DOMSTOLENS DOM
26. februar 1986 *

I sag 175/84

Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG), Hamburg, ved advokaterne Modest, Gündisch og Landry, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34B, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Peter Karpenstein som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen,

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, for tab som følge af, at Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt am Main, efter henstilling herom fra Kommissionen har afvist at imødekomme sagsøgerens ansøgning om importlicenser,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene U. Everling og K. Bahlmann, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. november 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Tysk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 4. juli 1984, har selskabet Krohn i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, anlagt sag med påstand om erstatning for tab som følge af, at Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM) efter henstilling herom fra Kommissionen har afvist at imødekomme Krohns ansøgning om importlicenser for produkter, der henhører under den fælles toldtarifs pos. 07.06 A (maniok) og indføres fra Thailand.

2 Den under sagen omhandlede importordning er indført med hjemmel i samarbejdsaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og kongeriget Thailand, der blev godkendt ved Rådets afgørelse af 19. juli 1982 (EFT L 219, s. 52). I henhold til aftalen kan maniok importeres til EØF til præferencesatsen 6% ad valorem, men kun inden for årligt fastsatte kontingenter.

3 I henhold til aftalens artikler 1 og 5 har Thailand forpligtet sig til at forvalte sin udførsel af maniok til Fællesskabet på en sådan måde, at de årligt aftalte kvoter ikke overskrides. Dette sikres ved, at de thailandske myndigheder udsteder eksportcertifikater for udførslen til Fællesskabet, hvorved udstedelsesdatoen er afgørende for, hvilket års kvota de udførte mængder skal afskrives på.

4 Fællesskabet har forpligtet sig til at vedtage de fornødne gennemførelsesbestemmelser, i henhold til hvilke medlemsstaternes myndigheder udsteder importlicenser mod fremlæggelse af de dertil svarende eksportcertifikater fra Thailand. Med henblik herpå udstedte Kommissionen den 22. juli 1982 forordning nr. 2029/82 om gennemførelsesbestemmelser til importordningen for produkter, som henhører

under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, har oprindelse i Thailand og eksporteres herfra i 1982 (EFT L 218, s. 8).

5 I henhold til Kommissionens nævnte forordning nr. 2029/82 skal enhver ansøgning om importlicens for produkter, som henhører under pos. 07.06 A i den fælles toldtarif, indgives til medlemsstaternes myndigheder (artikel 4), og disse skal »hver dag... om hver licensansøgning« sende Kommissionen de i artikel 9 omhandlede oplysninger.

6 I henhold til forordningens artikel 7, stk. 1, første afsnit, udsteder den nationale myndighed den ansøgte importlicens, »medmindre Kommissionen pr. telex har underrettet medlemsstatens myndigheder om, at samarbejdsaftalens betingelser ikke overholdes«.

7 Krohn, der importerer og handler med korn og foderstoffer engros, indgav den 16. november 1982 i henhold til den førnævnte forordning nr. 2029/82 ansøgning til BALM om udstedelse af fem importlicenser for ialt 54 895 472 kg maniok fra Thailand, og fremsendte sammen med ansøgningen en række eksportcertifikater af 18. august og 7. september 1982.

8 Henset til det lange tidsrum, der var forløbet mellem udstedelsen af eksportcertifikaterne i Thailand og Krohns ansøgning om udstedelse af importlicenser, besluttede Kommissionen at kontrollere, om betingelserne i aftalen mellem EØF og Thailand var overholdt. Med henblik herpå anmodede Kommissionen ved telex af 23. november 1982 BALM om at oplyse, pr. hvilken dato de pågældende partier maniok var blevet afskibet fra Thailand, navnet på det skib hvormed transporten skete, samt det sandsynlige sted og tidspunkt for gennemførelsen af toldformaliteterne.

9 Ved telexmeddelelser af 23. november og 7. december 1982 underrettede BALM Krohn om Kommissionens anmodning og udbad sig de nævnte oplysninger.

