I sag 12/79

FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL KG, Bad Homburg, repræsenteret af advokaterne Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Festge, Horst Heemann, Wegemer, Petersen og Bauer, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos huissier, fru Jeanne Jansen-Housse, 23, rue Aldringen,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Gilsdorf, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøgte,

angående en påstand om erstatning i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: J. Pompe, assisterende justitssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

a) Retsgrundlaget

aa) De regler, der anvendes på eksport af sukker

Artikel 12 i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1), som ophævede Rådets forordning (EØF) nr. 1009/67 af 18. december 1967, (EFT 308, s. 1) bestemmer, at der for al indførsel i Fællesskabet eller udførsel fra dette af de pågældende produkter skal fremlægges en import- eller eksportlicens. Udstedelsen af licensen forudsætter, at der stilles sikkerhed for, at forpligtelsen til at indføre eller udføre opfyldes i licensens gyldighedsperiode. Sikkerheden fortabes helt eller delvis, hvis forretningen ikke er gennemført helt eller delvis inden for denne frist.

De fælles gennemførelsesbestemmelser for anvendelsen af ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for landbrugsprodukter er fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 193/75 af 17. januar 1975 (EFT L 25, s. 10). De særlige bestemmelser for sukker indeholdes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2048/75 af 25. juli 1975 (EFT L 213, s. 31).

Forordning nr. 3330/74 giver i artikel 19 mulighed for at udligne forskellen mellem verdensmarkedsprisen og prisen i Fællesskabet ved en eksportrestitution. I artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 766/68 af 18. juni 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for sukker (EFT 1968 I, s. 147) bestemmes, at restitutionen kan fastsættes ved licitation. Ved forordning (EØF) nr. 2101/75 af 11. august 1975 (EFT L 214, s. 5) åbnede Kommissionen — indtil en dato, der ville blive fastsat senere — en løbende licitation til fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker og inden for denne gyldighedsperiode ugentlige dellicitationer. Licitationerne finder sted i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 766/68 og med Kommissionens forordning nr. 2101/75.

Således bestemmes i artikel 12, litra b), i ovennævnte forordning nr. 2101/75, at kontraktmodtageren inden 10 dage efter udløbet af fristen for fremsættelse af tilbud skal ansøge om eksportlicens. Deltagelse i licitationen er bl.a. betinget

af en særlig sikkerhedsstillelse; tilbud kan ikke trækkes tilbage; sikkerheden forfalder, hvis kontraktmodtageren ikke inden for den fastsatte frist ansøger om eksportlicens (jf. forordning nr. 2101/75, artiklerne 5 og 6).

bb) De regler, der anvendes på ændringer i vekselkursen

Rådets forordning (EØF) nr. 1134/68 af 30. juli 1968 (EFT 1968 II, s. 391) bestemmer i artikel 4, stk. 1:

1. I tilfælde af ændring af forholdet mellem en medlemsstats valutaparitet og regningsenhedens værdi, justerer den pågældende medlemsstat ved anvendelse af det nye forhold og med forbehold af bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, følgende i regningsenheder fastsatte beløb, såfremt de er anført i national valuta i de dokumenter, beviser eller certifikater, der er udstedt til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik eller de særlige handelsordninger for varer, der er fremstillet ved forarbejdning af landbrugsprodukter:

   a) beløb, der har været genstand for en forhåndsfastsættelse for en forretning eller en del af en forretning, der skal gennemføres efter ændringen af det nævnte forhold:

   b) beløb, der er anført i de mellem en privatperson og et interventionsorgan indgåede aftaler om en forretning eller en del af en forretning, der skal gennemføres efter ændringen af nævnte forhold.

   Enhver, der har fået en forhåndsfastsættelse for en bestemt forretning, kan dog få denne forhåndsfastsættelse og det til bekræftelse heraf udstedte certifikat eller bevis annulleret på skriftlig anmodning, der skal være det kompetente organ i hænde inden 30 dage efter ikrafttrædelsesdagen for foranstaltningerne til fastsættelse af de justerede beløb.

På grundlag af artikel 3 i Rådets forordning nr. 129 om regningsenhedens værdi og de vekselkurser, der skal anvendes inden for den fælles landbrugspolitiks rammer (EFT 1959-1962, s. 243), som er hjemmelen for undtagelser fra princippet om, at det er pariteter, der skal anvendes ved omvekslingen af en valuta til en anden, udstedte Rådet den 27. februar 1975 forordning nr. 475/75 om de repræsentative vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren. Sidstnævnte forordnings artikel 6 satte de bestemmelser i forordning nr. 1134/68, som omhandler ændringer i forholdet mellem et medlemslands valuta og værdien af regningsenheden (se ovenfor), i kraft.

Den 15. marts 1976 udstedte Rådet forordning nr. 557/76 (EFT L 67, s. 1), der ophævede forordning nr. 475/75, og fastsatte nye vekselkurser, der skulle anvendes i landbrugssektoren. Denne forordning bestemte i artikel 5, stk. 1, ligeledes, at bestemmelserne i forordning nr. 1134/68 skulle anvendes, hvorved dog følgende begrænsning indførtes:

»Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 1134/68 anvendes dog kun såfremt anvendelsen af de nye repræsentative kurser medfører, at pågældende stilles ringere (artikel 5, stk. 2).«

Gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 557/76 blev fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 571/76 af 15. marts 1976 (EFT L 68, s. 1). Forordningens artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»For de produkter for hvilke der er fastsat et monetært udligningsbeløb, kan der anmodes om annullation af forudfastsættelsen og licenser eller beviset herfor, således som fastsat i artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, i forordning (EØF) nr. 1134/68

— udelukkende for importlicenser udstedt i Irland og Italien,

— udelukkende for importlicenser udstedt i Tyskland, Belgien, Luxembourg og i Nederlandene.«

Artikel 2, stk. 1, bestemmer, at forordning nr. 1134/68, artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, finder anvendelse på de pågældende produkter og medlemslande fra de datoer, der er anført i forordning nr. 557/76, artikel 2, stk. 2, (for sukkers vedkommende: begyndelsen af produktionsåret 1976/77, dvs. fra den 1. 7. 1976). Nævnte bestemmelser finder kun anvendelse på forudfastsættelser og på licenser eller beviser herfor udstedt inden den 15. marts 1976 (forordning nr. 571/76, artikel 2, stk. 2).

Den 22. juni 1976 udstedte Rådet forordning nr. 1451/76 (EFT L 163, s. 5) ud fra den betragtning, at »en udstrakt anvendelse af en sådan ret (annullationsret) i visse tilfælde [kan] medføre, at der opstår alvorlige vanskeligheder for den rette fællesskabsforvaltning af et bestemt landbrugsmarked; under disse omstændigheder bør det fastsættes, at denne ret kan afløses af en anden mulighed, som består i en udligning af følgerne af, at den pågældende stilles ringere. Ved denne forordning føjedes følgende afsnit til forordning nr. 557/76 (se ovenfor), artikel 5, stk. 2:

»Det kan bestemmes, at følgerne af, at den pågældende stilles ringere, udlignes ved en passende foranstaltning. I så fald finder de i første afsnit omhandlede bestemmelser ikke anvendelse.«

Endelig udstedte Kommissionen den 30. juni 1976 forordning (EØF) nr. 1559/76 (EFT L 172, s. 59), som bestemmer:

»Artikel 1

1. Den godtgørelse, som er omhandlet i artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 557/76, ydes for de mængder hvidt sukker, for hvilke toldformaliteterne ved udførsel er gennemført fra og med 1. juli 1976, inden for rammerne af dellicitationer, som har fundet sted i henhold til forordning (EØF) nr. 2101/75, og for hvilken der er udstedt eksportlicens før 15. marts 1976. Denne godtgørelse fastsættes for de pågældende medlemsstater, som angivet i bilaget.

2. For de i stk. 1 omtalte eksportlicenser kan den i artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, i forordning (EØF) nr. 1134/68 fastsatte annullationsret ikke anvendes.

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft den 1. juli 1976.«

b) Sagens genstand

I henhold til forordning nr. 2101/75 antog Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter kaldet: BALM) — tidligere Einfuhr und Vorratsstelle für Zucker und Rohtabak — den 11. marts 1976 på grundlag af den tyvende dellicitation inden for rammerne af den løbende udførselslicitation et bud fra firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG (herefter kaldet Wagner).

Efter at have fået meddelelse om antagelsen af licitationsbudet modtog Wagner den 18. marts 1976 en eksportlicens for 500 tons sukker.

Efter bekendtgørelsen af Rådets forordning nr. 1451/76 protesterede Wagner ved telex af 29. juni 1976 over for BALM mod den ved denne forordning indførte mulighed for at ophæve annullationsretten i tilfælde af ændring af de omregningskurser, der skulle anvendes inden for landbrugssektoren.

Den 30. juni 1976 udstedte Kommissionen forordning nr. 1579/76 om en passende godtgørelse. Den for forordningen fastsatte ikrafttrædelsesdato var den 1. juli 1976. Imidlertid forsinkedes bekendtgørelsen af det pågældende EFT én dag på grund af strejke. Følgelig kan forordning nr. 1579/76 først anvendes fra den 2. juli 1976 (dom af 31. 3. 1977, sag 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA mod Kommissionen, Sml. 1977, s. 709).

Ved skrivelse af 1. juli 1976, modtaget af BALM samme dag, anmodede Wagner om annullation af eksportlicensen og om frigivelse af sikkerheden på DM 107 362, som firmaet havde stillet.

