niet kan leiden tot aansprakelijkheid van de Commissie jegens particulieren, is in beginsel niet-ontvankelijk.

Dit geldt in ieder geval wanneer niet het standpunt van de Commissie, doch enkel het besluit van de nationale instantie om dat standpunt over te nemen, als een verzoeker bezwarende handeling zou kunnen worden aangemerkt. Het toezicht op de administratieve handelingen van de Lid-Staten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht ligt namelijk 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 een actie voor de nationale rechter.

In zaak 133/79,

1. SUCRIMEX SA, te Parijs,

2. WESTZUCKER GmbH, te Dortmund,

te dezen vertegenwoordigd door Funck-Brentano c.s., advocaten te Parijs, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Neuen-Kauffman, advocaat aldaar, Rue Philippe II 21,

verzoeksters,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf als gemachtigde, bijgestaan door J. Delmoly, lid van haar juridische dienst, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende, in dit stadium van de procedure, de ontvankelijkheid van het door verzoeksters primair krachtens artikel 173, tweede alinea, en subsidiair krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag ingestelde beroep,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Touffait, kamerpresident, P. Pescatore en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

1. Verzoekster sub 1, Sucrimex SA, verkocht suiker aan verzoekster sub 2, Westzucker GmbH, Westzucker droeg aan Sucrimex de rechten over uit de uitvoercertificaten voor 2 600 ton suiker, om haar in staat te stellen de suiker voor rekening van Westzucker te laten uitklaren. De certificaten waren geldig tot 31 mei 1979 en vermeldden het bij inschrijving vastgestelde bedrag van de restitutie bij uitvoer.

Sucrimex ontving bedoelde certificaten op 16 mei 1979 en gaf ze nog diezelfde dag mee aan een vervoersonderneming om ze te laten bezorgen bij de expediteur te Duinkerken. Onderweg raakten ze evenwel zoek. Op verzoek van Westzucker verstrekte de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung te Frankfurt (hierna genoemd BALM), die de certificaten had afgegeven, nieuwe certificaten en de 2 600 ton suiker waarop zij betrekking hadden, werden op 30 en 31 mei 1979 onder dekking daarvan uitgevoerd.

Daarop verzocht Sucrimex op 6 en 7 juni 1979 het Fonds d'Intervention et de Régularisation du marché du Sucre te Parijs (hierna genoemd het FIRS) om betaling van de restituties bij uitvoer tegen het in de certificaten vermelde tarief. Bij brief van 5 juli 1979 wees het FIRS de aanvraag af, „gelet op het standpunt dat in deze wordt ingenomen door de diensten van de Commissie" en dat was vervat in een telex aan het FIRS van 3 juli 1979, ondertekend door de directeur-generaal Landbouw. In verband daarmee was het FIRS slechts bereid de restitutie te betalen die gold op de dag waarop de exportformaliteiten waren vervuld, dat wil zeggen een bedrag dat FF 921 339,04 lager was dan wat door Sucrimex werd verlangd.

Vorenbedoelde telex van de Commissie luidt als volgt:

„Naar aanleiding van hetgeen is besproken in de vergadering van het beheercomité suiker op 13 juni 1979 heb ik de eer u het volgende mee te delen:

1. De BALM heeft bij de afgifte van de hierbedoelde documenten een fout gemaakt (op het certificaat ontbreekt de vermelding ‚duplicaat'), en deze documenten, die er uitzien als uittreksels van certificaat nr. 251 55986, zijn in werkelijkheid duplicaten van de verloren gegane uittrekels.

   Artikel 17, lid 7, van verordening (EEG) nr. 193/75 bepaalt dat duplicaten niet ter verwezenlijking van uitvoertransacties kunnen worden overgelegd.

   De geldigheid van deze bepaling is door het Hof in zijn arrest in zaak 168/73 niet betwist.

   In normale gevallen hadden deze documenten wegens de vermelding ‚duplicaat' niet kunnen worden gebruikt ter verwezenlijking van uitvoertransacties.

...”

Na een overzicht van de feiten vervolgt de Commissie:

„Bij de diensten van de Commissie bestaat de indruk dat Sucrimex niet kan stellen dat het haar niet bekend was dat de documenten waarover zij beschikte, geen echte uittreksels van de certificaten waren.

