In zaak 217/81,

COMPAGNIE INTERAGRA SA, gevestigd te Parijs 16e, 152 Avenue de Malakoff, vertegenwoordigd door haar algemeen directeur, G. Grandin, en bijgestaan door X. de Roux en C. H. Léger, advocaten te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Loesch, rue Goethe 2,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door F. Lamoureux, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, lid 2, tweede alinea, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Touffait, kamerpresident, Mackenzie Stuart en U. Everling, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Voorgeschiedenis

Bij verordening nr. 2943/80 van 13 november 1980 tot vaststelling van de restituties bij uitvoer in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 305 van 1980, blz. 27) stelde de Commissie de restituties voor de uitvoer van boter naar de Sovjetunie na 1 januari 1981 vooraf vast op een bedrag tussen 113,41 en 197,00 Ecu per 100 kg, al naar gelang het gewichtspercentage aan vet.

Eveneens op 13 november 1980 nodigde het Sovjetrussische inkoopbureau V. O. Prodintorg te Moskou verzoekster uit deel te nemen aan een internationale openbare inschrijving voor de levering van 100 000 ton boter en 15 000 ton butteroil tussen januari 1981 en februari 1982. Offertes dienden uiterlijk 25 november 1980 bij Prodintorg te worden ingediend en de inschrijvers zouden tot 5 december 1980 aan hun offertes gebonden blijven.

Interagra schreef op 17 november 1980 in met een offerte voor een hoeveelheid van 25 000 ton boter, zich baserend op de bij verordening nr. 2943/80 van de Commissie vooraf vastgestelde restitutie.

Op dezelfde dag diende verzoekster bij de FORMA (het Franse interventiebureau) een verzoek in om een certificaat met vaststelling vooraf van de uitvoerrestitutie voor 25 000 ton boter, met de verklaring dat haar verzoek in het kader van de inschrijving van V. O. Prodintorg diende te worden beschouwd.

Op 19 november 1980 stemde verzoekster er op verzoek van het Russische bureau mee in, de geldigheidsduur van haar offerte tot 20 december 1980 te verlengen.

Op 20 november 1980 trad verordening nr. 2993/80 van de Commissie in werking, houdende tijdelijke schorsing van de vaststelling vooraf van de restituties bij uitvoer van boter en butteroil (PB L 310 van 1980, blz. 18). Die verordening voorzag in een schorsing tot 27 november 1980, welke bij verordening nr. 3070/80 van de Commissie van 28 november (PB L 322 van 1980, blz. 27) werd verlengd tot 11 december 1980. Verordening nr. 3118/80 van de Commissie van 12 december 1980 (PB L 344 van 1980, blz. 18) vormde de eerste van een reeks verordeningen waarbij de restituties bij uitvoer van melk en zuivelprodukten werden bepaald en die geen restituties voor de boteruitvoer naar de Sovjetunie meer vaststelden.

Tegelijk met de vaststelling op 19 november 1980 van verordening nr. 2993/80 tot schorsing van de vaststelling vooraf van de restituties bij uitvoer van boter en butteroil, zond de Commissie de nationale interventiebureaus een telegram waarin zij preciseerde dat vanaf

17 november 1980 ingediende certificaten krachtens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 zonder voorwerp waren geraakt en dienden te worden afgewezen. Na een verzoek om bevestiging van de FORMA van 21 november 1980, bevestigde de Commissie haar uitlegging in een telex van 27 november.

Op 28 november 1980 deelde de FORMA verzoekster mee dat, waar de Commissie van de Europese Gemeenschappen had besloten de vaststelling vooraf voor het tijdvak van 20 tot 27 november te schorsen, de na 17 november 1980 ingediende aanvragen voor certificaten zonder voorwerp waren geraakt.

Ingevolge de verlenging van die schorsing tot 12 december 1980 en het geheel ontbreken van restituties voor de boteruitvoer naar de Sovjetunie in de latere verordeningen, ontving Interagra in het kader van de door haar op 17 november 1980 aan Prodintorg uitgebrachte offerte geen restituties.

Op 10 december 1980 aanvaardde Prodintorg de door Interagra uitgebrachte offerte voor een hoeveelheid van 25 000 ton. Het Russische bureau weigerde de omstandigheid dat verzoekster niet de restituties ontving waarop zij had gerekend, als een geval van overmacht te beschouwen en sommeerde haar op 7 januari 1981 om aan haar verplichting tot levering van 25 000 ton boter te voldoen. Bij brief van 17 maart 1981 deelde het Russische bureau verzoekster mee dat het, doordat zij niet aan haar verplichtingen had voldaan, elders 25 000 ton boter tegen een hogere prijs had moeten inkopen en van verzoekster vergoeding van de daardoor geleden schade vorderde.

Verzoekster erkent zonder meer dat zij zowel naar het Franse administratieve recht als naar het recht van de Sovjetunie jegens Prodintorg gebonden was nadat zij in het kader van de internationale inschrijving haar offerte had ingediend, en dat zij dus gehouden is haar wederpartij de schade te vergoeden die deze wegens wanprestatie heeft geleden.

Zij is voorts van mening dat de Commissie aansprakelijk is voor de schade die zij, Interagra, lijdt door die schadevergoedingsplicht, alsmede voor het morele en commerciële nadeel als gevolg van de niet-uitvoering van het betrokken contract.