BALM afslog ved beslutning af 5. juli 1976 denne anmodning under henvisning til forordning nr. 1479/76. BALM havde allerede den 2. juli 1976 telefonisk meddelt Wagner denne beslutning.

Derefter benyttede Wagner eksportlicensen, men firmaet er af den opfattelse, at transaktionen har kostet det betydelige tab.

Wagner, der mener, at forordning nr. 1579/76 ikke kunne anvendes på anmodninger om annullation af licenser indgivet den 1. juli 1976, anlagde efter en skriftveksling med Kommissionen nærværende erstatningssøgsmål.

c) Retsforhandlingen

Stævningen, der er dateret den 22. januar 1979, er registreret den 24. januar 1979.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet parterne om skriftligt at besvare visse spørgsmål. Desuden er det blevet foreslået parterne at begrænse deres indlæg til ansvarsspørgsmålet.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

— sagsøgte dømmes til at betale sagsøgeren DM 63 845,62 med rente 6,75 % fra dagen for stævningens forkyndelse,

— sagsøgte idømmes sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— afvisning,

— subsidiært, frifindelse,

— sagsøgeren idømmes sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde og argumenter

Vedrørende formaliteten

Det sagsøgende firma har gjort gældende, at det ikke har anfægtet BALM's beslutning af 5. juli 1976 ved de nationale retter. Dette skyldes, at firmaet

måtte påregne en langvarig administrativ sagsbehandling, omfattende et præjudicielt spørgsmål til Domstolen. I mellemtiden ville eksportlicensen være blevet anset som gyldig. For at mindske tabet ville sagsøgeren have været tvunget til at benytte licensen for at undgå, at sikkerheden forfaldt, og for i alle tilfælde at kunne kræve udførselssubventionerne, herunder udligningsbeløb. I modsat fald ville sagsøgeren have løbet risikoen for at skulle gå ind i en ny administrativ sag mod beslutningen om tab af den stillede sikkerhed på DM 107 362 som følge af, at licensen ikke blev brugt.

Sagsøgte hævder, at sagen skal afvises.

Sagsøgeren skulle for de nationale myndigheder og domstole have indbragt en sag mod BALM's beslutning af 5. juli 1976.

Det forekommer klart, at det sagsøgende firma, da det den 1. juli 1976 fremførte sin anmodning om annullation af licensen, endnu intet vidste om den særlige omstændighed, at bekendtgørelsen af EFT i Luxembourg var en dag forsinket. Firmaet fik kendskab til denne omstændighed under sagens gang. Enten ville BALM simpelt hen have efterkommet anmodningen, eller også ville dette element være blevet gjort til genstand for en anmodning om en præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177; i hvert fald ville spørgsmålet, når den dom, som Domstolen herefter skulle afsige, blev afsagt, blive løst, således som det skete i sag 88/76 [1], hvorefter sagsøgeren ville være blevet fuldt tilfredsstillet, dvs., at firmaet ikke ville have været nødt til at bruge eksportlicensen, og den af det stillede sikkerhed ville være blevet frigivet.

Sagsøgte har henvist til Domstolens praksis (forenede sager 67 til 85/75, Lesieur m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 391; sag 46/75, IBC mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 65; forenede sager 12, 18 og 21/77, Debayser m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 553, især siderne 567 til 569.

Det af sagsøgeren forsvarede synspunkt, dvs., at det ikke kunne kræves, at sagsøgeren skulle benytte de nationale retsveje, forekommer ikke at kunne tillægges vægt.

Sagsøgeren havde kunnet vælge mellem to muligheder. For det første kunne firmaet have anlagt sag mod BALM's beslutning, idet det dog herved risikerede at fortabe den stillede sikkerhed. På den anden side ville firmaet have kunnet bruge licensen med dens forskellige fordele, dvs., monetære udligningsbeløb og den særlige godtgørelse for den lidte skade.

Sagsøgeren har foretrukket det sidste alternativ. Dette havde sagsøgeren sin fulde frihed til. Men sagsøgeren var så selvsagt nødt til at holde sig til den trufne beslutning og underkaste sig dens følger. Sagsøgeren kan ikke holde Kommissionen ansvarlig for en skade, som svarer til det tab, sagsøgeren har lidt ved at undlade en retssag ved de nationale domstole.

I øvrigt er BALM's almindelige administrative praksis i tilfælde af klagemål mod en beslutning, at sikkerheden ikke fortabes, så længe sagen ikke er afsluttet, hvilket Kommissionen har bekræftet. I den henseende ville sagsøgeren altså ikke have løbet nogen risiko.

1 — Sag 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA mod Kommissionen. Sml. 1977, s. 709.