3. De diensten van de Commissie komen dan ook tot de conclusie, dat er geen geldige reden bestaat tot betaling van de restitutie berekend op basis van het in deze documenten vermelde, bij inschrijving vastgestelde tarief.

   Daar de uitvoer van suiker wordt geacht zonder certificaten te zijn geschied, kan de exporteur slechts aanspraak maken op de gewone restitutie geldende op de dag waarop de douaneformaliteiten zijn vervuld (zie de regeling van de Commissie houdende vaststelling van de restitutie die gelden bij de uitvoer).

   (w.g.) C. Villain, directeur-generaal.”

De telex van de Commissie was onder meer voorafgegaan door een haar op 23 mei 1979 gezonden telex van de „Association des Organisations professionnelles du Commerce des Sucres”, waarin haar werd verzocht met spoed het vraagstuk van de verloren gegane certificaten in studie te nemen en

„de nationale autoriteiten althans een voorlopige machtiging te verstrekken om de huidige situatie te regelen door aan de houder de garanties te vragen die zij nodig achten.”

De Commissie had aanvankelijk telefonisch op 23 mei 1979 aan de voorzitter van het Syndicat du Commerce des Sucres te Parijs, en vervolgens per telex van 6 juni 1979 aan de Association geantwoord dat duplicaten van verloren gegane certificaten niet kunnen worden gebruikt ter verwezenlijking van uitvoertransacties. De Commissie bevestigde dit standpunt in een telex van 9 augustus 1979 aan Sucrimex.

2. Artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 van de Commissie van 17 januari 1975 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB L 25 van 1975, blz. 10), dat wordt genoemd in de telex van de Commissie van 3 juli 1979, luidt als volgt:

„Bij verlies van een certificaat of uittreksel van een certificaat kunnen de instanties van afgifte bij wijze van uitzondering een op dezelfde wijze als het originele document opgemaakt en geviseerd duplicaat van dit document afgeven dat op

ieder exemplaar duidelijk de vermelding ‚Duplicaat' draagt.

Duplicaten kunnen niet ter verwezenlijking van invoer- of uitvoertransacties worden overgelegd."

3. In het onderhavige beroep wordt primair krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag nietigverklaring gevorderd van de beweerdelijk op 3 juli 1979 tot het FIRS gerichte beschikking van de Commissie en, subsidiair, krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, veroordeling van de Commissie tot betaling bij wege van schadevergoeding van genoemd bedrag van FF 921 339,04, vermeerderd met de wettelijke interessen.

Tot staving van de *vordering tot nietigverklaring* betogen de verzoeksters, dat de Commissie in de litigieuze beschikking een error juris heeft gemaakt door de door de BALM afgegeven certificaten aan te duiden als „duplicaten", terwijl het in werkelijkheid „identieke" certificaten waren. Voorts zou de Commissie hebben gehandeld in strijd met verordening nr. 192/75 van 17 januari 1975 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten (PB L 25 van 1975, blz. 1), en van de reeds genoemde verordening nr. 193/75. Aangezien de suiker waarop de certificaten betrekking hebben, is uitgevoerd en de „identieke" certificaten op de dag van uitvoer zijn overgelegd en geviseerd, zouden verzoeksters recht hebben op betaling van de gevraagde restituties.

Bovendien zou de Commissie, door niet snel een besluit te nemen, het beginsel van de rechtszekerheid hebben geschonden, dat verlangt dat snel een besluit wordt genomen ter bescherming van de handelaar die zich tot vaste en onherroepelijke transacties heeft verbonden. Voorts zou zij inbreuk hebben gemaakt op het beginsel inzake de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen, daar verzoeksters een gerechtvaardigd vertrouwen hadden in bedoelde certificaten. Ten slotte heeft de beschikking volgens verzoeksters terugwerkende kracht, omdat zij achteraf een naar behoren tot stand gekomen transactie onregelmatig verklaart en tevens de aan deze onregelmatigheid verbonden sancties bevat.

Tot staving van de vordering tot *schadevergoeding* betogen verzoeksters onder meer, dat de Commissie zich schuldig heeft gemaakt aan nalatigheid, door ondanks de telex van de Association van 23 mei 1979 eerst op 3 juli 1979 duidelijk haar standpunt te bepalen.

Met verwijzing naar hun opmerkingen over het verzoek tot nietigverklaring merken verzoeksters vervolgens op, dat de Commissie heeft gehandeld in strijd met de beginselen van de rechtszekerheid en de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen, door naar behoren afgegeven documenten als non-existent aan te merken. Verzoeksters concluderen dat Sucrimex door een dienstfout van de Commissie schade heeft geleden tot het bedrag van de niet betaalde restituties, en dat derhalve is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 215, tweede alinea.

4. Bij op 28 september 1979 ingediende memorie heeft de *Commissie* een exceptie van niet-ontvankelijkheid overeenkomstig artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering opgeworpen en geconcludeerd dat het den Hove behage:

— de vorderingen niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

5. *Verzoeksters* concluderen in hun memorie van 8 november 1979 inzake de exceptie van niet-ontvankelijkheid, dat het den Hove behage:

— de exceptie van niet-ontvankelijkheid niet-ontvankelijk en ongegrond te verklaren;

— het incidentele verzoek met de hoofdzaak te voegen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

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

7. Bij beschikking van 21 november 1979 heeft het Hof overeenkomstig artikel 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Tweede kamer te verwijzen.

II — Middelen en argumenten van partijen inzake de ontvankelijkheid van het beroep

1. Ten aanzien van het *beroep tot nietigverklaring* betoogt de Commissie met name, dat haar telex van 3 juli 1979 niet meer is dan een schriftelijke mededeling, waarin wordt gewezen op de in casu toepasselijke regeling, en geen rechtsgevolgen kan teweegbrengen.

Voorts bindt deze telex alleen de diensten van de Commissie, doch kan hij niet aan de instelling worden toegerekend. Er bestaat geen enkele procedure waaruit zou voortvloeien dat de directeur-generaal Landbouw bevoegd is de Commissie op dit gebied te binden.

In het algemeen kan worden gesteld dat er geen enkele regeling bestaat die een bijzondere procedure voorschrijft om gevallen als het onderhavige te regelen. De Commissie wijst er in dit verband op, dat het Hof in zijn arrest van 10 mei 1978 (zaak 132/77, Suikerexport, Jurispr. 1978, blz. 1061) heeft overwogen dat een verzoek tot nietigverklaring niet-ontvankelijk was wanneer het bestreden zogezegde besluit van de Commissie buiten de uitdrukkelijk daartoe in de gemeenschapsregeling voorziene procedure valt. Volgens de Commissie moet het Hof dus in elk geval de niet-ontvankelijkheid aannemen van een beroep tot nietigverklaring van een standpunt, dat valt buiten het kader van een nauwkeurig omschreven bevoegdheid. Volgens de Commissie kan de litigieuze telex hoogstens worden beschouwd als een interne dienstaanwijzing.

De Commissie komt tot de conclusie dat het door verzoeksters ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is, aangezien in casu een handeling van de Commissie in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag niet bestaat.

Met betrekking tot de *vordering tot schadevergoeding* verwijst de Commissie naar de argumenten die zij in verband met het beroep tot nietigverklaring heeft aangevoerd. Volgens haar kan het in haar telex neergelegde standpunt niet worden aangemerkt als een handeling die voldoet aan de in artikel 215 EEG-Verdrag gestelde voorwaarden voor een beroep op het Hof.

Wat het door verzoeksters gestelde onrechtmatige nalaten („carence fautive") betreft, merkt de Commissie op, dat zij reeds op 23 mei 1979 de voorzitter van het Syndicat du Commerce des Sucres te Parijs telefonisch op de hoogte heeft gesteld van de geldende regeling.

De Commissie voegt hieraan toe, dat verzoeksters voor de nationale rechter hadden kunnen opkomen tegen de handelingen ter uitvoering van verordening nr. 193/75, bestaande in een weigering om de uitvoercertificaten te aanvaarden

ter betaling van de litigieuze restituties. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het niet benutten van deze mogelijkheid al voldoende om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

2. *Verzoeksters* merken met betrekking tot het *beroep tot nietigverklaring*, op, dat de litigieuze telex is getekend door de directeur-generaal Landbouw, dus door een ambtenaar in de uitoefening van zijn functie als hoofd van zijn dienst, wat betekent dat de Commissie aansprakelijk is. Zij vragen zich voorts af, welke organen de Commissie wel kunnen binden, indien dit niet het geval is met een besluit van een harer diensten.

Verzoeksters betogen voorts dat uit de betrokken telex — in tegenstelling tot de gewone dienstaanwijzingen — duidelijk blijkt dat de Commissie jegens de betrokken ondernemingen een beschikking in de zin van artikel 189 EEG-Verdrag heeft willen nemen. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263) betogen zij dat als voor beroep vatbare handelingen zijn te beschouwen alle handelingen die de instellingen in het kader van hun bevoegdheid verrichten na het stadium van het voorbereidend onderzoek en waarbij zij verplichtingen hebben willen aangaan of opleggen. De telex aan het FIRS had wel degelijk ten gevolge dat aan verzoeksters verplichtingen werden opgelegd. Daarin werd namelijk beschikt dat verzoeksters slechts de restitutie konden ontvangen die gold op de dag van uitvoer, terwijl dit (deze zogenaamde automatische restitutie) in de gemeenschapsregelingen nergens is voorzien. Het FIRS was geenszins gemachtigd een dergelijke restitutie voor te stellen, doch kon volgens verzoeksters alleen termen van de beschikking van de Commissie bekrachtigen. Bedoelde telex beroofde verzoeksters derhalve van het recht op de in de certificaten vermelde restitutie.

Verzoeksters voegen hieraan toe dat het onderhavige geval verschilt van de casuspositie in zaak 132/77; de verordening waarom het in de onderhavige zaak gaat, laat de Lid-Staten geen enkele beoordelingsvrijheid.

Met betrekking tot de *vordering tot schadevergoeding* verwijzen verzoeksters in hoofdzaak naar de argumenten die zij in hun verzoekschrift hebben aangevoerd; zij beklemtonen dat de schade waarvan zij vergoeding vragen, voortvloeit uit een gekwalificeerde overschrijding van bevoegdheid door de Commissie. Zij menen dat de Commissie onder de gegeven omstandigheden slechts de keuze had uit twee mogelijkheden: ofwel de certificaten aanmerken als duplicaten, in welk geval volstrekt geen restitutie moest worden betaald, ofwel ze aanmerken als identieke certificaten, in welk geval de Commissie de daarin vermelde restitutie geheel moest uitbetalen. Daar de door de Commissie gekozen oplossing rechtens grondslag mist, achten verzoeksters zich gerechtigd door middel van een vordering tot schadevergoeding betaling te vorderen van het restant van de restitutie.

III — Mondelinge behandeling

1. Op verzoek van het Hof heeft de Commissie de notulen overgelegd van de 530e bijeenkomst van het beheerscomité Suiker, op 13 juni 1979, waar in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het FIRS de vraag werd besproken of

duplicaten kunnen worden overgelegd voor het verrichten van uitvoertransacties. Uit deze notulen blijkt dat het FIRS, behoudens afwijkend advies van de Commissie, voornemens was de litigieuze restituties te betalen.

Voorts blijkt daaruit dat de vertegenwoordiger van de juridische dienst van de Commissie heeft verklaard

— niet te kunnen instemmen met een oplossing, bestaande in het afgeven van een vervangend certificaat ter voltooiing van de uitvoertransacties tegen het stellen van waarborg door de exporteur ter hoogte van de restitutie;

— erop aan te dringen dat niet zou worden overgegaan tot de betaling van de in de verloren gegane certificaten vastgestelde restitutie;

— geen bezwaren te zien tegen betaling door het FIRS van de restitutie geldende op het tijdstip van uitvoer, voor de verwezenlijkte uitvoertransacties;

— zijn steun te willen geven aan ieder initiatief van de betrokken diensten om te komen tot wijziging van de bestaande regeling, die voor het onderhavige geval geen oplossing geeft.

2. Ter terechtzitting van 30 januari 1980 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoeksters in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door L. Funck-Brentano, advocaat te Parijs, en de Commissie, te dezen vertegenwoordigd door J. Delmoly, lid van de juridische dienst.

3. De *Commissie* heeft onder meer verwezen naar het arrest van het Hof van 12 december 1979 (zaak 12/79, Wagner) en met name r. o. 10, waarin het Hof overweegt dat „het beroep tot schadevergoeding, bedoeld in de artikelen 178 en 215 van het Verdrag ... niet beoogt, 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."

4. *Verzoeksters* hebben er onder meer op gewezen dat wanneer het FIRS zich niet had gestoord aan het advies van de Commissie, deze bij de zuivering van de rekeningen zou hebben geweigerd de betrokken uitgaven ten laste van het EOGFL te doen komen.

Verzoeksters hebben het Hof voorts medegedeeld dat zij bij de Franse administratieve rechter beroep hebben ingesteld tegen de weigering van het FIRS om de restitutie te betalen.

5. De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 6 maart 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, ingediend op 13 augustus 1979, hebben de Franse vennootschap Sucrimex SA en de Duitse vennootschap Westzucker GmbH krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag het Hof verzocht om nietigverklaring van de op 3 juli 1979 „tot het FIRS [Fonds d'Intervention et

de Régularisation du marché du Sucre] gerichte beschikking van de Commissie, waarbij de vennootschap Sucrimex betaling wordt geweigerd van de restitutie, berekend op basis van het bij inschrijving vastgestelde bedrag . . .", en, subsidiair, krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag de Commissie te veroordelen tot betaling van FF 921 339,04 ter vergoeding van de door verzoeksters geleden schade.

2 Het beroep vindt zijn oorsprong in het feit dat Westzucker aan Sucrimex de rechten had overgedragen die voortvloeiden uit uitvoercertificaten voor 2 600 ton suiker, afgegeven door de Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), met voorfixatie bij inschrjving van de restitutie bij uitvoer, en geldig tot 31 mei 1979.

3 Omdat de certificaten verloren waren geraakt, heeft de BALM nieuwe certificaten afgegeven, waarna de 2 600 ton suiker waarop zij betrekking hadden, op 30 en 31 mei 1979 onder dekking van deze certificaten werden uitgevoerd.

4 Inmiddels had de Association des Organisations professionnelles du Commerce des Sucres de Commissie per telex van 23 mei 1979 verzocht, met spoed een oplossing te zoeken voor het probleem dat door het verlies van de certificaten was ontstaan, daar het voorschrift van artikel 17, lid 7, van verordening nr. 193/75 van de Commissie van 17 januari 1975 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB L 25 van 1975, blz. 10), haars inziens weinig bevredigend was.

5 Deze bepaling luidt als volgt:

„Bij verlies van een certificaat of uittreksel van een certificaat kunnen de instanties van afgifte bij wijze van uitzondering een op dezelfde wijze als het originele document opgemaakt en geviseerd duplicaat van dit document afgeven dat op ieder exemplaar duidelijk de vermelding ‚Duplicaat' draagt.

Duplicaten kunnen niet ter verwezenlijking van invoer- of uitvoertransacties worden overgelegd."

6 Nog dezelfde dag bevestigde de Commissie per telefoon aan de voorzitter van het Syndicat du Commerce des Sucres te Parijs en vervolgens bij telex van 6 juni 1979 aan de Association de inhoud van de geldende regeling, en

zij voegde hieraan toe dat haar diensten bereid waren de vraag opnieuw tezamen met de deskundigen van de Lid-Staten te onderzoeken, doch dat zij in verband met de controlemoeilijkheden vooralsnog geen bevredigende oplossing zagen.

7 Op 6 en 7 juni 1979 verzocht Sucrimex het FIRS om betaling van de restituties tegen het vooraf vastgestelde tarief. Het vraagstuk van het verlies van certificaten werd vervolgens besproken in een bijeenkomst van het beheercomité Suiker op 13 juni 1979. Bij die gelegenheid verklaarde de vertegenwoordiger van de juridische dienst van de Commissie niet te kunnen instemmen met een oplossing, bestaande in afgifte van een vervangend certificaat ter voltooiing van de exporttransacties, op voorwaarde dat de exporteur een waarborg zou stellen ter hoogte van het bedrag van de restitutie. Hij verzocht niet over te gaan tot betaling van het verschil tussen de restitutie geldende op het tijdstip van de uitvoer, en de restitutie voorzien in de verloren gegane certificaten.

