

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. VERLOREN VAN THEMAAT
FREMSAT DEN 22. JUNI 1982 ¹

Høje Domstol.

1. Indledning

I nærværende sag bliver Domstolen endnu en gang stillet over for et søgsmål vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, jfr. herved EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2. Sagen, som jo i sig selv ikke er udsædvanlig, har imidlertid i dette tilfælde det specielle træk, at Domstolen nu også udtrykkeligt anmodes om at udtale sig om det spændende spørgsmål, om der inden for fællesskabsretten også kan tænkes et erstatningssøgsmål i anledning af et påstået ansvar på grund af fællesskabsinstitutionernes retmæssige adfærd.

2. Markedsordningen for olivenolie

Ved Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) blev også olivenolie inddraget under den fælles landbrugspolitik. Til denne markedsordnings vigtigste kendetegn hører den årlige fastsættelse af fælles priser (artikel 4) og en mekanisme for produktionsstøtte (artikel 19). Produktionsstøtten, som er et usædvanligt middel i den fælles landbrugspolitik, skyldes de relativt lave priser for

substitutionsprodukter, hvilket ikke gør det muligt at sikre producenterne en indtægt, der anses for tilstrækkelig, blot ved at give en prisgaranti. Der opkræves afgifter (artikel 13) og ydes restitutioner (artikel 18) for ind- og udførsel af olivenolie, ligesom der gælder en ordning med licenser og sikkerhedsstillelse. Restitutionsordningen er nærmere udformet i bl. a. Rådets forordning nr. 171/67/EØF af 27. juni 1967 om de for udførslen af olivenolie gældende restitutioner og afgifter (EFT 1967, s. 125). Den syvende betragtning til denne forordning lyder således:

»Det er hensigtsmæssigt at bibeholde de traditionelle olivenolieeksportkanaler; for at nå dette formål er det nødvendigt, at eksportørerne til stadighed kan forsyne sig med råstoffer svarende til deres udførselsbehov, og at de kan gøre det til en pris, som ikke ligger over verdensmarkedsprisen; med dette formål for øje bør det bestemmes, at eksportrestitutionen kan ydes i form af en tilladelse til uden afgift at importere en olivenoliemængde, der svarer til den eksporterede mængde.«

Betragtningen giver udtryk for, at forordningens forfattere ville bevare de traditionelle udførselsmønstre for dette produkt fra middelhavsegnene og samtidig sikre forsyninger til erstatning for det ved udførslen opståede underskud på olivenolie i fællesskabsforsyningerne. I artikel 9, stk. 1, fastsættes derfor en såkaldt »exim«-procedure:

¹ — Oversat fra nederlandsk.

- »1. På begæring ydes restitutionen ved udførsel af olivenolie i form af en tilladelse til at indføre en olivenolie-mængde, der svarer til den udførte mængde olivenolie, uden at der erlægges afgift, på betingelse af, at det godtgøres, at udførslen har fundet sted før indførslen, og på den betingelse, at indførslen gennemføres inden for en nærmere fastsat frist.«

I 1978 blev markedsordningen for det pågældende produkt ændret således, at der herefter foruden produktionsstøtten også blev tildelt en forbrugsstøtte. Ændringen blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1562/78 af 29. juni 1978 om ændring af forordning nr. 136/66/EØF (EFT L 185, 1978, s. 1). Indførelsen af den nye støtteordning i denne sektor var imidlertid forbundet med mange vanskeligheder, således at det viste sig, at det ikke var muligt at realisere den pr. 1. november 1978, begyndelsen af produktionsåret 1979, men at den først kunne forventes realiseret den 1. marts 1979. For 1979 blev priserne i overensstemmelse hermed fastsat for perioden 1. januar — 28. februar (repræsentativ markedspris: 148,43 RE/100 kg; tærskelpris: 145,43 RE/100 kg) og for perioden 1. marts — 31. oktober (repræsentativ markedspris: 120,78 RE/100 kg; tærskelspris: 119,44 RE/100 kg). Denne fastsættelse skete ved Rådets forordning (EØF) nr. 3088/78 af 19. december 1978 (EFT L 369 af 29. 12. 1978, s. 11). I løbet af februar viste det sig imidlertid, at heller ikke indførelsesdatoen 1. marts 1979 kunne holde, hvorpå Rådet udskød datoen for anvendelse af de nye priser fra 1. marts til 1. april 1979. Denne udsættelse skete ved Rådets forordning (EØF) nr. 360/79 af 20. februar 1979 om ændring af forordning nr. 3088/78 (EFT

L 46 af 23. 2. 1979, s. 1). Fra 1. april 1979 faldt tærskelprisen for olivenolie således med 25,99 RE/100 kg, hvilket indebar, at også importafgifterne for denne vare faldt. For de tilfælde, hvor der var sket en fastsættelse af afgiften på basis af priserne før 1. april 1979, men for import efter denne dato, indførte Kommissionen en overgangsordning ved forordning (EØF) nr. 884/79 af 3. maj 1979 (EFT L 111 af 5. 5. 1979, s. 18). Overgangsordningen bestod i en nedsættelse af afgiften ved indførsel fra tredje-lande med 24,18 RE/100 kg, noget mindre end nedsættelsen af tærskelprisen. En sådan ordning blev imidlertid ikke indført for importører, der gjorde brug af »exim-faciliteten og i henhold til denne facilitet eksporterede før og importerede efter 1. april 1979.

3. De faktiske omstændigheder

Som det fremgår af retsmøderapporten, er de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne sag, ikke det mindst omtvistede. Den italienske virksomhed SA Oleifici Mediterranei (hergfter benævnt OLMESA) benyttede sig af ovennævnte »exim«-facilitet for et parti på 194,805 tons, hvorved den skal have lidt bevisligt tab, som under denne sag kræves erstattet. Hvad angår *eksportdelen* fremgår det af sagens akter, at sagsøgeren den 27. januar 1979 afkrævede National Supply Corporation i Libyen betaling for et leveret parti på

268 tons til en pris af 1 230 lire pr. kg, mens den gennemsnitlige salgspris på det tidspunkt i Fællesskabet var ca. 1 720 lire pr. kg. Kommissionen bestrider imidlertid, at denne transaktion er en del af »exim«-faciliteten: mængden i forhold til indførslen er ikke blot afvigende, men OLMESA har heller ikke kunnet fremlægge eksportlicens for et parti på 190 tons. Med hensyn til *importen* har OLMESA fremlagt to importlicenser for i alt 194,805 tons med en gyldighed indtil 30. juni for ca. 161 tons. Endvidere har selskabet forelagt syv fakturaer vedrørende køb af olivenolie hos spanske virksomheder i perioden 12. maj — 13. juni 1979. Ifølge Kommissionen angiver disse fakturaer imidlertid kun en samlet mængde på 104 tons, mens 57,4 tons deraf skal vedrøre raffineret olivenolie, som »exim«-proceduren ikke finder anvendelse på. Importprisen androg ca. 1 630 lire pr. kg. Denne importerede olivenolie er ifølge OLMESA afsat inden for Fællesskabet til en pris af ca. 1 900 lire pr. kg. Kommissionen og Rådet bestrider, at prisen efter 1. april skulle have ligget på det niveau. Kommissionen har anført, at prisniveauet i den pågældende periode lå mellem 2 507 og 2 580 pr. kg. I hvert fald mener OLMESA, at de har lidt et tab på det importerede parti ved, at dette ikke længere kunne afsættes i henhold til de under den gamle ordning gældende priser. Ifølge sine egne opgivelser led selskabet på eksporten, også på grund af de mistede restitutioner, et tab på ca. 100 000 000 lire, mens importen kun gav selskabet en fortjeneste på ca. 42 000 000 lire. Jeg vil senere i mit forslag til afgørelse komme tilbage til det spørgsmål, om det påståede tab er sandsynligt og kan opgøres.

og 215 stk. 2, er der nedlagt påstand om, at Fællesskabet skal betale en estatning på 50 629 RE med rente 8 % fra 4. maj 1979, samt om, at Fællesskabet skal afholde sagens omkostninger. Den mod Kommissionen anlagte sag vedrører ansvaret for et påstået tab som følge af forordning nr. 884/79, der som sagt ikke indeholdt overgangsforanstaltninger med hensyn til »exim«-faciliteten. *Principalt* har sagsøgeren gjort gældende, at der i dette tilfælde *ikke* er tale om en generel retsakt, der indebærer økonomisk-politiske valg. Derfor er det ifølge sagsøgeren ikke nødvendigt at vise, at de strenge krav, der må gælde for at få medhold i en sag efter artikel 215, stk. 2, når der er tale om et sådant politisk valg, er opfyldt. Dette er som bekendt betingelsen om, at der skal være tale om en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en »højere« retsregel til beskyttelse af private, som Domstolen har formuleret det i dommene i sagerne 5/71 (Schöppenstedt, Sml. 1971, s. 275) og 9 og 11/71 (Compagnie d'approvisionnement og Grands Moulins de Paris, Sml. 1972, s. 101; org.ref. Recueil s. 391). *Subsidiært* har OLMESA gjort gældende, at såfremt det principale anbringende forkastes, er

4. Parternes anbringender og drøftelse heraf

Under denne sag, som er anlagt i henhold til EØF-traktatens artikler 178

der her tale om en sådan krænkelse, fordi forordning nr. 884/79 tilsidesætter princippet om ligebehandling og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Fællesskabets i sig selv retmæssige adfærd.

5. Søgsmålet mod Kommissionen

Søgsmålet mod Rådet har subsidiære karakterer i forhold til kravet mod Kommissionen. Dette søgsmål angår ligeledes tilkendelse af en erstatning, som imidlertid ikke begrundes med ansvar på grund af en retsstridig, men på grund af en retmæssig adfærd fra Rådets side. OLMESA har desangående fremført, at selskabet på grund af Rådets forordninger nr. 1562/78, 3088/78 og 360/79, som i sig selv anses for retsmæssige, ikke desto mindre har lidt tab, som Rådet er ansvarlig for. Domstolen anmodes således i forbindelse med dette krav om at udtale sig om, hvorvidt fællesskabsretten anerkender et søgsmål vedrørende ansvar og tab, som skyldes fællesskabsinstitutionernes retmæssige adfærd. Jeg vil herefter i mit forslag til afgørelse behandle anbringenderne i den angivne orden. Prøvelsen af det principale krav mod Kommissionen vedrører de tre betingelser, som efter Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets retsstridige adfærd må være opfyldt, for at der kan gives medhold i erstatningskrav fremsat i henhold til artikel 215, stk. 2: Kommissionens generelle eller ikke generelle retsakt skal være retsstridig, der skal være årsagssammenhæng mellem det tab, som OLMESA påstår at have lidt, og institutionens handlinger, og tabet skal være sandsynligt og kunne opgøres. Behandlingen af de nævnte aspekter gør det muligt hurtigt at afslutte gennemgangen af kravene om kausalitet og tab med henblik på kravet mod Rådet, som derefter skal behandles. I forbindelse med denne del af søgsmålet vil jeg imidlertid ligeledes fremsætte nogle enkelte bemærkninger om det som spændende spørgsmål om objektivt ansvar for

Før jeg går ind på spørgsmålet, om Kommissionen kan bebrejdes en retsstridig adfærd, er det nødvendigt at omtale det af OLMESA fremførte, hvorefter der i dette tilfælde ikke skal være tale om »en generel retsakt, der indebærer økonomisk-politiske valg«. Ifølge sagsøgeren er det så ikke nødvendigt at påvise, at der er tale om en overskridelse af Kommissionens skønsmagtsret ved en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en »højere« retsregel til beskyttelse af private. Kernen i OLMESA's argument er, at Kommissionen i dette tilfælde ikke havde noget økonomisk-politisk valg, men at den blot var forpligtet til at gennemføre de af Rådet foretagne ændringer i markedsordningen for fedtstoffer. Jeg mener ikke, at OLMESA's argumentation kan accepteres, da en delegation af kompetence, også selv om den er bindende formuleret i form af et påbud, ikke uden videre indebærer, at der ikke skulle tilkomme Kommissionen noget politisk valg. Det gælder så meget mere i det foreliggende tilfælde, hvor Kommissionens forordning nr. 884/79 henviser til artikel 16, stk. 6, i grundforordning nr. 136/66. Herefter fastsætter Kommissionen gennemførelsesbestemmelserne i henhold til den i denne forordnings artikel 38 fastsatte forvaltningskomité-procedure. Når henses til nærværende sags karakter og Domstolens praksis i sagerne 25/70 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide mod Köster, Sml. 1970, s. 259) og 30/70 (Scheer mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, Sml. 1970, s. 275; org.ref. Recueil s. 1197), er det klart, at det ikke kan hævdes, at Kommissionen ved forvaltningen af de fælles markedsordninger ikke skulle have nogen skønsmagts-

margen. Denne af OLMESA fremførte argumentation skulle endvidere indebære, at Kommissionen, ved ikke at indføre overgangsforanstaltninger for »exim«-faciliteten, skulle have tilsidesat de pågældende rådsforordninger. I så fald skulle Kommissionen jo ikke have nogen skønsmargen med hensyn til overgangsbestemmelser. OLMESA har imidlertid hverken gjort gældende eller godtgjort, at der skulle være tale om en sådan tilsidesættelse.

Sagen mod Kommissionen samler sig da også om det subsidiære anbringende, som går ud på, at hvis der faktisk er tale om en generel retsakt, som indebærer valg af økonomisk-politisk karakter, i hvilket tilfælde der kræves en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, er også disse betingelser opfyldt. OLMESA har anført, at Kommissionen ved ikke at træffe overgangsforanstaltninger for »exim«-faciliteten såvel har tilsidesat lighedsprincippet som princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Første del af det subsidiære anbringende er baseret på den forudsætning, at »exim«-faciliteten og de im- og eksportbestemmelser, som er baseret på forudfastsættelser og licenser, er objektivt sammenlignelige ordninger. Det kan allerede nu bemærkes, at rigtigheden af denne forudsætning kan betvivles, når

henses til, at Domstolen allerede flere gange har anerkendt princippet om EF-varernes forrang som et af de principper, der er afgørende for udformningen af den fælles landbrugspolitik. Herved anerkendes en præference til fordel for fællesmarkedet, uden at en tilsvarende præference også tilkommer markedet i tredjelande. Systemet med afgifter og restitutioner for denne im- og eksport må ses som en følge af det nævnte princip, hvorved im- og eksport fra og til tredjelande først og fremmest gøres afhængig af markedssituationen inden for Fællesskabet. »exim«-facilitetens formål er ifølge den citerede betragtning fra forordning nr. 171/67 imidlertid at opretholde traditionelle eksportmønstre som følge af ønsket om ikke helt at ødelægge middelhavsområdets traditionelle marked for olivenolie. Med dette udgangspunkt kan »exim«-faciliteten vanskeligt ses som andet end en undtagelse fra den almindelige ordning. Disse generelle betragtninger viser sig også at blive bekræftet af de på området gældende retsfor skrifter. *For det første* gælder systemet med im- og eksportlicenser, med mulighed for forudfastsættelse for Fællesskabets landbrugsprodukter, generelt. Bestemmelserne herom findes i Kommissionens forordninger nr. 192/75 og nr. 193/75 (EFT L 25, 1975, s. 1 og 10). Der findes derimod ingen generel ordning for »exim«-faciliteten, men denne anvendes i enkelte tilfælde i hver sektor. *For det andet* fremgår det også af ordlyden af den nævnte artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 171/67, at »exim«-faciliteten har karakter af en undtagelse fra den generelle im- og eksportordning. Der er jo her tale om en særlig form for restitution ved eksport af olivenolie. Denne »exim«-facilitetens særlige karakter bekræftes også i artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 2041/75 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for fedtstoffer (EFT L 213, 1975, s. 1). En tilsvarende slutning må også

drages af Domstolens praksis. At reglerne om den almindelige forudfastsættelsesordning ikke uden videre kan anvendes analogt på tilfælde, hvor der ikke er tale om forudfastsættelse, fremgik allerede af dommen i sag 73/69 (Oehlmann, Sml. 1970, s. 71; org.ref. Recueil s. 467). Domstolen anså det i denne dom for afgørende, at der som følge af en forudfastsættelse består et bindende retsforhold mellem den erhvervsdrivende på den ene side og markedsordningsmyndigheden på den anden side, der fremtræder som en ved sikkerhedsstillelse bekræftet im- eller eksportforpligtelse. I dommen i sag 68/77 (IFG mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 353), hvori der var tale om »exim«-ordning, udbyggede Domstolen sin fortolkning. Domstolen siger meget klart i dommens præmis 8 (op. cit. s. 367), at en »exim«-ordning ikke på grund af det nævnte forhold mellem den erhvervsdrivende og markedsordningsmyndigheden, der er baseret på en forudfastsættelse, kan sidestilles med den generelle im- og eksportprocedure. Jeg henviser herved endvidere til det på dette punkt meget kategoriske forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti.

For så vidt nærværende del af det fremførte anbringende bygger på, at der her er tale om objektivt sammenlignelige tilfælde, mener jeg, at denne del i betragtning af ovenstående må forkastes. Jeg vil desuden tilføje, at OLMESA, navnlig under den mundtlige forhandling, også har bestræbt sig på i den forbindelse at give lighedsprincippet en konkret fortolkning. Virksomhedens argumentation gik ud på, at der for så vidt kan tales om en forskel mellem forudfastsættelsen og »exim«-ordningen, som den erhvervsdrivende, der benytter sig af forudfastsættelsen, i princippet ikke løber nogen risiko for mellemkom-mende prisændringer, mens den

erhvervsdrivende, som frivilligt gør brug af »exim«-ordningen, løber en sådan risiko. For så vidt kan det ifølge OLMESA anses for acceptabelt, at der mangler overgangsforanstaltninger for sidstnævnte facilitet, forudsat den erhvervsdrivende derved ikke udsættes for unormale eller uforholdsmæssigt store risici under »exim«-faciliteten. Skønt jeg ikke uden videre vil afvise virksomhedens argumentation, mener jeg ikke, at den kan tiltrædes i det foreliggende tilfælde, da OLMESA ikke har påvist, at der her forelå en sådan uforholdsmæssig stor risiko, eller at der har været forbundet et særligt tab med denne.

OLMESA's argumentation har imidlertid delvis også relevans for spørgsmålet om, hvorvidt OLMESA kunne forudse prisændringerne. Virksomhedens argumentation hænger således sammen med anbringedet om krænkelse af den berettigede forventning.

Med hensyn til denne anden del af det subsidære anbringende har OLMESA anført, at det ganske vist var kendt, at priserne ville ændres som følge af indførelsen af forbrugsstøtte i sektoren for olivenolie, men at det var usikkert, på hvilket tidspunkt det ville ske, fordi Rådet allerede havde foretaget to udsættelser. Jeg erindrer i den forbindelse om, at datoerne 1. november 1978 og 1. marts 1979 viste sig ikke at kunne holde. Kernen i denne argumentation er derfor, at OLMESA også kunne regne med yderligere udsættelser. For at beskytte firmaets berettigede forventning skulle Kommissionen enten have truffet overgangsforanstaltninger eller have suspenderet »exim«-faciliteten. Det er efter min mening klart, at en retsundergiven, som

stilles over for en ordning, hvis ikrafttræden udsættes, i almindelighed ikke blot på grund af denne udsættelse med rette kan forvente, at der vil ske yderligere udsættelse. Hans forventning må i det mindste være fremkaldt af andre faktiske omstændigheder end udsættelsen selv, og OLMESA har ikke anført sådanne faktiske omstændigheder. Det står tværtimod fast, at OLMESA efter offentliggørelsen af forordning nr. 3088/78 den 19. december 1978 vidste eller burde vide, i hvilket omfang og på hvilket tidspunkt priserne ville ændres. Indtil den 23. februar 1979 var der for OLMESA ingen grund til at antage, at der ville ske udsættelse for anden gang, som det skete med den på nævnte dato offentliggjorte forordning nr. 360/79. Når nu OLMESA før den 23. februar 1979 benyttede »exim«-faciliteten, måtte selskabet derfor gå ud fra, at priserne ville ændre sig pr. 1. marts 1979 med dertil svarende følger for de udførsler, der fandt sted herefter. At datoen 1. marts den 23. februar 1979 blev ændret til den 1. april, var højst en fordel for OLMESA, som ikke kunne forventes af en fornuftig og omhyggelig erhvervsdrivende. Ved selv ikke at gå ud fra denne forestående ændring, men spekulere i en endnu længere udsættelse af den nye ordning, har OLMESA afgjort ikke handlet således, som det må forventes af en »fornuftig og omhyggelig« erhvervsdrivende. Sådanne med urette nærede forventninger kan ikke begrunde indførelse af overgangsforanstaltninger. Hvis princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal kunne påberåbes med held, kræves det i henhold til Domstolens domme i bl.a. sagerne 95-98/74 (Cooperatives Agricoles de Céréales mod Kommissionen og Rådet Sml. 1975, s. 1615, præmis 45) og 169/75 (Compagnie Continentale mod Rådet, Sml. 1975, s. 117, præmis 28), at denne betingelse om forsigtig eller omhyggelig adfærd i overensstemmelse med de — i dette tilfælde på tidspunktet for eksporttransaktionen — kendte eller

forudselige markedsforhold skal være opfyldt.

Kravet om årsagssammenhæng betyder her, at der skal være en årsagsforbindelse mellem det tab, OLMESA påstår at have lidt, og mangelen på overgangsforanstaltninger i forordning nr. 884/79 med hensyn til »exim«-faciliteten. Af ovenstående omtale af anden del af det subsidiære anbringende kan det allerede udledes, at der ikke er tale om en sådan forbindelse, da det påståede tab ikke skyldes manglende overgangsforanstaltninger, men de med urette nærede forventninger om en yderligere udsættelse af den nye ordning. Heller ikke med hensyn til kravet om årsagssammenhæng har OLMESA opfyldt betingelsen om fornuftig og omhyggelig adfærd. Jeg skal herved navnlig henvise til præmisserne 11 og 28 i Domstolens førnævnte dom i sag 169/75.

I stævningen har OLMESA opgjort sit påståede tab til 50 629 RE for det tilfælde, at man lægger forskellen mellem den gamle og den nye tærskelpris til grund (145,43 RE/100 kg — 119,44 RE/100 kg = 25,99 RE/100 kg), eller til 47 103 RE for det tilfælde, at man lægger forskellen mellem den gamle og den nye importafgift til grund, hvorved

selskabet meget naturligt foretrækker det første beløb. I et bilag til replikken har selskabet søgt at opgøre tabet udtrykt i italienske lire.

Med hensyn til kravet i artikel 215, stk. 2, om, at der skal være tale om et tab, havde jeg allerede tidligere lejlighed til — se forslag til afgørelse i de forenede sager 197-200, 243, 245 og 247/80 — at henvise til Domstolens dom i sag 49/79 (Richard Pool mod Rådet, Sml. 1980, s. 569). Ifølge dommens præmisser 10 og 11 skal det ikke alene gøres antageligt, at der er tale om et reelt tab, men dette skal også konkretiseres tilstrækkeligt. Med hensyn til spørgsmålet, om et tab kan antages at foreligge, mener jeg på grundlag af de bemærkninger, jeg tidligere har fremsat vedrørende dette anbringende, at kunne fastslå, at OLMESA ikke har kunnet godtgøre at have lidt et tab som følge af Kommissionens og Rådets adfærd. Ganske vist kan selskabet måske klage over den fordel, det har mistet ved, at der indtraf et prisfald efter 1. april, men det er fastslået, at dette måtte tilskrives de forventninger, selskabet med urette havde næret vedrørende indførelsen af den nye ordning på olivenoliemarkedet.