I replikken har *sagsøgeren* gjort gældende, at nærværende sags genstand er erstatning af den skade, som sagsøgte har påført sagsøgeren. Sagsøgeren er overbevist om, at denne skade er forårsaget af en ansvarspådragende adfærd fra sagsøgtes side. Følgelig kan sagen ikke afvises (sag 43/72, Merkur-Außenhandels-GmbH mod Kommissionen, Sml. 1973, s. 1055 og s. 1070; sag 126/76, firma Gebrüder Dietz mod Kommissionen, Sml. 1977, s. 2341 og 2441).

Det modsatte kan ikke siges at følge af Domstolens dom i sag 132/77 (Société pour l'exportation des sucres mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 1061) i hvilken det ikke lykkedes sagsøgeren at bevise, at en beslutning taget af en national administrativ myndighed havde været påvirket af Kommissionens adfærd.

Det kan ikke kræves af sagsøgeren, at denne skal benytte de nationale klagemuligheder.

Sagsøgeren fik først kendskab til den forsinkede bekendtgørelse af forordning nr. 1579/76 efter udløbet af fristen for klage mod BALM's beslutning af 5. juli 1976.

På daværende tidspunkt kunne sagsøgeren derfor kun effektivt beregne chancerne for et gunstigt udfald af klagen via sine realitetsindsigelser mod forordning nr. 1579/76's gyldighed og afveje de risici, der fulgte af, at licensen ikke blev udnyttet. På det tidspunkt ville sagsøgeren ikke have kunnet stillet sig tilfreds i så henseende ved at indbringe en klage over BALM's beslutning af 5. juli 1976. Sagsøgeren ville endvidere have måttet beslutte sig til at lade licensens gyldighedsperiode udløbe uden at bruge den. Hvis sagsøgeren havde indbragt en klage over BALM's beslutning af 5. juli 1976 og derefter brugt licensen, ville firmaet lige præcist have lidt den skade, som det gør gældende i nærværende sag. På den ene side måtte det sagsøgende selskab altså regne med en risiko for tab af sikkerheden, der udgjorde mere end en sjettedel af firmaets egenkapital, men på den anden side var det kun muligt for det at vurdere sine muligheder for at undgå dette tab af den stillede sikkerhed, som ville følge af undladelse af at bruge licensen, ved at dets realitetsindsigelser mod gyldigheden af forordning nr. 1579/76 blev efterprøvet.

Sagsøgeren bestrider, at den af BALM fulgte almindelige praksis skulle være at give afkald på at inddrage den stillede sikkerhed, så længe der verserede en klage over et afslag på annullation.

Endelig var sagsøgeren ikke stillet bedre end andre eksportører. Sagsøgeren havde blot lidt et tab, og disse søges nu erstattet. De ved annullation af licensen opnåede fordele ville have været større. I stedet for tab lidt på grund af brug af licensen, ville sagsøgeren have fået en fortjeneste ved licensens annullation.

I duplikken har *sagsøgte* anført, at det afgørende er, om sagen retter sig mod foranstaltninger, som er fastsat af nationale myndigheder i medfør af fællesskabsretten.

Domstolens praksis ledes af det legitime mål, der består i systematisk at fastlægge en klar grænse mellem de forskellige retsmidler (Domstolen-nationale retter) og at undgå, at disse klageveje på trods af deres i det store og hele identiske mål afskæres. Herved må prioriteten tillægges sager ved de nationale retter i det omfang, sådanne sagsanlæg er eller var praktisk mulige.

I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren valgt at anlægge erstatningssag, fordi firmaet havde forsømt at angribe BALM's beslutning af 5. juli 1975. Hvis sagsøgeren ikke havde forsømt dette, ville beslutningen enten være blevet annulleret eller trukket tilbage. Ved at lade denne beslutning anvende på sig har sagsøgeren definitivt bundet sig til at udføre til tredjelande 500 tons sukker med forudfastsat restitution (hvortil kommer den særlige godtgørelse for ulemperne). Imidlertid skyldes det påståede tab ifølge det sagsøgende firma selv netop, at det i betragtning af denne situation var forpligtet til at købe og sælge sukker på ugunstige vilkår. Følgelig var den primære årsag til tabet den af den nationale myndighed, dvs., BALM, udstedte eksportlicens, i forbindelse med en beslutning om at afslå at annullere denne licens. Ved sit søgsmål efter EØF-traktatens artikel 215 forsøger sagsøgeren *efterfølgende* at undgå konsekvenserne af disse nationale foranstaltninger og således omgå betingelserne for annullationssøgsmål i den nationale ret (bl.a. fristerne). Nærværende sag er således først og fremmest rettet mod de nævnte forholdsregler.

Sagsøgte fastholder, at sagsøgeren skulle have anlagt sag ved de nationale domstole. Selve det forhold, at sagsøgeren intet vidste i begyndelsen om forsinkelsen af bekendtgørelsen af EFT, viser nærværende sags kunstige karakter, baseret på omstændigheder, som ikke i mindste måde kan have påvirket sagsøgerens økonomiske dispositioner.

I virkeligheden ville det sagsøgende firma blive favoriseret i forhold til andre eksportører, hvis det skulle få medhold i den foreliggende sag. På det daværende tidspunkt løb en eksportør, som besluttede at klage over den nationale beslutning om afslag, en risiko for at fortabe den stillede sikkerhed. Sagsøgeren ville ikke løbe denne risiko. Hvis det var tilladt ved den af forordning nr. 1579/76 fastsatte udligningsmekanisme at skadesløsholde sagsøgeren for den ulempe, der fulgte af denne beslutning, ville sagsøgeren netop ikke have løbet en risiko. I dette omfang ville sagsøgeren således være bedre stillet end de eksportører, som havde besluttet at indbringe sagen for de nationale domstole.

Vedrørende realiteten

Sagsøgeren har gjort gældende, at ved at udstede forordning nr. 1579/76, som var baggrunden for BALM's afslag på den af sagsøgeren den 1. juli 1976 afgivne anmodning om annullation, har sagsøgte forårsaget de skader, som sagsøgeren har lidt.

Endvidere måtte sagsøgte i hvert fald den 2. juli 1976 have vidst, at forordning nr. 1579/76 hverken var bekendtgjort den 30. juni 1976 eller den 1. juli 1976. Sagsøgte burde have forklaret de nationale myndigheder, at denne forordning ikke ville kunne anvendes på anmodninger om annullation indgivet den 1. juli 1976.

Kommissionen har i svarskriftet anført, at der ikke fra dens side foreligger en retsstridig adfærd, der er egnet til at pådrage Fællesskabet ansvar uden for kontrakt.

Kommissionen har først anført, at sagsøger kun bygger sin klage over Kommissionens retsstridige adfærd på den blotte forsinkelse af bekendtgørelsen

af forordning nr. 1579/76. Sagsøger gør således ikke gældende, at forordningen er retsstridig med hensyn til indholdet, således som sagsøger havde gjort det endnu i 1976 over for BALM.

Sagsøgte anerkender, at *som udgangspunkt* kunne BALM's afslag synes utilstrækkelig begrundet juridisk, eftersom den pågældende forordning ikke kan anvendes på den af sagsøgeren den 1. juli 1976 indgivne anmodning om annullation af licencerne. Da imidlertid sagsøgeren derefter havde underkastet sig beslutningen om afslag og havde foretaget de økonomiske dispositioner, som syntes hensigtsmæssige i betragtning af afslaget, kunne sagsøgeren ikke længere udnytte denne fejl. Sagsøgerens adfærd kunne med andre ord kvalificeres som »venire contra factum proprium«.

Den omhandlede forsinkelse i EFT's bekendtgørelse er et klart tilfælde af force majeure, hvorved enhver retsstridig adfærd fra Publikationskontorets side og følgelig fra Kommissionens side er udelukket.

Ydermere er det grundløst at antage, at Kommissionen den 2. juli 1976 ville have kunnet informere de nationale myndigheder om den midlertidige uanvendelighed af forordning nr. 1579/76. Sagsøgte blev først den 14. september 1976 bekendt med forsinkelsen af bekendtgørelsen, det vil sige på det tidspunkt, hvor stævningen i sag 88/76 blev indgivet.

Selv om man antog, at der fra Kommissionens side forelå retsstridig adfærd, ville dette ikke være tilstrækkeligt til, at Fællesskabet skulle have pådraget sig ansvar uden for kontrakt efter traktatens artikel 215. Den i den foreliggende sag påberåbte fejl, der vedrører bekendtgørelsen af EFT, er at sidestille med en formfejl. Men en sådan formfejl kan, uanset dens juridiske konsekvenser, ikke medføre, at der statueres et ansvar for fejl i tjenesten.

Ifølge sagsøgte kræves yderligere, at den påståede skade skal være en direkte følge af den særlige adfærd, som bebrejdes Kommissionen. Det kræves således, at skaden skal være opstået, netop fordi forordning nr. 1579/76 anvendtes over for sagsøgeren fra 1. juli 1976. Men således forholdt det sig ikke i den foreliggende sag.

Ydermere kunne sagsøgeren have forebygget den skade, som påberåbes, ved at gøre indsigelse mod BALM's afslag.

I repliken fastholder *sagsøgeren,* at der foreligger retsstridig adfærd fra sagsøgtes side.

Desuden gør sagsøgeren gældende, at forordning nr. 1579//76 også materielt er ulovlig, eftersom den krænker og ophæver velerhvervede rettigheder. Med hensyn hertil henvises til sagsøgerens fremstilling i sag 88/76 (Société pour l'exportation des sucres SA mod Kommissionen, Sml. 1977, s. 709).

Sagsøgeren anfører, at BALM's beslutning af 5. juli 1976 ikke blot var midlertidig ulovlig, men at den som hjemmel henviste til bestemmelser, som overhovedet ikke var anvendelige, fordi de endnu ikke var trådt i kraft. Der findes næppe en alvorligere retlig mangel.

