster, dat het het Gerecht behage:

— krachtens artikel 175 van het Verdrag vast te stellen, dat verweerster heeft nagelaten specifieke maatregelen te nemen tot vergoeding van de schade die verzoekster stelt te hebben geleden ten gevolge van verordening nr. 1429/92;

— verweerster krachtens de artikelen 178 en 215 van het Verdrag te veroordelen tot vergoeding van de schade die verzoekster heeft geleden doordat verordening nr. 1429/92 niet voorziet in een overgangsregeling voor in douane-entrepot opgeslagen onverpakte olijfolie, welke schade wordt geraamd op 18 473 miljoen LIT, hetgeen gelijk is aan de koopprijs van de betrokken olijfolie, vermeerderd met interesten en kosten van opslag, verzekering en raffinage (16 083 miljoen LIT), plus winstderving als gevolg van de onmogelijkheid om de olie door te verkopen (2 359 miljoen LIT);

— verweerster te verwijzen in de kosten.

17 Bij brief van 16 september 1996 heeft verzoekster haar vordering tot schadevergoeding verminderd tot 7 345 miljoen LIT, zijnde de door haar gemaakte kosten van opslag, de interesten over deze kosten en de kosten van zekerheidstelling.

18 Ter terechtzitting heeft verzoekster afstand gedaan van haar vordering wegens nalaten.

19 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het krachtens de artikelen 178 en 215 van het Verdrag ingestelde beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

Het beroep tot schadevergoeding

20 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak voor de aansprakelijkstelling van de Gemeenschap verzoekster de onrechtmatigheid van de aan de betrokken gemeenschapsinstelling verweten gedraging, het bestaan van schade en een oorzakelijk verband tussen die gedraging en de gestelde schade moet bewijzen (arrest Hof van 29 september 1982, zaak 26/81, Oleifici Mediterranei, Jurispr. 1982, blz. 3057, r. o. 16, en arresten Gerecht van 13 december 1995, gevoegde zaken T-481/93 en T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e. a., Jurispr. 1995, blz. II-2941, r. o. 80; 11 juli 1996, zaak T-175/94, International Procurement Services, Jurispr. 1996, blz. II-729, r. o. 44, en 16 oktober 1996, zaak T-336/94, Efisol, Jurispr. 1996, blz. II-1343, r. o. 30).

21 Indien de verweten gedraging uit een verzuim van een gemeenschapsinstelling bestaat, kan zij slechts tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap leiden, voor zover de betrokken instelling een uit een gemeenschapsbepaling voortvloeiende wettelijke verplichting tot handelen niet is nagekomen (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 15 september 1994, zaak C-146/91, KYDEP, Jurispr. 1994, blz. I-4199, r. o. 58).

22 Indien de verweten onrechtmatigheid een normatieve handeling betreft, is voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap vereist, dat een schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel wordt vastgesteld.

Indien ten slotte de instelling de normatieve handeling in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft vastgesteld, kan de Gemeenschap slechts aansprakelijk worden gesteld indien de schending gekwalificeerd is, dat wil zeggen indien het een klaarblijkelijke en ernstige schending is (zie arresten Hof van 2 december 1971, zaak 5/71, Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975, r. o. 11; 25 mei 1978, gevoegde zaken 83/76 en 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, HNL e. a., Jurispr. 1978, blz. 1209, r. o. 6; 19 mei 1992, gevoegde zaken C-104/89 en C-37/90, Mulder e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3061, r. o. 12, en arrest Gerecht van 6 juli 1995, zaak T-572/93, Odigitria, Jurispr. 1995, blz. II-2025, r. o. 34, en arrest Exporteurs in Levende Varkens, reeds aangehaald, r. o. 81).

23 Het Gerecht zal eerst onderzoeken, of verzoekster het bewijs van een onrechtmatige gedraging van verweerster heeft geleverd.

De gestelde onrechtmatige gedraging

24 Verzoekster betwijfelt om te beginnen, of verordening nr. 1429/92 kan worden gekwalificeerd als een normatieve handeling die een economische beleidskeuze impliceert, doch stelt dat in casu in elk geval is voldaan aan de door de gemeenschapsrechter in zijn rechtspraak ontwikkelde criteria met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de vaststelling van een normatieve handeling (zie hierboven, r. o. 22).

