

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen)
den 28 april 1998 *

I mål T-184/95,

Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, bolag bildat enligt tysk rätt, München (Tyskland), företrätt av professor Karl M. Meessen, delgivningsadress: advokatbyrå Patrick Kinsch, 100, boulevard de la Pétrusse, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av juridiske rådgivaren Yves Cretien, därefter av Stephan Marquardt och Antonio Tanca, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska chefsrådgivarna Peter Gilsdorf och Allan Rosas, och juridiske rådgivaren Jörn Sack, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående en talan om skadestånd med anledning av den skada som sökandebolaget påstår sig ha lidit till följd av antagandet av rådets förordning (EEG) nr 2340/90 av den 8 augusti 1990 om hinder mot gemenskapens handel vad beträffar Irak och Kuwait (EGT L 213, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 16, s. 66),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden C. W. Bellamy samt domarna A. Kalogeropoulos och V. Tiili,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 19 juni 1997,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

Sökanden, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH (nedan kallat bolaget), är ett bolag med begränsat ansvar enligt tysk rätt med säte i München (Tyskland). Dess huvudsakliga verksamhet utgörs av ingenjörsrådgivning i olika länder.

- 2 Den 30 januari 1975 ingick bolaget ett avtal med Ministry of Works and Housing i Republiken Irak (nedan kallat det irakiska ministeriet) om att tillhandahålla tjänster avseende organisationen och uppföljningen av byggandet av den irakiska motorvägen nr 1. Detta avtal, som ingicks för en kortaste tid om sex år, förlängdes sedan vid upprepade tillfällen, då det var nödvändigt för utförandet och uppföljningen av de ovannämnda arbetena. I artikel X i avtalet föreskrevs bland annat att om det skulle uppstå skillnader i tolkningen av avtalets bestämmelser eller om de skyldigheter som följde därav inte skulle uppfyllas, skulle avtalsparterna försöka att i samförstånd finna en godtagbar lösning (artikel X.1). För det fall skillnaderna bestod skulle meningsskiljaktigheten lösas inför Planning Board vars avgörande skulle vara slutligt och tvingande. Emellertid skulle inte något beslut som fattats i samband med avtalet kunna hindra att avtalsparterna även förde sin tvist inför behörig irakisk domstol (artikel X.2).

- 3 Det framgår av handlingarna i målet att de utestående fordringar som bolaget vid början av år 1990 hade på de irakiska myndigheterna till följd av tjänster som utförts enligt det ovannämnda avtalet, bekräftades i två skrivelser av den 5 och den 6 februari 1990 från det irakiska ministeriet till den irakiska banken Rafidian Bank, varigenom banken fick i uppdrag att till bolagets konto överföra de belopp som motsvarade bolagets fordringar.

- 4 Den 2 augusti 1990 antog Förenta nationernas säkerhetsråd resolution nr 660 (1990) där det fastslog att den internationella freden och säkerheten brutits till följd av Iraks invasion av Kuwait och fordrade att de irakiska trupperna omedelbart och förutsättningslöst skulle dra sig tillbaka från Kuwaits territorium.

- 5 Den 6 augusti 1990 antog Förenta nationernas säkerhetsråd resolution nr 661 (1990) där det beslutade upprätta ett handelsembargo mot Irak och Kuwait och förklarade sig "medveten om sitt ansvar enligt Förenta nationernas stadga vad

”beträffar upprätthållandet av internationell fred och säkerhet” och konstaterade att Republiken Irak (nedan kallad Irak) inte hade iakttagit resolution nr 660 (1990).

6 Den 8 augusti 1990 antog Förenta nationernas säkerhetsråd, som hänvisade till ”den allvarliga situation [som följde] av Iraks invasion av Kuwait” och till Förenta nationernas säkerhetsråds resolution nr 661 (1990), på förslag från kommissionen förordning (EEG) nr 2340/90 om hinder mot gemenskapens handel vad beträffar Irak och Kuwait (EGT L 213, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym, 16, s. 66, nedan kallad förordning nr 2340/90).

7 Enligt artikel 1 i förordning nr 2340/90 är det från och med den 7 augusti 1990 förbjudet att till gemenskapen införa varor som har ursprung i eller kommer från Irak eller Kuwait och att till dessa länder exportera varor som har ursprung i eller kommer från gemenskapen. Enligt artikel 2 i samma förordning är från och med den 7 augusti 1990 följande förbjudet: a) all verksamhet och alla affärstransaktioner, däribland all verksamhet som har samband med affärer som redan ingåtts eller delvis genomförts, som har till syfte eller verkan att främja exporten av handelsvaror eller varor som har sitt ursprung i eller kommer från Irak eller Kuwait, b) försäljning eller leverans av alla varor och produkter oavsett ursprung och varifrån de kommer till fysiska eller juridiska personer i Irak eller Kuwait eller till andra fysiska eller juridiska personer när det sker i kommersiellt syfte för verksamhet som bedrivs i eller från Iraks eller Kuwaits territorium, och c) all verksamhet som har till syfte eller verkan att främja sådan försäljning eller leverans.

8 Det framgår av handlingarna i målet att ”Republiken Iraks högsta revolutionsråd” den 16 september 1990 under återopande av ”vissa regeringars godtyckliga beslut” med retroaktiv verkan den 6 augusti 1990 antog lag nr 57 om skydd för egendom, irakiska intressen och rättigheter inom och utom Irak (nedan kallad lag nr 57). Genom artikel 7 i denna lag frystes all egendom och tillgångar samt de intäkter dessa gav, som innehades av de regeringar, företag, bolag och banker i stater som hade antagit de så kallade godtyckliga besluten mot Irak.

- 9 Då bolaget inte hade mottagit betalning från de irakiska myndigheterna för den fordran som bekräftats i de ovannämnda skrivelserna från det irakiska ministeriet den 5 och den 6 februari 1990 (se ovan punkt 3), vände sig bolaget genom skrivelser av den 4 augusti 1995 till rådet och kommissionen och begärde att de skulle ersätta den skada som bolaget lidit med anledning av att fordringarna inte längre kunde drivas in till följd av lag nr 57, eftersom denna lag antagits som motåtgärd till gemenskapens antagande av förordning nr 2340/90. I dessa skrivelser gjorde bolaget gällande att gemenskapslagstiftaren var skyldig att ersätta de näringsidkare som drabbades av upprättandet av embargo mot Irak och att underlåtenhet att göra så medförde att gemenskapen ådrog sig skadeståndsansvar enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget. Bolaget har tillagt att det som säkerhetsåtgärd hade låtit registrera sina fordringar på Irak vid United Nations Iraq Claims Compensation Commission.
- 10 Rådet beslutade genom skrivelse av den 20 september 1995 att inte bifalla bolagets begäran om skadestånd.
- 11 Under dessa omständigheter väckte bolaget talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 oktober 1995.
- 12 Förstainstansrätten (andra avdelningen) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet utan åtgärder för processledning. Dock uppmanades parterna alltså att besvara vissa skriftliga frågor.
- 13 Vid sammanträdet den 19 juni 1997 utvecklade parterna sin talan och besvarade förstainstansrättens muntliga frågor.

Parternas yrkanden

- 14 Bolaget har yrkat att förstainstansrätten skall
- förplikta gemenskapen att till bolaget utge 2 279 859,69 DM jämte ränta om 8 procent årligen från och med den 9 augusti 1990 såsom ersättning för överlåtelser av bolagets fordringar på Irak, vilka uppgår till samma belopp,
 - förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna,
 - förklara att domen kan verkställas,
 - i andra hand förklara att domen kan verkställas på villkor att det ställs en bankgaranti.
- 15 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall
- avvisa talan,
 - i andra hand ogilla talan,
 - förplikta bolaget att ersätta rättegångskostnaderna.
- 16 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogilla talan,
 - förplikta bolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas grunder och argument

- 17 Utan att ha gjort en formell invändning om rättegångshinder enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna har rådet gjort gällande att talan skall avvisas, eftersom gemenskapen inte kan ådra sig ansvar i fråga om en sådan skada som bolaget påstår sig ha lidit (domstolens dom av den 26 november 1975 i mål 99/74, *Grand moulins des Antilles mot kommissionen*, REG 1975, s. 1531; svensk specialutgåva, häfte 2).
- 18 Rådet har för det första gjort gällande att det inte är förordning nr 2340/90 som givit upphov till den åberopade skadan, utan lag nr 57. Tvärtemot vad bolaget har hävdad var antagandet av denna lag inte en "direkt reaktion" på antagandet av förordning nr 2340/90 utan, som framgår av dess ingress, en reaktion på de "godtyckliga beslut" som antogs av "vissa regeringar". Enligt rådet var det Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner nr 660 (1990) och 661 (1990) som verkligen ledde fram till antagandet av lag nr 57. Under dessa omständigheter gör den omständigheten att det embargo som upprättades av Förenta nationernas säkerhetsråd mot Irak var berättigat av Iraks rättsstridiga uppträdande (invasionen av Kuwait) det omöjligt att fastslå ett objektiva samband mellan antagandet av förordning nr 2340/90 och Iraks antagande av lag nr 57 som motåtgärd, och följaktligen att fastslå att det fanns ett orsakssamband mellan gemenskapsförordningen och den skada som bolaget har åberopat.
- 19 För det andra har rådet tagit upp frågan huruvida bolagets fordringar på de irakiska myndigheterna utgör sådana "tillgångar" som hade kunnat frysas enligt artikel 7 i lag nr 57 (se ovan punkt 8). Bolaget har i synnerhet inte visat att det var med tillämpning av lag nr 57 som Rafidian Bank vägrade att utföra det överföringsuppdrag som utfärdats av det irakiska ministeriet. Rådet har understrukit att det ifrågavarande överföringsuppdraget hade utfärdats genom skrivelser från det irakiska ministeriet av den 5 och den 6 februari 1990, det vill säga långt innan lag nr 57 antogs i september 1990.

- 20 För det tredje har rådet anfört att det endast är lag nr 57 som är upphov till den skada som åberopats av bolaget, även i det fall då de irakiska myndigheterna underlät att betala sina skulder till bolaget genom hänvisning till lag nr 57, eftersom det inte finns någon gemenskapsrättslig eller nationell bestämmelse om förbud mot överföring av medel till Tyskland från Irak. Bolaget skulle således befinna sig i en annan situation än de andra tyska näringsidkare som lidit skada till följd av nationella bestämmelser som i enlighet med förordning nr 2340/90 innebar förbud mot kommersiella handelstransaktioner med Irak.
- 21 Kommissionen har å sin sida ansett att domstolens praxis i fråga om utomobligatoriskt ansvar i princip inte gör det möjligt att pröva en talan som väckts med stöd av artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget om gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar för en lagenlig rättsakt. Kommissionen anser emellertid att det borde finnas en rättslig grund i fördraget för att en enskild skall kunna göra gällande gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt.
- 22 Bolaget har gjort gällande att dess talan kan prövas i sak och att de faktiska och rättsliga omständigheter som åberopats av rådet — särskilt de som avser bristen på orsakssamband mellan antagandet av förordning nr 2340/90 och det faktum att bolaget saknar möjlighet att få sina fordringar betalda av de irakiska myndigheterna, tillhör den materiella snarare än den formella prövningen.

Förstainstansrättens bedömning

- 23 Förstainstansrätten anser att bolaget på ett klart sätt i sin ansökan har redogjort för omfattningen av den påstådda skadan samt skälen för att det anser det föreligger ett orsakssamband mellan skadan och antagandet av förordning nr 2340/90. Följaktligen innehåller ansökan tillräckliga uppgifter för att uppfylla sakprövningsförutsättningarna i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna och praxis. Rådets argument rörande

förekomsten och beskaffenheten av den återopade skadan och orsakssambandet har samband med bedömningen av talan i sak skall därför prövas samtidigt med denna (förstainstansrättens dom av den 16 april 1997 i mål T-554/93, Saint och Murray mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-563, punkt 59, och av den 10 juli 1997 i mål T-38/96, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. II-1223, punkt 42).

Prövning i sak

- 24 Bolaget har gjort gällande att i den mån som lag nr 57 har sin grund i antagandet av förordning nr 2340/90, genom vilken ett handelsembargo mot Irak och Kuwait har upprättats, är gemenskapen skyldig att ersätta det för den skada det lidit till följd av de irakiska myndigheternas vägran att betala sina skulder till bolaget. Bolaget har framhållit att gemenskapens ansvar för den skada som sålunda lidits i första hand inträder på grund av principen om gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt, med anledning av att dess förmögenhetsrättigheter åsidosatts på ett sätt som är jämförbart med expropriation, och i andra hand på grund av principen om gemenskapens ansvar för en rättsstridig rättsakt, då rättsstridigheten i detta fall består i gemenskapslagstiftarens underlåtenhet att vid antagandet av förordning nr 2340/90 föreskriva ersättning för de skador som denna förordning förorsakar berörda företag.

Gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt

Parternas argument

Grunden för gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt

- 25 Bolaget har inledningsvis påpekat att det i artikel 14.3 i Grundgesetz (den tyska grundlagen) föreskrivs att expropriation som beslutats i det allmännas intresse

endast kan utföras mot ersättning, vilket står i överensstämmelse med artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad europakonventionen) samt de allmänna rättsprinciperna i internationell rätt rörande skyldigheten att ersätta skador på egendom. Enligt bolaget är samma regel tillämplig även i fall av "skada som är jämförbar med expropriation". Enligt tysk rättspraxis föreligger en skyldighet att utge ersättning på grund av lagenliga åtgärder som vidtas av det allmänna och inte formellt utgör expropriation men som ändå inverkar menligt på förmögenhetsrättigheter.

26 Av Europadomstolens praxis skulle vidare följa att fordringarna också omfattas av begreppet egendom som skall skyddas mot skada som motsvarar expropriation enligt artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen (Europadomstolens dom av den 9 december 1994, Raffineries grecques Stan och Stratis Andreadis mot Grekland). Såväl rättspraxis på den internationella rättens område som medlemsstaternas rättsordningar skulle peka i samma riktning.

27 Med hänsyn till dessa överväganden har bolaget anfört att den omständigheten att tidigare existerande och icke bestridda fordringar blivit omöjliga att driva in till följd av lag nr 57, som antogs som motåtgärd till följd av upprättandet av ett handelsembargo mot Irak genom förordning nr 2340/90 har förorsakat bolaget en manifest och fortlöpande skada som skall ersättas av gemenskapen.

28 Bolaget har betonat att dess yrkande om skadestånd till följd av att dess förmögenhetsrättigheter har kränkts är berättigat av att dess bidrag till kostnaderna för den embargopolitik som förs av gemenskapen inte skall vara större än dem som lämnas av andra bidragande inom gemenskapen. I enlighet med principen om lika-behandling borde även dessa bära kostnaderna för nämnda politik (domstolens dom av den 5 mars 1980 i mål 265/78, Ferwerda, REG 1980, s. 617, 628; svensk specialutgåva, häfte 5).

- 29 På svarandenas argument om att det i förevarande fall är fråga om en gemenskapsåtgärd som har sin grund i ekonomisk-politiska val, varför den skada som bolaget åberopar inte överskrider de sedvanliga gränserna för ekonomisk verksamhet inom det aktuella området och inte heller hotar företagets fortsatta verksamhet, har bolaget genmält att frågan huruvida det embargo som upprättats gentemot Irak utgör en ekonomisk-politisk eller en säkerhetspolitisk åtgärd som hotar dess fortsatta verksamhet inte saknar betydelse, eftersom det i förevarande fall inte rör sig om framtida ekonomiska förluster, utan om en kränkning av dess förutvarande äganderätt. Vad beträffar frågan huruvida bolaget medvetet har tagit risken att inte kunna kräva in sina fordringar genom att tillhandahålla tjänster i Irak, har det erinrat om att det avtal som det ingick år 1975 med de irakiska myndigheterna i tiden ligger fyra år före installationen av den aktuella regimen i Irak och fem år efter kriget mellan Iran och Irak.
- 30 Rådet har inledningsvis hävdad att villkoren för att gemenskapens skadeståndsansvar skall aktualiseras på grund av en lagenlig rättsakt bör vara strängare än de villkor som är tillämpliga på bedömningen av skadeståndsansvar på grund av en rättsstridig rättsakt.
- 31 Rådet har påpekat att enligt rättspraxis på området förutsätter strikt ansvar antingen att en enskild i det allmännas intresse bär en kostnad som normalt inte åligger honom (domstolens dom av den 24 juni 1986 i mål 267/82, Développement SA och Clemessy mot kommissionen, REG 1986, s. 1907; svensk specialutgåva, häfte 8) eller att en viss grupp företag specialiserade på särskilda produkter bär en oproportionerligt stor andel av de kostnader som följer av att gemenskapen vidtar vissa ekonomiska åtgärder (domstolens dom av den 29 september 1987 i mål 81/86, De Boer Buizen mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 3677; svensk specialutgåva, häfte 9).
- 32 Enligt rådet är inget av dessa villkor uppfyllt i förevarande fall. Vad beträffar bolagets påstående att detta inte skall bidra mer än övriga näringsidkare till kostnaderna för embargopolitiken mot Irak, av den enkla anledningen att dess fordringar ännu inte hade betalats vid tidpunkten för verkställigheten av denna politik, har rådet genmält att det inte ankommer på gemenskapen att ersätta förluster till följd av att näringsidkare som tar risker i sin verksamhet har "otur".