10 Med hensyn til en konkret ansøgning om importlicens, der alene vedrørte 500 tons, meddelte Kommissionen ved telex af 21. december 1982 BALM, at de af Krohn afgivne oplysninger ikke kunne betragtes som fyldestgørende, og at den ansøgte licens følgelig ikke kunne udstedes.

11 På grundlag af den nævnte telex samt i lyset af de oplysninger, der i det hele var modtaget fra Krohn vedrørende de øvrige omtvistede partier, meddelte BALM ved skrivelse af 23. december 1982 Krohn afslag på samtlige ansøgninger om udstedelse af importlicenser.

12 Efter at have brevvekslet med BALM anlagde Krohn den 25. maj 1983 sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, hvorunder selskabet påstod afgørelsen af 23. december 1982 annulleret, samt at BALM blev tilpligtet at udstede de ansøgte importlicenser til sagsøgeren til den nedsatte sats på 6% ad valorem.

13 Ved skrivelse af 6. juni 1983 rejste Krohn endvidere krav om erstatning over for Kommissionen under henvisning til, at denne ulovligt havde hindret udstedelsen af importlicenserne, hvilket havde medført et betydeligt tab. Kommissionen afviste kravet den 28. juli 1983.

14 Under nærværende sag har Krohn gjort gældende at have lidt et betydeligt tab som følge af, at importlicenserne ikke blev udstedt. Krohn har anført, at selskabet opfyldte samtlige betingelser, der efter forordningen gjaldt for tildeling af de ansøgte importlicenser, samt at Kommissionen ulovligt stillede yderligere betingelser. Følgelig påstår sagsøgeren Kommissionen dømt til at betale erstatning for det tab, som selskabet har lidt.

15 Kommissionen har anført, at det efter dens opfattelse er tvivlsomt, om sagen kan antages til realitetsbehandling, hvorved Kommissionen dog ikke har nedlagt påstand om afvisning i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1. Domstolen har herefter besluttet at tage stilling til, hvorvidt sagen ex officio vil være at afvise af følgende grunde:

a) Afslaget på udstedelse af de ansøgte importlicenser er meddelt af BALM. Der kan herefter alene være spørgsmål om dette nationale organs hæftelse, og en retstvist herom falder uden for Domstolens kompetence.

b) Dersom det antages, at Kommissionen kan drages til ansvar, forudsætter dette, at sagsøgeren har udtømt samtlige muligheder for at opnå annullation af BALM's afgørelse ved søgsmål for de nationale domstole.

c) Dersom søgsmålet antages til realitetsbehandling, indebærer dette under alle omstændigheder, at de konkrete afgørelser, som Kommissionen har truffet vedrørende sagsøgeren (telexmeddelelser af 23. november og 21. december 1982), og som er blevet endelige, da de ikke er anfægtet inden for den fastsatte frist, bliver uden retsvirkning.

Den første formalitetsindsigelse

16 Kommissionen har anført, at erstatningssøgsmålet efter traktatens artikler 178 og 215 ikke har til formål at give Domstolen mulighed for at efterprøve gyldigheden af beslutninger, truffet af de nationale myndigheder som led i den fælles landbrugspolitik, eller for at vurdere de økonomiske konsekvenser af sådanne nationale beslutninger for den enkelte (jfr. herved dom af 12. december 1979, Firma Hans Otto Wagner GmbH, 12/79, Sml. s. 3657; dom af 27. marts 1980, Sucrimex, 133/79, Sml. s. 1299, samt dom af 10. juni 1982, Interagra, 217/81, Sml. s. 2233). Efter Kommissionens opfattelse har denne praksis fuld gyldighed for den foreliggende sag, selv om Kommissionen med hjemmel i den under sagen omhandlede forordning kan rette henstillinger til de nationale myndigheder.

