

ARREST VAN HET HOF  
VAN 29 SEPTEMBER 1982 <sup>1</sup>

**SA Oleifici Mediterranei**  
**tegen Europese Economische Gemeenschap**

„Niet-contractuele aansprakelijkheid”

Zaak 26/81

Samenvatting

*Niet-contractuele aansprakelijkheid — Voorwaarden — Onwettigheid van verweten gedrag — Schade — Oorzakelijk verband*  
(Artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag)

Uit artikel 215 EEG-Verdrag volgt, dat er voor het ontstaan van een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap en van een recht op schadevergoeding moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, verband houdend met de onwettigheid van het aan de instellingen verweten gedrag, de realiteit van de geleden schade en het bestaan van

een oorzakelijk verband tussen dat gedrag en de gestelde schade.

Bijgevolg kan de Gemeenschap niet aansprakelijk worden geacht indien niet is voldaan aan alle voorwaarden waarvan de verplichting tot schadevergoeding overeenkomstig artikel 215, tweede alinea afhankelijk is.

In zaak 26/81,

SA OLEIFICI MEDITERRANEI, te Quiliano (Italië), vertegenwoordigd door E. Jakhian, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Arendt, advocaat aldaar, Centre Louvigny, rue Philippe-II 34/B/IV,

verzoekster,

tegen

EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP, vertegenwoordigd door haar instellingen:

1. Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Vignes, directeur van zijn juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Brautigam, administrateur bij genoemde dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij H. J. Pabbruwe, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, boulevard Konrad-Adenauer 100,
2. Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. C. Séché als gemachtigde, bijgestaan door J. Sack, lid van de juridische dienst van de Commissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerders,

betreffende een beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, strekkende tot veroordeling van de Gemeenschap om aan verzoekster te betalen een schadevergoeding van 50 629 rekeeneenheden (Ecu), vermeerderd met 8 % rente vanaf 4 mei 1979 tot aan de dag van het arrest,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat  
griffier: P. Heim

het navolgende

## ARREST

## De feiten

## I — De feiten en het procesverloop

1. *Het wettelijk kader*

De markt van olijfolie in de Gemeenschap vertoont bepaalde bijzonderheden die verklaren waarom er in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten een regeling voor olijfolie bestaat die op enkele punten speciale bepalingen omvat.

## a) De regeling vóór de hervorming van 1978

De belangrijkste bepalingen voor olijfolie werden vastgesteld bij verordening nr. 136/66 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB van 1966, blz. 3025):

— voor elk verkoopseizoen (van 1 november tot en met 31 oktober van het volgende jaar) stelde de Raad een-vormige prijzen vast voor de gehele Gemeenschap; deze prijzen werden in de tien maanden na 1 januari maandelijks verhoogd teneinde de markt te reguleren en te voorkomen dat de gehele oogst al aan het begin van het verkoopseizoen aan de interventiebureaus zou worden verkocht (artikel 4);

— wegens de betrekkelijk lage prijs van de vervangingsprodukten (zaadoliën) kon de marktprijs niet worden opgetrokken tot een niveau dat de producenten een toereikende beloning verzekerde; er werd daarom een — voor

het gemeenschappelijk landbouwbeleid uitzonderlijk — stelsel van produktiesteun ingevoerd (artikel 10);

— in het handelsverkeer met derde landen werd bij invoer een heffing opgelegd om de prijs van de olijfolie op gemeenschapsniveau te brengen (artikel 13), en bij uitvoer een restitutie verleend wanneer de prijs in de Gemeenschap boven de wereldprijs lag (artikel 18). Dit verklaart waarom zowel bij in- als bij uitvoer certificaten werden verlangd, waarvan de afgifte slechts plaatsvond tegen het stellen van een waarborg die geheel of ten dele werd verbeurd indien de transactie niet of slechts ten dele werd uitgevoerd tijdens de geldigheidsduur van het certificaat (artikel 17, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2554/70 van de Raad van 15 december 1970, PB L 275 van 1970, blz. 5);

— voor het handelsverkeer met derde landen bestaat er voorts een bijzondere restitutieregeling, de zogenaamde „exim”-faciliteit, ingevoerd bij verordening nr. 171/67 van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de restituties en heffingen bij uitvoer van olijfolie. Deze regeling is expliciet neergelegd in artikel 9, lid 1, dat bepaalt:

„Op verzoek van de belanghebbende wordt de restitutie bij uitvoer van olijfolie verleend in de vorm van een machtiging om een hoeveelheid olijfolie, overeenkomende met de uitgevoerde hoeveelheid olijfolie, heffingvrij in te voeren, mits het bewijs wordt geleverd dat de uitvoer vóór

de invoer heeft plaatsgevonden en mits de invoer binnen een nader te bepalen termijn geschiedt.”

De voorwaarden waaronder heffingvrije invoer kan worden toegestaan, zijn nader uitgewerkt in verordening nr. 2041/75 van de Commissie van 25 juli 1975 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten in de sector oliën en vetten (PB L 213 van 1975, blz. 1).

#### b) De hervorming van 1978

Bij verordening nr. 1562/78 van de Raad van 29 juni 1978 tot wijziging van verordening nr. 136/66 (PB L 185 van 1978, blz. 1), is de regeling voor olijfolie gewijzigd, maar zonder de beginselen ervan aan te tasten. De jaarlijkse vaststelling van eenvormige prijzen bleef gehandhaafd en de regeling voor het handelsverkeer met derde landen bleef gelijk; de „exim”-faciliteit bleef dus onveranderd voortbestaan. De enige fundamentele wijziging was een consumptiesteun (artikel 11), die werd ingevoerd omdat het stelsel van produktiesteun sinds 1975 niet meer bevredigend werkte. Sinds 1978 bestaat er voor olijfolie dus zowel een produktie- als een consumptiesteun.

Wegens de moeilijkheden bij het opzetten van een controlestelsel voor de toekenning van consumptiesteun, kon deze hervorming niet op 1 november 1978 in werking treden. Daarom werden bij verordening nr. 3088/78 van de Raad van 19 december 1978 houdende vaststelling, voor het verkoopseizoen 1978/1979, van de representatieve marktprijs en de drempelprijs voor olijfolie en van het in artikel 11, lid 3, van verordening nr. 136/66/EEG bedoelde percentage van de consumptiesteun, prijzen vastgesteld voor de periode van 1 januari tot en met 28 februari 1979 en voor de periode van

1 maart tot 31 oktober 1979. Men verwachtte namelijk dat de nieuwe steunregeling op 1 maart 1979 in werking zou kunnen treden.

Toen de Raad echter in februari 1979 constateerde dat de moeilijkheden niet waren opgelost, besloot hij de geldingsduur van de oude prijzen nog met een maand te verlengen en de nieuwe prijzen dus eerst per 1 april 1979 in werking te doen treden (verordening nr. 360/79 van 20 februari 1979 tot wijziging van verordening nr. 3088/78 voor wat betreft de perioden waarin, voor het verkoopseizoen 1978/1979, de representatieve marktprijzen en de drempelprijzen voor olijfolie van toepassing zijn; PB L 46 van 1979, blz. 1).

Per 1 april 1979 daalde dus de drempelprijs voor olijfolie met 25,99 RE/100 kg, hetgeen een verlaging van de heffingen met een gelijk bedrag impliceerde. Omdat de heffingen vooraf konden worden vastgesteld, besloot de Commissie overgangsmatregelen vast te stellen, waarbij de verschuldigde heffing voor de hoeveelheden olijfolie waarvoor de heffing bij inschrijving was vastgesteld en die na 1 april 1979 onder dekking van vóór die datum aangevraagde certificaten waren ingevoerd, werd verlaagd met 24,18 RE/100 kg, dat wil zeggen een bedrag dat nagenoeg overeenkwam met dat waarmee de drempelprijs was verlaagd (25,99 RE/100 kg) (verordening nr. 884/79 van 3 mei 1979 houdende aanpassing van de in de sector olijfolie geldende bepalingen; PB L 111 van 1979, blz. 18).

Wat de „exim”-faciliteit betreft, werden voor de na 1 april 1979 ingevoerde hoeveelheden geen overgangsmatregelen getroffen. Zo kwam het dat handelaren die voor de „exim”-faciliteit hadden gekozen en vóór 1 april 1979 olijfolie

zonder restitutie hadden uitgevoerd, overeenkomstige hoeveelheden — heffingvrij ingevoerde — olijfolie tegen de nieuwe gemeenschapsprijs op de markt moesten brengen, dat wil zeggen tegen een prijs die ongeveer 25 RE/100 kg lager lag dan de oude.

## 2. De feiten

Aangezien over de feiten geen eenstemmigheid bestaat, moet de discussie van partijen hierover worden weergegeven.

Verzoekster stelt dat haar schade betrekking heeft op 194,805 ton olijfolie die onder de „exim”-faciliteit zijn uitgevoerd en ingevoerd.

Blijkens de overgelegde stukken en de „schadestaat” heeft verzoekster 268 ton olijfolie verkocht aan de Libische National Supply Corporation; de verkoopprijs van deze partij bedroeg volgens factuur van 27 januari 1979 1 230 lire/kg, terwijl de gemiddelde verkoopprijs voor deze olie op de binnenlandse markt 1 720 lire/kg was.

Volgens de Commissie is dit eerste deel van de „exim”-transactie aanvechtbaar, aangezien de overgelegde factuur bij gebreke van een bijbehorend uitvoercertificaat moeilijk kan worden geïdentificeerd als de factuur op grond waarvan een „exim”-uitvoer van 190 ton heeft plaatsgevonden.

Wat de invoer betreft, heeft verzoekster in bijlage bij het verzoekschrift twee invoercertificaten overgelegd voor in totaal 194,805 ton, één voor ongeveer 33 ton, geldig tot 30 mei 1979, en één voor ongeveer 161 ton, geldig tot 30 juni 1979. In bijlage bij haar repliek heeft zij bovendien zeven facturen overgelegd met

betrekking tot olijfolie die tussen 12 mei en 13 juni 1979 in Spanje is gekocht. Volgens de Commissie hebben deze facturen slechts betrekking op 104 ton en niet op 194,805 ton. Bovendien zou 57,4 ton van de gefactureerde hoeveelheid geen olijfolie van eerste persing zijn, maar fijne geraffineerde olie, die niet heffingvrij is ingevoerd.

Niet wordt betwist dat deze invoer heeft plaatsgevonden tegen een prijs van ongeveer 1 630 lire/kg; wel meent de Commissie dat deze prijs iets hoger is dan de in dezelfde periode geconstateerde Spaanse offerteprijs op de wereldmarkt.

Deze ingevoerde olie is binnen de EEG doorverkocht voor omstreeks 1 900 lire/kg.

Onder deze omstandigheden zou de „schade” — de Commissie spreekt van „lagere winst” — van verzoekster gelijk zijn aan het verschil tussen de gemiddelde prijs van de olie op de gemeenschapsmarkt (1 750 lire/kg) en de aan Libië berekende verkoopprijs (1 230 lire/kg), dat wil zeggen 520 lire/kg, hetgeen voor ± 190 ton neerkomt op ongeveer 100 miljoen lire. Verzoekster stelt echter dat haar verlies ongeveer 120 miljoen lire bedraagt; volgens haar is het verlies per kg 700 lire en de ingevoerde hoeveelheid 194 ton, overeenkomend met 175,5 ton uitgevoerde olie (1 kg uitgevoerde olie zou recht geven op heffingvrije invoer van 1,10 kg). Desondanks spreekt zijzelf op bladzijde 4 van haar schadestaat over een verlies bij export van ongeveer 500 lire/kg.

Bij dit verlies van 520 lire/kg moet men volgens de Commissie echter ook rekening houden met de uitvoerrestitutie van 277 lire/kg, waarvan de „exim”-handelaar afstand doet. Had verzoekster dus niet van de uitvoerrestitutie afgezien,

dan zou zij volgens de Commissie een winstverlaging hebben geaccepteerd van 520 — 277 = 243 lire/kg.

Verzoeksters winst bij invoer bedroeg volgens haar eigen berekening slechts 1 900 — 1 612 — kosten = 233 lire/kg, want de verkoop binnen de EEG vond plaats zonder consumptiesteun. Zij zou dus een winst hebben gemaakt van 42 miljoen lire.

De Commissie betwist dat de verkoopprijs binnen de EEG inderdaad 1 900/kg was. Dit cijfer wordt door verzoekster eenvoudig gesteld zonder enig nader bewijs, want de vier door haar overgelegde facturen zouden daartoe niet kunnen dienen. De verkoopprijs in de EEG lag volgens de Commissie tussen 2 507 en 2 780 lire/kg. Zelfs zonder consumptiesteun had verzoekster de olijfolie dus kunnen of moeten verkopen voor 2 200 à 2 480 lire/kg.

De Raad merkt op, dat de verkoopprijzen sterk uiteenlopen — van 1 590 tot 1 940 lire — zonder dat hiervoor een verklaring wordt gegeven. Zonder hier dieper op in te gaan, vraagt hij zich verder in het algemeen af, of de door verzoekster genoemde prijzen werkelijk representatief zijn voor het prijsniveau bij normale handelstransacties. Bovendien moet een vergelijking tussen een uitvoer van een totale hoeveelheid van 8 000 ton — de uitvoer naar Libië had immers betrekking op in totaal 8 000 ton — en importen van hoeveelheden van slechts 20 ton — de ingevoerde 190 ton is een optelsom van verscheidene partijen van 20 ton — wel mank gaan.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

## II — Conclusies van partijen

*Verzoekster* concludeert dat het den Hove behage:

„het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en mitsdien de Europese Economische Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar organen de Raad van Ministers en de Commissie, te veroordelen om aan verzoekster een schadevergoeding te betalen van 50 629 rekeeneenheden (Ecu), vermeerderd met 8 % rente vanaf 4 mei 1979 tot aan de dag van het arrest, en

de Europese Economische Gemeenschap in de kosten te verwijzen.”

De *Raad* concludeert dat het den Hove behage:

„de vordering van verzoekster te verwerpen en verzoekster in de kosten te verwijzen.”

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„— het beroep te verwerpen,

— verzoekster in de kosten te verwijzen”.

## III — Middelen en argumenten van partijen

### A — De ontvankelijkheid

Zonder een exceptie van niet-ontvankelijkheid in eigenlijke zin op te werpen, betwijfelt de *Raad* in zijn verweerschrift, of het verzoekschrift wel beantwoordt aan de vereisten van artikel 38 van het Reglement voor de procesvoering. Naar

aanleiding van de produkties bij de memorie van repliek laat hij deze bedenkingen echter varen.

*B — De tegen de Commissie gerichte middelen*

Voor zover het beroep tegen de Commissie is gericht, berust het op een aan deze instelling verweten onrechtmatige uitoefening van haar wetgevende bevoegdheid, te weten de vaststelling van verordening nr. 884/79.

a) *Verzoekster* stelt primair, dat de beperkende voorwaarden die het Hof in andere gevallen heeft gesteld voor het aanvaarden van aansprakelijkheid in verband met de wetgevende taak, in casu niet van toepassing zijn. Het Hof heeft immers die beperkende voorwaarden — onder meer geformuleerd in de arresten van 2 december 1971 (zaak 5/71, Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 75) en 13 juni 1972 (gevoegde zaken 9 en 11/71, Compagnie d'approvisionnement, Jurispr. 1972, blz. 391) — altijd gekoppeld aan de constatering dat de gewraakte regeling „een normatieve handeling vormde die economische beleidskeuzen impliceert.”

Hoewel verordening nr. 884/79 stellig een normatieve handeling is, impliceert zij geen enkele economische beleidskeuze; deze keuze was in casu al gemaakt door de Raad bij de vaststelling van diens verordeningen van 1978. De beschikbare beleidsruimte was door de Raad uitgeput en de Commissie had en-

kel een zuiver uitvoerende bevoegdheid gekregen; dit blijkt onder meer uit artikel 16, lid 6, van verordening nr. 1562/78. In de considerans van de litigieuze verordening stelt de Commissie ook niet, dat zij, door enkel overgangsmaatregelen vast te stellen voor de importen die met heffingen gepaard gaan, een economische beleidskeuze doet. Anders dan de Commissie onbewezen stelt, is aan de door haar gemaakte keuze elke economische beleidsoverweging vreemd.

Onder deze omstandigheden kan daarom worden volstaan met te bewijzen dat de litigieuze verordening onrechtmatig is, en hoeft niet te worden aangetoond dat zij een gekwalificeerde schending vormt van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel.

De *Commissie* verwerpt deze redenering. De rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening wordt gevormd door artikel 16, lid 6, van verordening nr. 136/66 van de Raad, bepalende dat de uitvoeringsbepalingen van dat artikel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 38. Doel van deze bepaling is de Commissie de bevoegdheid te geven maatregelen te treffen met het oog op de vaststelling van de invoerheffing — het onderwerp van artikel 16 —, maar het maakt van die bevoegdheid geen gebonden bevoegdheid.

De Commissie heeft dus krachtens haar economische beleidsvrijheid besloten tot aanpassing van de vooraf vastgestelde heffing voor handelaren die afwikkeling „in contanten” wensten, maar zij heeft deze maatregel niet willen uitbreiden tot de handelaren die van de „exim”-faciliteit gebruik maakten.

Zo overigens de bevoegdheid van de Commissie een gebonden bevoegdheid was geweest, had verzoekster de beweerde onwettigheid moeten zoeken in een handeling van de Raad; het verwijt van onwettigheid is echter niet tegen de verordeningen van de Raad gericht.

b) Subsidiair stelt *verzoekster*, dat ook indien de Commissie enkel onder vorenbedoelde strengere voorwaarden aansprakelijk kan worden geacht, in casu aan die voorwaarden is voldaan. De Commissie heeft immers twee ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels geschonden, namelijk het beginsel dat vergelijkbare situaties gelijk moeten worden behandeld en dat daartussen niet mag worden gediscrimineerd, en het vertrouwensbeginsel.

#### 1. Het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie

In verordening nr. 884/79, aldus *verzoekster*, heeft de Commissie zich beperkt tot verlaging van de heffing op hoeveelheden olijfolie die na 1 april 1979 op grond van vóór die datum aangevraagde certificaten werden ingevoerd, zonder een overeenkomstige regeling te treffen voor hoeveelheden olijfolie die na 1 april 1979 onder dekking van vóór die datum aangevraagde certificaten werden ingevoerd, wanneer de invoer van deze hoeveelheden heffingvrij was omdat zij tegenover gelijke hoeveelheden stonden die vóór 1 april 1979 zonder restitutie waren uitgevoerd. Deze twee situaties zijn objectief vergelijkbaar en daarom is het verschil in behandeling een „kenmerklijke miskenning” en een „gekwalificeerde schending” van het algemene beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie.

Met betrekking tot het betoog van de Commissie, dat de twee hierboven omschreven situaties niet vergelijkbaar zijn, zegt verzoekster dat er weliswaar verschillen bestaan, doch dat deze niet van dien aard zijn, dat zij de ongelijke behandeling kunnen rechtvaardigen. Wanneer de Commissie bij haar vergelijking uitkomt op een groter globaal voordeel voor de „exim”-handelaar, ziet zij een essentieel punt over het hoofd: de „exim”-handelaar laat bij uitvoer weliswaar slechts een restitutie van 24 RE schippen, terwijl het verschil tussen de intracommunautaire en de extracommunautaire prijs ongeveer 50 RE (145 RE — 95 RE) bedraagt, maar normaliter verkoopt hij met verlies op de wereldmarkt. Dit verlies wordt echter gecompenseerd door het „voordeel” dat hij bij de omgekeerde transactie — de invoer — behaalt.

Het enige objectieve verschil tussen de twee situaties is de kans dat de communautaire en de extracommunautaire prijzen zich in verschillende richting ontwikkelen; al naar gelang het verschil tussen beide prijzen toeneemt of afneemt, loopt de „exim”-handelaar een bescheiden risico, waartegenover een bescheiden kans op winst staat.

De overgangsmaatregel ten behoeve van de „contant”-handelaren is stellig gerechtvaardigd, doch dit is geen reden om de „exim”-handelaar een verlies te bezorgen omdat hij, na zonder restitutie te hebben uitgevoerd, kan afzien van de voorgenomen invoer zonder daarbij een waarborg te verliezen. Wegens het ontbreken van voor hem geldende overgangsmaatregelen moet de „exim”-handelaar zich erbij neerleggen, dat hij het bij uitvoer geleden verlies niet kan compenseren met het verwachte voordeel bij

invoer, en zijn enige keus is dus verlies lijden, hetzij het oorspronkelijke verlies, hetzij het verlies dat voortvloeit uit de verkoop van de ingevoerde partijen tegen een prijs die beneden de verwachtingen blijft. Dit verlies staat niet in redelijke verhouding tot het risico dat een dergelijke „exim”-handelaar normaliter aanvaardt. Een „exim”-handelaar kiest weliswaar vrijwillig voor deze regeling, doch hem staat daarbij een volstrekt ander soort risico of winstmarge voor ogen dan het zekere verlies ten gevolge van de belangrijke ombuiging van de gemeenschapsprijs in de onderhavige omstandigheden.

Met betrekking tot het betoog over de ontwikkeling van de gemeenschapsprijzen meent verzoekster tenslotte, dat het discriminatoire karakter van de litigieuze verordening moet worden beoordeeld naar het moment waarop zij is vastgesteld, en dat een latere ontwikkeling van de gemeenschapsprijs op zichzelf niet van invloed is op deze beoordeling.

Volgens de *Commissie* berust de verschillende behandeling van „contant”-handelaren en „exim”-handelaren op de vaststelling, dat de situatie van de twee categorieën niet vergelijkbaar is.

Wanneer de „contant”-handelaar na een uitvoer waarvoor hij contante restitutie heeft ontvangen (24 RE), besluit een overeenkomstige hoeveelheid olijfolie in te voeren met gebruikmaking van het stelsel van voorfixatie van de heffing, dan dient de hoogte van de door hem te betalen heffing tijdens de geldigheidsduur van het certificaat gelijk te blijven; de handelaar wil zich immers indekken tegen een economisch risico, namelijk

een wijziging van de op de markt geconstateerde prijzen, die tot een overeenkomstige wijziging van de heffing zou leiden. In zoverre kan men zeggen dat de verbintenis van de „contant”-handelaar voor een bepaalde rechtssituatie geldt, en het spreekt vanzelf dat bij een wezenlijke verandering van die situatie tengevolge van een wijziging van de gemeenschapsregeling, hiermee rekening wordt gehouden. Anders zou deze handelaar immers een met het verschil tussen de twee heffingen overeenkomend vermogensverlies lijden.

Voor de „exim”-handelaar ligt de situatie totaal anders. Bij een invoer en een uitvoer vóór 1 april 1979 heeft hij de uit te voeren waar op de gemeenschappelijke markt ingekocht tegen de communautaire prijs (ongeveer 145 RE) en afgezien van de restitutie (24 RE); de in te voeren waar heeft hij ingekocht tegen de wereldmarktprijs (ongeveer 95 RE) om ze tegen de communautaire prijs van ongeveer 145 RE te verkopen, terwijl hij bovendien geen heffing (52 RE) behoeft te betalen. Normaliter zal de „exim”-handelaar dankzij zijn keuze per saldo dus in een voordeliger positie verkeren dan de „contant”-handelaar.

Dat voordeel was weliswaar kleiner wanneer een „exim”-handelaar die vóór 1 april 1979 had uitgevoerd, eerst na die datum importeerde, want toen was de communautaire prijs nog slechts ongeveer 120 RE, hoewel ook dit niet zeker is, gezien de feitelijke prijsstijging in de Gemeenschap na 1 april 1979.

Ofschoon de heffing van 52 RE tot 32 RE was verlaagd, mag men niet vergeten dat het bedrag waarvan de „exim”-handelaar aldus was vrijgesteld (32 RE), nog

steeds hoger was dan het bedrag van de restitutie (24 RE) waarvan hij had afgezien. Indien dus verordening nr. 884/79 de „exim”-handelaar een met het verschil tussen de twee heffingbedragen overeenkomende vergoeding had toegekend, zou zij hem een winstgarantie hebben gegeven die niet in het stelsel past. Anders dan de „contant”-handelaar heeft de „exim”-handelaar er immers geen recht op, dat de heffing op een bepaald bedrag wordt gefixeerd, en het is trouwens geheel uit vrije wil dat hij v.n de „exim”-faciliteit gebruik maakt. Het staat hem zelfs vrij om, zelfs nadat hij van de restitutie heeft afgezien, in het geheel geen olijfolie in te voeren, want anders dan de „contant”-handelaar verbeurt hij daarmee geen waarborg.

Bovendien beoogt de „contant”-handelaar zich in te dekken tegen een economisch risico, terwijl de „exim”-handelaar erop speculeert dat tegenover het opgegeven voordeel een ander voordeel staat waarvan hij verwacht dat het groter is.

In dergelijke omstandigheden dwingt niets tot een verlaging van de heffing ten gunste van een handelaar die op een grotere winst had gespeculeerd dan hij in feite heeft behaald, temeer niet nu hij zelf het moment van de invoer kon uitkiezen.

Maar zelfs als de Commissie ook overgangsmatregelen had willen treffen ten behoeve van „exim”-handelaren, had zij zich niet kunnen bedienen van de berekeningsmethode die ten aanzien van de „contant”-exporteurs is gebruikt. In dit geval had men moeten werken met de fictie dat de twee transacties — uitvoer en invoer — met contante verrekening waren verricht. Een dergelijke over-

gangsmaatregel zou ertoe hebben geleid, dat verzoekster achteraf de uitvoerrestitutie (24 RE) had ontvangen en achteraf de invoerheffing (32 RE) had moeten betalen. In bovenstaand voorbeeld zou verzoekster niet alleen geen aanspraak hebben kunnen maken op enige schadevergoeding, maar had zij zelfs het verschil tussen beide bedragen aan het interventiebureau moeten terugbetalen. Bovendien had een dergelijke juridische constructie hoe dan ook niet gebaseerd kunnen worden op artikel 16, lid 6, van verordening nr. 136/66, want dit artikel biedt in ieder geval niet de mogelijkheid, een uitvoerrestitutie achteraf te betalen.

## 2. Het vertrouwensbeginsel

*Verzoekster* erkent dat te voorzien was dat de oude regeling door een nieuwe zou worden opgevolgd, doch stelt dat de datum waarop deze nieuwe regeling in werking zou treden, onbekend was; de Raad heeft deze datum zelf tot tweemaal toe verschoven; het was daarom voor de „exim”-handelaren onmogelijk vast te stellen of zelfs maar te schatten wanneer die wijziging zou ingaan.

Nu de „exim”-faciliteit gedurende deze periode van onzekerheid niet was geschorst, konden de betrokken handelaren hieraan de gewettigde verwachting ontleenen, dat de administratie passende overgangsmatregelen zou treffen of de „exim”-faciliteit zou schorsen om ernstige verliezen voor de betrokken handelaren te voorkomen.

Naar aanleiding van het betoog van de Commissie over de voorzienbaarheid van

de inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen, stelt verzoekster dat het inderdaad sinds juli 1978 voorzienbaar en sinds 28 december 1978 zeker was dat die maatregelen er zouden komen. Een redelijke voorspelling over de datum van hun inwerkingtreding kon daarentegen niet worden gedaan.

Bovendien is over de modaliteiten van de nieuwe regeling nog langer onzekerheid blijven bestaan, want eerst op 3 mei 1979 werden bij verordening nr. 884/79 de noodzakelijke overgangsmatregelen vastgesteld. Pas op die datum wist verzoekster dat die overgangsmatregelen niet voor haar golden. De stelling dat verzoekster het risico van een aanzienlijke waardevermindering van de onder de „exim”-faciliteit ingevoerde producten zou hebben aanvaard en dat haar speculatief gedrag de werkelijke oorzaak van haar schade zou zijn, kan daarom niet worden aanvaard, temeer nu het gebruik van de „exim”-faciliteit even legitiem was als het gebruik van de „contante” regeling. Zolang handelaren van deze regeling gebruik kunnen maken, moeten zij daarbij de zekerheid hebben dat het risico constant blijft en niet wezenlijk wordt gewijzigd. Anders zouden de „contant”-handelaren onbekende risico's moeten dragen, hetgeen voor hen aanleiding zou kunnen zijn geen gebruik meer te maken van de „exim”-regeling, wat tot verlamming van die regeling zou leiden.

De *Commissie* erkent dat het vertrouwensbeginsel inderdaad de basis vormde voor de overgangsmatregelen die zij bij de litigieuze verordening heeft vastgesteld. Maar wegens het verschil tussen de situatie van de „exim”-handelaren en die van de „contant”-handelaren was een uitbreiding van de voordelen van de litigieuze verordening tot eerstgenoemden niet gerechtvaardigd.

Verzoekster behoorde te weten, dat de invoerheffing na de wijziging van de gemeenschapswetgeving in 1978 lager zou worden. Ook had zij moeten weten, dat „exim”-handelaren in het verleden altijd buiten overeenkomstige overgangsmatregelen waren gevallen.

Verzoekster heeft erop gerekend, dat de Raad de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel nogmaals zou uitstellen, maar deze verwachting is ijdel gebleken. Aangezien een nieuwe regeling bestemd is om te worden toegepast, kan de verwachting van de handelaren, dat zij niet in werking zal treden, niet als gewettigd worden beschouwd.

In casu is weliswaar enkele malen tot uitsluiting van de inwerkingtreding besloten, maar elke keer bevatten de desbetreffende besluiten nauwkeurige data zonder opschortende voorwaarden. Enige twijfel over de wil van de gemeenschapswetgever was daarom niet mogelijk.

Tenslotte wijst de *Commissie* het argument van verzoekster betreffende de onzekerheid over de uitwerking van de nieuwe regeling van de hand met de opmerking, dat de „exim”-handelaren altijd van dergelijke overgangsmatregelen uitgesloten waren geweest, hetgeen verzoekster moest weten. Geen enkele andere „exim”-handelaar heeft zich in de bedoelingen van de gemeenschapswetgever vergist.

### C — De tegen de Raad gerichte middelen

Volgens *verzoekster* is de Raad, ondanks het feit dat niet kan worden gezegd dat

de verordeningen nrs. 1562/78, 3088/78 en 360/79 onwettig of onrechtmatig zijn, aansprakelijk voor de door haar geleden schade. 's Raads aansprakelijkheid vloeit voort uit het in het gemeenschapsrecht erkende beginsel van aansprakelijkheid voor rechtmatige daden van wetgeving; de concrete basis vormt het feit dat de litigieuze verordeningen niet voorzien in overgangsmatregelen voor de groep van adressaten die, zoals verzoekster, van de „exim”-faciliteit gebruik maakten.

- a) Kent het gemeenschapsrecht een beginsel van aansprakelijkheid uit hoofde van rechtmatige daad?

Wanneer door een ernstige en uitzonderlijke schade de gelijkheid van de burgers ten opzichte van de algemene lasten wordt doorbroken, dan kan dit volgens *verzoekster* leiden tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap.

Dat dit beginsel bestaat, blijkt in de eerste plaats uit het feit dat artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag niet zegt dat de schade door een onrechtmatige handeling („faute”) van de instellingen of haar personeelsleden moet zijn veroorzaakt. Het woord „faute” kwam in de oorspronkelijke redactie van artikel 215 voor en is in de definitieve redactie bewust geschrapt; hieruit blijkt dat de opstellers van het Verdrag de mogelijkheid van aansprakelijkheid uit hoofde van rechtmatige daad open hebben willen houden. Het doel van artikel 215 was, de formulering van de terzake toepasselijke beginsel aan het Hof toe te vertrouwen.

Vervolgens bespreekt verzoekster de rechtspraak van het Hof. Zij stelt, dat het Hof de mogelijkheid van aansprakelijkheid van de gemeenschapsautoriteiten uit hoofde van rechtmatige daad heeft erkend in een arrest van 13 juni 1972 (gevoegde zaken 9 en 11/71, Compagnie d'approvisionnement, Jurispr. 1972, blz. 391), waar het in rechtsoverweging 46

spreekt over „een eventuele aansprakelijkheid uit hoofde van een wettige normatieve handeling.” Dezelfde gedachte is terug te vinden bij sommige schrijvers, onder meer bij Du Ban, volgens wie „... il semble que, dans le domaine des actes normatifs, il puisse y avoir une responsabilité de la Communauté, en dehors de toute illégalité” (Cahiers de droit européen, 1977, blz. 423).

Tenslotte merkt verzoekster op, dat het Hof in zijn latere rechtspraak wegens de concrete casusposities niet aan de beoordeling van dit beginsel is toegekomen, maar dat het anderzijds het beginsel zelf, zoals duidelijk geformuleerd in het arrest-Compagnie d'approvisionnement, ook niet heeft ontkend.

Hoe dan ook kan, anders dan de Raad stelt, op grond van de in artikel 215, tweede alinea, genoemde algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, een aansprakelijkheid worden aangenomen van de overheid voor wettige normatieve handelingen, en met name voor wetten, wanneer een burger daardoor bijzondere, ernstige en uitzonderlijke schade heeft geleden.

Daarbij zij allereerst opgemerkt, dat nationale wetten en gemeenschapsverordeningen verschillend van aard zijn. Laatstgenoemde vormen weliswaar de „gemeenschapswetgeving”, maar anders dan de nationale wetten zijn zij niet het werk van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Als werk van een instantie met gedelegeerde bevoegdheid moet een gemeenschapsverordening daarom op één lijn worden gesteld met een ondergeschikte norm, zoals in nationaal kader de norm vastgesteld door een lagere wetgever.

De nationale rechtsstelsels vertonen onderling voldoende overeenkomst om daaruit het bestaan af te leiden van algemene rechtsbeginselen die de erkenning

van een aansprakelijkheid uit hoofde van rechtmatige daad toelaten. Weliswaar erkennen niet alle Lid-Statens het bestaan van een dergelijke aansprakelijkheid, maar op het gebied van de niet-contractuele aansprakelijkheid kan de analyse van de nationale rechtsstelsels niet neerkomen op het zoeken van de „grootste gemene deler”, waarbij alleen die beginselen „gemeen” worden geacht die in de nationale wetgeving of rechtspraak van alle Lid-Statens uitdrukkelijk en volledig worden aanvaard. Een dergelijke opvatting zou het gemeenschapsrecht reduceren tot het niveau van het „armste” nationale rechtsstelsel. Unanimititeit is derhalve niet vereist. Om tot het bestaan van een dergelijk beginsel in het gemeenschapsrecht te kunnen besluiten, volstaat de vaststelling, dat sommige Lid-Statens de aansprakelijkheid bij rechtmatige daad kennen en andere niet.

De beperkende voorwaarden die het Hof stelt voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschappen voor normatieve handelingen, zijn stellig gerechtvaardigd, maar niettemin moet ook hier het belang van de gemeenschapsautoriteiten tegen de rechtmatige belangen van particulieren worden afgewogen, waarbij met alle facetten van het overheidsbelang en het particulier belang rekening moet worden gehouden. Een ernstige uitzonderlijke schending van een particulier belang rechtvaardigt daarom zelfs het bestaan van een aansprakelijkheid voor wettige normatieve handelingen.

Het betoog van de Raad komt in hoofdzaak hierop neer, dat het Hof in vaste rechtspraak de niet-contractuele aansprakelijkheid voor normatieve handelingen in beginsel afwijst. Wil er sprake zijn van een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor normatieve handelingen, dan moet volgens die rechtspraak aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- de betrokken handeling moet onwettig zijn;
- deze onwettigheid moet het gevolg zijn van een genoegzaam gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel;
- de gedragingen van de instellingen moet worden gekenmerkt door zulke ernstige tekortkomingen, dat men ze als willekeurig kan aanmerken.

Het gemeenschapsrecht kent dus geen beginsel van aansprakelijkheid voor rechtmatige normatieve handelingen. De verwijzing in artikel 215 EEG-Verdrag naar de nationale rechtsstelsels dwingt de Gemeenschap ook niet tot aanvaarding van dit beginsel, want een dergelijk beginsel wordt niet in al die rechtsstelsels algemeen erkend.

De Raad verwerpt het argument dat verzoekster ontleent aan het ontbreken van de term „faute” in artikel 215, tweede alinea, met het betoog dat het geen zin heeft naar de voorstukken te verwijzen, wanneer niet bekend is om welke redenen van materiele of formele aard de redactie is gewijzigd. In casu zijn deze redenen niet bekend, aangezien de archieven betreffende de onderhandelingen over het EEG-Verdrag tot op heden gesloten zijn gebleven.

Met betrekking tot de stelling, dat het Hof zelf in het arrest in de gevoegde zaken 9 en 11/71 zou hebben erkend dat het gemeenschapsrecht het beginsel van aansprakelijkheid uit hoofde van de rechtmatige daad kent, wijst de Raad er ten eerste op, dat het Hof in de rechtsoverweging waar verzoekster zich op beroept, slechts spreekt van een „eventuele” aansprakelijkheid om deze direct daarop van de hand te wijzen. Uit deze rechtsoverweging blijkt, dat het Hof een bepaald argument dat was aangevoerd,

niet onbeantwoord heeft willen laten, doch er ook niet over heeft willen beslissen, daar de casuspositie voor het overige dwang tot afwijzing van de vordering.

Sinds dat arrest heeft het Hof in zijn vaste rechtspraak over artikel 215 voortdurend erop gewezen, dat een gekwalificeerde onwettigheid de basisvoorwaarde is voor het aannemen van aansprakelijkheid. Het Hof heeft deze enge opvatting steeds verdedigd met het argument, dat de wetgevende macht niet bij haar beslissingen moet worden belemmerd (arrest HNL, r.o. 5). Waar deze opvatting van het Hof zich opdringt voor gevallen van aansprakelijkheid uit hoofde van onwettige normatieve handelingen, moet zij a fortiori gelden bij de beoordeling van een beroep dat is gebaseerd op eventuele aansprakelijkheid uit hoofde van een wettige normatieve handeling.

Met betrekking tot de stelling van verzoekster, dat men bij het zoeken naar een beginsel dat de rechtsstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben, niet moet uitgaan van de „grootste gemene deler”, stelt de Raad dat, zoals het Hof reeds met betrekking tot grondrechten heeft bevestigd, men zich niet van één bepaalde nationale wet of grondwet kan bedienen, aangezien een dergelijke oplossing de eenheid en de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht zou doorbreken en daarmee de grondslagen van de Gemeenschap in gevaar zou brengen. In casu bestaat het gevaar, dat de erkenning van een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap, die te zeer is ingegeven door de bijzonderheden van een bepaald nationaal rechtstelsel, voor andere, hiervan afwijkende nationale rechtstelsels als oplossing onaanvaardbaar is. Uit de bewoordingen van artikel 215 volgt voorts dat, wil er sprake zijn van beginselen welke de rechtstelsels der Lid-Staten gemeen heb-

ben, deze beginselen tenminste in de meeste Lid-Staten in grote lijnen door de wetgeving of rechtspraak moeten zijn erkend. Verzoekster geeft zelf toe, dat dit in casu niet het geval is.

De Raad merkt voorts op, dat het in casu gestelde verlies niet zo ernstig is, dat het de door het Hof in de zaak-HNL genoemde redelijke grenzen overschrijdt, en dat dit verlies in ieder geval het bedrijf van verzoekster niet in gevaar heeft gebracht. Er is in casu dus zelfs niet voldaan aan de voorwaarden die het Franse recht stelt.

b) Het ontbreken van overgangsmatregelen

Volgens *verzoekster* heeft het feit dat de drie litigieuze verordeningen geen overgangsmatregelen bevatten voor de „exim”-handelaren, dezen een uitzonderlijke schade berokkend.

Zij bestrijdt de stelling van de Raad, dat zij de schade waarvan zij vergoeding verzoekt, aan zichzelf te wijten zou hebben omdat zij vrijwillig het risico had aanvaard van een mogelijke beïnvloeding van de verkoopprijzen door de daadwerkelijke volledige toepassing van het stelsel van consumptiesteun, en dusdoende niet zou hebben gehandeld zoals een goed en verstandig handelaar betaamt. Verzoekster geeft de Raad hetzelfde antwoord als de Commissie (onder het hoofdstuk „gewettigd vertrouwen”), namelijk dat wegens de onzekerheid over de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling en het aarzelen van de Raad passende overgangsmatregelen absoluut noodzakelijk waren om een ver-

lamming van de „exim”-faciliteit te vermijden.

De Raad stelt dat alleen in geval van een onverwachte, plotselinge wijziging en bij gebreke van een dwingende tegengesteld algemeen belang overgangsmatregelen voor „oude contracten” vereist kunnen zijn.

In casu was sinds 7 juli 1978 te voorzien dat de prijzen van olijfolie in de naaste toekomst, na de invoering van de nieuwe regeling van consumptiesteun, zouden worden aangepast. Ook had het op de weg van een goed en verstandig handelaar gelegen om bij de nationale autoriteiten te informeren of overgangsmatregelen werden overwogen, en om zich door middel van contractuele bedingen in te dekken. Onder de gegeven omstandigheden had een verstandig handelaar die de nodige voorzorgsmatregelen had getroffen, in ieder geval de schade kunnen vermijden waar verzoekster zich over beklaagt.

Hieruit volgt dat er veeleer sprake is van een door verzoekster bewust aanvaard risico, dat de verkoopprijzen door de daadwerkelijke en volledige toepassing van het stelsel van consumptiesteun zouden worden beïnvloed.

Er is evenmin sprake van discriminatie tussen de importen volgens de „contante” regeling en die volgens de „exim”-regeling; dit zijn namelijk, zoals de Commissie reeds heeft aangetoond, twee objectief totaal verschillende gevallen.

Verzoekster kan niet in ernst volhouden, dat zij ten gevolge van de verordeningen van de Raad — wegens het feit dat daarin geen overgangsmatregelen voor

haar geval waren voorzien — ernstige en uitzonderlijke schade heeft geleden. Deze verordeningen bieden immers juist de rechtsgrondslag voor het treffen van overgangsmatregelen zo deze noodzakelijk mochten blijken.

*D — De schade zelf en het causaal verband*

Verzoekster stelt, dat haar schade is veroorzaakt door de verlaging van de drempelprijs en het gevolg is van de vaststelling van voornoemde verordeningen, en dat die schade  $25,99 \text{ RE} \times 1\,948,05 = 50\,629 \text{ RE}$  bedraagt als men, haar voorstel volgend, de verlaging van de drempelprijs als uitgangspunt neemt. Men kan echter ook de verlaging van de heffing als uitgangspunt nemen; in dat geval bedraagt de schade  $24,18 \text{ RE} \times 1\,948,05 = 47\,103 \text{ RE}$ . Verzoekster refereert zich op dit punt aan het oordeel van het Hof.

Verzoekster voegt hieraan toe, dat haar schade een bijzondere is, aangezien zij waarschijnlijk de enige is die zich in de situatie bevond die thans in geding is, en dat deze schade bovendien zeer aanzienlijk is. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe regeling immers hebben alle in Italië werkzame vennootschappen op hun tarieven een korting toegepast van LIT 299, welke korting overeenkwam met de consumptiesteun en later is vergoed aan degenen die daarop aanspraak konden maken. Verzoekster ontving geen enkele steun, maar moest toch ook deze korting toepassen volgens een in Italië aan prefectoraal toezicht onderworpen tarief: een dergelijke schade is dus volstrekt onevenredig aan de normale handelsrisico's.

Naar aanleiding van de stelling van verweerders, dat verzoekster het oorzakelijk verband niet heeft aangetoond, herhaalt

verzoekster dat de oorzaak van haar schade is gelegen in de opeenvolging van verordeningen van de Raad en van de Commissie, en meer in het bijzonder in het ontbreken van overgangsmaatregelen in de regeling van de Raad en de in de verordening van de Commissie vervatte discriminatie. Het enige dat verweerders, haast indirect, hiertegen aanvoeren, is dat de oorzaak van de schade uitsluitend zou zijn te zoeken in het feit dat verzoekster geen voorzorgsmaatregelen had getroffen. Verzoekster verwijst te dezen naar haar betoog in verband met haar grief ontleend aan schending van het vertrouwensbeginsel.

In antwoord op het betoog van verweerders met betrekking tot de hoogte en de begroting van de schade, herhaalt verzoekster dat het beginsel van overgangsmaatregelen ten gunste van de „constant"-handelaren op zichzelf noodzakelijkerwijze impliceert dat dezen een compensatie hebben ontvangen, gelijk aan een vaststaande verlaging van de gemeenschapsprijzen. De schade kan daarom ook op de hierboven aangegeven grondslagen worden begroot en kan bovendien in Europese rekeneenheden worden uitgedrukt, want het gaat inderdaad om een begroting en niet om terugbetaling van een onverschuldigd betaald, definitief vaststaand bedrag.

De *Commissie* merkt op, dat de Ecu geen valuta is, maar enkel een rekeneenheid. Daarom kan een schade, ook wanneer zij te wijten is aan een handeling in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, niet in Ecu's worden begroot.

Met betrekking tot het bijzondere karakter van de gestelde schade merkt de *Commissie* op, dat men beter kan zeggen dat verzoekster de enige is die zich bewust in deze situatie heeft gebracht en

erop heeft gegokt dat de *Commissie* een overgangsmaatregel zou treffen.

Wat de ernst en de omvang van de schade betreft, stelt de *Commissie*, dat verzoekster heeft getracht te ontkomen aan de bij een beroep ex artikel 215 op haar rustende verplichting om het bestaan en de omvang van haar schade aan te tonen. Want niet alleen heeft zij haar schade uitgedrukt in rekeneenheden, maar bovendien is de gestelde korting van LIT 299 geenszins aannemelijk gemaakt, met name gezien het feit dat de gegarandeerde prijs geen maximumprijs was, er voor invoer geen consumptiesteun werd verleend en de handelaren de uit de invoering van de hervorming voortvloeiende verlaging van de gegarandeerde prijs niet plotseling van de ene dag op de andere in de prijzen hebben doorberekend.

Hieruit volgt dat verzoekster niet heeft kunnen aantonen dat er enig verband bestaat tussen de door haar gestelde onrechtmatigheid van het besluit van de *Commissie* en de door haar geleden schade.

De *Raad* stelt dat verzoekster haar schade slechts in abstracto heeft aangetoond, terwijl zij op grond van artikel 215 verplicht was het bestaan en de omvang van haar schade te bewijzen aan de hand van het niveau van de prijzen die zij in werkelijkheid heeft berekend. Gezien de moeilijkheden bij de uitvoering van de consumptiesteunregeling, is het niet erg aannemelijk dat de reële marktprijzen in 1979 de prijsniveaus van de gemeenschapsverordeningen daadwerkelijk en volledig zijn gevolgd. Wil men een concrete schade aantonen, dan moet men spreken in termen van verschillen tussen reële marktprijzen in nationale valuta en niet in rekeneenheden — met name nu de rekeneenheid niet meer is dan een rekenkundig hulpmiddel om het

niveau van de gemeenschappelijke prijzen vast te stellen, en niet een wettig betaalmiddel.

De nadere gegevens die verzoekster in repleik heeft aangedragen, zijn niet concludent voor de vaststelling van de omvang en het bedrag van haar schade. Integendeel, uit deze gegevens blijkt duidelijk dat verzoekster zich heeft verbonden op een moment waarop niet enkel het beginsel van de nieuwe regeling, maar ook de datum waarop zij werkelijk van toepassing zou worden, vaststond en in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen was bekendgemaakt. Omdat verzoekster vrijwillig het risico heeft genomen dat zij de schade waarvan zij thans vergoeding vordert, zou lijden, is een rechtstreeks en ononderbroken causaal verband tussen de gewraakte com-

munautaire verordeningen en de schade dus niet aangetoond.

#### IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 12 mei 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord door verzoekster, vertegenwoordigd door M. Mahieu, advocaat; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. C. Séché, bijgestaan door J. Sack, als gemachtigden, en de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Vignes.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 22 juni 1982 conclusie genomen.

### In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 13 februari 1981, heeft SA Oleifici Mediterranei, im- en exporthandel in olijfolie, te Quiliano (Italië), beroep ingesteld krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag strekkende tot toekenning van de som van 50 629 rekeneenheden, vermeerderd met 8 % rente vanaf 4 mei 1979 tot de dag waarop het arrest zal worden gewezen, als vergoeding van de schade die haar door toedoen van de Europese Economische Gemeenschap zou zijn opgekomen als gevolg van de vaststelling, door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, van een regeling ter uitvoering van de hervorming van de regeling voor olijfolie in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten.
- 2 Aangezien de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van haar verordeningen in het geding is gebracht, dient vooraf een overzicht te worden gegeven van die verordeningen, waarbij de regeling voor olijfolie is vastgesteld.

- 3 De belangrijkste regels voor het handelsverkeer in olijfolie zijn neergelegd in verordening nr. 136/66 van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB van 1966, blz. 3025); daartoe behoort de vaststelling van eenvormige prijzen, waarin een produktiesteun is opgenomen die zijn bestaansreden vindt in de betrekkelijk lage prijs van de vervangingsprodukten. In het handelsverkeer met derde landen werden heffingen bij invoer en restituties bij uitvoer toegepast; voor beide transacties waren derhalve certificaten vereist, die slechts werden afgegeven tegen het stellen van een waarborg; deze werd geheel of gedeeltelijk verbeurd wanneer de transactie niet of slechts ten dele tijdens de geldigheidsduur van het certificaat werd verricht (artikel 17 van verordening nr. 136/66, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2554/70 van de Raad van 15 december 1979 betreffende de in- en uitvoercertificaten in de sector oliën en vetten; PB L 275 van 1975, blz. 5).
- 4 Dit stelsel voor het handelsverkeer met derde landen is aangevuld bij verordening nr. 171/67 van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de restituties en de heffingen bij uitvoer van olijfolie (PB van 1967, blz. 2600). Hierbij werd een speciale handelsregeling ingevoerd, de zogenoemde „exim”-faciliteit, omschreven in artikel 9, lid 1, dat luidt als volgt:

„Op verzoek van de belanghebbende wordt de restitutie bij uitvoer van olijfolie verleend in de vorm van een machtiging om een hoeveelheid olijfolie, overeenkomende met de uitgevoerde hoeveelheid olijfolie, heffingvrij in te voeren, mits het bewijs wordt geleverd dat de uitvoer vóór de invoer heeft plaatsgevonden en mits de invoer binnen een nader te bepalen termijn geschiedt.”

- 5 Het hiervoor beschreven stelsel werd in 1978 gewijzigd. Om de verkoop van communautaire olijfolie te beschermen tegen de concurrentie van de andere plantaardige oliën en de producenten een billijk inkomen te waarborgen, werd bij 's Raads verordening nr. 1562/78 van 29 juni 1978 (PB L 185 van 1978, blz. 1) het in verordening nr. 136/66 voorziene stelsel van produktiesteun aangevuld met een stelsel van consumptiesteun (artikel 11), dat moet verzekeren dat olijfolie kan worden verkocht tegen prijzen die concurreren met die van zaadoliën. Omdat de gemeenschapsprijzen en de prijzen op de wereldmarkt daardoor dichterbij elkaar kwamen te liggen, kon ook de drempelprijs, en bijgevolg de heffing bij invoer van olijfolie uit derde landen, worden verlaagd.

- 6 Voorts werd het heffingstelsel ingrijpend gewijzigd. Ingevolge artikel 16 van verordening nr. 1562/78 is de Commissie onder bepaalde omstandigheden bevoegd een stelsel in te voeren van heffingen die bij openbare inschrijving worden vastgesteld. In dat geval stelt de Commissie periodiek een minimumheffing vast; elke inschrijver die aanbiedt een gelijke of hogere heffing te betalen, krijgt een toewijzing en is dan verplicht de in zijn inschrijving genoemde hoeveelheden in te voeren en, ongeacht het tijdstip van de invoer, daarvoor de door hem geboden heffing te voldoen.
- 7 Dit stelsel van consumptiesteun had aan het begin van het verkoopseizoen 1978/1979 in werking moeten treden, maar de invoering ervan moest — volgens de Raad wegens technische moeilijkheden — worden uitgesteld, aanvankelijk tot 1 maart 1979. Bij verordening nr. 3088/78 van 19 december 1978 (PB L 369 van 1978, blz. 11) stelde de Raad derhalve voor de rest van het verkoopseizoen 1978/1979 twee drempelprijzen vast: de eerste van 145,43 RE/100 kg, geldend tot en met 28 februari 1979, en de tweede van 119,44 RE/100 kg — dus een verlaging met 25,99 RE/100 kg —, geldend vanaf 1 maart 1979.
- 8 Toen de Raad echter in februari 1979 bemerkte dat de moeilijkheden nog niet waren opgelost, stelde hij de inwerkingtreding van de nieuwe prijzen opnieuw uit, ditmaal tot 1 april 1979 (verordening nr. 360/79 van 20 februari 1979 tot wijziging van verordening nr. 3088/78 voor wat betreft de perioden waarin, voor het verkoopseizoen 1978/1979, de representatieve marktprijzen en de drempelprijzen voor olijfolie van toepassing zijn; PB L 46 van 1979, blz. 1).
- 9 Omdat de drempelprijs voor olijfolie per 1 april 1979 aanzienlijk was gewijzigd, meende de Commissie, die ingevolge artikel 16, lid 6, van basisverordening nr. 136/66, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1562/78, bevoegd is de uitvoeringsbepalingen van het heffingstelsel vast te stellen, dat de heffingen die bij openbare inschrijving vóór 1 april 1979 waren bepaald en op de invoercertificaten waren vermeld, met 24,18 RE/100 kg moesten worden verlaagd indien de invoer onder dekking van die certificaten eerst na genoemde datum plaatsvond (verordening nr. 884/79 van 3 mei 1979; PB L 111 van 1979, blz. 18). Wat daarentegen de „exim”-regeling betreft, werd geen overeenkomstige overgangsmaatregel getroffen voor hoeveelheden olijfolie die na 1 april 1979 werden ingevoerd, terwijl de corresponderende exporten vóór die datum hadden plaatsgevonden.

- 10 Verzoekster voerde vóór 1 april 1979 bepaalde hoeveelheden olijfolie uit naar en na die datum bepaalde hoeveelheden in uit derde landen, in beide gevallen op eigen wens onder de „exim”-regeling, dus zonder restituties bij uitvoer te ontvangen en zonder heffingen bij invoer te betalen. Tot staving van haar beroep voert zij in hoofdzaak aan, dat de Commissie ook voor de „exim”-transacties een overgangsregeling had moeten treffen en dat zij, door dit niet te doen, onwettig heeft gehandeld; deswege zou zij aansprakelijk zijn en gehouden de schade — verlies of gederfde winst — te vergoeden die verzoekster in de betrokken periode bij de „exim”-transacties zou hebben geleden.
  
- 11 Verzoekster erkent dat alle handelaren konden voorzien dat de — aanvankelijk voor 1 november 1978 voorziene — inwerkingtreding van het stelsel van consumptiesteun op de gemeenschappelijke markt zou leiden tot een prijsverlaging van zowel ingevoerde als inheemse olijfolie. Toen de inwerkingtreding van het stelsel echter tot twee maal toe was uitgesteld, mocht zij, zo stelt zij, in redelijkheid verwachten dat het oude stelsel ook nog na 1 april 1979 van kracht zou blijven. Bijgevolg had zij de „exim”-transacties verricht op condities — met name wat de door haar betaalde prijzen voor de in de Gemeenschap in te voeren olijfolie betreft — die berustten op de verwachting dat de olijfolieprijzen op de gemeenschappelijke markt ook na 1 april 1979 zou blijven op het niveau dat voortvloeide uit de vóór die datum vastgestelde drempelprijzen.
  