- 33 Kommissionen har hävdatt att begreppet "betungande särbehandling" i tysk rätt, ("Sonderopfer"), som bolaget har grundat sitt skadeståndsyrkande på, förutsätter att en enskild har lidit en särskild skada och att det inte som sådant går att överföra till gemenskapsrätten. Det är vidare tveksamt om bolaget skulle kunna anses ingå i en tillräckligt definierad grupp företag, vilka varit föremål för "betungande särbehandling" i enlighet med denna tes.
- 34 Kommissionen har understrukit att de hänvisningar som bolaget gjort till tysk rättspraxis avser skador på fast eller kommersiell egendom med anledning av vidtagandet av statliga åtgärder för bebyggande eller fastighetsreglering och inte är jämförbara med detta fall. Likaså rör Europadomstolens rättspraxis rörande skyddet för äganderätten, som åberopats av bolaget (se ovan punkt 29), i verkligheten ett direkt fråntagande av egendomen genom statsmakternas handlande och inte indirekta följder av lagenliga rättsakter som antagits av gemenskapen, vilket är fallet här.
- 35 Som följer av rättspraxis på området aktualiseras enligt kommissionen gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt endast om den åberopade skadan inte var möjlig att förutse eller inte kunde undvikas av en aktsam näringsidkare. Möjligheten att förutse den uteblivna betalningen och/eller Iraks vägran att betala är i förevarande fall således uppenbara, med hänsyn till dels det allmänna sammanhanget, dels den särskilda situationen i landet. Företag som i likhet med bolaget inte hade kunnat få garantier från offentliga organ eller av försäkringsbolag för att täcka de risker som följer av handelstransaktioner med länder som betraktas som "högriskländer" har medvetet godtagit de större risker som följer därav.
- 36 Bolaget skulle avslutningsvis inte ha åberopat någon omständighet som på ett allvarligt sätt kan skada företagets verksamhet eller hindra det från att fortsätta driften (se generaladvokaten Lenz förslag till avgörande som föregick domstolens dom av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279/84, 280/84, 285/84 och 286/84, Rau m. fl. mot kommissionen, REG 1987, s. 1069, 1084 och 1114).

Orsakssambandet

- 37 Bolaget har gjort gällande att den återopade skadan har orsakats genom antagandet av förordning nr 2340/90 om upprättande av ett embargo mot Irak, eftersom de irakiska myndigheternas vägran att betala sina skulder till bolaget hade skett i enlighet med lag nr 57 som antogs som motåtgärd till antagandet av nämnda förordning. Tvärtemot vad rådet har gjort gällande utgör Iraks antagande av lag nr 57 inte en "avlägsen" följd i den mening som avses i rättspraxis (domstolens dom av den 4 oktober 1979 i de förenade målen 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, Dumortier Frères mot rådet, REG 1979, s. 3091) utan en typisk och förutsebar följd av en rättsakt genom vilken ett embargo genomförs.
- 38 Bolaget har i detta avseende gjort gällande att såväl kommissionen som rådet verkligen hade beaktat kostnaderna och övriga följder av att Irak eventuellt tills vidare skulle avbryta betalningen av sina förfallna skulder till gemenskapsföretag då förordning nr 2340/90 antogs. Till stöd för detta påstående har bolaget återopat vittnesförhör med före detta ordföranden för kommissionen, J. Delors, och före detta ordföranden för rådet, De Michelis, och begärt att domstolen skall förplikta rådet och kommissionen att inge samtliga förberedande handlingar till förordning nr 2340/90 (förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, REG 1995, s. II-2765).
- 39 Enligt bolaget motsägs svarandenas argument, att den återopade skadan inte skulle bero på antagandet av förordning nr 2340/90 utan på den enkla omständigheten att Irak, redan före antagandet av förordningen och även före invasionen av Kuwait den 2 augusti 1990 inte kunde betala sina skulder, av det faktum att de irakiska myndigheterna i april och maj 1990 redan hade betalat omkring 200 000 DM till bolaget för utförda tjänster. Likaså kan den försening med vilken de iranska myndigheterna erlagt kontant betalning för olika fakturor endast förklaras av byråkratiska problem inom den irakiska administrationen och inte av att Irak skulle vara insolvent.

- 40 Bolaget har avfärdat rådets argument att hindren för bolagets möjlighet att få betalning för sina fordringar inte skulle bero på förordning nr 2340/90 utan ha en mer avlägsen orsak, nämligen Iraks invasion av Kuwait, vilken skedde i strid med internationell rätt. Den omständigheten att gemenskapsembargot mot Irak har ansetts berättigat av att denna stat tidigare uppträtt på ett rättsstridigt sätt utesluter inte att gemenskapen har en skyldighet att ersätta tredje man på grund av en skada jämförbar med expropriation. Det skall heller inte ifrågasättas att det föreligger ett sådant direkt samband som åberopats i förevarande fall på grund av att den skada som lidits har en rättsstridig orsak, nämligen lag nr 57, som antagits som en motåtgärd till en tidigare, lagenlig rättsakt, nämligen förordning nr 2340/90 (domstolens dom av den 7 november 1985 i mål 145/83, Adams mot kommissionen, REG 1985, s. 3539; svensk specialutgåva, häfte 8).
- 41 Vad beträffar rådets argument att skadan är en följd av de resolutioner som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd, har bolaget genmält att Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner inte har direkt effekt i medlemsstaternas rättsordningar.
- 42 Vad beträffar den fråga som tagits upp av svarandena huruvida bolagets fordringar verkligen utgör en "tillgång" i den mening som avses i lag nr 57, och huruvida denna lag alltså är gällande, har bolaget framhållit att det endast är av betydelse att de irakiska myndigheterna fortsätter att vägra betala sina skulder.
- 43 Avslutningsvis har bolaget, i motsats till rådets uppfattning, hävdats att frågan huruvida förordning nr 2340/90 enbart berör export och import av varor och inte tillhandahållandet av tjänster saknar relevans för bedömningen av orsakssambandet, eftersom det är med anledning av att denna förordning antogs som de irakiska myndigheterna har vägrat att betala sina skulder.

- 44 Rådet har gjort gällande att om bolagets fordringar på Irak skulle anses ha blivit omöjliga att driva in och om bolaget följaktligen skulle anses ha lidit skada, finns det inte något samband, eller åtminstone inte något "tillräckligt nära samband", mellan denna skada och antagandet av förordning nr 2340/90.
- 45 Enligt rådet beror inte Iraks vägran att betala bolagets fordringar på att lag nr 57 tillämpas som motåtgärd till förordning nr 2340/90 utan på Iraks ekonomiska svårigheter under tiden för dess aggressionspolitik mot grannstaterna. Eftersom de irakiska myndigheterna vid antagandet av lag nr 57 ännu inte hade verkställt överföringen av medel till bolagets bankkonto, har någon "egendom" eller "tillgång" som tillhör bolaget aldrig frysts i den egentliga meningen enligt bestämmelserna i denna lag.
- 46 För det fall den skada som åberopats av bolaget skulle ha ansetts ha uppkommit med anledning av lag nr 57, anser rådet tvärtemot vad bolaget har gjort gällande, att det inte är förordning nr 2340/90 som är upphov till att lagen antogs utan Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner nr 660 (1990) och 661 (1990), genom vilka det förklarades att ett embargo mot Irak skulle upprättas och att gemenskapen var skyldig att tillämpa detta. Av detta följer enligt rådet att antagandet av lag nr 57 inte skall anses vara en "tillräckligt direkt" följd av antagandet av förordning nr 2340/90 i den mening som avses i rättspraxis på området.
- 47 Enligt rådet saknas även orsakssamband av det skälet att åtgärderna mot Irak vidtogs till följd av att Irak tidigare hade begått överträdelser av internationell rätt. Vid ett kronologiskt betraktelsesätt kan därför inte lag nr 57 anses vara en "reaktion" från Iraks sida på de åtgärder för embargo som Förenta nationernas säkerhetsråd förklarade skulle inrättas och som genomfördes av gemenskapen genom förordning nr 2340/90.

- 48 Rådet har avslutningsvis framhållit att det inte föreligger något tillräckligt direkt orsakssamband mellan antagandet av förordningen och den åberopade skadan mot bakgrund av att syftet med förordning nr 2340/90 var att förbjuda import och export av varor och inte att förbjuda näringsidkare inom gemenskapen att motta betalning för fordringar som de redan hade på de irakiska myndigheterna.
- 49 Kommissionen har gjort gällande att den skada som åberopats av bolaget endast följer av lag nr 57 och inte av antagandet av förordning nr 2340/90, eftersom denna endast var en irakisk förevärdning för att ställa in betalningen av Iraks skulder med anledning av landets svårigheter och den besvärliga ekonomiska situation som följde av dess krigsverksamhet i regionen och dess upprustningspolitik.
- 50 Det följer vidare enligt kommissionen av artiklarna 5 och 7 i lag nr 57 att Irak inte slutgiltigt har vägrat att betala bolagets fordringar, vilket förklarar varför bolaget har föreslagit svarandena att överta dess fordringar mot ersättning, varför det även av denna anledning saknas ett direkt samband mellan den åberopade skadan och förordning nr 2340/90. Under alla omständigheter är det så, att även om det hade varit tillräckligt att det förelåg ett indirekt orsakssamband för att gemenskapen skulle ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, saknar ett sådant samband relevans om det, som i förevarande fall, vilar på ett lagenligt beteende (rådets antagande av förordning nr 2340/90), vilket därefter har givit upphov till ett rättsstridigt beteende från tredje mans sida (Iraks antagande av lag nr 57).
- 51 Kommissionen har tillagt att Irak genom skrivelse till ordföranden för Förenta nationernas säkerhetsråd inför sammanträdet den 28 februari 1991 formellt har erkänt lagenligheten av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution nr 660 (1990), samt den andra resolution som föranledde att lag nr 57 antogs och att denna lag slutligen upphävdes den 3 mars 1991, varför bolaget från och med denna tidpunkt kunde begära betalning av de irakiska myndigheterna för sina fordringar.

- 52 Vad beträffar begäran om vittnesförhör med före detta ordföranden för kommissionen och före detta ordföranden för rådet, har kommissionen understrukt att bolaget inte har något berättigat intresse av detta, eftersom de bevis som bolaget därigenom skulle kunna tillföra endast består av uttalanden från dessa personer.

Skadan

- 53 Bolaget har hävdats att det har lidit en "manifest och fortlöpande" skada i den mening som avses i rättspraxis rörande gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, till följd av att dess fordringar på Irak inte längre går att driva in på grund av förordning nr 2340/90. Den omständigheten att bolaget föreslagit svarandena att överlåta fordringarna på dem mot ersättning ändrar inte den omständigheten att det föreligger en skada utan syftar enbart till att undvika att bolaget gör en oskälig vinst. För det fall svarandena avsåg att ifrågasätta såväl förekomsten av dess fordringar på Irak eller det faktum att de inte går att driva in, har bolaget uppgivit sig kunna bevisa detta genom intyg från sin försäljningschef, Hartwig von Bredow, och sin dåvarande representant i Bagdad, Wolfgang Johner. Bolaget har gjort förtydligandet att anledningen till att det inte har givit några förklaringar till varför de irakiska myndigheterna har vägrat att betala sina skulder är att det inte självt har fått någon förklaring och att gemenskapsembargot rörande tillhandahållande av tjänster i Irak (rådets förordning (EEG) nr 3155/90 av den 29 oktober 1990 om utvidgning och ändring av förordning nr 2340/90, EGT L 304, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 16, s. 116, nedan kallad förordning nr 3155/90) förbjöd bolaget att ge sina representanter i Irak något som helst uppdrag.
- 54 Bolaget har beräknat att dess skada uppgår till 2 279 859,69 DM, ett belopp som motsvarar de fordringar som det irakiska ministeriet bekräftade i sina skrivelser av den 5 och den 6 februari 1990 genom att beordra betalning av dem. Bolaget har emellertid ännu inte mottagit någon betalning.

- 55 Bolaget har framhållit att enligt Europadomstolens rättspraxis bör fastställandet av skadeståndets storlek resultera i en jämvikt mellan gemenskapens allmänna intresse och kravet att säkerställa individens grundläggande rättigheter. Bolaget anser att detta emellertid inte utesluter att skadeståndet kan täcka samtliga skulder som inte går att driva in till följd av en statlig åtgärd, inklusive all ränta sedan skulden uppkom (dom i det ovannämnda målet Raffineries grecques Stan och Stratis Andreadis mot Grekland). Enligt tysk rätt är det möjligt att få skadestånd som täcker samtliga ekonomiska förluster till följd av "ett ingrepp jämförbart med expropriation". Det samma gäller enligt Europadomstolens praxis. Gemenskapen borde således förpliktas att till bolaget utge ersättning som motsvarar det belopp som skulderna uppgår till, inklusive ränta, mot övertagande av bolagets fordringar på Irak. Bolaget utesluter emellertid inte att det yrkade skadeståndet kan minskas med anledning av omständigheterna i fallet.
- 56 Rådet har gjort gällande att de åtgärder som vidtagits av Irak, särskilt lag nr 57, endast har försenat betalningen av bolagets fordringar, varför bolaget i rättsligt hänseende inte har lidit en "manifest och fortlöpande" skada i den mening som avses i rättspraxis på området, vilket för övrigt framgår av den omständigheten att bolaget är berett att överlåta sina fordringar på gemenskapsinstitutionerna mot ersättning för den skada det påstår sig ha lidit.
- 57 Det framgår enligt bolaget vidare av dess skrivelse av den 4 augusti 1994 till gemenskapsinstitutionerna att bolaget hade låtit registrera sina fordringar hos behörig förvaltningsmyndighet i Tyskland för att kunna göra dem gällande hos Claims Commission, som inrättats genom Förenta nationerna (nedan kallat FN), för att lösa frågan om ekonomisk skada som lidits av näringsidkare till följd av upprättandet av ett handelsembargo mot Irak. Detta visar enligt bolaget att frågan huruvida bolaget har lidit en skada ytterst beror på om FN eventuellt lyfter embargot mot Irak.

- 58 Kommissionen har hävdats att skadans storlek ännu inte beräknats exakt, eftersom bolagets skulder i rättsligt hänseende inte har upphört att existera, och har avvisat bolagets förslag om att överta dess fordringar mot att gemenskapen utger ersättning.

Förstainstansrättens bedömning

- 59 Det skall inledningsvis erinras om att gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar för en rättsstridig eller lagenlig rättsakt under alla omständigheter förutsätter att det kan fastställas att den skada som bolaget påstår sig ha lidit verkligen föreligger samt att det finns ett orsakssamband mellan skadan och handlingen (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, *Oleifici Mediterranei* mot EEG, REG 1982, s. 3057, punkt 16; svensk specialutgåva, häfte 13, förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, REG 1995, s. II-2941, punkt 80, av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, *International Procurement Services* mot kommissionen, REG 1996, s. II-729, punkt 44, av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, *Efisol* mot kommissionen, REG 1996, s. II-1343, punkt 30, av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, *Oleifici Italiani* mot kommissionen, REG 1997, s. II-1239, punkt 20, och av den 29 januari 1998 i mål T-113/96, *Dubois et Fils* mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-125, punkt 54). Då det som i förevarande fall rör sig om gemenskapens skadeståndsansvar för en lagenlig rättsakt, finner förstainstansrätten vidare att — om en sådan princip skulle anses föreligga i gemenskapsrätten — rättspraxis på området i alla händelser kräver att det föreligger en "ovanlig" och "särskild" skada för att ett sådant ansvar skall inträda (domstolens dom av den 13 juni 1972 i de förenade målen 9/71 och 11/71, *Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris* mot kommissionen, REG 1972, s. 391, punkterna 45 och 46, och av den 6 december 1984 i mål 59/83, *Biovilac* mot EEG, REG 1984, s. 4057, punkt 28, svensk specialutgåva, häfte 7, och domarna i de ovannämnda målen *Développement SA* och *Clemessy* mot kommissionen, punkt 33, och *De Boer Buizen* mot rådet och kommissionen, punkterna 16 och 17). Det är följaktligen lämpligt att pröva om den åberopade skadan föreligger i en sådan form att det rör sig om en "faktisk och säker" skada, om skadan följer direkt av rådets antagande av förordning nr 2340/90 och om den åberopade skadan är av sådan beskaffenhet att gemenskapen ådrar sig ansvar för en lagenlig rättsakt i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis.

Den återopade skadan

60 Vad beträffar frågan om huruvida bolaget verkligen har lidit en "faktisk och säker" skada i den mening som avses i rättspraxis på området (domstolens domar av den 27 januari 1982 i de förenade målen 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 och 5/81, Birra Wührer m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 85, punkt 9, och i mål 51/81, De Franceschi mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 117, punkt 9, förstainstansrättens dom av den 16 januari 1996 i mål T-108/94, Candiote mot rådet, REG 1996, s. II-87, punkt 54, av den 12 december 1996 i mål T-99/95, Stott mot kommissionen, REG 1996, s. II-2227, punkt 72, och domen i det ovannämnda målet Oleifici Italiani mot kommissionen, punkt 74) det vill säga om dess fordringar på Irak slutgiltigt inte längre kan drivas in, erinrar förstainstansrätten inledningsvis om att det enligt fast rättspraxis ankommer på bolaget att inför gemenskapsdomstolarna förebbringa bevisning för att den skada det påstår sig ha lidit verkligen föreligger (förstainstansrättens dom av den 9 januari 1996 i mål T-575/93, Koelman mot kommissionen, REG 1996, s. II-1, punkt 97).

61 Det skall således fastslås att även om det i förevarande fall är ostridigt mellan parterna att bolagets fordringar ännu inte är betalda, är det inte desto mindre så, att bolaget inte har förebbringt bevisning av sådan beskaffenhet att det i rättsligt hänseende framgår att det fått ett slutligt avslag från de irakiska myndigheterna på begäran om att dessa skulle betala sina skulder, vilket motiverats av antagandet av förordning nr 2340/90. Bolaget har inte visat att det verkligen har kontaktat, eller åtminstone försökt kontakta, antingen de berörda irakiska statliga myndigheterna eller Rafidian Bank för att klargöra varför det överföringsuppdrag beträffande dess skulder som det irakiska ministeriet ingav till Rafidian Bank genom skrivelser av den 5 och den 6 februari 1990 ännu inte hade verkställts.

62 I detta hänseende har förstainstansrätten, som en åtgärd för processledning, uppmanat bolaget att inge den skriftväxling det eventuellt har haft med de irakiska myndigheterna beträffande betalningen av skulderna. I sina skriftliga svar på förstainstansrättens frågor har bolaget medgivit att det inte har haft någon skriftväxling med de irakiska myndigheterna och betonat att det inte låg i dess intresse att "genom ny skriftväxling av tvingande karaktär ifrågasätta de överföringsuppdrag som Ministry of Housing and reconstruction hade utfärdat den 5 och den 6 februari till Rafidian Bank" och att det "för övrigt hade varit otillåtet, och således

kontraproduktivt att söka skynda på de skriftliga ställningstagandena om intern verkställighet av ministeriets uppdrag”. Den omständigheten att bolaget inte har ansett det ändamålsenligt att söka ”skynda på den interna verkställigheten av det irakiska ministeriets uppdrag” är inte i sig tillräckligt för att stödja dess påstående att de irakiska myndigheterna slutgiltigt har vägrat att betala sina skulder. Det skall följaktligen inte uteslutas att den uteblivna betalningen av dess skulder beror på en enkel försening av administrativ natur, på en tillfällig vägran att betala eller på att Irak tillfälligt är insolvent.

- 63 Denna slutsats påverkas inte av den skrivelse av den 10 oktober 1990 som den irakiske ministern tillställde bolaget, och som bolaget ingav under sammanträdet den 19 juni 1997. Av skrivelsen skulle det enligt bolaget framgå att den irakiske ministern ”i diplomatiska ordalag” hade låtit förstå att dess skulder inte skulle komma att betalas så länge gemenskapens embargo mot Irak var i kraft. Skrivelsen, som tillställdes bolaget ”med anledning av återföreningen av Förbundsrepubliken Tyskland och Tyska demokratiska republiken” avsåg inte avtalsförhållandet mellan bolaget och de irakiska myndigheterna enligt avtalet från år 1975 och än mindre hur de skulder som följer därav skulle behandlas, utan innehöll endast förklaringar av allmän karaktär avseende det bidrag som tyska företag skulle kunna ge till ”utvecklingen av ett fruktbart bilateralt samarbete” mellan Tyskland och Irak och de skador som embargot orsakat på detta förhållande samt ”hoten mot Irak”.
- 64 Bolaget har därtill i sitt skriftliga svar på förstainstansrättens ovannämnda fråga hänvisat till vissa sekretessbelagda rapporter som upprättats av den biträdande direktören för dotterbolaget i Irak, av vilka det framgick att de irakiska myndigheterna alltjämt vägrade att betala sina skulder med anledning av att gemenskapens embargo upprätthölls. Det skall dock påpekas att bolaget inte har ingivit någon kopia av dessa rapporter till förstainstansrätten.
- 65 Även om det antas, som bolaget har gjort gällande i sin ansökan, att Iraks vägran att betala sina skulder följer av antagandet av lag nr 57, genom vilken alla tillgångar

frystes för företag med säte i de stater vars regeringar fattade "godtyckliga beslut" gentemot Irak, såsom förordning nr 2340/90, upphävdes denna lag, vilket svarandena har understrukt i sina yttranden, under alla omständigheter den 3 mars 1991. Av detta följer att det åtminstone från och med detta datum i princip inte borde ha funnits något rättsligt hinder för att de irakiska myndigheterna skulle kunna betala sina skulder till bolaget. Förstainstansrätten har såsom åtgärd för processledning uppmanat bolaget att till följd av upphävandet av lag nr 57 förtydliga i vad mån bolaget hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att erhålla betalning av sina fordringar samt skälen för att dessa förblev obetalda trots att lagen upphävdes. I sitt skriftliga svar gjorde bolaget förtydligandet, vilket det för övrigt hade gjort första gången i sin replik, att lag nr 57 inte skulle anses vara orsak till Iraks vägran att betala utan snarare anses som ett tecken på denna vägran, i den meningen att Irak, i egenskap av gäldenär, inte hade behov av rättslig grund för att inte rätta sig efter sina avtalskyldigheter. Även om det antas att det slutligen inte var med anledning av att lag nr 57 antogs som Irak vägrade betala sina skulder till bolaget, vilket under alla omständigheter strider mot dess ståndpunkt i ansökan, rör det sig i förevarande fall ändå om ett icke underbyggt påstående av slutgiltig karaktär om betalningsvägran och förklarar inte varför vägran skulle vara berättigad trots att lag nr 57 upphävts.

66 Som framgår av handlingarna i målet har bolaget inte ens försökt tillgripa de medel det har enligt det avtal det ingick med det irakiska ministeriet den 30 januari 1975 för att få de irakiska myndigheterna att slutgiltigt yttra sig om den uteblivna betalningen av skulderna. Enligt artikel X i nämnda avtal (se ovan punkt 2) skall avtalsparterna i fall av skillnader i tolkningen av avtalsbestämmelserna eller för det fall någon av de skyldigheter som följer av avtalet inte iakttas tillsammans finna en godtagbar lösning och i annat fall hänskjuta tvisten till Planning Board, dock utan att detta berövar dem rätten att även hänskjuta samma tvist till behörig irakisk domstol (artikel X.1 och X.2 i avtalet). Som bolaget förklarade vid sammanträdet den 19 juni 1997, har gemenskapens embargo rörande tillhandahållandet av tjänster i Irak och Kuwait enligt förordning nr 3155/90 hindrat bolaget från att anlita irakiska advokater eller juridiska ombud. Det kan således inte uteslutas att det med hänsyn till den inhemska situationen i Irak efter gulfkrigets slut är svårt för utländska företag att anlita irakiska advokater för att lösa de problem de har med irakiska

myndigheter. Trots detta följer dessa svårigheter, i motsats till vad bolaget har gjort gällande, inte av förordning nr 3155/90, eftersom det genom denna endast infördes ett förbud mot att i gemenskapen eller från dess territorium tillhandahålla tjänster till fysiska personer i Irak eller till företag som är registrerade i Irak och inte tillhandahållandet av tjänster i Irak till tredje man av fysiska eller juridiska personer med hemvist eller säte i Irak (artikel 1 i förordningen).

- 67 Så länge inte motsatsen visas kan det med hänsyn till den omständigheten att bolaget har föreslagit svarandena att till dem överlåta sin fordran på Irak mot betalning av ett motsvarande belopp inte heller anses att det är fråga om en osäker fordran som aldrig kommer att kunna drivas in.
- 68 Av det ovan anförda följer att bolaget inte har kunnat visa att det har lidit en faktisk och säker skada i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis (se ovan punkt 60).
- 69 Även om det antas att den skada som bolaget har åberopat skulle kunna anses vara "faktisk och säker" inträder gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt endast om det förligger ett direkt orsakssamband mellan förordning nr 2340/90 och skadan. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i detta mål anser förstainstansrätten att det finns skäl att bedöma detta fall och att pröva om det här föreligger ett sådant orsakssamband.

Orsakssambandet

- 70 Det framgår av bolagets argument att den skada bolaget påstår sig ha lidit i sista hand kan tillskrivas gemenskapen, eftersom dess fordran inte kan drivas in av det

skälet att Irak antagit lag nr 57 som en förutsebar och direkt motåtgärd till förordning nr 2340/90 om upprättandet av ett handelsembargo. Följaktligen skall det inledningsvis prövas om bolagets fordran på Irak inte kan drivas in med anledning av att lag nr 57 antogs och, för det fall denna fråga besvaras nekande, om antagandet av denna lag samt den efterföljande vägran från de irakiska myndigheternas sida att betala skulderna är en direkt följd av antagandet av förordning nr 2340/90 (se domen i det ovannämnda målet International Procurement Services mot kommissionen, punkt 55).

71 Av ingressen till lag nr 57 följer att motivet för att anta denna lag var att "vissa regeringar" fattade "godtyckliga beslut" gentemot Irak. Lag nr 57 innehåller således inte någon hänvisning vare sig till gemenskapen eller till förordning nr 2340/90. Även om det antas att lag nr 57 på ett underförstått sätt avser regeringarna i alla medlemsstaterna, är det obestriddigen så att det inte är dessa regeringar, utan gemenskapen, som har antagit förordning nr 2340/90 om hinder mot handel mellan gemenskapen och Irak.

72 Även för det fall rådets antagande av förordning nr 2340/90 skulle tolkas som ett "godtyckligt beslut" fattat av "vissa regeringar" i den mening som avses i lag nr 57, anser förstainstansrätten att bolaget, som här har bevisbördan (domstolens dom av den 21 januari 1976 i mål 40/75, Produits Bertrand, REG 1976, s. 1, och förstainstansrättens dom av den 24 september 1996 i mål T-485/93, Dreyfus mot kommissionen, REG 1996, s. II-1101, punkt 69), inte har visat att antagandet av denna lag, såsom motåtgärd, utgjorde en objektiv förutsebar följd av det normala förfarandet för antagande av förordningen. Även om det för övrigt skulle föreligga ett sådant direkt orsakssamband mellan den skada som bolaget påstår sig ha lidit och antagandet av lag nr 57, framgår det av handlingarna i målet att denna lag, som trädde i kraft den 6 augusti 1990, slutligen upphävdes den 3 mars 1991. Det är följaktligen senast vid denna tidpunkt som de irakiska myndigheternas vägran att betala bolagets fordran kan ha berott på lag 57.

- 73 Även om det antas att lag nr 57 kan anses vara en förutsebar följd av antagandet av förordning nr 2340/90 och/eller det, trots det att denna lag upphävts, alltjämt är som motåtgärd till upprätthållandet av gemenskapens embargo som de irakiska myndigheterna har vägrat att betala bolagets fordringar, anser förstainstansrätten under alla omständigheter att den åberopade skadan inte skall tillskrivas förordning nr 2340/90, utan snarare, vilket rådet för övrigt har gjort gällande, Förenta nationernas säkerhetsråds resolution nr 661 (1990), genom vilket embargot mot Irak upprättades.
- 74 Enligt artikel 25 i Förenta nationernas stadga är enbart "Förenta nationernas medlemmar" skyldiga att godta och verkställa Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner. Även om det således är riktigt att FN:s medlemsstater i denna egenskap borde vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att verkställa det handelsembargo mot Irak som föreskrivs i resolution nr 661 (1990) kunde trots detta de bland dem som också var medlemsstater i gemenskapen inte handla enbart inom ramen för fördraget i detta syfte, eftersom varje åtgärd som omfattas av den gemensamma handelspolitiken, såsom upprättandet av ett handelsembargo enligt artikel 113 i fördraget omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. Förordning nr 2340/90 antogs på grundval av dessa överväganden. I ingressen anges att "[g]emenskapen och dess medlemsstater har enats om att upprätta en gemenskapshandling för att säkerställa en enhetlig tillämpning inom gemenskapen av de åtgärder som beslutades av Förenta nationernas säkerhetsråd rörande handel med Irak och Kuwait". Förstainstansrätten anser följaktligen att den åberopade skadan i det fall som är under prövning inte skall tillskrivas antagandet av förordning nr 2340/90 utan Förenta nationernas säkerhetsråds resolution nr 661 (1990) vilken föreskrev embargot mot Irak. Av det ovan anförda följer att bolaget inte har visat att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan den åberopade skadan och antagandet av förordning nr 2340/90.
- 75 Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i detta fall anser förstainstansrätten att det även skall prövas om skadan, för det fall förutsättningarna för att det skall anses föreligga en skada och ett direkt orsakssamband är för handen, kan anses vara "speciell" och "ovanlig" i den mening som avses i den rättspraxis som åberopats ovan (punkt 59) avseende gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt.

Skadans beskaffenhet

- 76 Förstainstansrätten erinrar om att domstolen i det ovannämnda målet *Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris* mot kommissionen avslog ett yrkande om skadestånd för en "ovanlig och speciell" skada som sökandena framställde med åberopande av gemenskapens skadeståndsansvar för en lagenlig rättsakt på grund av "ojämn fördelning av offentliga bördor" med motiveringen att "ett eventuellt skadeståndsansvar för en normativ rättsakt inte skall föreligga i en situation som den förevarande, med hänsyn till att de åtgärder som vidtagits av kommissionen i det allmänna ekonomiska intresset endast syftade till att utsträcka följderna, särskilt för samtliga franska importörer, av det nationella beslutet att devalvera francen" (punkterna 45 och 46).
- 77 Domstolen fastslog i det ovannämnda målet *Biovilac* mot EEG även att gemenskapen endast ådrar sig skadeståndsansvar för en rättsstridig normativ rättsakt om den påstådda skadan överskrider gränserna för de ekonomiska risker som sammanhänger med verksamheterna inom berörd sektor. "Denna princip skulle i än högre grad vara tillämplig för det fall strikt ansvar vore erkänt i gemenskapsrätten" (punkt 28). Till stöd för sitt skadeståndsyrkande med anledning av en lagenlig rättsakt åberopade bolaget i det målet begreppen "betungande särbehandling" (Sonderopfer) i tysk rätt och "ojämn fördelning av offentliga bördor" i fransk rätt, principer som även åberopats av bolaget i detta mål.
- 78 I det ovannämnda målet *Développement SA* och *Clemessy* mot kommissionen avslog domstolen även ett yrkande om skadestånd som grundades på principen om strikt ansvar. Domstolen fastslog att denna princip, såsom den beskrivits av parterna, förutsatte "att en enskild i det allmännas intresse bär en kostnad som det normalt inte ankommer på honom att bestrida", vilket inte var fallet här (punkt 33).

- 79 I domen i det ovannämnda målet *De Boer Buizen mot rådet och kommissionen* ansåg domstolen att det system som gemenskapsinstitutionerna hade inrättat för genomförandet av överenskommelsen mellan gemenskapen och USA rörande utbyte av rör och ledningar av stål inte innebar att gemenskapsproducenter särbehandlades i förhållande till distributörerna vad gällde dessa produkter och att det följaktligen inte förelåg förutsättningar för att gemenskapens skadeståndsansvar för en rättsstridig rättsakt skulle inträda. Domstolen tillade emellertid att det faktum att det inte förekom någon sådan diskriminering mellan gemenskapsproducenter och distributörer av de aktuella produkterna inte uteslöt att institutionerna hade "ett visst ansvar" om det visade sig att vissa företag "såsom grupp bar en oproportionerligt stor andel av kostnaderna" för genomförandet av handelsavtalet. Enligt domstolen "ankom det [i en sådan situation] på gemenskapsinstitutionerna att avhjälpa detta" (punkterna 16 och 17).
- 80 Det följer av ovannämnda rättspraxis att, för det fall principen om gemenskapens ansvar för en lagenlig rättsakt skall erkännas i gemenskapsrätten, ett sådant ansvar endast inträder om den åberopade skadan, förutsatt att den är "manifest och förlöpande", påverkar en särskild kategori näringsidkare på ett oproportionerligt sätt (speciell skada) och överskrider gränserna för de ekonomiska risker som sammanhänger med verksamheterna inom den berörda sektorn (ovanlig skada) utan att den rättsakt som givit upphov till den åberopade skadan är berättigad av ett allmänt ekonomiskt intresse (se domarna i de ovannämnda målen *De Boer Buizen mot rådet och kommissionen*, *Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris mot kommissionen* samt *Biovilac mot EEG*).
- 81 Vad beträffar den omständigheten att den åberopade skadan är av speciell beskaffenhet, i det avseendet att den påverkar en särskild grupp näringsidkare på ett oproportionerligt sätt i förhållande till andra näringsidkare, anser förstainstansrätten för det första att antagandet av lag nr 57, med vilken alla andra motåtgärder som vidtagits av de irakiska myndigheterna och som har samma verkan bör jämföras enligt bolagets argumentation, hade till syfte att frysa de "tillgångar" som företag med säte i gemenskapen hade i Irak, samt de "intäkter" som dessa "tillgångar" gav upphov till. Av detta följer att det inte enbart är bolagets fordringar som påverkats utan även de fordringar som varje annat gemenskapsföretag hade då

embargot mot Irak tillämpades genom förordning nr 2340/90 och som ännu inte hade betalats. Som bolaget uppgav vid sammanträdet uppgick de fordringar som gemenskapsföretagen hade på Irak, som till följd av upprättandet av gemenskapens embargo mot Irak inte längre kunde drivas in och täcktes av statliga garantier, till 18 miljarder USD.

82 Under dessa omständigheter kan bolaget inte anses ingå i en grupp näringsidkare vars förmögenhetsrättsliga intressen har påverkats på ett sätt som särskiljer dem från varje annan näringsidkare vars fordringar blivit omöjliga att driva in till följd av upprättandet av gemenskapens embargo. Bolaget kan således inte påstå sig ha lidit en speciell skada eller ha lidit av en betungande särbehandling. Det skall tilläggas att den omständigheten att dessa fordringar inte har kunnat täckas av statliga garantier, eftersom de följde av ett avtal som ingåtts innan Tyskland införde ett garantisystem mot ekonomiska risker i länder som Irak, vilket bolaget har förklarat i sina skriftliga svar på förstainstansrättens frågor vid sammanträdet, är inte av sådan beskaffenhet att den skiljer ut företag som verkligen har dragit nytta av dessa garantier. Bolaget har inte kunnat visa att det var det enda företag, eller att det tillhörde en begränsad kategori näringsidkare, som inte har kunnat tillgodogöra sig den täckning som erbjuds genom denna typ av försäkring.

83 Vad för det andra beträffar den åberopade skadans ovanliga beskaffenhet, i den meningen att den överskrider gränserna för de ekonomiska risker som sammanhänger med verksamheten i den berörda sektorn, anser förstainstansrätten att dessa gränser inte har överskridits i detta fall. Det har inte bestritts att Irak, redan ansågs som ett "högriskland" med anledning av landets krigshandlingar mot Iran långt före invasionen av Kuwait den 2 augusti 1990, vilket svarandena har anfört utan att motsägas av bolaget. Under dessa omständigheter utgör de ekonomiska risker som följer av att Irak eventuellt har företagit nya krigshandlingar mot sina grannländer och av det faktum att Irak avbryter betalningen av sina skulder av orsaker hänförliga till dess utrikespolitik förutsebara risker som har samband med varje verksamhet som innebär ett tillhandahållande av tjänster i Irak. Den omständigheten att Irak, som bolaget har påstått, kan komma att betala sina skulder, om än med avsevärd försening, kan inte innebära att de ovannämnda riskerna inte existerar.

- 84 Denna slutsats vinner för övrigt stöd av en skrivelse av den 28 november 1995 från Förbundsekonoministeriet till kommissionen, av vilken det framgår att tillämpningen av det garantisystem som Tyskland införde mellan år 1980 och år 1990 för att täcka sådana fordringar som följde av tysk export till Irak, vid flera tillfällen har avbrutits på grund av försämringar i den politiska situationen i Irak.
- 85 Av detta följer att riskerna med bolagets tillhandahållande av tjänster i Irak sammanhänge med verksamheten inom den berörda sektorn.
- 86 Det skall avslutningsvis under alla omständigheter påpekas att även om bolagets påstående att förordning nr 2340/90 har givit upphov till den åberopade skadan godtas, är det, som framhållits i punkt 74, genom denna förordning som gemenskapen uppfyller den skyldighet som åvilar dess medlemsstater i egenskap av medlemmar i FN att i form av en gemenskapshandling verkställa Förenta nationernas säkerhetsråds resolution nr 661 (1990) om upprättande av ett handelsembargo mot Irak. Det skall vidare påpekas att handelsembargot mot Irak, som framgår bland annat av resolution nr 661 (1990), beslutades i syfte att "bevara internationell fred och säkerhet" och med stöd av den "naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp från Iraks sida mot Kuwait, vilken föreskrivs i artikel 51 i FN-stadgan".
- 87 Som domstolen fastslog i domen av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953) är det riktigt att en rättsakt som genom upprättandet av ett handelsembargo mot en tredje stat i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet per definition har följder som påverkar friheten att utöva yrkesverksamhet, och på så sätt skadar parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs. Betydelsen av ändamålet med en sådan rättsakt är emellertid av sådan betydelse att de negativa följderna därav kan vara berättigade i förhållande till vissa näringsidkare, även om de är omfattande.

- 88 Då den av sökanden åberopade skadan skall ses i förhållande till det internationella samfundets grundläggande intresse av att bringa Iraks invasion och ockupation av Kuwait och att upprätthålla internationell fred och säkerhet i regionen, kan det i förevarande fall inte anses att gemenskapen ådrar sig ansvar för denna skada, även om skadan kan anses vara betydande i den mening som avses i det ovannämnda målet Bosphorus (se även domen i det ovannämnda målet Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris mot kommissionen, punkt 46, och generaladvokat Mayras förslag till avgörande i samma mål, REG 1972, s. 417, 425 och 426).
- 89 Av det ovan anförda följer att bolagets skadeståndsyrkande, som grundas på principen om gemenskapens skadeståndsansvar för en lagenlig rättsakt, inte kan vinna bifall.

Andrahandsyrkandet om ersättning för den skada som bolaget påstått sig ha lidit till följd av en rättsstridig rättsakt

Parternas argument

Lagenligheten av förordning nr 2340/90

- 90 Bolaget har uppgivit att det avser att i andra hand åberopa gemenskapens skadeståndsansvar för en rättsstridig rättsakt för det fall förstainstansrätten skulle fastslå att bolaget visserligen inte har rätt till en ersättning som motsvarar försäljningsvärdet av dess fordringar, men att det i gemenskapslagstiftning bör fastställas en schablonmässig ersättning för den skada bolaget lidit. Bolaget har i detta hänseende påpekat att då förordning nr 2340/90 antogs, infördes det inte något system för att ersätta de näringsidkare som har sådana fordringar på Irak som inte kan drivas in med anledning av embargot mot Irak. Villkoret för att gemenskapen skall ådra sig skadeståndsansvar, nämligen att det föreligger en rättsstridig rättsakt, är uppfyllt i detta fall och rättsstridigheten består just i åsidosättandet av skyldigheten att ersätta eller att föreskriva ersättning till dem som utan egen förskyllan ser sina

förmögenhetsrättigheter beskurna, vilket är en grundläggande rättsprincip. Enligt bolaget har rådet och kommissionen i detta fall åsidosatt sin skyldighet att använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa en ersättning om 100 procent, 50 procent eller någon annan procentsats, och har därigenom gjort en felaktig bedömning, vilket förstainstansrätten för övrigt fastslog i det ovannämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet.

- 91 Rådet anser att gemenskapslagstiftarens påstått rättsstridiga underlåtenhet att i samband med antagandet av förordning nr 2340/90 föreskriva ett system för ersättning till näringsidkare som påverkas negativt av embargoåtgärderna mot Irak ger upphov till samma sakfråga som bolagets yrkande om skadestånd på grund av att dess äganderätt påverkats genom en lagenlig rättsakt, som är att jämställa med expropriation. I båda fallen är det fråga om huruvida åsidosättandet av äganderätten, som åberopats av bolaget, utgör ett åsidosättande av en överordnad rättsregel som medför att gemenskapen ådrar sig skadeståndsansvar i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget. Rådet anser att denna fråga skall besvaras nekande.
- 92 Enligt rådet ådrar sig gemenskapen skadeståndsansvar först då det föreligger ett tillräckligt klart åsidosättande av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda, vilket emellertid inte är fallet här, med tanke på att förordning nr 2340/90 är en normativ rättsakt av ekonomisk beskaffenhet. Rådet har erinrat om att utövandet av äganderätten enligt rättspraxis kan åläggas begränsningar på villkor att dessa omfattas av gemenskapens syften och inte utgör ett onödigt stort och icke godtagbart ingripande som påverkar rättigheternas själva innehåll negativt (domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder HS Kraftfutter, REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, häfte 10). Även om bolagets fordringar på de irakiska myndigheterna nu är omöjliga att driva in, utgjorde den skada som bolaget lidit ändå inte ett oproportionerligt och allvarligt ingrepp i dess äganderätt.
- 93 Enligt rådet kan dessutom gemenskapen endast ådra sig utomobligatoriskt ansvar om den berörda institutionen, utan att göra gällande ett allmänt ekonomiskt

intresse av högre valör, helt har underlåtit att beakta den särskilda situationen för en viss kategori näringsidkare (domstolens dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet, REG 1992, s. I-3061) och vidare om den återopade skadan överskrider gränserna för de ekonomiska risker som sammanhänger med verksamheterna inom den berörda sektorn. I förevarande fall har bolagets ekonomiska intressen påverkats negativt på samma sätt som varje annan näringsidkare som har fordringar på Irak eller på ett företag med säte i Irak. Det är vidare ostridigt att Irak vid den aktuella tidpunkten befann sig i en sådan ekonomisk situation att det faktum att bolaget inte kunde driva in de fordringar som uppkommit genom handel med Irak var en del av de risker som sammanhänger med verksamheterna inom den berörda sektorn. Vad slutligen avser området som omfattas av gemenskapens politik i ekonomiska frågor, får det krävas av den enskilde att denne, inom rimliga gränser och utan att kunna få ersättning av allmänna medel, får tåla att en normativ rättsakt medför vissa skadeverkningar på dennes ekonomiska intressen, även om rättsakten i fråga ogiltigförklaras (domstolens dom av den 25 maj 1978 i de förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Bayerische HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1978, s. 1209, punkt 6; svensk specialutgåva, häfte 4, och förstainstansrättens dom av den 14 september 1995 i de förenade målen T-480/93 och T-483/93, Antillean Rice Mills m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2305).

94 Kommissionen har hävdats att prövningen av huruvida de av bolagets argument som grundas på att förordning nr 2340/90 skulle vara rättsstridig skall godtas beror på om det föreligger en sådan rätt till ersättning som bolaget har gjort gällande i samband med sitt huvudyrkande. Om det inte föreligger någon sådan rättighet medför detta med nödvändighet att andrahandsyrkandet om skadestånd skall ogillas.

Orsakssambandet och skadan

95 Bolaget, rådet och kommissionen har anfört samma grunder och argument rörande den återopade skadan och orsakssambandet mellan skadan och förordning nr 2340/90 som de anfört i samband med huvudyrkandet om skadestånd för en lagenlig rättsakt (se ovan punkterna 42—57 och 58—63).

Förstainstansrättens bedömning

- 96 Förstainstansrätten påpekar inledningsvis att bolagets andrahandsyrkande om skadestånd, vilket bolaget också har framhållit i sin replik samt vid sammanträdet den 19 juni 1997, endast framförs för det fall förstainstansrätten skulle finna att näringsidkare som i likhet med bolaget har fordringar som inte längre kan drivas in med anledning av upprättandet av handelsembargot mot Irak, endast har rätt till en schablonmässig ersättning och inte till ersättning som motsvarar försäljningsvärdet på fordringarna (se ovan punkt 90), vilket är det värde som är föremål för huvudyrkandet om skadestånd för en lagenlig rättsakt.
- 97 Med anledning av andrahandsyrkandet har bolaget särskilt framhållit att villkoren för att gemenskapen skall ådra sig ansvar för en rättsstridig rättsakt i fråga om förordning nr 2340/90 i förevarande fall är uppfyllda genom att gemenskapslagstiftaren då den antog förordningen underlät att utnyttja det utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogade över för att föreskriva ersättning för den skada som näringsidkare skulle komma att lida till följd av upprättandet av ett handelsembargo mot Irak.
- 98 Förstainstansrätten anser att bolagets andrahandsyrkande om ersättning, som formulerats i ovannämnda termer — precis som svarandena för övrigt har påpekat — förutsätter att bolaget har en sådan rätt till ersättning som bolaget har åberopat till stöd för sitt huvudyrkande om skadestånd med anledning av en lagenlig rättsakt.
- 99 Det framgår således av prövningen av huvudyrkandet att bolaget inte kan göra gällande någon som helst rätt till ersättning, eftersom det bland annat inte har visat att

det har lidit en faktisk och säker skada. Under dessa omständigheter skall bolaget inte heller vinna bifall till detta yrkande, oavsett vilken relevans den skillnad kan ha som bolaget har fastslagit mellan en eventuell rätt till ersättning som motsvarar försäljningsvärdet av dess fordringar och en eventuell rätt till en schablonmässig ersättning, samt till följd av att de två yrkandena om skadestånd avser samma skada. Under dessa omständigheter kan bolaget, då det inte föreligger någon rätt till ersättning, inte heller göra gällande att gemenskapslagstiftaren har underlåtit att utnyttja sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att anta bestämmelser om ersättning till de företag som befinner sig i samma situation som bolaget. Förstainstansrätten anser att domen i det ovannämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet (punkt 78), som bolaget har hänvisat till i detta sammanhang, saknar relevans, eftersom det i det målet, i motsats till det förevarande fallet, fanns en bestämmelse i gemenskapens sekundärrätt där rådet uttryckligen uppmanades att inom ramen för sin behörighet utnyttja sitt utrymme för skönsmässig bedömning rörande frågan huruvida den skulle bifalla yrkandena om tillgång till dess handlingar.

100 Bolagets andrahandsyrkande om skadestånd med anledning av den skada bolaget lidit till följd av en rättsstridig rättsakt kan därför inte vinna bifall.

101 Av vad anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

102 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svarandena har yrkat att bolaget skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom bolaget har tappat målet, skall svarandenas yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Bolaget skall ersätta rättegångskostnaderna.

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 april 1998.

H. Jung

A. Kalogeropoulos

Justitiesekreterare

Ordförande