II — Schriftelijke behandeling

Bij op 20 juli 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven verzoekschrift heeft verzoekster krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag een beroep tot schadevergoeding ingesteld tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

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

Bij beschikking van 20 januari 1982 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Derde kamer te verwijzen.

III — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage, voor recht te verklaren:

— dat verzoekster ten onrechte de haar toekomende restitutie voorzien in

verordening nr. 2943/80 van 13 november 1980 is geweigerd;

— dat de dientengevolge door haar geleden schade in totaal FF 61 956 250 beloopt;

— dat de Commissie voor deze gang van zaken aansprakelijk is, nu de FORMA slechts de functie van tussenpersoon vervulde en slechts op basis van de verordening en op instructies van de Commissie heeft gehandeld:

— dat verordening nr. 2993/80 van de Commissie van 29 november 1980 inbreuk maakt op het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

IV — Middelen en argumenten van partijen tijdens de schriftelijke behandeling

A — De ontvankelijkheid

Verzoekster betoogt dat zij weliswaar door de FORMA ervan in kennis is gesteld dat zij geen restituties bij uitvoer zou ontvangen, doch in haar ogen is de door haar geleden schade te wijten aan de houding van de Commissie, zowel de door haar vastgestelde verordening nr. 2993/80 als haar aanwijzingen aan de nationale organen betreffende de afwijzing van aanvragen voor certificaten. Derhalve is het — rechtstreeks tegen de Commissie ingestelde — beroep tot schadevergoeding ontvankelijk.

Naar de *Commissie* meent is de beslissing tot afwijzing van de aanvragen voor uitvoercertificaten door het Franse interventiebureau, de FORMA, genomen in de uitoefening zijner bevoegdheid om, onder zijn verantwoordelijkheid, de communautaire landbouwregelingen toe te passen. Volgens vaste rechtspraak staat het aan de belanghebbenden, besluiten van de interventiebureaus ter uitvoering van communautaire regelingen voor hun nationale rechter te bestrijden en is het in voorkomend geval aan de aangezochte rechter, het Hof van Justitie prejudiciële vragen betreffende de uitlegging en de geldigheid van die regelingen te stellen. Het gaat niet aan dat verzoekster de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof van Justitie en de nationale rechter zou kunnen ontlopen door bij het Hof van Justitie een beroep tot schadevergoeding in te stellen dat in werkelijkheid zijn grondslag vindt in een beweerdelijk onrechtmatige handeling van de nationale overheid, waartegen een beroep tot nietigverklaring openstaat bij de bevoegde nationale rechter. In dit verband verwijst de Commissie naar de arresten van het Hof van 5 december 1979 (gevoegde zaken 116 en 124/77, Amylum, Jurispr. 1979, blz. 3560) en 12 december 1979 (zaak 12/79, Wagner, Jurispr. 1979, blz. 3671).

Aangaande de door haar op 17 en 27 november 1980 aan de FORMA gezonden telexberichten meent de Commissie dat deze niet van normatieve aard zijn. Zij gingen uit van de diensten der Commissie, die hiervoor als instelling niet aansprakelijk is; voorts betreft het hier verklaringen en informatieve mededelingen die als zodanig geenszins bindend waren voor de interventiebureaus. Volgens de Commissie zijn deze twee telexberichten van dezelfde aard als dat in de zaak-Sucrimex (133/79, arrest van 27 maart 1980, Jurispr. 1980, blz. 1299), waarvan het Hof oordeelde dat de Ge-

meenschap er niet aansprakelijk voor kon worden gesteld.

Bij memorie van repliek zet *verzoekster* nader uiteen dat zij, gelijklopend met het geding voor het Hof, bij de administratieve rechter te Parijs een beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding aanhangig heeft gemaakt, strekkende tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van haar aanvraag voor een certificaat, door de FORMA genomen in strijd met verordening nr. 2044/75. Het beroep voor het Hof is niet gericht op een onderzoek naar de rechtsgeldigheid van de besluiten van het nationale bureau belast met de uitvoering van bepaalde maatregelen in het kader van het landbouwbeleid, doch brengt rechtstreeks de aansprakelijkheid van de Commissie in geding alsmede de geldigheid van handelingen van de FORMA, waarvoor de houding van de Commissie rechtstreeks bepalend was. De uitspraak in de zaak-Wagner is hier dus irrelevant. Evenmin staan de in het arrest-Amylum neergelegde beginselen aan ontvankelijkheid van het beroep in de weg, aldus verzoeksters, nu zij niet verordening nr. 2993/80 aanvecht noch enige door haar onrechtmatig geachte normatieve handeling, doch het gedrag van de Commissie waardoor haar nadeel is berokkend. Dat gedrag omvatte daadwerkelijke opdrachten van de Commissie aan de FORMA. Uit het eerste gedeelte van de telex van de FORMA aan het Directoraat-generaal Landbouw van 21 november 1980 blijkt immers dat eerstgenoemde van mening was, dat de aanspraken van verzoekster door schorsing van de vaststelling vooraf bij verordening nr. 2993/80 niet konden worden aangetast. Toen de Commissie in haar antwoordtelex van 27 november een tegenovergesteld standpunt innam, liet de FORMA verzoekster op 28 november weten dat aan haar aanvraag voor een certificaat geen gevolg kon worden gegeven. Er was dus, aldus verzoekster, geen sprake van een veranderde mening bij de FORMA doch van een loutere toepassing door deze laatste van de instructies van de Commissie. De FORMA acht zich overigens gebonden aan de uitlegging die de Commissie aan de communautaire verordeningen geeft, al was het maar vanwege de financiële risico's waaraan zij volgens de procedures van het EOGFL in geval van onjuiste toepassing dier verordeningen is blootgesteld. Zulks wordt impliciet erkend in de memorie van dupliek van de FORMA voor de administratieve rechter te Parijs, in het door verzoekster tegen het besluit van de FORMA ingestelde beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding.

