FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 11 juli 1997 *

I mål T-267/94,

Oleifici Italiani SpA, bolag bildat enligt italiensk rätt, Ostuni (Italien), företrätt av advokaterna Piero A. M. Ferrari och Massimo Merola, Rom, och advokaten Antonio Tizzano, Neapel, delgivningsadress: advokaten Alain Lorang, 51, rue Albert 1er, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Eugenio de March, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Alberto Dal Ferro, Vicence, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ersättning för skada som sökanden påstår sig ha lidit på grund av avsaknaden av övergångsbestämmelser i kommissionens förordning (EEG) nr 1429/92 av den 26 maj 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 2568/91 om egenskaper hos olivolja och olivolja av pressrester och om lämpliga analysmetoder (EGT L 150, s. 17),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna J. Azizi och M. Jaeger,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 4 februari 1997,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Genom förordning (EEG) nr 136/66 av den 22 september 1966, som vid flera tillfällen har ändrats, har rådet inrättat en gemensam organisation av marknaden för oljor och fetter (EGT 1966, 172, s. 3025, nedan kallad förordning nr 136/66). I dess artikel 35a, som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1915/87 av den 2 juli 1987 (EGT L 183, s. 7, nedan kallad förordning nr 1915/87), föreskrivs att de produkter som avses i artikel 1, bland annat oljor, endast får saluföras i enlighet med vissa normer inom gemenskapen.

2 I kommissionens förordning (EEG) nr 2568/91 av den 11 juli 1991 om egenskaper hos olivolja och olivolja av pressrester och om lämpliga analysmetoder (EGT L 248, s. 1, nedan kallad förordning nr 2568/91), definieras egenskaperna för bomolja [olivolja av sämre kvalitet] i artikel 1.2. Denna förordning undantar uttryckligen från sitt tillämpningsområde olivolja som är förpackad före förordningens ikraftträdande, det vill säga den 6 september 1991, och som saluförs fram till och med den 31 oktober 1992.

3 Den omtvistade förordningen är kommissionens förordning (EEG) nr 1429/92 av den 26 maj 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 2568/91 om egenskaper hos olivolja och olivolja av pressrester och om lämpliga analysmetoder (EGT L 150, s. 17, nedan kallad förordning nr 1429/92) som trädde i kraft den 5 juni 1992. Genom denna förordning ändrade kommissionen bilagorna till förordning nr 2568/91, i vilka egenskaperna för olika kategorier av olivolja, särskilt det maximala innehållet av transisomerer, definieras. Efter det att förordning nr 1429/92 trädde i kraft har inte de oljor vars innehåll av transisomerer överstiger denna gräns längre kunnat saluföras inom gemenskapen. "För att inte störa handeln" avsåg emellertid kommissionen att införa bestämmelser för att olja som hade förpackats före ikraftträdandet av denna förordning skulle kunna avyttras under en begränsad tid (andra övervägandet till förordning nr 1429/92). Detta är anledningen till att kommissionen har undantagit olivolja som har förpackats före denna förordnings ikraftträdande, det vill säga den 5 juni 1992, och som har sålts senast den 31 oktober 1992 från nämnda förordnings tillämpningsområde (artikel 2 andra stycket i förordning nr 1429/92).

Bakgrund till tvisten och förfarandet

4 I juli 1991 importerade sökanden 6 500 ton bomolja från Tunisien. I syfte att dra nytta av reglerna om aktiv förädling anmälde sökanden den 29 oktober samma år att denna olja importerats tillfälligt i flera delar i avsikt att förädla den. Eftersom det var omöjligt att sälja produkten med kort varsel, placerades ett visst tonnage oförpackad förädlad olivolja i tullager från den 1 april 1992. Därefter återexporterades 920 ton till tredje land.

5 Efter det att förordning nr 1429/92 hade trätt i kraft kunde den olivolja som återstod i tullager inte längre — som sådan — saluföras inom gemenskapen, eftersom den inte längre uppfyllde de nya krav som infördes genom förordning nr 1429/92.

6 I skrivelse av den 21 december 1993 begärde sökanden att svaranden i sin tur skulle besluta att ersätta honom för den skada som förordning nr 1429/92 hade orsakat honom. Sökanden meddelade likaså sin avsikt att under tiden väcka passivitetstalan för det fall att ingen lösning skulle kunna uppnås.

7 Svaranden utarbetade därefter ett förslag till förordning som syftade till att med retroaktiv verkan ändra förordning nr 1429/92 i den mening att den inte skulle gälla den kvantitet olivolja som fanns i ett system för suspensiv tull, under förutsättning att detta system reviderades innan den 31 december 1994, vilket meddelades sökanden.

8 I skrivelse av den 20 januari 1994 underrättade sökanden svaranden om att han inte skulle väcka talan om de planerade åtgärderna trädde i kraft inom skälig tid.

9 Den 29 april 1994 hade förslaget till förordning fortfarande inte förts upp på förvaltningskommitténs dagordning. I skrivelse av samma datum anmodade sökanden, med stöd av artikel 175 i EG-fördraget, formellt svaranden att vidta åtgärder för att ersätta de skador som sökanden hade åsamkats till följd av antagandet av förordning nr 1429/92.

10 I skrivelse av den 5 maj 1994 meddelade svaranden sökanden att man "inte ansåg sig vara ansvarig för de påstådda förlusterna" och att "försäljningen av oljan i fråga skulle utföras i enlighet med gällande bestämmelser".

11 Sökanden väckte föreliggande talan den 18 juli 1994.

12 I skrivelse av den 13 februari 1995 informerade svaranden det italienska finansministeriet om att det var de nationella myndigheterna som skulle besluta om ett eventuellt tillstånd för försäljning av ifrågavarande olivolja.

13 Efter det att de italienska myndigheterna hade utfärdat ett sådant tillstånd exporterade sökanden under åren 1995 till 1996 den största delen av olivoljan som hade funnits i tullager till tredje land.

14 I enlighet med referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och att, med stöd av artikel 64 i rättegångsreglerna, vidta åtgärder för processledningen bestående i att parterna anmodades att skriftligen besvara vissa frågor före sammanträdet.

15 Sammanträdet ägde rum den 4 februari 1997, varvid parternas företrädare avgav muntliga yttranden och besvarade förstainstansrättens muntliga frågor.

Parternas yrkanden

16 Sökanden har i sin ansökan yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa, med stöd av artikel 175 i fördraget, att svaranden har gjort fel genom att underlåta att anta särskilda bestämmelser avsedda att ersätta de skador som sökanden påstås ha åsamkats till följd av förordning nr 1429/92,

— förplikta svaranden att, med stöd av artiklarna 178 och 215 i fördraget, ersätta den skada som sökanden har åsamkats av det faktum att förordning nr 1429/92 inte föreskriver några övergångsregler för oförpackad olivolja i tullager. Skadan kan uppskattas till 18 473 miljoner LIT, vilket motsvarar inköpspriset för den omtvistade olivoljan med tillägg för kostnader för räntor, lagring, försäkring och förädling (16 083 miljoner LIT), samt ersättning för utebliven vinst, eftersom den är omöjlig att sälja på nytt (2 359 miljoner LIT), samt

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

17 I skrivelse av den 16 september 1996 har sökanden satt ned sitt yrkande om skadestånd till 7 345 miljoner LIT motsvarande uppkommen lagerkostnad, ränta på denna kostnad och på en deposition.

18 Vid sammanträdet har sökanden avstått från sitt yrkande om fastställelse av underlåtenhet.

19 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla yrkandet till stöd för vilket artiklarna 178 och 215 i fördraget har åberopats, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Talan om skadestånd

20 Inledningsvis skall erinras om att enligt fast rättspraxis förutsätter ett ansvar för gemenskapen att sökanden visar att det beteende som den berörda institutionen klandras för är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan detta beteendet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, Oleifici Mediterranei mot EEG, Rec. 1982, s. 3057, punkt 16 och förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 80; av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, International Procurement Services mot kommissionen, ännu inte publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 44 och av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, Efisol mot kommissionen, REG 1996, s. II-1343, punkt 30).

21 Om det beteende som klandras består i att en gemenskapsinstitution har gjort sig skyldig till en försummelse kan ansvar för gemenskapen endast uppkomma i det fall att den berörda institutionen har överträtt en lagstadgad skyldighet att agera enligt en gemenskapsbestämmelse (se till exempel domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, Rec. 1994, s. I-4199, punkt 58).

22 Om den rättsstridighet som klandras rör en normativ rättsakt, är gemenskapens ansvar beroende av om en överordnad rättsregel till skydd för enskilda har åsidosatts. Slutligen, om institutionen vid antagandet av den normativa rättsakten haft

ett betydande handlingsutrymme kan gemenskapen endast bli ansvarig om överträdelsen är uppenbar och allvarlig (se domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Schöppenstedt mot rådet, Rec. 1971, s. 975, punkt 11; av den 25 maj 1978 i de förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, Rec. 1978, s. 1209, punkt 6; av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, Rec. 1992, s. I-3061, punkt 12; och förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i mål T-572/93, Odigitria mot rådet och kommissionen, Rec. 1995, s. II-2025, punkt 34 och den ovan nämnda domen i målet Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, punkt 81).

23 Förstainstansrätten skall först pröva om sökanden har bevisat att svaranden har gjort sig skyldig till ett rättsstridigt beteende.