25 Doordat verweerster in de in geding zijnde verordening niet heeft voorzien in een overgangsperiode voor in douane-entrepot opgeslagen onverpakte olijfolie, heeft zij het non-discriminatie-, het evenredigheids- en het vertrouwensbeginsel, alsook het beginsel van eerbiediging van verkregen rechten geschonden.

1. Schending van het vertrouwensbeginsel

Argumenten van partijen

26 Verzoekster verwijt verweerster, dat zij om de volgende twee redenen het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. In de eerste plaats berust verordening nr. 1429/92, die niet in een overgangsperiode voorziet, op artikel 35 bis van verordening nr. 136/66 van de Raad, dat is ingevoegd bij verordening nr. 1915/87 van de Raad (zie r. o. 1). Verordening nr. 1915/87 is evenwel vier maanden na de vaststelling ervan in werking getreden. Zo bevatten ook de andere verordeningen van de Commissie die uitdrukkelijk op voornoemd artikel 35 bis zijn gebaseerd, overgangsbepalingen voor de diverse categorieën van olijfolie, in navolging van verordening nr. 1915/87, met uitzondering van de verordeningen die betrekking hebben op maatregelen betreffende de detailhandel, zoals verordening (EEG) nr. 1860/88 van de Commissie van 30 juni 1988 tot vaststelling van bijzondere afzetnormen in de sector olijfolie en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 983/88 houdende bijzondere bepalingen inzake de verkoop van olijfolie die ongewenste stoffen bevat (PB 1988, L 166, blz. 16). Voor zover zij niet in een overgangsregeling voor onverpakte olie voorziet, onderscheidt verordening nr. 1429/92 zich dus van de andere genoemde verordeningen en schendt zij derhalve het vertrouwensbeginsel.

27 In de tweede plaats dient volgens de communautaire rechtspraak ingevolge het vertrouwensbeginsel te worden voorkomen, dat handelaars die belangrijke investeringen hebben gedaan en zich jegens de overheid definitief ertoe hebben verbonden bepaalde transacties te verrichten, in hun economische belangen kunnen worden geschaad door de inwerkingtreding van regelingen waarvan niet voorzienbaar was dat zij zouden worden vastgesteld. Bijgevolg zijn de betrokken instellingen in deze gevallen verplicht een overgangsregeling vast te stellen om de belangen van deze handelaars te beschermen, tenzij een dwingend belang zich tegen de vaststelling van een dergelijke regeling verzet (arresten Hof van 27 april 1978, zaak 90/77, Stimming, Jurispr. 1978, blz. 995, r. o. 6; 16 mei 1979, zaak 84/78, Tomadini, Jurispr. 1979, blz. 1801, r. o. 20, en 11 juli 1991, zaak C-368/89, Crispoltoni, Jurispr. 1991, blz. I-3695, r. o. 21). In casu heeft verzoekster niet alleen investeringen gedaan om de olie te kopen en te raffineren, doch heeft zij zich ook onherroepelijk jegens de overheid verbonden door zich aan douaneverplichtingen te onderwerpen. Verweerster heeft evenwel geen enkel hoger openbaar belang aangevoerd

dat haar zou hebben belet in een overgangsregeling te voorzien. In feite kan zij niet beweren, dat een overgangsregeling was uitgesloten om redenen van fraudepreventie. De aanwezigheid van trans-isomeren duidt immers niet noodzakelijkerwijs op frauduleuze handelingen, maar kan ook het gevolg zijn van legale raffinage-activiteiten. Voorts is de in geding zijnde olie vanaf het tijdstip van invoer voortdurend door de douaneautoriteiten gecontroleerd.

28 Verweerster wijst op het fundamentele verschil tussen verordening nr. 1915/87 en verordening nr. 1429/92. Bij de eerste verordening is basisverordening nr. 136/66 gewijzigd, onder meer door invoeging van artikel 35 bis. Verordening nr. 1429/92 daarentegen bevat enkel maatregelen tot toepassing van de basisverordening. Net als in verordening nr. 1429/92 is in toepassingsverordening nr. 2568/91, die op het tijdstip van invoer van de olie door verzoekster van kracht was, evenmin een overgangsregeling vastgesteld voor onverpakte olie.

29 Voorts was het verzoekster — aldus verweerster — sinds juli 1991 bekend, dat de Commissie voornemens was verordening nr. 1429/92 vast te stellen, die eerst op 5 juni 1992 in werking is getreden.

30 Bovendien zou de invoering van een overgangsperiode voor onverpakte olie de voornaamste doelstelling van verordening nr. 1429/92, te weten de bescherming van de zuiverheid van de olie, in gevaar hebben gebracht. De mogelijkheid om gedurende een bepaalde periode na de inwerkingtreding van verordening nr. 1429/92 onverpakte olie in de handel te brengen, die niet aan de in de verordening vastgestelde zuiverheidskenmerken voldeed, zou het risico van versnijding, dat de verordening juist wilde verhinderen, hebben vergroot.

31 Daar overigens de aan verordening nr. 1429/92 aangepaste tariefnomenclatuur voor olie in transit naar derde landen eerst in werking is getreden op 19 februari 1993, was verordening nr. 1429/92 eerst vanaf deze datum van toepassing en stond het

verzoekster tot deze datum dus geheel vrij de betrokken olie weer uit te voeren onder de benaming geraffineerde olijfolie.

Beoordeling door het Gerecht

32 Ofschoon het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap is, mogen de marktdeelnemers toch niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie, die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, die juist voortdurend worden aangepast aan de wijzigingen van de economische situatie (zie onder meer arresten Hof van 21 mei 1987, gevoegde zaken 133/85-136/85, Rau e. a., Jurispr. 1987, blz. 2289, r. o. 18, en 5 oktober 1994, gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 57). Evenmin kan een handelaar zich beroepen op een verkregen recht of zelfs op een gewettigd vertrouwen in de handhaving van een bestaande situatie, die door besluiten van de instellingen in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kan worden gewijzigd (arrest Hof van 5 oktober 1994, zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 80).

33 Met inachtneming van de aldus geformuleerde beginselen moet worden onderzocht, of verzoekster in casu een gegronde verwachting kon hebben, dat een overgangsperiode voor onverpakte olijfolie zou worden ingevoerd.

34 In de eerste plaats kan verzoekster haar aanspraak niet baseren op het feit dat in verordening nr. 1915/87 een bepaling voorkomt, volgens welke de verordening ongeveer vier maanden na de bekendmaking ervan in werking treedt. Terwijl in verordening nr. 1915/87 de benamingen en definities van olijfolie werden aangepast om de afzet ervan te vergemakkelijken, worden in verordening nr. 1429/92 immers bij wege van maatregelen tot toepassing van de basisverordening de kenmerken van olijfolie gewijzigd om de zuiverheid ervan beter te waarborgen.

35 In het kader van de ruime discretionaire bevoegdheid waarover hij op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt (zie hierboven, r. o. 32), mag de gemeenschapswetgever aan de doelstelling om de zuiverheid van een bepaald product beter te waarborgen en, impliciet, de consumenten te beschermen, voorrang geven boven de, eventueel in een eerdere verordening nagestreefde, doelstelling van vergemakkelijking van de afzet van dit product.

36 Wat een eventuele overgangsperiode betreft, dient de in geding zijnde verordening te worden beoordeeld met inachtneming van verordening nr. 2568/91, waarbij deze verordening wordt gewijzigd en die dus hetzelfde rechtskarakter heeft. Evenals verordening nr. 1429/92 voorzag deze laatste verordening slechts voor verpakte olijfolie in een overgangsperiode.

37 Voorts kon verzoekster, die zich professioneel bezighoudt met de handel in olie, tussen de dag van invoer van de betrokken olie en de inwerkingtreding van verordening nr. 1429/92, niet onkundig ervan zijn geweest dat deze verordening vermoedelijk zou worden vastgesteld. Overigens heeft zij ter terechtzitting erkend, ervan op de hoogte te zijn geweest, dat over de in verordening nr. 1429/92 vervatte technische normen eerder op internationaal niveau door de Internationale Olijfolieraad (IOOC) onderhandelingen waren gevoerd en dat zij door de IOOC waren vastgesteld, alvorens zij door verweerster werden overgenomen.

38 In de tweede plaats is de door verzoekster aangehaalde rechtspraak in casu irrelevant. Zij beroept zich om te beginnen op het arrest van 26 juni 1990 (zaak C-152/88, Sofrimport, Jurispr. 1990, blz. I-2477), waarin het Hof heeft geoordeeld, dat de betrokken instelling het vertrouwensbeginsel had geschonden, op grond dat zij een vrijwaringsmaatregel had getroffen en daarbij, zonder daarvoor een dwingend algemeen belang aan te geven, geen rekening had gehouden met de situatie van marktdeelnemers als Sofrimport, wier goederen onderweg waren, terwijl zij daartoe op grond van een specifieke bepaling verplicht was. De in casu relevante regeling bevat evenwel geen enkele specifieke bepaling op grond waarvan verweerster verplicht zou zijn geweest, rekening te houden met de bijzondere situatie van marktdeelnemers die op het tijdstip van vaststelling van verordening nr. 1429/92 onverpakte olijfolie in douane-entrepot hadden opgeslagen.

39 Vervolgens beroept verzoekster zich op 's Hofs arresten van 14 mei 1975 (zaak 74/74, CNTA, Jurispr. 1975, blz. 533, r. o. 28-44), en Tomadini (reeds aangehaald, r. o. 20). In het arrest CNTA heeft het Hof verklaard, dat CNTA, die uitvoercertificaten met prefixatie van het bedrag van de restitutie bij uitvoer had gekregen, er terecht op mocht vertrouwen, dat met betrekking tot onherroepelijk aangegane transacties geen onvoorzienbare wijzigingen zouden optreden die haar op onvermijdelijke verliezen te staan zouden komen. In het arrest Tomadini heeft het Hof het vertrouwensbeginsel geëxpliciteerd in het geval waarin een bijzondere regeling bestaat die de marktdeelnemers in staat stelt, zich met betrekking tot definitief aangegane transacties in te dekken tegen de gevolgen van de wijzigingen van de toepassingsmodaliteiten van een gemeenschappelijke ordening. In een dergelijk geval is het de gemeenschapsinstellingen ingevolge dit beginsel verboden, die regeling te wijzigen zonder overgangsmaatregelen vast te stellen, tenzij een dwingend algemeen belang zich hiertegen verzet.

40 In casu kan verzoekster zich niet beroepen op onherroepelijk aangegane transacties, omdat het opslaan van een goed in douane-entrepot slechts een fase is die voorafgaat aan de afzet ervan. Aangezien niemand verplicht is een goed in douane-entrepot te houden dat hij eerder daarin heeft geplaatst, kan aan een dergelijke plaatsing niet het karakter van een „onherroepelijke verbintenis" worden toegekend, zoals verzoekster stelt.

41 Daar verzoekster niet het bewijs heeft geleverd van omstandigheden die een gewettigd vertrouwen konden wekken, moet de grief inzake schending van het vertrouwensbeginsel worden afgewezen.

2. Schending van het non-discriminatiebeginsel

Argumenten van partijen

42 Volgens verzoekster heeft verweerster, door wel voor verpakte olijfolie, doch niet voor onverpakte olijfolie in een overgangsperiode te voorzien, zonder objectieve rechtvaardiging de handelaars die in het bezit waren van onverpakte olie minder gunstig behandeld dan zij die in het bezit waren van verpakte olie. Hoe dan ook werd dit verschil in behandeling niet gerechtvaardigd door de doelstelling van fraudepreventie.

43 Bovendien heeft verweerster zich schuldig gemaakt aan ongerechtvaardigde discriminatie, door de handelaars die beschikten over onverpakte olijfolie die zich in het vrije verkeer bevond en zij die dergelijke olie in douane-entrepot hadden geplaatst, gelijk te behandelen. Met deze laatste olie, aldus verzoekster, kon immers niet worden gefraudeerd wegens de door de douaneautoriteiten verrichte controle.

44 Volgens verweerster was de verschillende behandeling van verpakte en onverpakte olijfolie objectief gerechtvaardigd door de doelstelling van verordening nr. 1429/92, te weten het waarborgen van de zuiverheid van de olijfolie. Door een sterke aanwezigheid van trans-isomeren is het immers gemakkelijker de olie met olie van inferieure kwaliteit te vermengen. In antwoord op de door het Gerecht op 15 januari 1997 gestelde schriftelijke vraag, alsmede ter terechtzitting heeft verweerster ter rechtvaardiging van dit verschil in behandeling aangevoerd, dat bij verpakte olie het risico van versnijding minder groot is dan bij onverpakte olie. Indien verweerster het mogelijk had gemaakt om gedurende een overgangsperiode onverpakte olie af te zetten, zou voor deze olie langere tijd het risico van versnijding hebben bestaan. Dit risico zou niet hebben bestaan voor verpakte olie, omdat de verpakking elke frauduleuze verandering belet.

Beoordeling door het Gerecht

45 Volgens vaste rechtspraak is het non-discriminatiebeginsel één van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht (arrest Duitsland/Raad, reeds aangehaald, r. o. 67; arrest Gerecht van 11 december 1996, zaak T-521/93, Atlanta e. a., Jurispr. 1996, blz. II-1707, r. o. 46). Dit beginsel vereist, dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is.

46 Voorts zij eraan herinnerd, dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 en 43 van het Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheid (arrest van 5 oktober 1994, Crispoltoni e. a., reeds aangehaald, r. o. 42; arrest Gerecht van 13 juli 1995, gevoegde zaken T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, O'Dwyer e. a., Jurispr. 1995, blz. II-2071, r. o. 107 en 113). Derhalve kan aan de rechtmatigheid van op dit gebied vastgestelde maatregelen slechts afbreuk worden gedaan, wanneer zij kennelijk ongeschikt zijn ter bereiking van het daarmee door de bevoegde instelling nagestreefde doel (arrest O'Dwyer, reeds aangehaald, r. o. 107).

47 De in geding zijnde verordening valt onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Teneinde vast te stellen, of er sprake is van discriminatie, moet derhalve worden onderzocht, of de verordening vergelijkbare situaties verschillend heeft behandeld en, in voorkomend geval, of het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is, daarbij rekening houdend met de ruime discretionaire bevoegdheid van verweerster wat de objectieve rechtvaardiging van een eventuele verschillende behandeling betreft.

48 Artikel 2, tweede alinea, van de in geding zijnde verordening maakt onderscheid tussen onverpakte en verpakte olijfolie, door enkel voor deze laatste in een overgangsperiode te voorzien. Het voornaamste doel van de in geding zijnde verordening is, blijkens de overwegingen van de considerans ervan, het waarborgen van de zuiverheid van de olijfolie. Uit het dossier blijkt evenwel, dat deze olie, wanneer zij wordt oververhit, een hoog percentage trans-isomeren vertoont, waardoor zij met andere olie van minder goede kwaliteit kan worden vermengd. Dit risico van versnijding, dat voor verpakte olijfolie in beginsel niet bestaat juist omdat deze is verpakt, kan niet worden uitgesloten voor onverpakte olijfolie, ook al bevindt zij zich in douane-entrepot.

49 Verweerster had enkel in een uitzondering op de in geding zijnde regeling moeten voorzien, wanneer opslag in de nationale douane-entrepots de zekerheid biedt, dat de aldaar opgeslagen onverpakte producten niet kunnen worden vervalst. Gezien haar ruime discretionaire bevoegdheid had verweerster immers enkel in een dergelijke uitzondering moeten voorzien, wanneer was aangetoond dat het onmogelijk was de in enig douane-entrepot in de Gemeenschap opgeslagen onverpakte olijfolie te versnijden. Gelet op de doelstellingen ervan, die hoofdzakelijk op douanegebied liggen, kan evenwel met de voor de douane-entrepots geldende communautaire normen niet elke mogelijkheid van fraude of van manipulatie op een ander gebied dan dat van de douane worden uitgesloten.

50 Aangezien dus niet het risico was uitgesloten, dat onverpakte olie, ondanks eventuele opslag in douane-entrepot, versneden kon worden, is het Gerecht van oordeel, dat verweerster in het kader van de ruime discretionaire bevoegdheid waarover zij op het gebied van het landbouwbeleid beschikt, passende maatregelen mocht treffen om de zuiverheid van de olie beter te waarborgen. Met het oog daarop was zij gerechtigd, de handelaars die over in douane-entrepot opgeslagen onverpakte olijfolie beschikten, geen extra termijn voor de verkoop ervan toe te staan.

51 Bijgevolg moet de grief inzake schending van het non-discriminatiebeginsel ongegrond worden verklaard.

3. Schending van het evenredigheidsbeginsel

Argumenten van partijen

52 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21) stelt verzoekster, dat verweerster, door niet

in een overgangsperiode voor onverpakte olijfolie te voorzien, een belemmering voor de handel heeft opgeworpen, die onevenredig is aan het doel om de zuiverheid van de olie te waarborgen en daarbij de handel zo weinig mogelijk schade toe te brengen. De olie die onder douanetoezicht is geplaatst, kon hoe dan ook niet worden versneden en het vereiste van fraudepreventie kon derhalve niet dienen ter rechtvaardiging van het ontbreken van een overgangsregeling voor deze olie.

53 Volgens verweerster sloot de noodzaak van fraudepreventie elke mogelijkheid uit om in een overgangsmaatregel voor onverpakte olie te voorzien. Anders dan de feiten waarom het in het reeds aangehaalde arrest Schräder ging, was verzoekster in casu geen enkele financiële last opgelegd.

Beoordeling door het Gerecht

54 Volgens de rechtspraak van het Hof moet bij het onderzoek van de vraag, of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (arresten Hof van 11 maart 1987, gevoegde zaken 279/84, 280/84, 285/84 en 286/84, Rau e. a., Jurispr. 1987, blz. 1069, r. o. 34, en 9 november 1995, zaak C-426/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-3723, r. o. 42).

55 Zoals hierboven is verklaard (r. o. 46), kan op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan de rechtmatigheid van maatregelen slechts afbreuk worden gedaan, wanneer zij kennelijk ongeschikt zijn ter bereiking van het daarmee door de bevoegde instelling nagestreefde doel.

56 In casu is de grief van verzoekster gericht tegen het feit, dat verweerster aan de doelstelling van het waarborgen van de zuiverheid van de olie, waarop in de eerste overweging van de considerans van de in geding zijnde verordening de nadruk wordt gelegd, voorrang heeft gegeven boven de doelstelling om de handel niet te schaden, die wordt genoemd in de tweede overweging van de considerans van de in geding zijnde verordening.

57 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, de instellingen van de Gemeenschap bij het nastreven van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voortdurend ervoor moeten zorgen, mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen en, in voorkomend geval, aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang moeten verlenen overeenkomstig de eis van de economische gegevenheden of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen (arresten Hof van 20 september 1988, zaak 203/86, Spanje/Raad, Jurispr. 1988, blz. 4563, r. o. 10, en 19 maart 1992, zaak C-311/90, Hierl, Jurispr. 1992, blz. I-2061, r. o. 13).

58 Hieruit volgt, dat verweerster in casu de zich aandienende belangen tegen elkaar kon afwegen om voorrang te geven aan de doelstelling van zuiverheid, die vooral strekt tot bescherming van de consument. Dienaangaande heeft verzoekster niet aangetoond, dat verweersters betoog kennelijk onjuist was, noch dat zij de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid ter zake zou hebben overschreden. Evenmin heeft zij aangetoond, dat de door verweerster genomen maatregelen een belemmering voor de handel zouden hebben opgeleverd, noch dat zij hoe dan ook onevenredig aan het nagestreefde doel zouden zijn geweest.

59 Bovendien moet de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden weliswaar ervoor waken aan de marktdeelnemers zwaardere lasten op te leggen dan nodig is om de door de overheid te realiseren doeleinden te bereiken, doch daaruit volgt niet, dat deze verplichting moet worden afgemeten aan de bijzondere situatie van een bepaalde marktdeelnemer of van een bepaalde groep marktdeelnemers (zie arrest Hof van 24 oktober 1973, zaak 5/73, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1973, blz. 1091, r. o. 22, en arrest Gerecht van 15 december 1994, zaak T-489/93, Unifruit Hellas, Jurispr. 1994, blz. II-1201, r. o. 74).

60 Uit een en ander volgt, dat verzoekster niet heeft aangetoond, dat verweerster het evenredigheidsbeginsel zou hebben geschonden door verordening nr. 1429/92 vast te stellen.

4. Inbreuk op verkregen rechten

Argumenten van partijen

61 Door de betrokken olie in douane-entrepot op te slaan, had verzoekster verzocht om de olie niet langer onder de regeling tijdelijke invoer, doch onder de regeling van voor uitvoer bestemde goederen te doen vallen. Derhalve hadden de goederen moeten worden behandeld alsof zij het grondgebied van de Gemeenschap reeds formeel hadden verlaten. Verzoekster had eveneens het recht verkregen om de goederen zonder vergunning naar derde landen uit te voeren, volgens de voorschriften die van kracht waren op het tijdstip waarop zij de betrokken olie in douane-entrepot had opgeslagen. Verweerster heeft op dit recht inbreuk gemaakt, door verordening nr. 1429/92 vast te stellen zonder daarbij in een adequate overgangsregeling te voorzien.

62 Het bestaan van een verkregen recht vloeit eveneens voort uit artikel 121, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2913/92"), volgens hetwelk rekening moet worden gehouden met de heffingsgrondslagen die voor de betrokken goederen gelden op het tijdstip waarop de aangifte tot plaatsing van deze goederen onder de regeling actieve veredeling is aanvaard, zonder latere wijzigingen in aanmerking te nemen. Als dit criterium geldt voor de vaststelling van de douaneverplichting, geldt het volgens verzoekster eveneens voor de uitoefening van het recht om de aan deze verplichting onderworpen goederen uit te voeren.

63 Volgens verweerster heeft verzoekster geen recht verkregen op onbeperkte handhaving van de regeling die van kracht was op het tijdstip waarop zij haar olie in douane-entrepot heeft geplaatst. Zij heeft haar recht om deze olie uit te voeren behouden, mits de nieuwe voorschriften worden geëerbiedigd. Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest Rau e. a., reeds aangehaald, r. o. 18, en arrest Hof van 7 mei 1991, zaak C-69/89, Nakajima, Jurispr. 1991, blz. I-2069, r. o. 119) heeft niemand een verkregen recht op handhaving van een voordeel, dat hij op een bepaald tijdstip heeft genoten. Ten slotte vindt artikel 121, lid 1, van verordening nr. 2913/92 geen toepassing ingeval het voor wederuitvoer bestemde product niet aan de toepasselijke regeling voldoet.

Beoordeling door het Gerecht

64 Geen enkele bepaling kent degene die in douane-entrepot geplaatste goederen onder zich heeft, het subjectieve recht toe om deze goederen af te zetten volgens de wettelijke regeling die van kracht is op het tijdstip van opslag ervan in een dergelijk entrepot. Voorts mogen degenen die deze goederen onder zich hebben, deze goederen aanpassen teneinde zich te voegen naar eventuele nieuwe regelingen, zulks op grond van artikel 109 van verordening nr. 2913/92, volgens hetwelk invoergoederen behandelingen kunnen ondergaan om bewaring in goede staat te verzekeren, de presentatie of de kwaliteit te verbeteren of de distributie of de wederverkoop voor te bereiden. Bijgevolg kunnen de betrokken marktdeelnemers geen recht doen gelden op handhaving van de regeling die van toepassing was op het tijdstip waarop de goederen in douane-entrepot werden geplaatst.

65 Verzoekster kan evenmin een verkregen recht afleiden uit artikel 121, lid 1, van verordening nr. 2913/92. Dit artikel luidt als volgt: „Onder voorbehoud van artikel 122 wordt, wanneer een douaneschuld ontstaat, het bedrag van deze schuld vastgesteld aan de hand van de heffingsgrondslagen geldend voor de invoergoederen op het tijdstip waarop de aangifte tot plaatsing van deze goederen onder de regeling actieve veredeling is aanvaard."

66 In de eerste plaats wijzigt verordening nr. 1429/92 niets aan het bedrag van de douaneschuld zoals dat voortvloeit uit artikel 121, lid 1, van verordening nr. 2913/92. In de tweede plaats kan uit verzoeksters recht op vaststelling van het bedrag van haar douaneschuld volgens voornoemd artikel 121 niet het recht worden afgeleid op handhaving van de regeling waarbij de kenmerken worden vastgesteld die de verkochte olijfolie moet bezitten. In de derde plaats is voornoemd artikel 121 in casu volstrekt irrelevant, omdat verzoekster de goederen reeds voor plaatsing in douane-entrepot had be- of verwerkt in overeenstemming met de regeling actieve veredeling.

67 Uit het voorgaande volgt, dat de grief inzake inbreuk op verkregen rechten moet worden afgewezen.

5. Conclusie betreffende de voorwaarde inzake het bestaan van een onrechtmatige gedraging

68 Uit al het voorgaande volgt, dat verzoekster niet heeft aangetoond, dat verweerster onrechtmatig heeft gehandeld. Bijgevolg behoeft niet te worden onderzocht, of de in geding zijnde handeling al dan niet een normatieve handeling is, noch of de gestelde schendingen gekwalificeerd zijn.

69 Ook al kan de vordering tot schadevergoeding reeds om deze reden niet worden toegewezen, het Gerecht acht het, gezien de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval, nuttig het vraagstuk van de gestelde schade te onderzoeken.

De gestelde schade

Argumenten van partijen

70 Verzoekster stelt een schade van 7 345 miljoen LIT te hebben geleden, zijnde de door haar gemaakte kosten van opslag, de interesten over deze kosten en de kosten van zekerheidstelling. Aanvankelijk zou de schade 18 473 miljoen LIT hebben bedragen (zie hierboven, r. o. 16 en 17), doch de schade zou zijn beperkt als gevolg van de verkoop van de betrokken olie in de loop van de onderhavige procedure, nadat verweerster haar verzet tegen de afgifte door de Italiaanse douaneautoriteiten van een vergunning voor de verkoop van deze olie had opgegeven.

71 Aangezien verzoekster bij de verkoop van de betrokken olie in 1995 en 1996 van de koersstijging van olijfolie op de wereldmarkt heeft geprofiteerd, heeft zij volgens verweerster geen schade geleden door het eventuele vasthouden van de olie in het douane-entrepot, doch integendeel een winst van 10 929 648 626 LIT gemaakt. De eventueel door de verordening veroorzaakte schade kan hoe dan ook niet meer bedragen dan het verschil tussen de prijs van de betrokken goederen op de markt van derde landen onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1429/92 en de prijs van deze goederen onmiddellijk na de inwerkingtreding van deze verordening. Verzoekster heeft evenwel het bestaan van een dergelijk verschil geenszins aangetoond.

72 Ter terechtzitting heeft verzoekster hiertegen ingebracht, dat zij, indien zij de totale verkoopopbrengst van de 4 788,809 ton olie eerder had kunnen herinvesteren, een aanzienlijk grotere winst zou hebben behaald dan verweerster heeft genoemd.

Beoordeling door het Gerecht

73 Verzoekster betwist niet, dat zij de betrokken olijfolie daadwerkelijk in 1995 en 1996 heeft verkocht, noch dat de koers van olijfolie op de wereldmarkt in deze periode is gestegen, waardoor zij deze olie tegen een hogere prijs kon verkopen dan zij bij verkoop in 1992 zou hebben ontvangen, en aldus een winst kon behalen die groter is dan de uiteindelijk gevorderde schadevergoeding (zie hierboven, r. o. 17). Het argument dat verzoekster een aanzienlijk grotere winst zou hebben behaald, indien zij de totale verkoopopbrengst van de betrokken olie eerder had kunnen herinvesteren, is niet relevant, in de eerste plaats omdat zij geen vergoeding van het lucrum cessans heeft gevorderd, en in de tweede plaats omdat de schade als gevolg van de onmogelijkheid om de verkoopopbrengst eerder te herinvesteren, niet alleen zuiver hypothetisch, doch ook onbepaald is.

74 Hieruit volgt, dat het bij de schade waarvan vergoeding wordt gevorderd, niet om reële schade gaat.

75 Bijgevolg heeft verzoekster niet het bewijs geleverd, dat zij de gestelde schade heeft geleden.

Conclusie

76 Aangezien verzoekster noch een onrechtmatigheid, noch werkelijke schade heeft bewezen, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

77 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verweerster zulks heeft gevorderd en verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in de kosten.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 1997.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer

R. García-Valdecasas