Verzoekster betoogt voorts dat de telex van het Directoraat-generaal Landbouw aan de FORMA van 27 november volstrekt duidelijk was. Daarin werd geen enkele beoordelingsvrijheid gelaten en hij bevatte geen aanwijzing dat het slechts ging om een vrijblijvend advies. Derhalve was deze telex de rechtstreekse aanleiding voor het afwijzen van verzoeksters aanvrage voor een certificaat.

De *Commissie* handhaaft in haar memorie van dupliek haar argumenten tegen de ontvankelijkheid van het beroep. Volgens haar is het beroep in werkelijkheid gericht op het doen onderzoeken door het Hof van de geldigheid van een door een nationaal interventiebureau bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid genomen besluit. Dit besluit van een nationaal bureau is niet ingegeven door opdrachten van de Commissie aan de FORMA. De telex van de FORMA van 27 november 1980 maakt

immers slechts melding van verzoeksters positie, die de FORMA ertoe zette de Commissie in die telex om een bevestiging te vragen van de door haar sedert 1977 gevolgde uitlegging van de desbetreffende communautaire voorschriften. Het is dus onjuist te stellen dat de Commissie de FORMA heeft verplicht haar mening te herzien. Voor wat betreft het argument dat de nationale bureaus bij de toepassing van communautaire verordeningen geen beoordelingsvrijheid zouden hebben vanwege het financiële risico dat een onjuiste toepassing dier voorschriften doet ontstaan, stelt de Commissie dat dit argument in de zaak-Sucrimex niet is aanvaard, en dat het in ieder geval onjuist is te beweren dat de nationale bureaus lam zijn gelegd uit vrees dat het EOGFL zou weigeren, de uitgaven voortvloeiende uit een van de opvatting der Commissie afwijkende toepassing van het gemeenschapsrecht, voor zijn rekening te nemen.

B — Ten gronde

1. De uitlegging van verordening nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1975 (PB L 213 van 1975, blz. 15)

Verzoekster meent dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, dat met name voor boter bepaalt dat het uitvoercertificaat niet eerder dan de vijfde dag na de indiening van de aanvrage wordt afgegeven voor zover gedurende dat tijdvak geen bijzondere maatregelen zijn genomen, niet toepasselijk is in geval de uitvoer moet plaatsvinden op grond van een openbare inschrijving in een invoerend derde land. Zulks vloeit voort uit artikel 6 van die verordening, bepalende dat in dat geval het uitvoercertificaat „geldig (is) met ingang van de dag van afgifte in de zin van artikel 9, lid 1, van verordening (EEG) nr. 193/75"; laatstgenoemd artikel luidt: „Ter bepaling van hun geldigheidsduur worden de certificaten geacht te zijn afgegeven op de dag van indiening van de aanvraag, waarbij deze dag tot de geldigheidsduur van het certificaat wordt gerekend". De aldus voor inschrijvingen voorziene bijzondere regeling vindt haar rechtvaardiging in de bijzondere aard daarvan, welke meebrengt dat de inschrijver snel moet reageren en dat hij, voor wat betreft de inhoud van zijn offerte, gebonden is indien hij ingaat op het verzoek om offertes. Volgens verzoekster hebben de instructies van de Commissie aan de FORMA, op grond waarvan deze heeft verklaard dat de aanvragen voor certificaten zonder voorwerp waren geraakt, een nieuwe en ongerechtvaardigde uitlegging van de communautaire regeling geïntroduceerd, opdat op alle aanvragen voor certificaten — die in het kader van in een invoerend derde land geopende inschrijvingen daaronder begrepen — de bepalingen van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 toepasselijk zouden zijn.

Verzoekster wijst erop dat de interpretatie die de Commissie de FORMA heeft willen opleggen nadien door middel van wijziging van verordening nr. 2044/75 bij verordening nr. 3137/80 van de Commissie van 4 december 1980 (PB L 329 van 1980, blz. 20) is verwezenlijkt. Die wijziging, van latere datum dan die van de indiening van verzoeksters aanvraag, vermag evenwel in geen enkel opzicht afbreuk te doen aan de rechten die zij ontleende aan de regeling, geldende op de dag van de indiening van haar aanvraag voor een certificaat.

Verzoekster betoogt voorts dat het bepaalde in artikel 6 van verordening nr. 2044/75 niet aldus mag worden opgevat dat het enkel de datum bepaalt waarop de geldigheidsduur van het certificaat ingaat, terwijl de datum van afgifte bepaald blijft door artikel 3, lid 3, van die verordening. Artikel 19 van verordening

nr. 193/75, waarbij de voorwaarden voor afgifte van certificaten met het oog op een inschrijving in een derde land zijn geregeld, bepaalt immers dat de certificaten eerst worden afgegeven vanaf het tijdstip waarop de aanbiedingen van de aanvragers zijn gegund; artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, volgens hetwelk het certificaat op de vijfde werkdag na die van de indiening van de aanvraag wordt afgegeven, zou dan niet kunnen worden toegepast.