Kommissionens retsstridige adfærd beror på den kendsgerning, at den ikke straks indskærpede, at forordningen ikke kunne anvendes på anmodninger om annullation, der blev indgivet den 1. juli 1976.

Det er således ikke rammende at sige, at den forsinkede bekendtgørelse af EFT skyldes force majeure. Desuden kan sagsøgte ikke hævde, at en strejke blandt dens egne ansatte er force majeure.

Sagsøgte — dvs., i hvert fald ansatte i Publikationskontoret — har i alt fald fra den 2. juli 1976 haft kendskab til den forsinkede bekendtgørelse af forordning nr. 1579/76. Dersom dette kendskab ikke inden for sagsøgtes egen organisation var videregivet til vedkommende tjenestegrene, skyldtes dette forhold denne organisationens egne mangler.

For så vidt angår årsagsforbindelsen mellem den af sagsøgte begåede tjenstlige fejl og den af sagsøgeren lidte skade, bemærker sagsøgeren, at hvis sagsøgte i rette tid klart havde meddelt, at forordning nr. 1579/76 endnu ikke den 1. juli var trådt i kraft, ville sagsøgeren i hvert fald have været i stand til at indgive en klage over BALM's beslutning.

Såvel efter *betingelsesteorien* som efter *teorien om adækvat årsagsforbindelse* kan denne årsagsforbindelse ikke benægtes.

Det sagsøgende firma anfører, at det i betragtning af omstændighederne i rette tid har opfyldt sin forpligtelse til at begrænse tabet.

I dupliken har *sagsøgte* først anført, at nye anbringender ifølge procesreglementets artikel 42 ikke kan fremsættes. Sagsøgeren har ikke tidligere i sagen, end ikke indirekte gjort gældende, at forordning nr. 1579/76 var materielt ulovlig. Først i duplikken fremdrog sagsøgeren spørgsmålet om forordningens ulovlighed.

For så vidt angår realiteten gør sagsøgte gældende, at der ikke i den forsinkende bekendtgørelse lå nogen retsstridig adfærd fra Kommissionens side, der kan påføre Fællesskabet ansvar uden for kontrakt. Der forelå ingen adfærd fra Kommissionens side, som var en ansvarspådragende tilsidesættelse af dens forpligtelser.

Hvis det antages, at Kommissionens retstridige adfærd beror på den kendsgerning, at den har forsømt at informere BALM, opstår det spørgsmål, om BALM's beslutning er ulovlig. Med hensyn hertil fastholder sagsøgte sit i svarskriftet gengivne synspunkt.

Kommissionen har ikke, ved ikke at informere BALM om forsinkelsen af bekendtgørelsen, krænket en pligt, som den har over for sagsøgeren. Generelt må det afvises, at der findes en sådan pligt. En speciel pligt til at informere kunne derimod flyde af konkrete krav om retssikkerhed eller af hensynet til beskyttelse af privates berettigede forventning. En sådan pligt ville imidlertid udelukkende være af underordnet karakter, da den kun ville flyde af den forsinkede bekendtgørelse. I det foreliggende tilfælde kunne en sådan pligt kun gå ud på at beskytte eksportørerne mod skader, som disse måtte lide på grund af den forsinkede bekendtgørelse, med andre ord fordi de regnede med opretholdelse af muligheden for at annullere den 1. juli 1976. Alligevel er intet blevet fremført herom fra sagsøgerens side.

Selv om det antages, at Kommissionens retsstridige adfærd består i, at bekendtgørelsen af forordning nr. 1579/76 er sket med forsinkelse, er der dog ingen årsagsforbindelse mellem dette forhold og den påståede skade. Hvis nemlig forordningen, som forudset, var blevet bekendtgjort senest den 1. juli 1976, ville sagsøgeren have befundet sig i nøjagtig samme situation som nu.

Endog selv om man går ud fra, at Kommissionen har udvist forsømmelse ved ikke at informere BALM, er der dog heller ikke tilstrækkelig årsagsforbin-

delse. En speciel forpligtelse til at informere kunne kun have til formål at beskytte eksportørerne mod skader, som ville være en følge af forsinkelsen med bekendtgørelsen af forordning nr. 1579/76. Sådanne skader findes ikke, og der mangler en konkret årsagsforbindelse mellem krænkelsen af den retspligt, der er genstand for søgsmålet, og de påståede skader.

Som svar på et spørgsmål fra Domstolen bekræfter *sagsøgeren* at have modtaget den i forordning nr. 1579/76 omhandlede godtgørelse.

Denne ulempeerstatning har dog ifølge sagsøgeren ikke udlignet det tab, som afslaget på anmodningen om annullation har påført sagsøgeren. Godtgørelsen udlignede kun forskellen mellem det monetære udligningsbeløb, der var gældende fra den 1. juli 1976, og det beløb, som skulle have været udbetalt, hvis de nye omregningskurser ikke var blevet anvendt fra den 1. juli 1976.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 3. oktober 1979 har parterne afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. november 1979.