8 Ten vervolge op deze bespreking ontving het FIRS op 3 juli 1979 een door de directeur-generaal Landbouw van de Commissie ondertekende telex, die — na een overzicht van de geldende regeling en van de feiten — eindigde als volgt: „. . . dat er geen geldige reden bestaat tot betaling van de restitutie berekend op basis van het in deze documenten vermelde, bij inschrijving vastgestelde tarief. Daar de uitvoer van de suiker wordt geacht zonder certificaten te zijn geschied, kan de exporteur slechts aanspraak maken op de gewone restitutie geldende op de dag waarop de douaneformaliteiten zijn vervuld . . .".

9 Bij brief van 5 juli 1979 beschikte het FIRS afwijzend op de verzoeken van Sucrimex van 6 en 7 juni, „gelet op het door de diensten van de Commissie [in genoemde telex] ingenomen standpunt". Het FIRS was bijgevolg slechts bereid de restitutie te betalen die gold op de dag waarop de uitvoerformaliteiten waren vervuld, dat wil zeggen een bedrag dat FF 921 339,04 lager was dan wat door Sucrimex was gevraagd.

10 Tot staving van het beroep tot nietigverklaring betogen verzoeksters, dat de Commissie de „identieke" certificaten ten onrechte aanmerkt als „duplicaten", dat zij handelt in strijd met de verordeningen inzake restituties bij uitvoer door afwijzend te beschikken op het verzoek om betaling van de restituties voor uitvoer verricht onder dekking van „identieke" certificaten, dat zij

door niet snel een besluit te nemen inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van de rechtszekerheid en dat zij ten slotte handelt in strijd met het beginsel inzake de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen, daar verzoeksters een gerechtvaardigd vertrouwen hadden in bedoelde certificaten; bovendien zou de litigieuze beschikking terugwerkende kracht hebben.

11 Tot staving van hun schadevordering voeren de verzoeksters aan dat zij een schade hebben geleden die gelijk is aan het bedrag van de niet-betaalde restituties, zulks als gevolg van de vorenomschreven onrechtmatige handelingen en de nalatigheid van de Commissie, die in weerwil van de telex van de Association van 23 mei 1979 eerst op 3 juli 1979 duidelijk haar standpunt heeft bepaald.

12 De Commissie heeft krachtens artikel 91, paragraaf 1, van 's Hofs Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zonder op de zaak ten principale in te gaan, dient te worden beslist over de ontvankelijkheid van de verschillende onderdelen van het door verzoeksters ingestelde beroep.

13 Tot staving van de tegen het beroep tot nietigverklaring opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Commissie aan dat haar telex van 3 juli 1979 slechts een schriftelijke informatie aan het FIRS bevat, waarin enkel wordt gewezen op de in casu geldende regeling en die dus geen rechtsgevolgen teweeg kan brengen. Daarenboven zou deze telex enkel voor verantwoording van de diensten van de Commissie zijn en niet aan de instelling kunnen worden toegeschreven.

14 Daarentegen stellen de verzoeksters dat uit de telex van de Commissie de bedoeling blijkt jegens hen een beschikking in de zin van artikel 189 EEG-Verdrag te geven. Bovendien kan niet in ernst worden betwist dat de verklaringen van een directeur-generaal in de uitoefening van zijn functie de Commissie binden.

15 Teneinde vast te stellen of de telex van de Commissie van 3 juli 1979 een beschikking is waartegen verzoeksters beroep krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag kunnen instellen, moet worden onderzocht of zij rechtsgevolgen teweeg kan brengen.

16 Het staat vast dat de toepassing van de gemeenschapsregelingen inzake restituties bij uitvoer een zaak is van de daartoe aangewezen nationale instanties en dat de Commissie geen enkele bevoegdheid heeft om besluiten omtrent de uitlegging daarvan te nemen; zij kan enkel haar opvatting kenbaar maken, doch deze bindt de nationale instanties niet.