Volgens de *Commissie* berust verzoeksters middel tegen de door de Commissie voorgestane uitlegging van verordening nr. 2044/75 op verwarring tussen de datum van afgifte van het certificaat en de geldigheidsduur ervan. Artikel 6 van verordening nr. 2044/75 heeft uitsluitend betrekking op de bepaling van de geldigheidsduur van het certificaat en kan niet het risico afwenden dat aanvragen van certificaten krachtens artikel 3, lid 3, worden afgewezen indien binnen vijf dagen na indiening de vaststelling van de restitutie vooraf door de Commissie wordt geschorst. Wat verordening nr. 3137/80 van de Commissie betreft, betoogt zij dat deze de draagwijdte beoogt te verduidelijken van de 17e wijziging van verordening nr. 2044/75 bij verordening nr. 3105/80 van de Commissie (PB L 312 van 1980, blz. 24), die de geldigheidsduur van in het kader van een inschrijving afgegeven certificaten beperkt. Volgens de Commissie mag verordening nr. 3137/80 overigens niet aldus worden uitgelegd dat daardoor de in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 voorziene wachttijd ook zou gelden voor in het kader van inschrijvingen ingediende aanvragen voor certificaten; die wachttijd is immers reeds sedert invoering van een stelsel van toezicht op de voorfixaties bij verordening nr. 453/77 van 2 maart 1977 (PB L 58 van 1977, blz. 21) op dergelijke aanvragen toegepast. Het bijzondere karakter dat in het kader van een inschrijving ingediende aanvragen voor certificaten in vergelijking met andere aanvragen wél bezitten, aldus de Commissie, ligt na het verstrijken van de wachttijd van vijf dagen, en wel in het feit dat, hangende de uitslag van de inschrijving, een schorsing na afloop van die termijn geen invloed meer op die aanvragen kan hebben, ook al zijn zij ten tijde van de schorsing nog hangende en is het certificaat nog niet daadwerkelijk afgegeven.

2. Schending van het vertrouwensbeginsel

Verzoekster betoogt dat verordening nr. 2993/80 van de Commissie, door de onverhoedse schorsing van de vaststelling vooraf van de restituties bij uitvoer van voor de Sovjetunie bestemde boter, inbreuk heeft gemaakt op het gewettigd vertrouwen van de ondernemers dat die restituties zouden worden toegekend, en op grond waarvan zij goede redenen hadden om een vaste offerte te doen aan het Russische bureau Prodintorg. De Commissie beschikt ter zake stellig over een ruime beoordelingsvrijheid, doch zulks rechtvaardigt niet een miskenning van de gerechtvaardigde belangen van ondernemers die in het licht van een weloverwogen en duidelijk geformuleerd beleid van de Commissie verbintenissen aangaan. In dit verband wijst verzoekster erop dat de Commissie gedurende het grootste deel van 1980 een terughoudend beleid voerde betreffende de uitvoer van boter naar de Sovjetunie — een beleid dat in het Parlement toch reeds kritiek uitlokte —, dat zij op 23 oktober 1980 voor alle bestemmingen, de Sovjetunie incluis, de restitutie weer op 160 Ecu per 100 kg bracht, dat dat besluit op 11 no-

vember 1980 werd geschorst, met name vanwege het grote aantal verzoeken om vaststelling vooraf, en dat het uiteindelijk op 14 november 1980 weer van kracht werd doch met een lagere restitutie, van 150 Ecu per 100 kg. Verzoekster leidt daaruit af dat de Commissie op 14 november 1980 volledig van de marktsituatie op de hoogte was, ook van de mogelijkheid, ja zelfs de waarschijnlijkheid, dat voor aanzienlijke, voor de Sovjetunie bestemde hoeveelheden aanvragen zouden worden ingediend, en van de ongunstige reacties in het Europees Parlement. Het invoeren van verordening nr. 2993/80 is dan ook niet te verklaren door een plotselinge verandering van de marktsituatie wegens een abnormaal grote toevloed van aanvragen voor certificaten, te meer niet omdat de verzoeken om vaststelling vooraf betrekking hadden op in het jaar 1981 uitgevoerde leveranties, voor welk jaar het toentertijd klaarblijkelijk onmogelijk was te beoordelen of het peil van de gebruikelijke handelsstromen zou worden overschreden. De ontstaansgrond van verordening nr. 2993/80 ligt volgens verzoekster in het verzoek om een spoeddebat in het Europees Parlement van een dertigtal leden op 18 november 1980. De beleidswijziging van de Commissie, eerst door middel van de bij verordening nr. 2993/80 voorziene schorsing en vervolgens door de afschaffing van de restituties voor de boteruitvoer naar de Sovjetunie, zou zijn ingegeven door de wens met die omstandigheid rekening te houden.

Verzoekster merkt voorts nog op dat, al zou de marktsituatie het treffen van maatregelen door de Commissie hebben gewettigd, de Commissie naar maatregelen had moeten streven waarbij de met voorfixatie uitgevoerde hoeveelheden werden beperkt of de hoogte van de restitutie werd teruggebracht, een oplossing die een minder groot en wellicht te dragen nadeel voor de betrokken ondernemers zou hebben betekend.

De *Commissie* stelt tegenover het aan schending van het vertrouwensbeginsel ontleende argument allereerst, dat verzoekster op de dag van haar verzoek geenszins een verkregen recht had op restitutie bij uitvoer. Dat recht kan pas op de vijfde werkdag na die van indiening van de aanvraag worden verkregen, zoals artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 bepaalt, waar voor aanvragen die in het kader van inschrijvingen in een derde land worden ingediend, geen bijzondere regeling is getroffen. De Commissie meent voorts dat de schorsingsmaatregel zeer wel te voorzien was. Zij heeft er immers nooit een geheim van gemaakt een zo streng mogelijk toezicht op de uitvoer te willen bereiken teneinde de ondernemers geen ongerechtvaardigde voordelen ten laste van de gemeenschapsbegroting te bezorgen. Gelet op het aanzienlijke voordeel waarop de ondernemers als gevolg van de belangrijke inschrijving die Prodintorg op 13 november 1980 opende konden rekenen, was het dus redelijkerwijs te voorzien, dat speculaties zouden plaatsvinden en dat daarom een schorsing van de vaststelling vooraf zou worden afgekondigd. Zulks klemt te meer daar dit reeds eerder was voorgekomen in verband met verordening nr. 2697/80, die de vanaf 1 januari 1981 geldende restituties vooraf vaststelde en die voor het tijdvak van 12 tot 14 november 1980 moest worden geschorst (verordening nr. 2913/80, PB L 302 van 1980, blz. 17).

De Commissie is van mening dat er in ieder geval een doorslaggevend algemeen belang bestond, dat de schorsingsmaatregel rechtvaardigde. Er waren namelijk op zeer grote schaal aanvragen voor certificaten voor de boterexport ingediend,

waardoor het marktevenwicht ernstig werd bedreigd. Tussen 17 en 19 november 1980 liepen de aanvragen op tot een hoeveelheid van 352 555 ton; daaruit bleek volgens de Commissie dat de restituties, al waren zij reeds op een lager bedrag vastgesteld, nog te hoog waren en dat het doorgaan van uitvoertransacties op zo grote schaal het evenwicht op de markt in gevaar kon brengen. De latere ontwikkeling van de markt in algemene zin heeft trouwens de juistheid van de benadering der Commissie aangetoond, want in de loop van 1981 zijn de botervoorraden zo sterk geslonken dat wanneer in de eerste maanden van dat jaar exportcontracten voor een hoeveelheid van 100 000 ton hadden moeten worden uitgevoerd, in het voorjaar een tijdelijk tekort zou zijn ontstaan in de Gemeenschap, waardoor deze niet in staat zou zijn geweest de betrekkingen met haar vaste klanten te onderhouden. De Commissie heeft dus op het juiste moment haar beoordelingsvrijheid gebruikt. Derhalve is geen sprake van een onrechtmatige of onwettige handeling dan wel van kennelijke dwaling waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk zou kunnen worden gesteld.

De Commissie stelt ten slotte dat causaal verband tussen de beweerde schade en het ingrijpen van de Gemeenschap ontbreekt. De oorzaak van de schade is gelegen in de omstandigheid dat Interagra verzuimd heeft het verstrijken van de in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 bepaalde termijn van vijf dagen af te wachten alvorens zich onherroepelijk tot levering van 25 000 ton boter te verplichten, hoewel zij zelfs na het verstrijken van de termijn op de inschrijving kon reageren.

Verzoekster betoogt in repliek dat voor haar niet artikel 3, lid 3, maar artikel 6 van verordening nr. 2044/75 geldt (op de boven sub 1 uiteengezette gronden), en concludeert dat te haren behoeve ontegenzeggelijk een verkregen recht bestond op verkrijging van uitvoercertificaten met vaststelling vooraf van de restituties, toen zij had aangetoond dat haar offerte was aanvaard. Aangaande de voorzienbaarheid van de maatregel benadrukt zij dat, hoewel in het jaar 1980 de vaststelling vooraf driemaal werd geschorst (van 12 januari tot 1 februari, van 13 tot 15 mei en van 12 tot 14 november), de desbetreffende tijdvakken met een tussenpoos van verscheidene maanden vielen, en dat het derhalve moeilijk te voorzien was dat de Commissie slechts vijf dagen nadat zij de restitutievoet had gewijzigd en aangepast aan de marktsituatie, wederom de vaststellingen vooraf zou schorsen. Dit geldt te meer, nu in het kader van een inschrijving iedere speculatieve transactie is uitgesloten: elke inschrijver bepaalt onherroepelijk de prijs en de hoeveelheid van zijn offerte, terwijl de koper van te voren de totale hoeveelheid boter vaststelt die hij wenst in te kopen.

Wat het bestaan van een doorslaggevend algemeen belang betreft, betoogt verzoekster dat de totale werkelijke vraag naar boter op 17, 18 en 19 november 193 000 ton beliep, waarvan 127 000 ton voor inschrijvingen. Omdat verkopen bij inschrijving voorts geen onmiddellijke uitvoer van boter uit de Gemeenschap betekenen — zo strekten de leveranties voor Prodintorg zich uit van januari 1981 tot februari 1982 — is de stelling van de Commissie dat zeer grote hoeveelheden boter in de eerste maanden van 1982 de Gemeenschap zouden verlaten, ongefundeerd. En wat de reserves betreft meent verzoekster dat men het

door de Commissie verstrekte getal (320 000 ton) dient te vergelijken met het aanvaardbare minimum van 120 000 ton, namelijk hetgeen overeenkomt met één maand consumptie. De Commissie heeft zich overigens in 1973 niet door geringere reserves laten afhouden van haar plan om 200 000 ton boter naar de Sovjetunie te verkopen. Evenmin kan zij verrast zijn door de inschrijving voor 100 000 ton boter van Prodintorg, want in voorafgaande jaren had de Sovjetunie reeds dergelijke hoeveelheden ingevoerd, te weten 135 000 ton in 1979 en 150 000 ton in 1980. De Sovjetunie is overigens een vaste klant van de Gemeenschap en de Commissie kan zich dan ook bezwaarlijk beroepen op de noodzaak, de betrekkingen met zulke afnemers aan te houden ter rechtvaardiging van de schorsing der restituties bij uitvoer naar dat land. Concluderend handhaaft verzoekster haar stelling dat verordening nr. 2993/80 onder druk van het Europees Parlement is vastgesteld op gronden die niets met de technische aspecten van doen hadden.

In haar memorie van dupliek betoogt de *Commissie* ten aanzien van de voorzienbaarheid van de schorsingsmaatregel, dat het onjuist is dat in het kader van een inschrijving speculatieve transacties volstrekt onmogelijk zijn, omdat immers niets de instelling in een derde land verhindert haar globale inkoopaanbod zodanig te wijzigen, dat een grotere hoeveelheid uit de Gemeenschap wordt uitgevoerd dan bij de inschrijving was voorzien; voorts betoogt zij dat al zou men in het kader van inschrijvingen geen enkele speculatie mogelijk achten, de in het tijdvak van 17 tot 19 november buiten dat kader aangevraagde certificaten een hoeveelheid van 73 534 ton vertegenwoordigden, hetgeen toch nog aanzienlijk is en aantoont dat de restitutie op een te hoog peil lag.

Wat het bestaan van een doorslaggevend algemeen belang betreft, betwist de Commissie dat de leveranties aan Prodintorg zich zouden uitstrekken van januari 1981 tot februari 1982. Uit de door deze instelling afgesloten contracten en met name dat met Interagra, blijkt dat het merendeel van de leveranties tussen januari en mei 1981 moest worden uitgevoerd. De Commissie meent voorts dat de totale werkelijke vraag naar boter voor uitvoer — die in november 1980 ten minste 198 534 ton beliep en niet 193 000 ton, zoals verzoekster stelt — het risico meebracht van een ernstige verstoring van de markt, waar de reeds geslonken botervoorraden verder zouden teruglopen tot 45 000 ton in maart 1981. De situatie was niet te vergelijken met die van 1973, want in november 1980 waren de voorraden in ieder geval lager dan in mei 1973. Wat betreft de kwalificatie van de Sovjetunie als „vaste afnemer" wijst de Commissie erop dat dit land weliswaar in 1973 een grote hoeveelheid boter heeft aangekocht, doch in 1971, 1972, 1974, 1975, en 1976 niets of nagenoeg niets heeft geïmporteerd, zulks terwijl de boteruitvoer van de Gemeenschap naar derde landen zich sinds 1973 aanzienlijk en gestadig heeft uitgebreid.

De Commissie handhaaft dan ook haar opvatting dat er, indien zij de vaststelling vooraf der restituties niet had geschorst, een reëel gevaar had bestaan van een wanverhouding tussen het — teruglopende — totale volume aan voorraden van de Gemeenschap en de — stijgende — totale omvang van de verplichtingen,

zowel intern als extern. Zij stelt verder vast dat verzoekster niet ingaat op het argument, dat de schorsing van de vaststelling vooraf van de heffingen niet de rechtstreekse oorzaak van de beweerde schade is.

3. Schade

Verzoekster voert drievoudige schade aan:

— vergoeding van de door haar wederpartij bij de overeenkomst wegens wanprestatie geleden schade;

— morele schade;

— commerciële schade gelijk aan het verwachte voordeel van de transactie.

Het betreft hier reële en geen onzekere schade, die is ontstaan zodra verzoekster contractueel aansprakelijk werd gesteld, toen vaststond dat de restituties waren geweigerd en zij zich in de onmogelijkheid bevond de overeenkomst na te komen zonder aanmerkelijk nadeel te lijden. De schade is onafwendbaar en niet te beperken, want zij is reeds aanzienlijk beperkt doordat verzoekster slechts wegens wanprestatie is aangesproken en niet met een vordering tot nakoming van de overeenkomst zonder recht te hebben op restitutie. Verzoekster kan zich op geen enkele wijze aan haar contractuele aansprakelijkheid onttrekken.

De *Commissie* betwist dat de schade zeker is; de overeenkomst tussen Prodintorg en Interagra bevatte een arbitragebeding waaraan naar het schijnt geen uitvoering is gegeven. Zij zou verder gaarne kennis nemen van de algemene voorwaarden van de door Prodintorg op 13 november geopende inschrijving.

Zij stelt voorts dat geen sprake is van specifieke schade. Talrijke ondernemers zijn bij de afwijzing van de aanvragen voor certificaten betrokken en de enige „bijzonderheid" die verzoekster zou kunnen aanvoeren is haar eigen fout, te weten dat zij zich onherroepelijk had verplicht de boter aan Prodintorg te leveren, hoewel een schorsingsmaatregel redelijkerwijs was te voorzien.

De Commissie betwist ook verzoeksters berekening van de schade. Naar haar mening is een deskundigenonderzoek nodig om de precieze prijs waarvoor Prodintorg op de wereldmarkt heeft ingekocht, te weten te komen. Bovendien is van morele schade geen sprake, omdat de handeling van de Commissie geen nadelige invloed op verzoeksters eer of aanzien heeft gehad. Ten slotte meent de Commissie dat de Gemeenschap bij dit soort transacties niet gehouden is tot vergoeding van commerciële schade, omdat nu eenmaal de communautaire regeling niet bedoeld is om de aan iedere commerciële activiteit verbonden risico's voor de ondernemers weg te nemen.

Bij memorie van repliek stelt *verzoekster* dat zij van een arbitrageprocedure heeft afgezien om het geschil binnen redelijke perken te houden en daarmee de schade niet te vergroten. Zij erkent dat haar schade niet specifiek is, in die zin dat een groot aantal ondernemers betrokken was bij de afwijzing van de aanvragen voor certificaten in het kader van een inschrijving. Deze omstandigheid sluit evenwel niet uit dat zij gerechtigd is vergoeding te vragen van door haar rechtstreeks en persoonlijk geleden schade, die niet aan haar eigen fout te wijten is: de termijn van vijf werkdagen die zij niet in acht

zou hebben genomen, bestaat immers alleen in de lijn van de onjuiste interpretatie die de Commissie aan verordening nr. 2044/75 geeft.

Wat de hoogte van de schade betreft en meer in het bijzonder de prijs waarvoor Prodintorg uiteindelijk heeft ingekocht, meent verzoekster dat de Commissie dit bedrag, dat zeker niet buitensporig is; ten onrechte in twijfel trekt: het ligt beneden het peil van de wereldprijs, bepaald door de tegenwaarde in dollars van de door verzoeksters aan Prodintorg aangeboden prijs, vermeerderd met het bedrag van de door de Commissie geschorste restituties. Met betrekking tot het bestaan van morele schade betoogt verzoekster dat de omstandigheid dat zij in de onmogelijkheid verkeerde haar onherroepelijke verplichtingen na te komen, niet anders dan afbreuk aan haar goede naam kon doen. Het moge dan volstrekt juist zijn dat de communautaire regeling niet bedoeld is om de aan iedere commerciële activiteit verbonden risico's voor de ondernemers weg te nemen, zulks belet evenwel niet dat de Gemeenschap gehouden is tot vergoeding van schade die aan een onrechtmatige handelwijze van de Commissie is te wijten.

Bij memorie van dupliek houdt de *Commissie* staande dat de schade noch vaststaat noch specifiek is. Voor wat de schadeberekening betreft, betwist zij verzoeksters berekeningsmethode en geeft zij te kennen dat de wijze waarop de wereldprijs is berekend, niet bepaald duidelijk is. Men dient rekening te houden met de prijsontwikkeling in de Gemeenschap, de koers van de dollar en de ontwikkeling van de restitutievoet in het tijdvak tussen december 1980 en maart 1981, toen Prodintorg de boter heeft aangekocht.

V — Mondelinge behandeling

Partijen hebben ter terechtzitting van 4 maart 1982 mondelinge opmerkingen gemaakt en de door het Hof (Derde kamer) gestelde vragen beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 13 mei 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 20 juli 1981 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Compagnie Interagra SA krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld, strekkende tot vergoeding van een schade van FF 61 956 250, die zij zou hebben geleden wegens verordening nr. 2993/80 van de Commissie van 19 november 1980, houdende tijdelijke schorsing van de vaststelling vooraf van de restituties bij uitvoer van boter en butteroil (PB L 310 van 1980, blz. 18) — ingevolge welke verordening haar de restitutie is geweigerd in verband met een transactie op basis van een

inschrijving voor de levering van boter naar de Sovjetunie en waarop verzoekster recht meende te hebben —, alsmede wegens de door de Commissie voor de uitvoering dezer verordening gegeven instructies.

2 Verzoekster reageerde op een bericht van inschrijving van het Sovjetrussische bureau V. O. Prodintorg, Moskou, met een offerte, op 17 november 1980, voor 25 000 ton boter, waarbij zij uitging van het bij verordening nr. 2943/80 van de Commissie van 13 november 1980 (PB L 305 van 1980, blz. 27) vastgestelde restitutiebedrag. De offerte gold tot 20 december 1980. Eveneens op 17 november 1980 diende verzoekster bij het Franse interventiebureau, de FORMA, een aanvraag in voor een certificaat met vaststelling vooraf voor 25 000 ton boter.

3 Op 20 november 1980 trad verordening nr. 2993/80 van de Commissie van 19 november 1980 (PB L 310 van 1980, blz. 18) in werking. Bij die verordening werd de vaststelling vooraf van de restitutie bij uitvoer van boter tot 27 november 1980 geschorst. Nadien werd de schorsing bij verordening nr. 3070/80 van de Commissie (PB L 322 van 1980, blz. 27) tot 11 december 1980 verlengd; in de latere verordeningen van de Commissie waarbij restituties bij uitvoer in de sector melk en zuivelprodukten werden vastgesteld, was in het geheel geen restitutie voor de boteruitvoer naar de Sovjetunie meer voorzien.

4 Op 28 november 1980 deelde de FORMA verzoekster mee dat waar de Commissie van de Europese Gemeenschappen de vaststelling vooraf voor het tijdvak van 20 tot 27 november 1980 had geschorst, de vanaf 17 november 1980 ingediende aanvragen voor certificaten zonder voorwerp waren geraakt ingevolge artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 van 25 juli 1975 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de invoer- en uitvoercertificaten en inzake de vaststelling vooraf van de restituties, in de sector melk en zuivelprodukten (PB L 213 van 1975, blz. 15). Dit besluit van de FORMA werd bevestigd bij brief van 24 december 1980, waarin dat bureau verwees naar „de uitlegging van de EEG" van verordening nr. 2044/75.

5 In de loop van de schriftelijke procedure heeft de Commissie gewag gemaakt van twee mededelingen van het Directoraat-generaal Landbouw aan de FORMA ten tijde van de schorsing der vaststelling vooraf van de in geding zijnde restituties. Het betreft hier een telex van 19 november 1980, waarin —

aldus de Commissie — in standaardbewoordingen werd aangegeven vanaf welke datum de aanvragen voor certificaten, ingediend na de schorsing van de vaststelling vooraf, krachtens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 moesten worden afgewezen, en een telex van 27 november 1980, waarin op uitdrukkelijk verzoek van de FORMA werd bevestigd dat op de regel van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 geen uitzondering kon worden gemaakt ten behoeve van in het kader van inschrijvingen ingediende aanvragen voor certificaten. Volgens de Commissie zijn deze beide telexberichten van louter informatieve aard en geven zij slechts de rechtssituatie weer als voortvloeiende uit de geldende voorschriften.

6 Na verzoeksters offerte op 10 december 1980 te hebben aanvaard, sommeerde het Sovjetrussische bureau V. O. Prodintorg haar op 9 januari 1981 om aan haar leveringsverplichting te voldoen. Met het onderhavige beroep beoogt verzoekster van de Commissie vergoeding te verkrijgen van de schade, die zij zou hebben geleden door de toepassing van de instructies van de Commissie en door de communautaire regeling. Die schade zou bestaan in de — door verzoekster te vergoeden — schade van Prodintorg, benevens de morele schade en de gederfde winst van verzoekster zelve.

De ontvankelijkheid

7 De Commissie betwist de ontvankelijkheid van het beroep. Zij betoogt dat de twee telexberichten van de Commissie aan de FORMA volstrekt niet van normatieve aard zijn en niet meer zijn dan verklaringen en informatieve mededelingen, die als zodanig niet bindend zijn voor de nationale instanties, daar deze het gemeenschapsrecht onder hun eigen verantwoordelijkheid toepassen. Hieruit zou volgen dat het besluit tot afwijzing van de aanvragen voor uitvoercertificaten door het Franse interventiebureau is genomen, en dat de belanghebbenden die beslissing dienen aan te vechten voor de nationale rechter, die in voorkomend geval die mogelijkheid heeft zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag tot het Hof te wenden met het verzoek om een prejudiciële beslissing.

8 Naar het Hof in zijn arrest van 27 maart 1980 (133/79, Sucrimex, Jurispr. 1980, blz. 1299) heeft overwogen, is de toepassing van de gemeenschapsregelingen inzake restituties bij uitvoer een zaak van de daartoe aangewezen na-

tionale instanties en heeft de Commissie geen enkele bevoegdheid besluiten omtrent de uitlegging daarvan te nemen; zij kan enkel haar opvatting kenbaar maken, doch deze bindt de nationale instanties niet. Daaruit volgt dat de litigieuze telexberichten passen in het kader van de interne samenwerking tussen de Commissie en de nationale instanties belast met de toepassing van de gemeenschapsregeling op dit gebied, welke samenwerking in het algemeen niet kan leiden tot aansprakelijkheid van de Commissie jegens particulieren.

9 De beschikking tot afwijzing van de aanvragen voor certificaten bij uitvoer, die ten grondslag zou liggen aan de door verzoekster gestelde schade, blijkt dus door het Franse interventiebureau te zijn genomen. En zoals het Hof in het arrest van 12 december 1979 (zaak 12/79, Wagner, Jurispr. 1979, blz. 3657) heeft verklaard, beoogt het beroep tot schadevergoeding, bedoeld in de artikelen 178 en 215 EEG-Verdrag, niet het Hof van Justitie in staat te stellen de geldigheid te onderzoeken van beschikkingen van nationale organen die zijn belast met de toepassing van bepaalde maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, of de financiële gevolgen te beoordelen die uit de eventuele ongeldigheid van deze beschikkingen voortvloeien.

10 Integendeel, het toezicht op de administratieve handelingen van de Lid-Staten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht ligt in de eerste plaats op de weg van de nationale rechterlijke instanties, onverminderd de mogelijkheid dat deze zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag met prejudiciële vragen tot het Hof wenden. Onder deze omstandigheden is de juiste beroepsweg in casu een actie voor de nationale rechter, tot wie verzoekster zich inderdaad reeds heeft gewend.

11 Het beroep moet derhalve niet ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

rechtdoende,

1. Verklaart het beroep niet-ontvankelijk;

2. Verwijst verzoekster in de kosten.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juni 1982.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Derde kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 13 MEI 1982

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

Mijn conclusie in de onderhavige — Interagra — zaak kan betrekkelijk kort zijn. Op de argumentatie van Interagra ten gronde zal ik nauwelijks ingaan. Terwijl ik in de qua onderwerp vergaand vergelijkbare zaak-Moksel (zaak 45/81) tot ontvankelijkheid van het beroep concludeerde, acht ik de niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep namelijk manifest. Om dat duidelijk te maken geef ik eerst een overzicht van de feiten en van de voor de vordering tot schade-