Det påstådda rättsstridiga beteendet

24 För det första har sökanden ifrågasatt om förordning nr 1429/92 kan betecknas som en normativ rättsakt innebärande ett politiskt ekonomiskt val, men hävdat att under alla omständigheter är de kriterier som klargjorts i gemenskapens rättspraxis beträffande gemenskapens ansvar för antagandet av normativa rättsakter uppfyllda i detta fall (se ovan punkt 22).

25 Genom att i den omtvistade förordningen inte föreskriva någon övergångsperiod för oförpackad olivolja i tullager, har svaranden brutit mot icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och principen om respekt för förvärvade rättigheter.

1. Överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

26 Sökanden har påstått att svaranden har brutit mot principen om skydd för berättigade förväntningar av följande två skäl. För det första grundar sig förordning nr 1429/92, i vilken det inte föreskrivs någon övergångsperiod, på artikel 35a i rådets förordning nr 136/66, införd genom rådets förordning nr 1915/87 (se punkt 1). Förordning nr 1915/87 trädde emellertid i kraft fyra månader efter det att den hade antagits. Detsamma gäller kommissionens övriga förordningar som uttryckligen hänvisar till ovannämnda artikel 35a, och som även innehåller övergångsbestämmelser för olika kategorier olivolja, efter förebild av förordning nr 1915/87, med undantag för de som gäller bestämmelser avseende detaljhandel, såsom kommissionens förordning (EEG) 1860/88 av den 30 juni 1988 om införande av särskilda regler för saluföring av olivolja och om ändring av förordning (EEG) nr 938/88 om särskilda bestämmelser avseende saluföring av olivolja som innehåller oönskade ämnen (EGT L 166, s. 16, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Förordning nr 1429/92 skiljer sig således från övriga nämnda förordningar i det avseendet att inga övergångsbestämmelser föreskrivits för oförpackad olivolja och strider följaktligen mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

27 För det andra gäller enligt gemenskapens rättspraxis att principen om skydd för berättigade förväntningar har föreskrivits för att undvika att ekonomiska aktörer som har utfört viktiga investeringar och gentemot offentliga myndigheter ingått definitiva förbindelser för att fullfölja bestämda transaktioner, skall missgynnas ekonomiskt till följd av ikraftträdandet av förordningar vars antagande inte var förutsebara. Av detta följer att i dessa fall är berörda institutioner skyldiga att anta övergångsbestämmelser för att skydda dessa aktörers intressen, om inte allmänna hänsyn hindrar att sådana bestämmelser antas (domstolens dom av den 27 april 1978 i mål 90/77, Stimming mot kommissionen, Rec. 1978, s. 995, punkt 6; av den 16 maj 1979 i mål 84/78, Tomadini, Rec. 1979, s. 1801, punkt 20 och av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni, Rec. 1989, s. I-3695, punkt 21). I detta fall hade sökanden inte bara investerat för att köpa in olja och förädla den, utan också oåterkalleligt åtagit sig tullförpliktelser gentemot de offentliga myndigheterna. Svaranden har emellertid inte åberopat något överordnat allmänt hänsyn som

förhindrade att övergångsbestämmelser meddelades. I själva verket har svaranden ingen grund för påståendet att övergångsbestämmelser utelämnades för att förhindra bedrägerier. Förekomsten av transisomerer avslöjar nämligen inte nödvändigtvis bedrägliga transaktioner, utan kan också vara följden av lagliga förädlingsprocesser. Vidare kontrollerades den omtvistade oljan ideligen av tullmyndigheterna efter det att den hade importerats.

28 Svaranden har betonat att det föreligger en grundläggande skillnad mellan förordning nr 1915/87 och förordning nr 1429/92. I den första har nämligen grundförordningen nr 136/66 ändrats bland annat genom införandet av artikel 35a. Förordning nr 1429/92 innehåller å andra sidan endast tillämpningsbestämmelser för grundförordningen. I likhet med förordning nr 1429/92 har tillämpningsförordning nr 2568/91, som gällde när sökanden importerade oljan, inte heller försetts med övergångsbestämmelser vad avser oförpackad olja.

29 Vidare har svaranden hävdat att sökanden sedan juli 1991 kände till att kommissionen hade för avsikt att anta förordning nr 1429/92, som inte trädde i kraft förrän den 5 juni 1992.

30 Dessutom skulle inrättandet av en övergångsperiod för oförpackad olja ha äventyrat det huvudsakliga syftet med förordning nr 1429/92, nämligen att skydda oljans renhet. Möjligheten att, under en viss tid efter det att förordning nr 1429/92 hade trätt i kraft, saluföra oförpackad olja som inte uppfyllde de krav på renhet som hade fastställts i förordningen skulle ha ökat de risker för förfalskningar som förordningen just hade som syfte att förhindra.

31 För övrigt trädde den tullnomenklatur som hade anpassats till förordning nr 1429/92 inte i kraft förrän den 19 februari 1993 avseende olja för transitering till tredje land, varför förordning nr 1429/92 inte gällde förrän från och med detta

datum, vilket således innebär att sökanden fram till dess fritt kunde återexportera den omtvistade oljan under benämningen ren olivolja.

Förstainstansrättens bedömning

32 Även om principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en av de grundläggande principerna för gemenskapen är de ekonomiska aktörerna likväl inte berättigade att förlita sig på att existerande förhållanden skall bestå. Dessa förhållanden kan ändras inom det bedömningsutrymme som gemenskapens institutioner förfogar över. Detta gäller särskilt inom ett område som detta som rör en gemensam organisation av marknaden vars syfte medför en konstant anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras (se bland annat domstolens dom av den 21 maj 1987 i de förenade målen 133/85—136/85, Rau m. fl., Rec. 1987, s. 2289, punkt 18 och av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m. fl., Rec. 1994, s. I-4863, punkt 57). En ekonomisk aktör kan inte heller göra gällande en erhållen rättighet eller ens en berättigad förväntan om att upprätthålla en redan tidigare existerande situation som kan förändras genom beslut av gemenskapernas institutioner inom deras bedömningsutrymme (domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, Rec. 1994, s. I-4973, punkt 80).

33 I ljuset av dessa principer, såsom de klargjorts, finns det anledning att pröva om sökanden i detta fall hade grund för sin förväntan om att en övergångsperiod för oförpackad olivolja skulle införas.

34 För det första kan sökanden inte grunda sitt yrkande på att det i förordning nr 1915/87 finns en bestämmelse som innebär att den trädde i kraft ungefär fyra månader efter det att den hade offentliggjorts. Medan syftet med förordning nr 1915/87 var att anta benämningar och definitioner beträffande olivoljor för att förenkla saluförandet av dem, är syftet med förordning nr 1429/92, i form av tillämpningsbestämmelser till grundförordningen, nämligen att ändra kraven för olivolja för att bättre kunna säkerställa oljans renhet.

35 Inom ramen för det stora bedömningsutrymme som gemenskapens lagstiftare åtnjuter vad gäller gemenskapens jordbrukspolitik (se ovan punkt 32) kan den prioritera syftet att bättre säkerställa en bestämd produkts renhet och underförstått syftet att skydda konsumenterna framför syftet att underlätta saluförandet av denna produkt, vilket eventuellt utgjorde motivet för en tidigare förordning.

36 Vad gäller frågan om en eventuell övergångsperiod skall den tvistiga förordningen bedömas i jämförelse med förordning nr 2568/91 som den ändrar och som således utgör en del av samma rättsfigur. I den sistnämnda föreskrevs i likhet med i förordning nr 1429/92 emellertid endast en övergångsperiod för förpackad olivolja.

37 Vidare har sökanden som är yrkesverksam i branschen inte kunnat vara ovetande om att förordning nr 1429/92 sannolikt skulle antas under den tid som löpte mellan dagen för import av den omtvistade oljan och ikraftträdandet av denna förordning. För övrigt har sökanden vid sammanträdet medgett att han varit informerad om att de tekniska regler som ingår i förordning nr 1429/92 tidigare hade framförhandlats och antagits på internationell nivå av Internationella rådet för olivolja (Conseil oléicole international, COI) innan de antogs av svaranden.

38 För det andra är den rättspraxis som sökanden har åberopat utan relevans i detta fall. Sökanden har först åberopat domstolens dom av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen (Rec. 1990, s. I-2477) i vilken domstolen menade att den berörda institutionen hade brutit mot principen om skydd för berättigade förväntningar i det att institutionen, utan att beakta avgörande allmänna hänsyn, antog en säkerhetsåtgärd varvid den helt försummade att beakta förhållandena för de ekonomiska aktörer som, i likhet med Sofrimport, hade varor under transport trots att en särskild bestämmelse ålade den detta. Den förordning som är relevant i detta fall innehåller däremot inte någon särskild bestämmelse som förpliktade svaranden att beakta de särskilda förhållanden som de aktörer som innehade oförpackad olivolja i tullager befann sig i vid den tidpunkt då förordning nr 1429/92 antogs.

39 Sökanden har även åberopat domstolens dom av den 14 maj 1975 i mål 74/74, CNTA mot kommissionen (Rec. 1975, s. 533, punkt 28—44) och den ovannämnda domen i målet Tomadini (punkt 20). I domen i målet CNTA mot kommissionen har domstolen ansett att CNTA, som hade erhållit exporttillstånd som innebar att ett förutbestämt belopp skulle återbetalas vid export, var berättigad att förvänta sig att ingen oförutsebar ändring som medförde att han orsakades oundvikliga förluster skulle uppstå, beträffande de transaktioner som han oåterkalleligen hade inlett. I domen i målet Tomadini har domstolen klargjort principen om skydd för berättigade förväntningar för det fall att det finns en särskild bestämmelse som tillåter ekonomiska aktörer att skydda sig mot effekterna av förändrade tillämpningsbestämmelser i en gemensam organisation, vad gäller definitivt förpliktande transaktioner. I ett sådant fall medför denna princip förbud för gemenskapsinstitutionerna att ändra den förordningen utan att i denna föreskriva övergångsbestämmelser, såvida inte avgörande allmänna hänsyn uppställer hinder däremot.

40 I detta fall kan sökanden inte göra gällande att han vidtagit oåterkalleliga förpliktande transaktioner, eftersom placeringen av varor i tullager inte utgör en förberedande fas som föregår varornas saluföring. Eftersom ingen är skyldig att låta en vara, som han tidigare placerade i tullager, ligga kvar där, kan inte en sådan placering godtas som en "oåterkallelig förpliktelse", vilket sökanden har hävdat.

41 Eftersom sökanden inte har visat att sådana omständigheter som kan ge upphov till berättigade förväntningar har förelegat, skall den grunden för talan som avser överträdelse av denna princip ogillas.

2. Överträdelse av icke-diskrimineringsprincipen

Parternas argument

42 Enligt sökanden har svaranden genom att föreskriva en övergångsperiod för förpackad olivolja men inte för oförpackad olivolja utan sakliga skäl behandlat innehavarna av oförpackad olja på ett mindre förmånligt sätt än dem som ägde förpackad olja. I varje fall kan inte det skäl som består i att förhindra bedrägerier berättiga denna skillnad i behandling.

43 Dessutom har svaranden gjort sig skyldig till en oberättigad diskriminering genom att behandla innehavare av oförpackad olivolja som övergår i fri omsättning och de som hade placerat motsvarande olja i tullager på samma sätt. Enligt sökanden kunde nämligen inte de sistnämnda vara föremål för bedrägerier på grund av den kontroll som tullmyndigheterna utövade.

44 Svaranden har hävdat att skillnaden i behandling mellan förpackad och oförpackad olivolja var sakligt motiverad med anledning av syftet med förordning nr 1429/92, vilket är att säkerställa olivoljans renhet. En hög halt av transisomerer underlättar nämligen att oljan blandas med olja av sämre kvalitet. Som svar på den skriftliga förfrågan som förstainstansrätten har ställt den 15 januari 1997, samt under sammanträdet, har svaranden motiverat denna skillnad i behandlingen med att förpackad olja löper mindre risk för förfalskning än oförpackad olivolja. Om svaranden hade föreskrivit en möjlighet att sälja oförpackad olja under en övergångsperiod skulle denna olja under en längre tid ha utsatts för risk för förfalskning. Detta är inte fallet för förpackad olja, eftersom förpackningen hindrar alla bedrägliga förvanskningar.

Förstainstansrättens bedömning

45 Enligt fast rättspraxis utgör icke-diskrimineringsprincipen en av gemenskapsrättens grundläggande principer (den ovannämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 67; förstainstansrättens dom av den 11 december 1996 i mål T-521/93, Atlanta m. fl. mot EG, REG 1996, s. II-1707, punkt 46). Enligt denna princip skall jämförbara förhållanden behandlas lika, om inte sakliga skäl föreligger.

46 För övrigt finns det anledning att påminna om att gemenskapens lagstiftare, vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken, har ett stort bedömningsutrymme som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats honom enligt artiklarna 40 och 43 i fördraget (den ovannämnda domen av den 5 oktober 1994 i målen Crispoltoni m. fl., punkt 42; förstainstansrättens dom av den 13 juli 1995 i de förenade målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93, O'Dwyer m. fl. mot rådet, REG 1995, s. II-2071, punkterna 107 och 113). Följaktligen gäller beträffande de åtgärder som har antagits på detta område att bara de som är uppenbart olämpliga, i förhållande till det syfte som eftersträvas av den behöriga institutionen, kan få påverka lagenligheten av en sådan åtgärd (den ovannämnda domen i målet O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 107).

47 Den omtvistade förordningen hör till den gemensamma jordbrukspolitiken. För att fastställa att en diskriminering föreligger krävs följaktligen att det prövas om jämförbara förhållanden behandlas olika, och, om så är fallet, om skillnaden i behandling är sakligt motiverad, med beaktande av det stora bedömningsutrymme som svaranden i detta avseende har, vad gäller de sakliga skälen för en eventuell olik behandling.

48 I artikel 2.2 i den omtvistade förordningen skiljs oförpackad olivolja från förpackad olivolja genom att en övergångsperiod endast föreskrivs för den senare. Det huvudsakliga syftet med den omtvistade förordningen, vilket framgår av dess överväganden, är att säkerställa renheten hos olivolja. I enlighet med vad som framgår av handlingarna i målet är det emellertid så att om denna olja har varit överhettad innehåller den en hög procentandel transisomerer, vilket möjliggör att den sammanblandas med andra oljor av sämre kvalitet. Denna risk för förfalskning som i princip inte föreligger beträffande förpackad olivolja på grund av dess förpackning kan inte uteslutas beträffande oförpackad olivolja, även om den befinner sig i tulllager.

49 Svaranden skulle endast ha varit skyldig att föreskriva undantag från den omtvistade förordningen om en placering i nationella tullager utgjorde en garanti för att oförpackade produkter som fanns upplagda där omöjligen kunde förfalskas. Med hänsyn till det stora bedömningsutrymme som svaranden har är denne nämligen endast skyldig att föreskriva sådana undantag om det visas att det är omöjligt att förfalska oförpackad olivolja som finns upplagd i vilket tullager som helst i gemenskapen. De tillämpliga gemenskapsreglerna beträffande tullager är, enligt det huvudsakliga syftet med tullordningen, emellertid inte sådana att de utesluter alla andra möjligheter till bedrägeri eller manipulation än av tullkaraktär.

50 Mot bakgrund av att det inte är uteslutet att det föreligger en risk för förfalskning av oförpackad olivolja, oavsett om den eventuellt har placerats i tullager, anser förstainstansrätten att svaranden hade behörighet att, inom sitt stora bedömningsutrymme vad gäller jordbrukspolitik, vidta lämpliga åtgärder för att bäst säkerställa renheten hos olivolja. För detta ändamål fanns det skäl att inte bevilja innehavare av oförpackad olivolja i tullager en tilläggsfrist för utförsäljning.

51 Av detta följer att den grund för talan som avser överträdelse av icke-diskrimineringsprincipen skall ogillas.

3. Överträdelse av proportionalitetsprincipen

Parternas argument

52 Med åberopande av domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (Rec. 1989, s. 2237, punkt 21), har sökanden hävdat att svaranden, genom att

underlåta att föreskriva en övergångsperiod för oförpackad olivolja, har skapat ett handelshinder som är oproportionerligt i förhållande till syftet att säkerställa renheten hos olivolja med minsta möjliga skada för handeln. Under alla omständigheter kunde inte den olivolja som fanns under tullens kontroll förfalskas och kravet att förhindra bedrägerier skulle följaktligen inte berättiga avsaknaden av övergångsbestämmelser avseende denna.

53 Svaranden har hävdat att det på grund av risken för bedrägerier var omöjligt att föreskriva övergångsbestämmelser för oförpackad olja. Till skillnad från de omständigheter som förelåg i den ovannämnda domen i målet Schräder har ingen kostnad ålagts sökanden i detta fall.

Förstainstansrättens bedömning

54 Av domstolens rättspraxis framgår att det, när frågan är huruvida en bestämmelse i gemenskapsrätten är förenlig med proportionalitetsprincipen, är viktigt att pröva om de medel som föreskrivs är ägnade att förverkliga de ändamål som de syftat till och om dessa medel inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (domstolens dom av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279/84, 280/84, 285/84, och 286/84, Rau m. fl. mot kommissionen, Rec. 1987, s. 1069, punkt 34 och av den 9 november 1995 i mål C-426/93, Tyskland mot rådet, REG 1995, s. I-3723, punkt 42).

55 Såsom har sagts ovan (punkt 46) gäller inom området för den gemensamma jordbrukspolitik att bara det som är uppenbart olämpligt i en åtgärd, i förhållande till det syfte som den behöriga institutionen eftersträvar med åtgärden, kan få påverka lagenligheten av denna åtgärd.

56 I detta fall har sökanden kritiserat att svaranden har prioriterat syftet att säkerställa renheten hos olivoljan, betonat i det andra övervägandet till den omtvistade förordningen, framför motivet att inte störa handeln, erinrat i det tredje övervägandet till den omtvistade förordningen.

57 I detta avseende finns det anledning att påminna om att enligt domstolens rättspraxis skall gemenskapsinstitutionerna, i sin strävan efter den gemensamma jordbrukspolitikens syften, alltid sträva efter att stadigvarande utjämna eventuella inbördes motstridigheter mellan dessa syften betraktade var för sig samt, om nödvändigt, tillfälligt prioritera det ena eller det andra av dessa syften om detta krävs enligt de omständigheter eller ekonomiska förhållanden med hänsyn till vilka de skall fatta beslut (domstolens dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet, Rec. 1988, s. 4563, punkt 10 och av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl, Rec. 1992, s. I-2061, punkt 13).

58 Härav följer att i detta fall hade svaranden behörighet att väga intressena mot varandra för att prioritera syftet att säkerställa renheten, vilket främst avser konsumentskydd. I detta avseende har sökanden inte visat att svarandens argument var uppenbart felaktigt eller att det sistnämnda överskred gränsen för svarandens bedömningsutrymme på området. Sökanden har inte heller visat att de åtgärder som svaranden vidtagit utgjorde ett handelshinder eller under alla omständigheter att de var oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet.

59 Det finns anledning att tillägga att kommissionen visserligen i utövandet av sina befogenheter skall se till att de kostnader som åläggs ekonomiska aktörer inte är högre än vad som är nödvändigt för att uppnå de syften som kommissionen är skyldig att genomföra. Härav följer emellertid inte att denna skyldighet bör vara anpassad i förhållande till en aktörs eller en bestämd grupp aktörers särskilda förhållanden (se domstolens dom av den 24 oktober 1973 i mål 5/73, Balkan, Rec. 1973, s. 1091, punkt 22 och förstainstansrättens dom av den 15 december 1994 i mål T-489/93, Unifruit Hellas mot kommissionen, Rec. 1994, s. II-1201, punkt 74).

60 Av det föregående framgår att sökanden inte har visat att svaranden skulle ha överträtt proportionalitetsprincipen när den antog förordning nr 1429/92.

4. Överträdelse av principen om respekt för förvärvade rättigheter

Parternas argument

61 Sökanden har hävdat att genom att placera den omtvistade oljan i tullager hade han begärt att oljan skulle övergå från ordningen för tillfällig import till ordningen för varor avsedda för export. Varan betraktades följaktligen som formellt redan utförd ur gemenskapens territorium. Sökanden hade även rätt att exportera varan till tredje land utan tillstånd enligt de regler som gällde vid den tid då sökanden placerade den omtvistade oljan i tullager. Svaranden har brutit mot denna rättighet genom att anta förordning nr 1429/92 utan att förse den med lämpliga övergångsbestämmelser.

62 Förekomsten av en förvärvad rättighet följer även av artikel 121.1 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1, nedan kallad förordning nr 2913/92) i vilken det föreskrivs att hänsyn skall tas till de taxeringsgrunder som gäller för de aktuella varorna vid tidpunkten för mottagandet av deklarationen om hänförande av dessa varor till förfarandet för aktiv förädling, utan att senare ändringar beaktas. Sökanden har hävdat att om detta kriterium gäller vid fastställandet av tullförpliktelser skall det även gälla för utövandet av rätten att exportera den vara som är föremål för denna förpliktelse.

63 Enligt svaranden har sökanden inte förvärvat någon rätt att under obegränsad tid tillämpa den förordning som gällde vid den tiden då sökanden placerade sin olja i tullager. Sökanden hade rätt att exportera den under förutsättning av att de nya föreskrifterna följdes. Enligt gemenskapens rättspraxis (domstolens ovannämnda dom i målen Rau m. fl. mot kommissionen, punkt 18 och av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet, Rec. 1991, s. I-2069, punkt 119) kan ingen åberopa en förvärvad rätt för att upprätthålla en fördel som man haft vid ett visst givet tillfälle (svaromålet s. 15, punkt 14 och svarandens replik s. 8, punkt 8). Slutligen är artikel 121.1 i förordning nr 2913/92 inte tillämplig i de fall då produkten avsedd för återexport inte omfattas av den tillämpliga förordningen.

Förstainstansrättens bedömning

64 Det finns inte någon bestämmelse som ger en innehavare av varor som är placerade i tullager en personlig rättighet att sälja dessa i enlighet med den lagstiftning som gällde vid den tiden då de placerades i detta lager. Dessutom tillåts innehavare av dessa varor att anpassa dessa för att de skall överensstämma med eventuella nya förordningar, genom att det i artikel 109 i förordning nr 2913/92 föreskrivs att importvaror får genomgå olika former av hantering avsedda att bevara dem, förbättra deras utseende eller kvalitet eller förbereda dem för distribution och återförsäljning. Följaktligen kan berörda ekonomiska aktörer inte göra gällande att en förordning som var tillämplig vid tiden då varan placerades i tullager fortfarande kan tillämpas.