17 Voorts blijkt noch uit de formulering noch uit de inhoud van de gewraakte telex dat deze beoogde enig rechtsgevolg teweeg te brengen.

18 Hieruit volgt dat de Commissie in casu geen handeling heeft verricht die vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring.

19 Het beroep moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover het is gebaseerd op artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

20 Tot staving van de tegen de schadevordering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Commissie aan, dat het in de telex vervatte standpunt niet kan worden aangemerkt als een gedraging die voldoet aan de voorwaarden die artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag stelt voor een beroep op het Hof. Bovendien hadden verzoeksters voor de nationale rechter moeten opkomen tegen de weigering van het nationale organisme om de litigieuze restituties toe te kennen.

21 Verzoeksters zijn daarentegen van mening, dat nu de door de Commissie voorgestelde oplossing rechtgrondslag mist, zij door middel van een schadevordering betaling van het resterende bedrag van de restitutie kunnen verlangen.

22 Met betrekking tot dit subsidiair gedane verzoek, dat betrekking heeft op een bedrag gelijk aan het bedrag der niet-betaalde restituties en dat dus ten nauwste samenhangt met het beroep tot nietigverklaring, kan worden volstaan met een verwijzing naar de hierboven omschreven verhouding tussen de Commissie en het FIRS. Evenals de aan de Commissie verweten gedraging past de telex in het kader van de interne samenwerking tussen de Commissie en de nationale instanties belast met de toepassing van de gemeen-

schapsregeling op dit gebied, welke samenwerking in het algemeen niet kan leiden tot aansprakelijkheid van de Commissie jegens particulieren.

23 In elk geval immers is het niet de gewraakte telex van de Commissie die als een de verzoeksters bezwarende handeling zou kunnen worden aangemerkt, doch enkel het besluit van het FIRS om het in die telex neergelegde standpunt over te nemen.

24 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 een actie voor de nationale rechter, tot wie verzoeksters zich inderdaad reeds hebben gewend.

25 Het beroep moet derhalve eveneens niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het is gebaseerd op de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag.

Kosten

26 Volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Angezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

rechtdoende,

1. **verklaart het beroep niet ontvankelijk,**

2. verwijst verzoeksters in de kosten.

Touffait Pescatore Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1980.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Tweede kamer
A. Touffait

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 6 MAART 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Westzucker, een der verzoeksters in het geding waarin ik heden heb te concluderen, ontving na deelneming aan een openbare inschrijving overeenkomstig verordening nr. 1634/77 van de Commissie „betreffende een permanente inschrijving voor de bepaling van de restituties bij uitvoer van witte suiker" (PB L 181 van 1977, blz. 35), op 14 mei 1979 van de BALM (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung), het Duitse interventiebureau, een aantal vergunningen voor de uitvoer van suiker met voorfixatie van de restitutie, met een geldigheidsduur tot 31 mei 1979. Zij kocht van Sucrimex, de andere verzoekster in het onderhavige geding, 2 600 ton Franse suiker voor levering in mei/juni 1979 en droeg aan Sucrimex — overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 193/75 van de Commissie „houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten" (PB L 25 van 1975, blz. 10) — de uit de haar toegekende certificaten voortvloeiende uitvoerrechten over, opdat Sucrimex bedoelde hoeveelheden suiker voor Westzucker kon exporteren. De uitvoer zou plaatsvinden te Duinkerken op 17 mei 1979. Daar Sucrimex de uittreksels van de certificaten pas op 16 mei 1979 ontving en vreesde dat zij bij verzending per post niet tijdig bij de met de uitvoerformaliteiten belaste douaneagent te Duinkerken zouden aankomen, gaf zij ze aan een expeditiebedrijf mee naar Duinkerken. Op 17 mei 1979 vernam zij dat de documenten niet in Duinkerken waren aangekomen en spoorloos verdwenen waren. Op 22 mei 1979 stelde zij Westzucker daarvan op de hoogte. Westzucker bracht de zaak

1 — Vertaald uit het Duits.