17 Krohn har heroverfor anført, at Kommissionen i denne sag har benyttet den beføjelse til at rette henstillinger til de nationale myndigheder, som tilkommer den i henhold til artikel 7 i den nævnte forordning nr. 2029/82, og at Kommissionen må betragtes som den faktiske ophavsmand til den afgørelse, der har forvoldt det tab, som påstås erstattet.

18 Det bemærkes, at Domstolen med hjemmel i traktatens artikler 178 og 215 alene kan tilkende erstatning for tab, der forvoldes af fællesskabsinstitutionerne eller af disses ansatte under udførelsen af deres arbejdsopgaver, dvs. tilkende erstatning når Fællesskabet er ansvarligt uden for kontrakt. Er der derimod tale om tab, som forårsages af nationale organer, kan kun disse drages til ansvar, og de nationale domstole er enekompetente til at tilkende erstatning herfor.

19 Spørgsmålet, om Domstolen er kompetent til at pådømme en sag som den foreliggende, hvor den omtvistede beslutning blev truffet af et nationalt organ som led i dettes gennemførelse af en fællesskabsforordning, beror herefter på, om den

pågældende beslutning, der hævdes at være ulovlig og dermed erstatningsbegrundende, i virkeligheden hidrører fra en fællesskabsinstitution og ikke kan tilskrives det nationale organ.

20 Sagsøgeren har som eneste anbringende til støtte for erstatningspåstanden anført, at de telexmeddelelser, som Kommissionen tilsendte BALM den 23. november og den 21. december 1982, var ulovlige.

21 Det bemærkes, at artikel 7, stk. 1, i den omhandlede forordning nr. 2029/82, således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, ikke blot giver Kommissionen mulighed for at tilkendegive sin opfattelse som led i det interne samarbejde med de nationale myndigheder, der skal anvende fællesskabsretten, men at bestemmelsen endvidere bemyndiger Kommissionen til at påbyde de nævnte myndigheder at afslå ansøgninger om importlicenser, såfremt betingelserne i henhold til samarbejdsaftalen ikke er opfyldt.

22 Det fremgår dernæst af sagen og af det under den mundtlige forhandling anførte, at Kommissionen med telexmeddelelserne af 23. november og 21. december 1982 faktisk tilsigtede at anvende den pågældende beføjelse, idet den, under henvisning til at Krohn ikke havde givet et tilfredsstillende svar på anmodningerne om oplysninger, gav BALM henstilling om at afslå at udstede de omtvistede importlicenser.

23 Det fremgår af det anførte, at det omhandlede afslag, der efter sagsøgerens opfattelse var ulovligt og dermed erstatningsbegrundende, ikke kan tilskrives BALM, der var bundet af Kommissionens henstillinger, men at Kommissionen derimod må hæfte herfor. Domstolen er herefter kompetent til at pådømme det af Krohn indgivne søgsmål, og den første formalitetsindsigelse må derfor forkastes.

Den anden formalitetsindsigelse

24 Kommissionen har anført, at i henhold til Domstolens praksis kan et erstatningssøgsmål i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, først indbringes, når sagsøgeren fuldt ud har udnyttet mulighederne for at anfægte den nationale myndigheds afgørelse ved et annullationssøgsmål for de nationale domstole.

Krohn har konkret anlagt sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main med påstand om annullation af BALM's afslag og om udstedelse af de omtvistede importlicenser, og der er endnu ikke afsagt dom i sagen. De nationale retsmidler er således ikke udtømt.

25 Krohn har anført, at erstatningssøgsmålet i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, ikke er subsidiært i forhold til søgsmål ved de nationale domstole. Selskabet har endvidere gjort gældende, at det ikke ved at anlægge et annullationssøgsmål kunne have nået sit mål, nemlig at få erstatning for det tab, det har lidt som følge af afslaget på importlicenserne.

26 Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis er erstatningssøgsmålet efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, indført som et selvstændigt retsmiddel med en særlig funktion i forhold til andre retsmidler og er underlagt betingelser, som er udformet med henblik på dets formål.

27 Imidlertid skal erstatningssøgsmålet ses i lyset af det samlede regelsæt, hvormed traktaten sikrer borgernes adgang til domstolene, og antagelse af et sådant søgsmål til realitetsbehandling kan efter omstændighederne gøres betinget af, at sagsøgeren har udtømt mulighederne for at gennemføre et annullationssøgsmål vedrørende den nationale myndigheds afgørelse ved de nationale domstole. En sådan betingelse kan imidlertid kun stilles, såfremt de berørte personer effektivt kan hævde deres rettigheder ved de nationale domstole, hvilket indebærer, at der ad denne vej kan opnås erstatning for det påståede tab.

28 Denne forudsætning er ikke opfyldt i den foreliggende sag. Det kan på ingen måde antages, at Krohns tab skulle kunne udlignes ved annullationen af BALM's afgørelse samt ved udstedelse efter flere års forløb af de i 1982 ansøgte importlicenser; selv efter en eventuel annullation vil sagsøgeren således for at opnå erstatning være nødsaget til at anlægge sag ved Domstolen i medfør af traktatens artikler 178 og 215, stk. 2.

29 Det kan herefter ikke som betingelse for at antage nærværende sag til realitetsbehandling kræves, at mulighederne for at anfægte BALM's afgørelse ved de nationale domstole er udtømt, og herefter vil også den anden formalitetsindsigelse være at forkaste.

Den tredje formalitetsindsigelse

30 Kommissionen har anført, at Krohn ikke i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, har påstået annullation af de henstillinger, som Kommissionen meddelte BALM ved telex af 23. november og 21. december 1982. Disse individuelle afgørelser er herefter blevet endelige i forhold til Krohn. Domstolen har ifølge Kommissionen fastslået (dom af 15. juli 1963, Plaumann, 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411), at retsvirkningerne af en individuel beslutning, der er blevet endeligt bindende, ikke kan ophæves i forbindelse med et erstatningssøgsmål.

31 Krohn har anført, at firmaet alene modtog underretning om BALM's afgørelse, og at det på daværende tidspunkt på ingen måde fremgik, at Kommissionen havde truffet en formelig afgørelse, der berørte sagsøgeren umiddelbart. Under alle omstændigheder kan antagelsen af sagsøgerens erstatningssøgsmål til realitetsbehandling ikke være afhængig af, at der forinden er anlagt et annullationssøgsmål vedrørende Kommissionens omhandlede afgørelse.

32 Som allerede bemærket er erstatningssøgsmålet efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, indført som et selvstændigt middel med en særlig funktion. Det adskiller sig navnlig fra annullationssøgsmålet ved, at det ikke tilsigter ophævelse af en bestemt foranstaltning, men derimod erstatning for det tab, som en institution har forårsaget. Det er herefter ikke til hinder for at antage et sådant søgsmål til realitetsbehandling, at der foreligger en individuel afgørelse, der er blevet endeligt bindende.

33 Det bemærkes, at den af Kommissionen anførte dom udelukkende drejede sig om det særtilfælde, at det beløb, der krævedes betalt under en erstatningssag, nøjagtigt svarede til det afgiftsbeløb, som sagsøgeren havde betalt i henhold til en individuel afgørelse, således at der med erstatningspåstanden i virkeligheden tilsigtedes en annullation af den omhandlede individuelle afgørelse. Sådanne omstændigheder foreligger i ingen henseende i nærværende sag.

34 Herefter vil også den tredje formalitetsindsigelse være at forkaste.

35 Søgsmålet kan således admitteres, og sagen kan herefter fremmes med henblik på pådømmelse i realiteten.

Sagens omkostninger

36 Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Søgsmålet admitteres.

2) Sagen fremmes med henblik på pådømmelse i realiteten.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann Bosco

Koopmans Due Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident