I sag 217/81

COMPAGNIE INTERAGRA SA, med hjemsted i Paris, avenue de Malakoff 152, 16. arrondissement, ved generaldirektør Gustave Grandin, bistået af advokaterne X. de Roux og C. H. Léger, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved F. Lamoureux fra Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto fra Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning i medfør af traktatens artikler 178 og 215, stk. 2,

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart og U. Everling,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: H. A. Rühl, ekspeditionssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande og anbringender kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Tvistens forhistorie

Ved forordning nr. 2943/80 af 13. november 1980 om fastsættelse af eksportrestitutionerne for mælk og mejeriprodukter (EFT L 305, s. 27) fastsatte Kommissionen forud de restitutionsbeløb, der skulle anvendes på eksporter af smør til USSR i tiden efter den 1. januar 1981, til 113,41-197,00 ECU/100 kg, afhængigt af fedtindholdet i vægtprocent.

Samme dato opfordrede den sovjetiske organisation V. O. Prodintorg, Moskva, det sagsøgende selskab til at deltage i en international licitation vedrørende levering af 100 000 ton smør og 15 000 ton »butter oil« i tiden mellem januar 1981 og februar 1982. Tilbudet skulle tilstilles Prodintorg senest den 25. november 1980, og tilbudsgiverne skulle være bundet af deres tilbud til den 5. december 1980.

Selskabet Interagra afgav den 17. november 1980 tilbud vedrørende et parti på 25 000 ton smør, idet selskabet herved gik ud fra den i Kommissionens forordning nr. 2943/80 fastsatte restitution. Samme dato indgav selskabet til FORMA (Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles) ansøgning om forudfastsættelsesattest for 25 000 ton smør og oplyste herved, at ansøgningen skulle ses i sammenhæng med V. O. Prodintorg's licitation.

Den 19. november 1980 accepterede det sagsøgende selskab efter anmodning fra den sovjetiske organisation at lade sit tilbud gælde indtil den 20. december 1980.

Den 20. november 1980 trådte Kommissionens forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 om midlertidig suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutionen for smør og butter oil (EFT L 310, s. 18) i kraft. Ifølge denne forordning skulle forudfastsættelsen af restitutionen suspenderes indtil den 27. november 1980, og denne suspension blev ved Kommissionens forordning nr. 3070/80 af 28. november 1980 (EFT L 322, s. 27) forlænget indtil den 11. december 1980. Den 12. december 1980 vedtog Kommissionen den første af flere forordninger om fastsættelse af eksportrestitutionerne for mælk og mejeriprodukter (forordning nr. 3218/80, EFT L 334, s. 18) der ikke mere indeholder nogen fastsættelse af restitutioner for eksport af smør til USSR.

Samtidig med vedtagelsen den 19. november 1980 af forordning nr. 2993/80 om midlertidig suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutionen for smør og butter oil sendte Kommissionen et telegram til de nationale interventionsorganer, hvori det blev oplyst, at ansøgninger om eksportattester indgivet

efter den 17. november 1980 i medfør af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/74 var blevet uden genstand og skulle afslås. Efter at FORMA den 21. november 1980 havde anmodet om en bekræftelse heraf, meddelte Kommissionen i et telex af 27. november, at den kunne bekræfte denne fortolkning.

Den 28. november 1980 meddelte FORMA det sagsøgende selskab, at ansøgninger om attester indgivet efter den 17. november 1980 ikke kunne behandles som følge af den af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber vedtagne suspension af forudfastsættelsen.

Da denne suspension blev opretholdt til den 12. december 1980, og da der ikke mere i de senere forordninger skete nogen fastsættelse af restitutioner for eksport af smør til USSR, kunne selskabet Interagra ikke opnå restitutioner overhovedet i forbindelse med det tilbud, det havde fremsat over for Prodintorg den 17. november 1980.

Den 10. december 1980 accepterede Prodintorg Interagra's tilbud om levering af et parti på 25 000 ton. Den sovjetiske organisation ville ikke anerkende, at det forhold, at det var umuligt for det sagsøgende selskab at opnå de restitutioner, det havde regnet med, udgjorde force majeure og frigjorde selskabet fra dets forpligtelser, og rettede den 7. januar 1981 en opfordring til selskabet om at opfylde forpligtelsen til levering af 25 000 ton smør. Ved skrivelse af 17. marts 1981 meddelte den sovjetiske organisation sagsøgeren, at den som følge af selskabets manglende opfyldelse havde måttet foretage dækningskøb af 25 000 ton smør til en højere pris end den aftalte, hvorfor den rejste krav over for det sagsøgende selskab om erstatning af det tab, den havde lidt herved.

Den sovjetiske organisation mener, at der hverken efter fransk forvaltningsret eller sovjetisk ret kan herske tvivl om, at det sagsøgende selskab efter udbydelsen i licitation har været bundet af sit tilbud over for Prodintorg, og at det derfor må erstatte medkontrahenten det tab, denne har lidt som følge af den manglende opfyldelse.

Selskabet Interagra mener, at ansvaret for selskabets tab som følge af denne erstatningspligt og for dets forringede omdømme som handelspartner i anledning af den manglende opfyldelse af den foreliggende kontrakt påhviler Kommissionen.

II — Skriftveksling

Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 20. juli 1981 har det sagsøgende selskab i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber med påstand om erstatning.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 20. januar 1982 har Domstolen i medfør af artikel 95, stk. 1 og stk. 2, i procesreglementet besluttet at henvise sagen til tredje afdeling.

III — Parternes påstande

Det sagsøgende selskab har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgeren er med urette blevet nægtet den restitution, som selskabet

har krav på i medfør af forordning nr. 2943/80 af 13. november 1980.

— Det tab, sagsøgeren herved har lidt, andrager 61 956 250 FF.

— Kommissionen har pådraget sig ansvar i den forliggende sag, da FORMA alene har fungeret som bud og udelukkende har handlet i henhold til forordningen og Kommissionens instrukser.

— Kommissionens forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 er i strid med princippet om beskyttelse af de retsundergivnes berettigede forventning.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises; subsidiært frifindes Kommissionen.

— Det sagsøgende selskab tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

A — Formaliteten

Det sagsøgende selskab har anført, at selv om det er FORMA, der har meddelt selskabet afslag på eksportrestitutioner, er det Kommissionens holdning, således som denne konkret er kommet til udtryk i forordning nr. 2993/80 og i de instrukser om afslag på ansøgninger om attester, Kommissionen har givet de nationale organer, der har forvoldt det tab, selskabet har lidt. Den erstatningssag, der er blevet anlagt direkte mod Kommissionen, kan derfor antages til behandling i realiteten.

Efter Kommissionens opfattelse er det det franske interventionsorgan FORMA, der har truffet beslutning om at afslå ansøgningerne om eksportattester, og dette organ har herved udøvet sin beføjelse til under ansvar at anvende Fællesskabets landbrugsregler. Ifølge Domstolens faste praksis skal de interesserede parter anfægte de beslutninger, ved hvilke interventionsorganerne iværksætter fællesskabsreglerne, ved nationale domstole, der derefter eventuelt kan anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende disse reglers fortolkning og gyldighed. Det sagsøgende selskab kan ikke omgå kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter ved at anlægge et erstatningssøgsmål ved Domstolen, når dette i realiteten støttes på et anbringende om, at en forvaltningsakt fra en national myndighed, der havde kunnet kræves annulleret ved søgsmål ved den kompetente nationale ret, er ulovlig. Kommissionen har herved henvist til Domstolens praksis i dom af 5. december 1979, forenede sager 116 og 124/77, *Amylum* (Sml., s. 3560) og i dom af 12. december 1979, sag 12/79, *Wagner* (Sml., s. 3671).

Kommissionen har vedrørende de telex, den sendte til FORMA den 17. og 27. november 1980, anført, at disse har karakter af generelle retsakter. Disse telex er udsendt af Kommissionens tjenestegrene og kan ikke rejse spørgsmål om ansvar for Kommissionen som institution, og de udgør erklæringer og meddelelser af oplysende karakter, der som sådanne på ingen måde er bindende for interventionsorganerne. Disse to telex er efter Kommissionens opfattelse af samme beskaffenhed som det i sagen *Sucrimex* omhandlede telex, jf. Domstolens dom af 27. marts 1980 i sag 133/79 (Sml., s. 1299), om hvilket Domstolen fastslog, at det ikke var således beskaffent, at det

kunne rejse spørgsmål om ansvar for Fællesskabet.

Selskabet Interagra har i replikken anført, at det parallelt med sagen ved Domstolen har anlagt sag ved Tribunal administratif de Paris, hvor det under anbringende af, at der foreligger myndighedsmisbrug, har påstået det mod forordning nr. 2044/75 stridende afslag fra FORMA på dets ansøgning om attest annulleret. Det er ikke hensigten under den ved Domstolen anlagte sag at opnå en efterprøvelse af gyldigheden af de beslutninger, der er truffet af det nationale organ, der forestår iværksættelsen af forskellige foranstaltninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik; sagen drejer sig derimod direkte om spørgsmålet om ansvar for Kommissionen og om gyldigheden af de retsakter fra FORMA, der direkte har beroet på Kommissionens adfærd. *Wagner*-dommen kan derfor ikke påberåbes. Heller ikke *Amylum*-dommen er i princippet til hinder for realitetsbehandling af sagen, idet det sagsøgende selskab ikke anfægter forordning nr. 2993/80 eller nogen generel retsakt, der påstås retsstridig, men derimod Kommissionens adfærd, der har forvoldt selskabet skade. Denne adfærd har omfattet egentlige pålæg fra Kommissionen til FORMA. Af første afsnit i det telex, FORMA den 21. november 1980 sendte til generaldirektoratet for landbrug, fremgår nemlig at organet mente, at det sagsøgende selskabs rettigheder ikke kunne blive berørt af den ved forordning nr. 2993/80 besluttede suspension af forudfastsættelserne. Efter at Kommissionen i sit svartelex af 27. november havde hævdet det modsatte, meddelte FORMA den 28. november det sagsøgende selskab, at dets ansøgning om attest ikke kunne imødekommes. FORMA skiftede altså ikke mening, men gik blot frem efter Kommissionens instrukser. FORMA anser sig i øvrigt for bundet af de fortolkninger, Kommissionen giver fællesskabsforordningerne, om ikke for andet, så fordi det ville komme ud i økonomisk risiko i kraft af EUGFL's procedure, hvis det anvender reglerne forkert. Dette erkendes udtrykkeligt i den duplik, FORMA har fremlagt under den sag om myndighedsmisbrug, som det sagsøgende selskab har anlagt mod dets afgørelse.

Det sagsøgerende selskab har endvidere gjort gældende, at det telex, generaldirektøren for landbrug den 27. november tilstillede FORMA var aldeles utvetydigt. Det levnede ikke nogen som helst plads for et skøn og tilkendegav ikke, at den i det indeholdte udtalelse kun skulle tjene til vejledning. Afslaget på det sagsøgende selskabs ansøgning om attest var altså umiddelbart og øjeblikkeligt fremkaldt af dette telex.

Kommissionen har i duplikken fastholdt sine formalitetsindsigelser. Den har gjort gældende, at den egentlige hensigt med sagen er at få gyldigheden af en afgørelse truffet af et nationalt interventionsorgan under dets iværksættelse af den fælles landbrugspolitik efterprøvet ved Domstolen. Denne afgørelse fra et nationalt organ har ikke beroet på pålæg, som Kommissionen skulle have givet FORMA. FORMA gjorde nemlig i sit telex af 27. november 1980 ikke andet

end at omtale det sagsøgende selskabs stilling, hvorfor FORMA med dette telex bad Kommissionen bekræfte den fortolkning af de relevante fællesskabsretlige regler, som den havde fulgt fra 1977. Det er derfor urigtigt at hævde, at Kommissionen har tvunget FORMA til at skifte mening. Kommissionen har vedrørende argumentet om, at de nationale interventionsorganer ikke har nogen skønsfrihed med hensyn til anvendelsen af fællesskabsforordninger på grund af den økonomiske risiko, der er forbundet med en urigtig anvendelse af fællesskabsbestemmelserne, anført, at dette ikke blev godtaget i *Sucrimex*-sagen, samt at det i al fald er ukorrekt at hævde, at de nationale organer er lammet af frygten for, at EUFGL skal afslå at afholde omkostningerne ved en anvendelse af fællesskabsretten, der ikke følger Kommissionens udtalelser.

B — Realiteten

1. Fortolkningen af Kommissionens forordning nr. 2044/75 af 25. juli 1975 (EFT L 213, s. 15)

Selskabet Interagra har givet udtryk for den opfattelse, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, hvori det bl.a. for smør er bestemt, at udstedelsen af eksportlicensen først sker den 5. arbejdsdag efter indgivelse af ansøgning, såfremt der ikke inden udløbet af dette tidsrum træffes særlige foranstaltninger, ikke kommer til anvendelse i tilfælde, hvor eksporten skal ske på grundlag af en licitation afholdt i et importerende tredjeland. Dette følger af artikel 6 i samme forordning, hvori det er bestemt, at eksportlicensen i så fald »er ... gyldig fra udstedelsesdagen i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 193/75«; i sidstnævnte bestemmelse hedder det, at »med henblik på bestemmelse af gyldighedsperioden anses licensen som udstedt den dag, licensansøgningen er indleveret, idet denne dag medtages ved beregningen af licensens udløbsdato«. Den særlige ordning, der hermed gælder for licitationer, begrundes med disses særlige beskaffenhed, der medfører, at tilbudsgiveren må handle hurtigt, og at han i sit svar på licitationen bliver bundet af sit tilbuds indhold. Efter det sagsøgende selskabs opfattelse er de instrukser, Kommissionen gav FORMA, og i henhold til hvilke dette organ fastslog, at ansøgningerne om licenser ikke længere havde nogen genstand, udtryk for en ny og uberettiget fortolkning af fællesskabsreglerne, ved hvilken det skal opnås, at bestemmelserne i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, bliver anvendt på alle ansøgninger om licenser, også ansøgninger på grundlag af en licitation afholdt i et importerende tredjeland.

Det sagsøgende selskab har fremhævet, at den foltolkning Kommissionen har bestræbt sig på at få FORMA til at anvende, senere er blevet gennemført gennem en ændring, ved Kommissionens forordning nr. 3137/80 af 4. december 1980 (EFT L 239, s. 20) af forordning nr. 2044/75. Denne ændring, der stammer fra tiden efter indgivelsen af ansøgningen, kan imidlertid ikke berøre de rettigheder, det sagsøgende selskab har i henhold til de regler, der var i kraft, dengang det indgav sin ansøgning.

Det sagsøgende selskab har endvidere gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 6 i forordning nr. 2044/75 ikke kan fortolkes derhen, at de blot fastlægger den dato, fra hvilken en udstedt licens skal være gyldig, idet udstedelsesdatoen fastlægges på grundlag af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75. I

artikel 19 i forordning nr. 193/75, der fastlægger betingelserne for udstedelse af attester til brug ved en licitation, der afholdes i et importerende tredjeland, bestemmes det nemlig, at attesten kun udstedes når ansøgeren har fået sit tilbud antaget, hvilket medfører, at det er umuligt at anvende artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, hvorefter attesten udstedes den 5. hverdag efter indgivelsen af ansøgningen.

Kommissionen har anført, at det sagsøgende selskabs indsigelse mod den af Kommissionen forfægtede fortolkning af forordning nr. 2044/75 beror på en sammenblanding af datoen for attestens udstedelse og dennes gyldighedstid. Artikel 6, i forordning nr. 2044/75 har udelukkende hensyn til fastlæggelsen af attestens gyldighedstid og kan ikke fjerne risikoen for, at ansøgninger om attest afslås i medfør af artikel 3, stk. 3, såfremt Kommissionen i løbet af de 5 dage efter ansøgningernes indgivelse suspenderer forudfastsættelsen af restitutionen. Om forordning nr. 3137/80 har Kommissionen gjort gældende, at der er tale om en forordning, der skal klarlægge rækkevidden af den 17. ændring af forordning nr. 2044/75, der blev gennemført ved Kommissionens forordning nr. 3105/80 (EFT L 312, s. 24), ved hvilken gyldighedstiden for attester udstedt i forbindelse med en licitation forkortes. Forordning nr. 3137/80 kan efter Kommissionens opfattelse ikke fortolkes derhen, at den udvider den i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 fastsatte ventetid for så vidt angår ansøgninger om attester, der indgives i forbindelse med licitationer, idet nævnte ventetid blev anvendt på sådanne ansøgninger allerede ved indførelsen ved forordning nr. 453/77 af 2. marts 1977 (EFT L 58, s. 21) af et overvågningssystem for forudfastsættelserne. Ansøgninger om attester, der indgives i forbindelse med licitationer adskiller sig efter Kommissionens opfattelse fra andre ansøgninger, men forskellen beror på et forhold, der følger efter udløbet af ventetiden på 5 dage, idet disse ansøgninger, mens der ventes på licitationens resultat, ikke længere kan berøres af en suspension, der sker efter udløbet af nævnte tidsrum, ej heller selv om de stadig er under behandling på suspensionens tidspunkt og således endnu ikke formeligt er udstedt.

2. Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Det sagsøgende selskab har gjort gældende, at Kommissionens forordning nr. 2993/80 i kraft af den herved på brutal måde gennemførte suspension af fastsættelsen af restitutioner for eksport af smør til USSR, har krænket de erhvervsdrivendes berettigede forventning om bevilling af sådanne restitutioner, hvilken forventning har dannet grundlag for deres afgivelse af bindende tilbud til den sovjetiske organisation Prodintorg. Det sagsøgende selskab anerkender ganske vist Kommissionens ret til at udøve sine vide skønsbeføjelser på det område, der er tale om, men mener ikke, at disse kan berettige til en tilsidesættelse af de retmæssige interesser hos de erhvervsdrivende, som har forpligtet sig i tiltro til en velovervejet og klart udtrykt politik fra Kommissionens side. Det sagsøgende selskab har herved henvist til, at Kommissionen i det meste af 1980 førte en restriktiv politik for eksport af smør til USSR, selv om denne politik allerede havde været udsat for kritik i Parlamentet, at den den 23. oktober 1980 igen indførte et restitutionsniveau på 160 ECU/100 kg for samtlige destinationer, herunder USSR, at denne beslutning blev suspenderet den 11.

november 1980 bl.a. på grund af antallet af ansøgninger om forudfastsættelse, hvorefter denne suspension omsider ophævedes den 14. november 1980, men med et restitutionsbeløb, der nu androg 150 ECU/100 kg. Det sagsøgende selskab drager på grundlag heraf den slutning, at Kommissionen den 14. november 1980 var velbekendt med markedssituationen, og med muligheden og endog med sandsynligheden for, at der ville blive indgivet ansøgninger vedrørende store partier til USSR, og for at Europa-Parlamentet ville reagere ugunstigt herpå. Indførelsen af forordning nr. 2993/80 kan derfor kun forklares med en pludselig ændring på markedet som følge af fremkomsten af et usædvanligt stort antal ansøgninger om attest, og det så meget mere som forudfastsættelsesansøgningerne gjaldt leveringer, der var sket i løbet af 1981, for hvilket år det dengang var klart umuligt at afgøre, om man ville komme op på et højere niveau for handelssamkvemmet end sædvanligt. Det sagsøgende selskab mener, at udstedelsen af forordning nr. 2993/80 skyldes en anmodning om drøftelse som hastesag, der blev fremsat af ca. tredive medlemmer af Europa-Parlamentet den 18. november 1980. Kommissionen har af hensyn til dette forhold ændret sin politik først ved den ved forordning nr. 2993/80 indførte suspension og siden ved ophævelsen af restitutioner til eksport af smør til USSR.

Det sagsøgende selskab har endvidere gjort gældende, at Kommissionen, også selv om det antages, at situationen på markedet begrundede, at der blev skredet ind, skulle have fundet frem til foranstaltninger, ved hvilke man kunne begrænse de mængder, der blev eksporteret med forudfastsættelse, eller foranstaltninger, ved hvilke restitutionsbeløbet blev nedsat, hvilken sidste løsning ville have tilføjet de berørte erhvervsdrivende mindre skade, som de måske havde kunnet bære.

Kommissionen har vedrørende anbringendet om en krænkelse af princippet om den berettigede forventning indledningsvis anført, at det sagsøgende selskab ikke havde nogen velerhvervet ret til eksportrestitutionen, som kunne gøres gældende den dag, det indgav ansøgning. En sådan ret kan først erhverves 5 dage efter indgivelsen af ansøgningen, jf. artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, idet der ikke er fastlagt nogen speciel ordning for de ansøgninger om attester, der er indgivet i forbindelse med licitationer i et importerende tredjeland. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at suspensionen var en helt forudberegnelig foranstaltning. Kommissionen har jo aldrig lagt skjul på, at den ønsker at gennemføre den strengest mulige overvågning af eksporterne for at undgå, at de erhvervsdrivende opnår uberettigede fordele, der belaster Fællesskabernes budget. På baggrund af de væsentlige indtægter, de erhvervsdrivende havde gjort regning på i forbindelse med Prodintorg's udbydelse i licitation af meget store indkøb den 13. november 1980 var det derfor rimeligvis at forudse, at der ville komme gang i spekulationen, og at det derfor ville komme til suspension af forudfastsættelsen. Og det så meget mere som det tidligere var gået sådan i forbindelse med forordning nr. 2697/80, i hvilken de restitutioner, der skulle gælde fra den 1. januar 1981, blev fastsat, og som havde måttet suspenderes i tidsrummet 12.-14. november 1980 (forordning nr. 2913/80, EFT L 302, s. 17).

Det er under alle omstændigheder Kommissionens opfattelse, at den suspension, der blev vedtaget, har været begrundet af hensyn til vægtige offentlige interesser. Der fremkom nemlig et overvældende stort antal ansøgninger om

forudfastsættelsesattester for smør, og dette udgjorde en alvorlig trussel mod balancen på markedet. Mellem den 17. og 19. november 1980 nåede man op på ansøgninger vedrørende 352 555 ton, hvilket ifølge Kommissionens opfattelse viste, at selv om restitutionerne — selv efter nedsættelse — stadig var for høje, og at gennemførelsen af så store udførsler kunne bringe balancen på markedet i fare. Den følgende udvikling i den samlede markedssituation har i øvrigt vist, at Kommissionens forsigtighed var velbegrundet, idet lagerbeholdningerne af smør i løbet af 1980 faldt betydeligt, således at der, hvis man havde skullet opfylde eksportaftaler omfattende 100 000 ton i de første måneder i 1981, for en tid ville være opstået en mangelsituation om foråret i Fællesskabet, i hvilken dette ville have været ude af stand til at opretholde forbindelserne til de sædvanlige kunder. Kommissionen har derfor i rette tid gjort brug af sine skønsbeføjelser. Den har herved ikke begået nogen fejl eller gjort sig skyldig i åbenbar vildfarelse eller retsstridigt forhold, hvorved der har kunnet blive tale om ansvar for Fællesskabet.

Kommissionen har endelig gjort gældende, at der ikke er årsagsforbindelse mellem den skade, der påstås at være lidt, og Fællesskabets virksomhed. Det tab, der er lidt, skyldes den omstændighed, at selskabet Interagra ikke afventede udløbet af den i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 fastsatte frist, selv om det også kunne afgive tilbud efter denne frists udløb, før det forpligtede sig endeligt til levering af 25 000 ton smør.

Det sagsøgende selskab har i replikken anført, at der i betragtning af, at det er artikel 6, og ikke artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, der skal anvendes i dets tilfælde (jf. de ovenfor under 1. anførte grunde) består en ret for det til at få bevilget eksportlicenserne ved forudfastsættelse af restitutionerne, så snart det godtgør, at det er tilbudsgiver. Selskabet fremhæver for så vidt angår spørgsmålet om foranstaltningens forudseelighed, at selv om året 1980 var kendetegnet af suspension af forudfastsættelserne i tre tidsrum (fra den 12. januar til den 1. februar, fra den 13.-15. maj og fra den 12.-14. november), var der dog flere måneder mellem hver af disse, således at det vanskeligt kunne forudses, at Kommissionen ville suspendere forudfastsættelserne blot 5 dage efter at have ændret restitutionsbeløbet og tilpasset dette til markedet. Og dette må ifølge det sagsøgende selskab gælde så meget mere, som det ikke er muligt at spekulere i forbindelse med en licitation, hvor hver deltager bindende fastsætter den pris og mængde, han tilbyder, mens køberen på forhånd angiver hele det kvantum smør, han vil købe.

Vedrørende nødvendigheden af at varetage vægtige offentlige interesser har det sagsøgende selskab gjort gældende, at den reelle efterspørgsel efter smør i det hele den 17., 18. og 19. november androg 193 000 ton, hvoraf 127 000 ton var bestemt til licitationerne. Da salg efter licitation i øvrigt ikke medfører, at der straks går smør ud af Fællesskabet, og da leveringerne f.eks. i Prodintorg's tilfælde skulle være sket i flere omgange fra januar 1981 til februar 1982, er der ikke grundlag for Kommissionens udtalelse om, at meget store kvanta smør ville gå ud af Fællesskabet i løbet af de første måneder af 1981. Det sagsøgende selskab mener vedrørende reserverne, at

det tal, Kommissionen har oplyst (320 000 ton) skal sammenlignes med tallet for det mindste kvantum, der kan accepteres, nemlig 120 000 ton, hvilket svarer til én måneds forbrug. Kommissionen overvejede i 1973 et salg af 200 000 ton smør til USSR selv om reserverne da var mindre. Kommissionen har ej heller kunnet blive overrasket af Prodintorg's licitation vedrørende 100 000 ton smør, eftersom USSR i de foregående år havde importeret tilsvarende mængder, nemlig 135 000 ton i 1979 og 150 000 ton i 1980. USSR er i øvrigt en af Fællesskabets sædvanlige kunder, og Kommissionen begår en fejl, når den påberåber sig nødvendigheden af at beskytte forbindelserne til sådanne kunder som grundlag for suspensionen af eksportrestitutionerne for eksport til dette land. Det sagsøgende selskab har afslutningsvis fastholdt sit synspunkt om, at forordning nr. 2993/80 blev udstedt af usaglige grunde efter pres fra Europa-Parlamentet.

Kommissionen har i replikken vedrørende spørgsmålet om suspensionens forudseelighed anført, dels at det ikke er korrekt, at det ikke er muligt at spekulere i forbindelse med en licitation, idet vedkommende organisation i et tredjeland ikke er afskåret fra at ændre sit samlede udbud, således at større mængder end de i licitation udbudte går ud af Fællesskabet, og dels at der, selv om det antages, at det ikke er muligt at spekulere i forbindelse med licitationer, fremdeles for tidsrummet 17. til 19. november i øvrigt har været ansøgt om licenser vedrørende meget store mængder, nemlig 73 534 ton, hvilket beviser, at restitutionsbeløbet var fastsat på et for højt niveau.

Med hensyn til spørgsmålet, om vægtige offentlige interesser har været på spil, bestrider Kommissionen, at leveringerne til Prodintorg har fundet sted i flere omgange i tiden januar 1981 til februar 1982. Af de kontrakter, denne organisation har indgået, herunder kontrakten med selskabet Interagra, fremgår, at de fleste leveringer skulle finde sted i tiden januar til maj 1981. Kommissionen mener også, at der bestod en risiko for, at den virkelige efterspørgsel efter smør til eksport, der i november 1980 androg samlet mindst 198 534 ton og ikke 193 000 ton som anført af det sagsøgende selskab, skulle forstyrre markedsbalancen voldsomt, mens smørlagrene, der allerede var faldende i marts 1981, skulle komme ned på 45 000 ton. Situationen har ikke kunnet sammenlignes med situationen i 1973, idet lagrene i november 1980 under alle omstændigheder var mindre end lagrene i maj 1973. Kommissionen har vedrørende USSR's status som »sædvanlig kunde« fremhævet, at selv om USSR i 1973 købte store mængder smør, indførte landet intet eller næsten intet i 1971, 1972, 1974, 1975 og 1976, mens Fællesskabets udførsler af smør til tredjelande var jævnt og stærkt stigende efter 1973.

Kommissionen fastholder derfor, at der uden en suspension af forudfastsættelsen af restitutionerne virkelig ville have bestået risiko for, at Fællesskabet med de faldende mængder, der stod til rådighed, ikke havde kunnet opfylde alle sine indre og ydre forpligtelser, der gjaldt stigende

mængder. Kommissionen fastslår endvidere, at det sagsøgende selskab ikke har imødegået dens argument om, at suspensionen af forudfastsættelsen af restitutionerne ikke umiddelbart har forvoldt den skade, der hævdes lidt.

3. Skaden

Det sagsøgende selskab gør gældende, at det har haft tab på tre måder:

— erstatning af det tab, medkontrahenten har lidt, som følge af den manglende opfyldelse af kontrakten;

— tab af goodwill;

— tab, der beløber sig til den fortjeneste, handelen ville have givet.

Der er herved tale om et aktuelt og ikke uvist tab, der opstod på det tidspunkt, hvor det sagsøgende selskab efter at have modtaget afslag på ansøgningen om restitutioner kom i en situation, hvor det umuligt kunne opfylde kontrakten uden at lide betydeligt tab, idet der blev spørgsmål om dets kontraktsmæssige ansvar. Tabet har været uundgåeligt og har ikke kunnet nedsættes; det er allerede blevet begrænset i væsentligt omfang, idet der blot er blevet fremsat krav på grundlag af det kontraktmæssige ansvar og ikke krav om naturalopfyldelse uden restitutioner. Det sagsøgende selskab har ingen mulighed for at frigøre sig for sit kontraktmæssige ansvar.

Kommissionen har bestridt, at der foreligger en tilstrækkelig åbenbar skade, idet kontrakten mellem Prodintorg/Interagra indeholder en voldgiftsprocedure, der tilsyneladende ikke er blevet anvendt. Den har udtrykt ønske om at blive gjort bekendt med de almindelige betingelser i forbindelse med Prodintorg's licitation af 13. november.

Den gør endvidere gældende, at skaden ikke har en særegen karakter. Der var mange erhvervsdrivende, der fik afslag på deres ansøgninger om eksportlicenser, og den eneste særegenhed, det sagsøgende selskab kan henvise til, beror på dets eget forhold, nemlig dets bindende tilsagn om levering af smørret til Prodintorg, som det gav på et tidspunkt, på hvilket der fornuftigvis måtte regnes med en suspension.

Kommissionen har endvidere bestridt rigtigheden af det sagsøgende selskabs beregning af skaden. Den mener, at der skal en sagkyndig erklæring til for at få oplyst den nøjagtige pris, som Prodintorg har skaffet sig varer til på verdensmarkedet. Og der kan ikke være tale om tab af goodwill, eftersom Fællesskabets virksomhed ikke har antastet det sagsøgende selskabs anseelse eller omdømme. Kommissionen er endelig af den opfattelse, at Fællesskabet i forbindelse med forretninger af denne art ikke er forpligtet til at genoprette kommerciel skade, idet fællesskabsreglerne ikke er til for at fritage de erhvervsdrivende for de risici, som enhver handelsmæssig virksomhed er forbundet med.

Det sagsøgende selskab har i replikken gjort gældende, at det har undladt at benytte sig af voldgiftsproceduren for at holde tvisten inden for rimelige rammer, således at større tab undgås. Det erkender på den anden side, at dets tab ikke har en særegen karakter, idet mange erhvervsdrivende blev berørt gennem afslaget på deres ansøgninger om attester i forbindelse med en licitation. Denne kendsgerning udelukker imidlertid ikke, at det selv er berettiget til at kræve det tab, det umiddelbart og personligt har lidt, erstattet, idet dette tab ikke beror på egen skyld, eftersom den frist på 5 hverdage, som det hævdes

at have sat sig ud over, kun kan gøres gældende i henhold til den urigtige fortolkning, som Kommissionen giver forordning nr. 2044/75.

Det sagsøgende selskab finder for så vidt angår tabets størrelse og navnlig for så vidt angår den pris, som Prodintorg til sidst indkøbte til, at Kommissionen mangler grundlag for at betvivle dette tal, der absolut ikke er sat for højt, idet det ligger under verdensmarkedsprisens niveau, således som dette bliver ved omveksling til dollar af den salgspris, det sagsøgende selskab tilbød Prodintorg, og med tillæg af de af Kommissionen suspenderede restitutioners beløb. Det sagsøgende selskab har vedrørende spørgsmålet om immateriel skade gjort gældende, at det forhold, at det var umuligt for det at opfylde de bindende aftaler, det havde indgået, uundgåeligt har måttet skade dets omdømme. Det sagsøgende selskab har endelig erklæret sig fuldstændig enig i, at fællesskabsreglerne ikke er til for at fritage de erhvervsdrivende for de risici, der er forbundet med enhver handelsmæssig virksomhed, men at dette forhold imidlertid ikke kan udelukke, at Fællesskabet er forpligtet til at erstatte de skader, der skyldes Kommissionens retsstridige adfærd.

Kommissionen har i duplikken fastholdt, at der hverken er tale om et bestemt tab eller om et tab, som specielt er gået ud over det sagsøgende selskab. Med hensyn til ansættelsen af tabets størrelse har den bestridt de beregningsmetoder, det sagsøgende selskab har anvendt, og har herved til vejledning anført, at en metode, der består i at beregne verdensmarkedsprisen ikke er særlig klar. Der skal efter dens opfattelse tages hensyn til prisudviklingen i Fællesskabet i tidsrummet december 1980 — marts 1981, i hvilket Prodintorg foretog indkøb af smør, til dollar-kursen samt til udviklingen i restitutionssatsen.

V — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen (tredje afdeling) i retsmødet den 4. marts 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. maj 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 20. juli 1981, har selskabet Interagra SA i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag med påstand om erstatning på 61 956 250 FF for det tab, selskabet har lidt som følge af Kommissionens forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 om midlertidig suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutionen for smør og butteroil (EFT L 310, s. 18) og som følge af Kommissionens instrukser vedrørende denne forordnings anvendelse.

Selskabet fik i medfør af nævnte forordning afslag på en ansøgning om den restitution, som selskabet mente at have krav på for en kontrakt om levering af smør til USSR, der var udbudt i licitation.

2 Det sagsøgende selskab fremsatte den 17. november 1980 som svar på en udbydelse i licitation fra den sovjetiske organisation V. O. Prodintorg-Moskva et tilbud vedrørende et parti på 25 000 ton smør, idet selskabet derved gik ud fra det restitutionsbeløb, der var fastsat ved Kommissionens forordning nr. 2943/80 af 13. november 1980 (EFT L 305, s. 27). Tilbudet gjaldt indtil den 20. december 1980. Den 17. november 1980 indgav det sagsøgende selskab endvidere til det franske interventionsorgan, FORMA, ansøgning om forudfastsættelsesattest for 25 000 ton smør.

3 Den 20. november 1980 trådte Kommissionens forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 (EFT L 310, s. 18) i kraft. I denne forordning var det bestemt, at forudfastsættelsen af eksportrestitutionen for smør skulle suspenderes til den 27. november 1980. Suspensionen forlængedes senere ved Kommissionens forordning nr. 3070/80 (EFT L 322, s. 27) til den 11. december 1980, og de senere forordninger fra Kommissionen om fastsættelse af eksportrestitutioner for mælk og mejeriprodukter indeholdt ingen fastsættelse af eksportrestitutioner for smør til USSR.

4 Den 28. november 1980 meddelte FORMA det sagsøgende selskab, at Kommissionen for De europæiske Fællesskaber havde suspenderet forudfastsættelsen i perioden 20.-27. november 1980, og at ansøgninger om attester indgivet efter den 17. november 1980 således i medfør af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 af 25. juli 1975 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter (EFT L 213, s. 15), ikke længere kunne behandles. FORMA's afgørelse herom blev bekræftet i skrivelse af 24. september 1980, hvori der henvistes til »EF's fortolkning« af forordning nr. 2044/75.

5 Kommissionen har under skriftvekslingen henvist til to meddelelser, som Generaldirektoratet for landbrug tilstillede FORMA, da forudfastsættelsen af de omtvistede restitutioner blev suspenderet. Der er tale dels om et telex af

19. november 1980, der ifølge Kommissionen indeholder en standardangivelse af, fra hvilket tidspunkt efter suspensionen af forudfastsættelsen ansøgninger skal afvises i medfør af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, dels om et telex af 27. november 1980, hvori det i anledning af en udtrykkelig forespørgsel fra FORMA bekræftes, at der ikke for ansøgninger om attester indgivet i forbindelse med licitationer var gjort nogen undtagelse fra bestemmelsen i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75. Disse to telex har ifølge Kommissionen haft et rent oplysende indhold og angiver kun retsstillingen, som den følger af de gældende bestemmelser.

6 Den sovjetiske organisation V. O. Prodintorg accepterede den 10. december 1980 tilbudet fra det sagsøgende selskab og opfordrede derefter den 9. januar 1981 dette til at opfylde sin leveringsforpligtelse. Det sagsøgende selskab har i nærværende sag nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte det det tab, det hævder at have lidt som følge af anvendelsen af de instrukser, Kommissionen har givet, samt af fællesskabsretten. Tabet udgøres af organisationen Prodintorg's af det sagsøgende selskab erstattede tab, hvortil kommer erstatning for ikke-økonomisk skade og for det tab af fortjeneste, som det sagsøgende selskab har været udsat for.

Formaliteten

7 Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning af sagen. Den har herved gjort gældende, at de to telex, som Kommissionen sendte til FORMA, ikke er retsakter og kun udgør udtalelser og meddelelser af oplysninger, der som sådanne ikke binder de nationale interventionsorganer, der kan anvende fællesskabsretten på eget ansvar. Heraf følger, at afgørelsen om at afslå ansøgningerne om eksportrestitutioner blev truffet af det franske interventionsorgan, samt at det tilkommer de berørte parter at anfægte denne afgørelse ved de nationale retter, der i givet fald har mulighed for i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

8 Domstolen har i dom af 27. marts 1980 (Sucrimex, sag 133/79, Sml. 1980, s. 1299) fastslået, at anvendelsen af fællesskabsbestemmelser om eksportrestitutioner påhviler de hertil udpegede nationale organer, og at Kommissionen ikke har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende bestemmelsernes

fortolkning, men kun har mulighed for at tilkendegive sin opfattelse, som ikke er bindende for de nationale myndigheder. De omtvistede telex må derfor ses som led i det interne samarbejde mellem Kommissionen og de nationale interventionsorganer, der skal anvende fællesskabsretten på det her omhandlede område, hvilket samarbejde almindeligvis ikke kan give anledning til, at Fællesskabet pådrager sig ansvar over for private.

9 Den afgørelse, ved hvilken ansøgningerne om eksportlicenser blev afslået, og som det sagsøgende selskab angiver som årsag til sit påståede tab, må derfor anses for truffet af det franske interventionsorgan. Ifølge Domstolens dom af 12. december 1979 (Wagner, sag 12/79, Sml. 1979, s. 3657) er formålet med erstatningssøgsmål efter traktatens artikler 178 og 215 imidlertid ikke, at Domstolen skal efterprøve gyldigheden af beslutninger truffet af de nationale organer, hvem gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik er pålagt, eller at Domstolen skal vurdere de finansielle konsekvenser af sådanne beslutningers eventuelle ugyldighed.

10 Tværtimod tilkommer kontrollen med, hvorledes medlemsstaternes administrationer handler ved anvendelsen af fællesskabsretten, i første række de nationale retter, hvilket ikke afskærer disse fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177. Under disse omstændigheder er den søgsmålsvej, der skal anvendes i det foreliggende tilfælde, et sagsanlæg ved de nationale retter, som det sagsøgende selskab faktisk allerede har indbragt sagen for.

11 Sagen vil herefter være at afvise.

Sagens omkostninger

12 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom; det sagsøgende selskab har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

1. **Sagen afvises.**

2. **Det sagsøgende selskab tilpligtes at betale sagens omkostninger.**

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juni 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

A. Touffait
Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 13. MAJ 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

Mit forslag til afgørelse i nærværende sag — Interagra — kan gøres forholdsvis kort. Jeg vil ikke gå i dybden med behandlingen af de synspunkter vedrørende realiteten, som selskabet Interagra har gjort gældende. Mens mit forslag til afgørelse i Moksel-sagen (sag 45/81), der drejede sig om nærtbeslægtede spørgsmål, gik ud på, at sagen skulle antages til behandling i realiteten, er det faktisk i den foreliggende sag min opfattelse, at denne absolut skal afvises. Til nærmere belysning af dette synspunkt vil jeg indledningsvis i al korthed redegøre for de faktiske omstændigheder i sagen og for de anbringender, hvorpå den i

1 — Oversat fra nederlandsk.