OLMESA har heller ikke formået tilstrækkeligt at konkretisere det påståede tab. For så vidt angår tabet udtrykt i regningsenheder, er denne opgivelse alene baseret på de forandringer i fællesskabspriserne, som ikke, medmindre det modsatte bevises, nødvendigvis genspejler de reelle markedsforhold, som er relevante for de pågældende transaktioner. Navnlig skal markedsprisen inden for Fællesskabet for indført olivenolie ifølge Kommissionen og Rådet have ligget langt højere end anført af

OLMESA. Afgørende for konkretiseringen af tabet er konkrete markedspriser og ikke teoretiske beregninger af følgerne for prisniveauet af en ændret markedsordning. Hvad angår den konkrete opgørelse i italienske lire i sammenhæng med im- og eksporttransaktionerne, har navnlig Kommissionen desuden fremført velfunderede indsigelser, som OLMESA hverken i replikken eller under den mundtlige forhandling har gendrevet med beviser. Det er navnlig ikke lykkedes OLMESA at påvise den for »exim«-proceduren nødvendige overensstemmelse mellem eksporterede og importerede mængder.

6. Spørgsmålet mod Rådet

Bortset fra spørgsmålet, om artikel 215, stk. 2, også dækker tilfælde af ansvar, hvor der ikke er tale om en retsstridig adfærd fra fællesskabsinstitutionernes side, kan det i hvert fald fastslås, at selv hvis spørgsmålet besvares bekræftende, skal også betingelserne vedrørende årsagssammenhæng og tab være opfyldt. Af gengængangen af de mod Kommissionen fremførte anbringender kan det imidlertid udledes, at disse to krav heller ikke er opfyldt i søgsmålet mod Rådet, således at der heller ikke kan gives OLMESA medhold for så vidt. For den rette forståelses skyld tilføjer jeg, at der ikke kan være tale om en årsagsforbindelse mellem de pågældende rådforordninger nr. 1563/78, 3088/78 og 360/79 og det påståede tab, allerede fordi de manglende overgangsforanstaltninger med hensyn til »exim«-faciliteten er et anliggende, der hører under Kommissionens kompetence. Det er Kommissionen, der via forvaltningskomité-proceduren har til opgave at træffe foranstaltninger til gennemførelse af Rådets forordning

nr. 1562/78, og inden for rammerne heraf kunne der eventuelt have været truffet overgangsforanstaltninger for »exim«-faciliteten.

Ovenstående betragtninger gør det ikke nødvendigt for Domstolen at gå ind på, om et objektivt ansvar kan antages i fællesskabsretten. Heroverfor står imidlertid, at dette spørgsmål, som ligger i anbringendet, explicit er forelagt Domstolen, hvilket giver mig anledning til at fremsætte nogle bemærkninger herom. Det må da allerede nu fastslås, at sagsøgeren navnlig i replikken har præciseret sin stillingtagen således, at der skal være tale om ansvar for tab af alvorlig og usædvanlig art, idet der samtidig henvises til et princip, som vanskeligt kan udtrykkes på andre sprog end fransk, nemlig »égalité devant les charges publiques«. Denne stiltiende henvisning til fransk forvaltningsret er på ingen måde tilfældig i betragtning af, at der heri faktisk indeholdes en række principper, der giver mulighed for et objektivt ansvar for retmæssige myndighedshandlinger, navnlig generelle retsakter. Det må imidlertid straks tilføjes, at de betingelser, hvorunder et sådant ansvar kan

pålægges, er yderst restriktive, og at princippet således temmelig sjældent kommer til anvendelse. Skønt loven som sådan i Frankrig ikke kan censureres af domstolene, har Conseil d'État ikke desto mindre i en dom af 14. januar 1938 (Sté la Fleurette) statueret et reelt ansvar for myndighederne på grundlag af det allerede nævnte princip »égalité devant les charges publiques«. Som det allerede fremgår af formuleringen, er en af ansvarsbetingelserne, at en retsundergiven eller en gruppe retsundergivne som følge af den generelle retsakt rammes af en betydelig ulempe i sammenligning med andre. Selv hvis den franske retspraksis på det punkt skulle kunne overføres til EF-regie, vil den imidlertid ikke kunne påberåbes af OLMESA, da dens strenge betingelser i OLMESA's tilfælde ikke er opfyldt, således som Rådet har anført og OLMESA ikke afgørende har bestridt. En sådan overførelse kan af flere grunde desuden vanskeligt tænkes. For det første viser en retssammenligning, at fransk ret i så henseende er temmelig exceptionel. Ganske vist er objektivt ansvar ikke helt ukendt i andre medlemsstaters ret, men erstatningspligten er da en følge af andre principper (f.eks. ejendomsretten), eller den er indeholdt i en særlig lovgivning (f.eks. miljølovgivning). Det må følgelig betænkes, at generelles retsakter i Fællesskabet i højere grad kan prøves i forhold til højere retsregler, end det er tilfældet i Frankrig. I fællesskabsretten er det ved denne type retsakter ikke utænkeligt, at et alvorligt og usædvanligt tab kan medføre, at en højere retsregel antages at være tilsidesat, hvorved retsaktens som sådan kan blive retsstridig. CNTA-dommen, som jeg senere skal gennemgå, er et eksempel herpå. Skønt man således som sagt vanskeligt kan forestille sig en overførelse af den franske ordning, forekommer det dog ikke helt udelukket, at der også i fællesskabsretten i fremtiden vil forekomme situationer som den, der var tale om i Fleurette-dommen og andre tilfælde fra fransk retspraksis. Heller

ikke ordlyden af artikel 215, stk. 2, udelukker en sådan mulighed, ligesom det inden for rammerne af denne bestemmelse heller ikke er utænkeligt, at også den nederlandske lære om den såkaldte »bestuurscompensatie« (kompensation, som skal foretages af forvaltningen) vil kunne finde anvendelse i fællesskabsretten¹. Denne lære går ud på, at det kan være en betingelse for en forvaltningsakts lovlighed, at den pågældende myndighed i henhold til almindelige retsgrundsætninger eller principper om en god forvaltningsskik ved sine afgørelser har taget hensyn til de skadelige følger for de retsundergivne. Det kan indebære, at myndigheden skal undersøge, hvorvidt ulemperne ved ordningen vil kunne kompenseres (f.eks. ved overgangsforanstaltninger), eller hvis sådanne kompenserende foranstaltninger ikke kan tænkes eller ikke er mulige i forbindelse med den pågældende ordning, at der skal gives erstatning (kompensation i penge). Domstolens dom i sag 74/74 (CNTA, Sml. 1975, s. 533) kan fortolkes således. Deri statue-rede Domstolen — der var i sagen tale om afskaffelse af monetære udlignings-

beløb — at når ikke modstående almene hensyn af bydende karakter gør sig gældende, kan Kommissionen have pligt til at træffe overgangsforanstaltninger for (så vidt muligt) at afbøde de forårsagede tab, eller til at yde erstatning, for at der ikke skal blive tale om krænkelse af den berettigede forventning og dermed tilsi-desættelse af en højere retsregel. Jeg henviser hertil navnlig til dommens præmisser 43 og 44. Jeg mener i hvert fald af Domstolens praksis at kunne udlede, at en udvikling i retning af en videregående profilering af myndighe-dernes ansvar for generelle retsakter ikke er udelukket. Selv om også sidstnævnte dom indeholder antydninger af, at denne yderligere udvikling tilstrækkeligt vil kunne dækkes af Domstolens praksis vedrørende retsstridig adfærd, vil jeg på indeværende tidspunkt ikke anbefale, at man helt udelukker muligheden for ansvar for usædvanlige og undgåelige skadelige følger af i sig selv retsmæssige fællesskabshandlinger. Af de allerede anførte grunde vil de pågældende bestem-melser, som er fastsat af Rådet, imidler-tid ikke kunne give anledning til et så-dant ansvar.

7. Konklusion

På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg følgende:

- 1) De foreliggende krav om erstatning fra Fællesskabet på grund af ansvar uden for kontraktsforhold forkastes.
- 2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

1 — Jfr. vedrørende denne lære B. Hessel's korte artikel »Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad« [en væsentlig udvikling på området for erstatning ved lovlige myndighedshandlinger], TVVS, s. 99-102, med angivelse af yderligere litteratur og retspraksis.