65 Sökanden kan inte heller göra gällande att den har förvärvat en rättighet med stöd av artikel 121.1 i förordning nr 2913/92. I denna artikel förordnas att ”[o]m en tullskuld uppstår skall, om inte annat följer av artikel 122, skuldbeloppet fastställas på grundval av de taxeringsgrunder som gäller för importvarorna vid tidpunkten för mottagandet av deklarationen om hänförande av dessa varor till förfarandet för aktiv förädling”.

66 För det första förändras inte beloppet på den tullskuld som följer av artikel 121.1 i förordning nr 2913/92 på minsta sätt genom förordning nr 1429/92. För det andra är det inte möjligt att på grundval av sökandens rätt att få dennes tullskuld fastställd enligt ovannämnda artikel 121 dra slutsatsen att det föreligger en rätt att fortsätta tillämpa bestämmelser som definierar de egenskaper som saluförd olivolja skall uppvisa. För det tredje saknar ovannämnda artikel 121 helt relevans i detta fall, eftersom sökanden redan hade bearbetat varan i enlighet med förfarandet för aktiv förädling innan den placerades i tullager.

67 Av det föregående framgår att grunden för talan avseende överträdelse av principen om respekt för förvärvade rättigheter skall ogillas.

5. Påståendet att kommissionen har gjort sig skyldig till ett rättsstridigt beteende

68 Av det som ovan anförts framgår att sökanden inte har visat att svaranden har gjort sig skyldig till ett rättsstridigt beteende. Följaktligen finns det inte skäl att pröva om den omtvistade rättsakten är normativ eller inte, eller om de påstådda överträdelserna är uppenbara.

69 Även om talan om skadestånd enbart av detta skäl inte skall bifallas anser förstainstansrätten att det finns anledning att, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i detta fall, pröva frågan om den åberopade skadan.

Den åberopade skadan

Parternas argument

70 Sökanden har hävdat att han har lidit en skada om 7 345 miljoner LIT motsvarande uppkommen lagerkostnad samt ränta på denna kostnad och på en deposition. Ursprungligen uppgick skadan till 18 473 miljoner LIT (se ovan punkterna 16 och 17) men den har minskat på grund av att den omtvistade oljan har sålts under förfarandets förlopp, efter det att svaranden inte länge motsatte sig att de italienska myndigheterna meddelade ett försäljningstillstånd avseende denna olja.

71 Enligt svaranden har sökanden inte lidit någon skada på grund av att oljan eventuellt blockerats i tullager, eftersom denne sålde den omtvistade oljan åren 1995 och 1996 och då kunde dra nytta av den prisökningen på olivolja som skett på världsmarknaden. Tvärtom har sökanden gjort en vinst om 10 929 648 626 LIT. Under alla omständigheter kan den eventuella skada som orsakats av förordningen inte vara större än skillnaden mellan priset för den omtvistade varan i tredje land omedelbart innan förordning nr 1429/92 trädde i kraft och priset för denna vara omedelbart efter det att nämnda förordning trädde i kraft. Sökanden har emellertid på intet sätt visat att en sådan skillnad förelegat.

72 Vid sammanträdet har sökanden svarat att om han tidigare hade kunnat återinvestera hela den intäkt som försäljningen av 4 788,809 ton olja gav hade vinsten blivit mycket högre än vad svaranden har gjort gällande.

Förstainstansrättens bedömning

73 Sökanden har inte bestritt att han faktiskt har sålt den omtvistade olivoljan under åren 1995 och 1996 eller att priset på olivolja på världsmarknaden har ökat under denna period, vilket medfört att han kunnat sälja den omtvistade oljan till ett högre pris än vad han skulle ha erhållit om denna olja hade sålts år 1992 och att han därmed fått en högre vinst än den ersättning som han slutligen har yrkat (se ovan, punkt 17). Argumentet om att sökanden skulle ha gjort en mycket högre vinst om han tidigare hade kunnat återinvestera försäljningsintäkten av den omtvistade oljan är irrelevant, eftersom sökanden för det första inte har yrkat ersättning för utebliven vinst (lucrum cessans) och att skadan som har orsakats av omöjligheten att tidigare återinvestera försäljningsintäkten för det andra inte bara är helt hypotetisk utan även obestämd.

74 Härav följer att den skada som sökanden har yrkat ersättning för inte är verklig.

75 Följaktligen har sökanden inte styrkt att han har lidit den åberopade skadan.

Slutsats

76 Eftersom sökanden inte har kunnat styrka vare sig att kommissionen har gjort sig skyldig till en rättsstridighet eller att den åberopade skadan verkligen föreligger skall talan i sin helhet ogillas.

Rättegångskostnader

77 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svaranden har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall svarandens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 juli 1997.

H. Jung R. García-Valdecasas

Justitiesekreterare Ordförande