- 12 Verzoekster meent derhalve, primair, dat de Commissie, door in verordening nr. 884/79 geen overgangsmaatregelen ter compensatie van de prijsverlaging op de gemeenschappelijke markt te voorzien voor de „exim”-importeurs, gelijk zij dat wel had gedaan ten gunste van de importeurs die zich tot betaling van een hoge heffing hadden verbonden, onwettig heeft gehandeld en dat de Gemeenschap uit dien hoofde aansprakelijk is en de daaruit voortvloeiende schade dient te vergoeden. Subsidiair stelt verzoekster dat de Gemeenschap aansprakelijk is uit hoofde van het handelen van de Raad, op grond van het beginsel van aansprakelijkheid wegens rechtmatige wetgeving.

## Het beroep voor zover gericht tegen de Commissie

- 13 Verzoekster stelt primair, dat de Commissie in casu geen echte economische beleidsvrijheid had, daar haar bevoegdheid binnen de grenzen van de verordeningen van de Raad, waarvan zij de uitvoering moest verzekeren, beperkt was tot het vaststellen van overgangsmaatregelen toen de heffingen, als uitvloeisel van een beoordeling van de Raad, werden verlaagd. Uit deze rechtstoestand leidt verzoekster af, dat zij kan volstaan met aan te tonen dat de verordening onwettig was, zonder het bewijs te moeten leveren van het bestaan van een ernstige en gekwalificeerde onwettigheid, bestaande in schending van een ter bescherming van de particulieren gegeven hogere rechtsregel. Subsidiair evenwel meent verzoekster dat, zo het Hof mocht aannemen dat de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikte, uit de tegen haar aangevoerde grieven niettemin tot een dergelijke ernstige fout kan worden geconcludeerd, gelegen in het feit dat de Commissie heeft nagelaten overgangsmaatregelen ten gunste van de „exim”-handelaars te treffen. Daarmee zou de Commissie in de eerste plaats inbreuk hebben gemaakt op het beginsel van gelijke behandeling, doordat zij objectief vergelijkbare situaties verschillend had behandeld, en in de tweede plaats op het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen, aangezien de „exim”-handelaars, die onmogelijk konden vaststellen wanneer de gewijzigde regeling in werking zou treden, erop hadden mogen vertrouwen dat overgangsmaatregelen zouden worden getroffen. Het feit tenslotte, dat die overgangsmaatregelen ten gunste van de „exim”-handelaars zijn uitgebleven, zou de oorzaak zij van de door verzoekster geleden schade.
- 14 De Commissie wijst dit betoog in zijn geheel van de hand. Wat vooreerst haar discretionaire bevoegdheid betreft, stelt zij dat artikel 16, lid 6, van verordening nr. 1562/78 ten doel heeft de Commissie te machtigen, volgens de in artikel 38 beschreven procedure en met tussenkomst van het Comité van beheer voor oliën en vetten, maatregelen te treffen inzake de vaststelling van de heffing. Verder zou de situatie van de twee betrokken groepen handelaren niet vergelijkbaar zijn; terwijl immers de „contant”-handelaar zich door vaststelling vooraf van de heffing tegen economische risico's wenst in te dekken, is de „exim”-handelaar juist bereid een dergelijk risico te nemen door erop te speculeren dat tegenover het voordeel waarvan hij afstand doet, een ander, naar hij verwacht groter voordeel zal staan. Dit verschil zou het feit dat overgangsmaatregelen ten gunste van de „exim”-handelaren ontbreken, rechtvaardigen.

- 15 Voorts voert de Commissie, evenals de Raad, een tweede argument aan, dat tot verwerping van het beroep zou moeten leiden, namelijk dat de oorzaak van de schade niet in de litigieuze regeling, doch in het gedrag van verzoekster is te zoeken.
- 16 Volgens vaste rechtspraak van het Hof volgt uit artikel 215 EEG-Verdrag, dat er voor het ontstaan van een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Commissie en van een recht op schadevergoeding moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden ter zake van de onwettigheid van het aan de instellingen verweten gedrag, de realiteit van de schade en het bestaan van een oorzakelijk verband tussen dat gedrag en de gestelde schade.
- 17 Bijgevolg kan de Gemeenschap niet aansprakelijk worden geacht indien niet is voldaan aan alle voorwaarden waarvan de verplichting tot schadevergoeding overeenkomstig artikel 215, tweede alinea, afhangt.
- 18 In casu moet allereerst het verweer worden onderzocht, dat er geen oorzakelijk verband bestaat tussen het aan de Commissie verweten gedrag en de gestelde schade.
- 19 Volgens verweerders is de oorzaak van verzoeksters winstderving gelegen in haar eigen gedrag: zij heeft immers voor de „exim“-faciliteit gekozen op een moment waarop zij zeker wist dat er wijzigingen op til waren, die in hoofdzaak zouden bestaan in de invoering van een consumptiesteun met als onvermijdelijk gevolg een verlaging van de gemeenschapsprijzen, waarbij zij er evenwel op rekende, dat de inwerkingtreding van de nieuwe regeling lang genoeg op zich zou laten wachten om haar in staat te stellen de „exim“-transactie nog voordien te voltooien. De Raad merkt met name op, dat verzoekster dusdoende vrijwillig het risico heeft genomen, dat de communautaire verkoopprijzen van olijfolie door de toepassing van de consumptiesteun zouden dalen.
- 20 Verzoekster betoogt dat de „exim“-handelaar, gezien de al te langdurige onzekerheid omtrent het tijdstip van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit, ervan mocht uitgaan dat hij, waar de „exim“-faciliteit ter beschikking stond, daarvan gebruik kon maken en dat de gemeenschapswetgever de no-

dige overgangsmaatregelen zou treffen om te voorkomen dat die regeling zich tegen haar zou keren. Het feit dat dergelijke maatregelen niet zijn genomen, zou dan ook de oorzaak van de schade vormen.

- 21 Vaststaat dat het verzoekster bekend was, dat bij verordening nr. 1562/78 van de Raad van 29 juni 1978 een nieuwe regeling voor olijfolie was ingevoerd, die tot een verlaging van de drempelprijzen zou leiden, en dat bij verordening nr. 3088/78 van de Raad van 19 december 1978 was besloten dat deze nieuwe regeling op 1 maart 1979 in werking zou treden.
- 22 Toen verzoekster op 27 januari 1979 een partij olijfolie naar Libië exporteerde — het eerste onderdeel van haar „exim”-transactie —, wist zij, als ervaren en volledig met de marktregelingen vertrouwd exporteur, dat voor 1 maart 1979 een verlaging van de drempelprijs was voorzien, waardoor hef-fingvrije importen minder interessant zouden worden.
- 23 De omstandigheid dat het tijdstip van inwerkingtreding van het stelsel van consumptiesteun op 20 februari 1979 nogmaals met een maand werd uitgesteld, kon geen wijziging brengen in het risico dat verzoekster vrijwillig op zich had genomen.
- 24 De gestelde schade is derhalve niet veroorzaakt door het gedrag van de gemeenschapsinstellingen, doch is uitsluitend te wijten aan de keuze van verzoekster, die de op haar transacties toepasselijke regeling en de mogelijke consequenties van haar gedrag kende.
- 25 Mitsdien moet het beroep, voor zover gericht tegen de Commissie, worden verworpen, zonder dat behoeft te worden onderzocht of verordening nr. 884/79 rechtmatig is en of er sprake is van werkelijke schade.

#### Het beroep voor zover gericht tegen de Raad

- 26 Tegen de Raad voert verzoekster aan, dat hoewel de verordeningen nrs. 1562/78, 3088/78 en 360/79 niet onwettig zijn, de Raad niettemin aansprakelijk is; deze aansprakelijkheid zou berusten op het in het gemeenschapsrecht erkende beginsel van aansprakelijkheid van de wetgever uit hoofde van rechtmatige wetgeving.

- 27 Uit bovenstaande overwegingen volgt evenwel, dat de gestelde schade, zo zij al kwam vast te staan, uitsluitend aan het gedrag van verzoekster te wijten zou zijn. Mitsdien moet het beroep ook worden verworpen voor zover het tegen de Raad is gericht.

### Kosten

- 28 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.
- 29 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

### HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep.
2. Veroordeelt verzoekster in de kosten.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Due	
Pescatore	O'Keeffe	Koopmans	Everling	Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 september 1982.

De griffier  
P. Heim

De president  
J. Mertens de Wilmars