Præmisser

1 Det sagsøgende firma har nedlagt påstand om, at Det europæiske økonomiske Fællesskab, repræsenteret ved Kommissionen, i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, dømmes til at erstatte det tab, som firmaet angiver at have lidt ved et afslag på dets anmodning om annullation af en eksportlicens for 500 tons hvidt sukker, hvilken firmaet havde fået tildelt under en dellicitation inden for rammerne af den løbende udførselslicitation efter Kommissionens forordning nr. 2101/75 af 11. august 1975 vedrørende en løbende licitation med henblik på fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker.

2 Det er ubestridt, at meddelelsen om antagelsen af sagsøgerens licitationsbud blev tilstillet dette firma den 11. marts 1976, og at den tilhørende eksportlicens er udstedt den 18. marts 1976; det er ligeledes ubestridt, at i mellemtiden, nærmere bestemt den 15. marts 1976, ændredes de omregningskurser, der skal anvendes ved forretninger, som skal gennemføres under anvendelse af retsakterne vedrørende den fælles landbrugspolitik, i medfør af Rådets forordning nr. 557/76 af 15. marts 1976 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugsektoren (EFT L 67, s. 1); det er også ubestridt, at sagsøgeren den 1. juli 1976 rettede henvendelse til det tyske interventionsorgan, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (i det følgende

BALM) for at anmode om annullation af eksportlicensen og om frigivelse af den af sagsøgeren stillede sikkerhed, og at denne anmodning den 5. juli 1976 blev afvist af BALM.

3 Det skal anføres, at Rådets forordning nr. 1134/68 af 30. juli 1968 om fastsættelse af reglerne for anvendelse af forordning nr. 653/68 om betingelserne for ændring af værdien af den for den fælles landbrugspolitik anvendte regningsenhed (EFT 1968 I, s. 391), for at undgå, at tilpasningen af vekselkurserne ikke skader de interesserede virksomheder, i artikel 4 bestemte, at enhver interesseret, som havde fået en forudfastsættelse for en bestemt forretning, kunne få forudfastsættelsen og certifikatet eller beviset, der godtgør dette, annulleret på skriftlig anmodning, som skulle indgives inden en vis frist efter de justerede kursers ikrafttræden. Foranlediget af de i marts 1976 foretagne ændringer i vekselkurserne bestemtes det yderligere i artikel 5 i nævnte forordning nr. 557/76, at denne mulighed for at anmode om annullation kun kan anvendes, »såfremt anvendelsen af de nye repræsentative kurser medfører, at de pågældende stilles ringere«. I Kommissionnes forordning nr. 571/76 af 15. marts 1976 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 557/76 (EFT L 68, s. 1) bestemtes, at i sukkersektoren fandt muligheden for at anmode om annullation kun anvendelse på forudfastsættelser og på licenser eller beviser herfor, som også var udstedt før den 15. marts 1976, og at annullationsmuligheden kun bestod til 1. juli 1976, hvor det nye produktionsår begyndte; det var fra denne dato, at de nye repræsentative kurser blev anvendelige i sukkersektoren. Det er ubestridt fra sagsøgtes side, at sagsøgeren kunne have udnyttet annullationsretten, dersom der ikke var foretaget ændringer i de herfor gældende bestemmelser.

4 Den 22. juni 1976 udstedte Rådet forordning nr. 1451/76 om ændring af forordning nr. 557/76 (EFT L 163, s. 5). Denne forordning har ifølge sin præambel det formål, at det undgås, at en udstrakt udnyttelse af retten til annullation skal skabe vanskeligheder for den rette forvaltning af markedsordningerne for landbrugsvarer; med henblik herpå bestemmes, at den ulempe, der følger af ændringer i omregningskurserne kan »udlignes ved en passende foranstaltning«, og at muligheden for at anmode om annullation i så fald ikke længere kan udnyttes. Som følge af denne forordning blev der indført en fast godtgørelse for hvidt sukker ved Kommissionens forordning nr. 1579/76 af 30. juni 1976 om særlige gennemførelsesbestemmelser vedrørende sukker inden for rammerne af forordning nr. 557/76 om de veksel-

kurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT L 172, s. 59). Denne forordnings artikel 1, stk. 2, bestemmer, at de eksportlicenser, for hvilken der kan bevilges godtgørelse, ikke kan annulleres ifølge tidligere gældende regler.

5 Ovennævnte forordning nr. 1579/76 bestemmer, at den træder i kraft den 1. juli 1976. Den blev bekendtgjort i et nummer af EF-Tidende dateret den 1. juli 1976, men dette nummer blev på grund af strejke først offentliggjort og udsendt den følgende dag.

6 I dom af 31. marts 1977 i sag 88/76, *Société pour l'exportation des sucres* mod *Kommissionen* (Sml. 1977, s. 709) udtalte Domstolen, at uanset forordningen bestemte, at den skulle træde i kraft den 1. juli 1976, kunne den først gyldigt anvendes den følgende dag, hvorfor den ikke kunne anvendes på de den 1. juli 1976 indgivne anmodninger om annullation af licenser.

7 Det sagsøgende firma udleder af denne dom, at BALM med urette har nægtet det annullation i medfør af forordning nr. 1579/76, i betragtning af at anmodning om annullation blev indgivet den 1. juli 1976. Dette afslag skulle ifølge sagsøgeren skyldes Kommissionnens adfærd, dels fordi denne er ansvarlig for Fællesskabets Publikationskontors virksomhed, dels fordi den havde undladt forud at give BALM meddelelse om den forsinkede ikrafttræden af forordning nr. 1579/76, en forsinkelse, der skyldtes den for sene bekendtgørelse af denne forordning. Den retsstridige nægtelse af annullationen påførte sagsøgeren betydelige tab.

8 I replikken har sagsøgeren gjort gældende, at nægtelsen af annullationen også var retsstridig på grund af, at bestemmelserne i forordning nr. 1579/76 var retsstridige, og at forordningen således også var retsstridig. Men dette anbringende er et nyt anbringende som omhandlet i procesreglementets artikel 42, og da det er for sent fremsat, kan Domstolen ikke tage det i betragtning.

Vedrørende formaliteten

9 Kommissionen har gjort gældende, at sagen bør afvises. Den understreger, at afslaget på annullationen hidrører fra et tysk organ, og således burde have

været indbragt for en tysk ret. Da BALM's beslutning ikke er blevet imødegået af sagsøgeren, påhviler det ikke Fællesskabet at erstatte den eventuelle skade, som måtte være forårsaget af denne beslutning.

10 Erstatningssøgsmålet efter traktatens artikler 178 og 215 er indført som et selvstændigt retsmiddel med en særlig funktion inden for retsmiddelsystemet, og er undergivet betingelser, der er tilpasset dets særlige formål. Dets formål er 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.

11 Sagsøgeren har udformet sagen som en sag mod Fællesskabet om ansvar uden for kontrakt, idet sagsøgeren gør gældende, at det omhandlede afslag fra BALM udelukkende skyldtes Kommissionens adfærd. Ifølge sagsøgeren er den lidte skade forårsaget af denne adfærd, idet de nationale myndigheder ikke har haft andet valg end at anvende fællesskabsbestemmelserne og herved følge de anvisninger, som tilstilles dem af Kommissionen.

12 Det følger af Domstolens dom af 31. marts 1977 i ovennævnte sag 88/76, at forordning nr. 1579/76 ikke retmæssigt har kunnet anvendes på en anmodning om annullation indgivet den 1. juli 1976. Det tilkommer dog de nationale retter at træffe afgørelse i henhold til fællesskabsretten om, hvorvidt BALM's afslag var korrekt, hvilket må ske i den nationale retsplejes former og efter en eventuel anvendelse af traktatens artikel 177.

13 I virkeligheden ønsker sagsøgeren med nærværende søgsmål at opnå en erstatning for den skade, der opstod ved, at det ikke er lykkedes sagsøgeren at afbøde virkningerne af BALM's afslag. Uanset hvilke grunde der end har fået sagsøgeren til ikke at gøre dette afslag til genstand for søgsmål ved de nationale retter, kan Domstolen ikke realitetsbehandle en erstatningssag som den foreliggende, der er anlagt mod Fællesskabet, uden at krænke det samlede system af søgsmålsveje, som er indført for bl.a. at beskytte virksom-

hederne mod en fejlagtig anvendelse af foranstaltninger truffet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

14 Det er derfor et uvedkommende anbringende, der som sådan ikke kan tages til følge, når sagsøgeren gør gældende, at et sagsanlæg mod afslaget ville have haft til følge, at eksportlicensen ikke ville blive benyttet og sikkerheden forfalde, inden sagen blev endeligt afgjort, hvilket var en sådan økonomisk risiko, at en virksomhed af mellemstørrelse, som sagsøgeren, fornuftigvis ikke kunne acceptere den. Når sagsøgeren nemlig besluttede sig for at undgå en sådan risiko, har sagsøgeren dermed også givet afkald på den mulighed, der var for, at den retsstridighed, som sagsøgeren beklager sig over, blev bragt af vejen.

15 Det følger af det anførte, at sagen må afvises.

Vedrørende sagens omkostninger

16 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger. I nærværende sag har sagsøgeren ikke fået medhold, hvorfor sagsøgeren skal afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagen afvises.**
2. **Sagsøgeren afholder sagens omkostninger.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident