bårne beløb, efter at de for alle tilfældes skyld havde forbeholdt sig retten hertil.

2. Domstolen kan i henhold til Traktatens artikler 178 og 215, set under ét, alene tilkende erstatning for skader, som Fællesskabets institutioner eller deres ansatte har forvoldt under udførelsen af deres hverv, dvs. tilkende erstatning for skader, der kan tilregnes Fællesskabet uden for kontraktsforhold. Er skade derimod forvoldt af nationale organer, vil kun disse kunne drages til ansvar, og kun de nationale domstole kan tilkende erstatning herfor.

Når den for den erhvervsdrivende negative afgørelse er truffet af et nationalt organ som led i gennemførelsen af en EF-ordning, afhænger Domstolens kompetence af, om den adfærd, der hævdes at være ulovlig og dermed erstatningsbegrundende, i virkeligheden hidrører fra en fællesskabsinstitution. Dette er ikke tilfældet, når det nationale organ, foranlediget af en beslutning fra Kommissionen om afslutning af EUGFL-regnskaberne, på eget initiativ og under opfyldelse af sin almindelige pligt efter forordning nr. 729/70 — om finansiering af den fælles landbrugspolitik — beslutter at tilbagesøge det med urette ydede støttebeløb.

RETSMØDERAPPORT
i sagerne 89 og 91/86 *

I — Sagsfremstilling

1. Ifølge artikel 27, stk. 1, i Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) kan der ydes støtte til olieholdige frø, som høstes og forarbejdes inden for Fællesskabet.

Principperne for udbetaling af støtten var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen fastsat i Rådets forordning nr. 2114/71 af 28. september 1971 om støtten til olieholdige frø (EFT 1971 III, s. 737), hvorefter denne er betinget af, at frøene er undergivet kontrol i oliemøllen. Forordningen regulerede også de nærmere betingelser for kontrollen, idet der bl. a. i kontroløjmed skal udstedes en såkaldt attest for fællesskabsstøtte (herefter benævnt »EF-attest«).

Til gennemførelse af denne forordning udstedte Kommissionen forordning nr. 1204/72 af 7. juni 1972 om gennemførelsesbestemmelser til støtteordningen for olieholdige frø (EFT 1972 II, s. 474), hvorefter der skal føres kontrol fra det tidspunkt, de olieholdige frø indgår til oliemøllen, og indtil forarbejdningen. EF-attesten består ifølge sidstnævnte forordnings artikel 5 bl. a. af

* Processprog: Fransk.

»en del benævnt I. D., som attesterer, at den dér identificerede mængde af frø, der er høstet i Fællesskabet, er undergivet... kontrol«.

I Frankrig administreres støtteordningen af Société interprofessionnelle des oléagineux (herefter benævnt »SIDO«).

SIDO har i Frankrig administreret ordningen på den måde, at man i visse tilfælde, hvor frøene allerede var blevet presset forud for det tidspunkt, da ansøgningen om EF-attestens ID-del blev indgivet, antog, at det ville være udtryk for en uforholdsmæssig hård sanktion at nægte udbetaling af støtten på grund af en fejl i sagsgangen. Kommissionen kritiserede imidlertid denne praksis efter en række kontrolundersøgelser, som inspektører ved EUGFL (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond) foretog med henblik på afslutningen af regnskaberne for regnskabsårene 1974 og 1975.

2. I 1980 pressede société Comptoir National Technique Agricole (herefter benævnt »CNTA«) nogle partier frø på sin fabrik i Bordeaux. Et første parti pr. 2 317 tons af disse frø indgik til fabrikken og blev presset i oktober måned, men ansøgningen om EF-attestens ID-del blev først indsendt til SIDO den 31. oktober 1980. I november indgik og blev der presset et andet parti på 3 725 tons til fabrikken, for hvilket ansøgningen om ID-delen blev indsendt den 4. december 1980. Grunden til, at ansøgningerne blev så sent indgivet, skyldtes ifølge CNTA visse organisatoriske forstyrrelser på fabrikken på grund af en brand i januar 1980.

Efter at SIDO's inspektører under en kontrol på stedet havde konstateret, at EF-attestens ID-dele var blevet for sent indgivet, forespurgte de franske myndigheder hos Kommissionen, om ikke støtten til de pressede oliefrø alligevel kunne udbetales, da et afslag ville udgøre en uforholdsmæssig hård sanktion, når frøene rent faktisk havde oprindelse i Fællesskabet og havde været brugt til fremstilling af olie. Inden Kommissionen havde svaret, accepterede SIDO ved skrivelse af 16. april 1981 til CNTA at udbetale den pågældende støtte. Det var dog en betingelse, at CNTA stillede sikkerhed for, at CNTA på SIDO's begæring tilbagebetalte det beløb, som CNTA »i givet fald er skyldig at erlægge, når EUGFL har truffet afgørelse om, hvorvidt det forudbetalte støttebeløb kan afholdes af Garantifonden«. I den forbindelse understregede SIDO udtrykkeligt de betydelige risici, der var forbundet med et eventuelt afslag på at afholde udgifterne over EUGFL. Sikkerheden udgjorde 8 586 278 FF og blev den 24. april 1981 stillet på CNTA's vegne af Société l'Etoile Commerciale (herefter benævnt »Etoile Commerciale«).

3. I den følgende periode fandt der en række drøftelser sted mellem det franske Landbrugsministerium og Kommissionen vedrørende finansieringen af nævnte støttebeløb over EUGFL. Kommissionen fastholdt, at EF-attestens ID-del ifølge EF-ordningen ikke måtte udstedes efter produktets forarbejdning, og at det i sagen udbetalte støttebeløb ikke kunne afholdes over EUGFL. Denne opfattelse kom også til udtryk i de forskellige udgaver af den rapport fra Kommissionen om resultatet af de kontrolundersøgelser, som blev udfærdiget med henblik på afslutningen af EUGFL's Garantisektion for regnskabsårene 1980 og 1981.

På grundlag af rapporten vedtog Kommissionen den 28. august 1985 beslutning 85/456 om afslutning af de af Den Franske

Republik forelagte regnskaber over de udgifter, for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, som blev meddelt Den Franske Republik den 5. september 1985 og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 9. oktober 1981 (EFT L 267, s. 24). Det bestrides ikke under sagen, at det beløb på 9 707 410,88 FF, som svarer til den forudbetalte støtte og sikkerhedsstillelsen for de af CNTA pressede frø, indgår i det samlede udgiftsbeløb, som ikke anerkendes at påhvile EUGFL ifølge beslutningens bilag. Bilaget specificerer ikke alle udgiftsposterne i forhold til de enkelte støtteansøgere eller erhvervsdrivende.

4. Ved skrivelser af 27. og 28. januar 1986 gav SIDO meddelelse om Kommissionens beslutning til de banker, som havde stillet sikkerhed for det til CNTA forudbetalte beløb, og Etoile commerciale, som havde stillet sikkerhed for, at støtten blev tilbagebetalt, og tilsendte dem en kopi af den del af EUGFL's rapport, som vedrørte den omtvistede støtte. Heraf fremgik, at støttebeløbet ikke var blevet anerkendt at påhvile Fonden. Samtidig rejste SIDO over for Etoile commerciale krav om indflydelse af den sikkerhed på 8 586 278 FF, der var stillet for CNTA, som var blevet erklæret konkurs i 1983.

CNTA blev bekendt med Kommissionens afslag ved skrivelser af 4., 21. og 28 februar 1986, hvorved de pågældende banker og Etoile commerciale underrettede CNTA om, at SIDO havde bedt dem indfri den forpligtelse for CNTA, som de tidligere havde påtaget sig, og som nu blev aktuel på grund af Kommissionens beslutning af 28. august 1985.

Ved skrivelse af 21. februar 1986 udbetalte Etoile commerciale SIDO 8 024 558,88 FF til dækning af det beløb, SIDO havde måttet betale som følge af EUGFL-rapporten.

II — Retsforhandlingernes forløb og parternes påstande

1. Ved stævning, registreret på Domstolens Justitskontor den 26. marts 1986, har Etoile commerciale anlagt sag mod Kommissionen med følgende påstande:

— delvis annullation af Kommissionens beslutning 85/456 af 28. august 1985 om afslutning af de af Den Franske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem EUGFL, idet beslutningen udelukker at det støttebeløb, som SIDO betalte CNTA for de 6 041,80 tons solsikkefrø, selskabet pressede i oktober og november 1980, afholdes over EUGFL;

— Kommissionen tilpligtes som følge af beslutningens annullation at betale 8 024 558,88 FF i erstatning;

— subsidiært annulleres Kommissionens forordning nr. 1204/72;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Ved stævning, registreret på Domstolens Justitskontor den 27. marts 1986, har CNTA anlagt sag mod Kommissionen med følgende påstande:

— delvis annullation af Kommissionens beslutning 85/456 af 28. august 1985, idet beslutningen udelukker, at det støttebe-

løb, der blev udbetalt CNTA for 6 041,80 tons solsikkefrø, som selskabet pressede i oktober og november 1980, afholdes over EUGFL;

— Kommissionen tilpligtes at betale 1 000 000 FF i erstatning og renter;

— subsidiært annulleres Kommissionens forordning nr. 1204/72;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Ved kendelse af 4. juni 1986 har Domstolen forenet de to sager.

2. Til støtte for påstandene har Etoile commerciale og CNTA i det væsentlige gjort gældende, at betingelserne for at udbetale støtte i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2114/71 er opfyldt i det foreliggende tilfælde, da det fremgår, at de pågældende solsikkefrø med oprindelse i EF rent faktisk blev forarbejdet med henblik til olie. Kommissionen bør ikke kunne lade udbetalingen af støtten afhænge af, på hvilken dato ansøgning om EF-attestens ID-del blev indgivet, idet denne udelukkende har til formål at gøre det muligt at fastslå støttebeløbets størrelse. Ifølge sagsøgerne bør Kommissionens beslutning derfor annulleres.

Endvidere hævder sagsøgerne, at Kommissionen er forpligtet til at erstatte tabet som følge af, at SIDO på grund af Kommissionens beslutning har krævet støttebeløbet tilbageført.

Subsidiært anfører sagsøgeren, at forordning nr. 1204/72 bør kendes retsstridig, da det er en uforholdsmæssigt tyngende sanktion at fratage de erhvervsdrivende støttebeløbet, blot fordi de har tilsidesat et simpelt formalitetskrav.

3. Ved særskilt dokument, indgivet i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1, har Kommissionen rejst formalitetsindsigelse og påstået:

— sagerne afvist fra realitetsbehandling og

— sagsøgerne tilpligtet at betale sagens omkostninger.

4. Sagsøgerne har afgivet skriftligt indlæg om formalitetsindsigelsen, hvori de har nedlagt følgende påstande:

— formalitetsindsigelsen forkastes, og sagerne tages under realitetspåkendelse;

— afgørelsen om formalitetsindsigelsen henskydes til dommen vedrørende realiteten;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

5. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1, besluttet at henvise sagen til Femte Afdeling med henblik på, at denne træffer afgørelse om formalitetsspørgsmålet. Domstolen har ligeledes besluttet at indlede den mundtlige forhandling om dette spørgsmål uden forudgående bevisførelse.

III — Parternes argumenter om formaliteten

1. *Kommissionen* har for det første gjort gældende, at sagsøgerne *ikke har overholdt søgsmålsfrisen* i EØF-Traktatens artikel 173, stk. 3, og procesreglementets artikel 81, stk. 1. Denne frist udløses femtendedagen efter datoen for offentliggørelsen af den omtvistede beslutning og udløb da her den 24. december 1985.

Endvidere berører den anfægtede beslutning *ikke sagsøgerne umiddelbart* i artikel 173, stk.

2's forstand. For så vidt angår interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, er det nemlig medlemsstaterne, der efter Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) har kompetence til, ved de nationale interventionsorganers mellemkomst, at gennemføre de foranstaltninger, der er foreskrevet i EF-forordningerne. Følgelig kan kun interventionsorganets afgørelse umiddelbart berøre de erhvervsdrivendes interesser (jfr. domme af hhv. 27. marts 1980, sag 133/79 Sucrimex, Sml. s. 1299, og af 10. juni 1982, sag 217/81, Interagra, Sml. s. 2233). Denne afgørelse kan således anfægtes ved de nationale retter, som i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 vil kunne forelægge eventuelle spørgsmål om forordningernes fortolkning eller gyldighed for EF-Domstolen. I den foreliggende sag har SIDO imidlertid handlet på egen foranledning og ansvar. Den i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70 foreskrevne afslutning af EUGFL-regnskaberne vedrører udelukkende mellemværendet mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Der består følgelig ingen automatisk forpligtelse til at tilbagesøge beløb, som en medlemsstat har ydet med urette. En national myndighed kan ikke, medmindre EF-retten yder direkte hjemmel hertil, skabe et direkte retsforhold mellem Kommissionen og private.

Også *erstatningssagen* bør afvises, da Domstolen alene har kompetence til at påkende erstatningssager vedrørende skade, som er forvoldt af Fællesskabets institutioner eller disses ansatte. Skade forvoldt af de nationale organer kan derimod ikke pådrage Fællesskabet noget ansvar (jfr. dom af 12. december 1979 i sag 12/79, Wagner, Sml. s. 3657, og dom af 26. februar 1986 i sag 175/84, Krohn, Sml. s. 753, 763). En betingelse for at anlægge erstatningssag er endvidere, at de nationale retsmidler til at kræve den nationale myndigheds afgørelse ophævet først er udtømt.

Endelig anfører Kommissionen, at hvad angår *annullationssøgsmålet vedrørende forordning nr. 1204/72* var søgsmålsfristernes i Traktatens artikel 173, stk. 3, og procesreglementets artikel 81, stk. 1, klart overskredet.

2. *Sagsøgerne* har for det første anført, at de er *umiddelbart og individuelt berørt* af den anfægtede beslutning. De henviser i den forbindelse til Domstolens dom af 15. juli 1963 (Plaumann, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411) og anfører, at den anfægtede beslutning fra Kommissionen og den rapport, som beslutningen er baseret på — hvilken rapport direkte omhandler det til CNTA udbetalte støttebeløb, således at en eventuel forveksling er udelukket — udgør det retlige grundlag for SIDO's tilbagesøgningskrav såvel over for CNTA som over for den solidariske kautionist, Etoile commerciale. Havde Kommissionen ikke truffet denne beslutning, ville hverken CNTA eller Etoile commerciale have været forpligtet til at betale beløbet. De domme, Kommissionen påberåber sig, er irrelevante, idet der her i sagen foreligger en bindende beslutning fra Kommissionen vedrørende støttebeløbet, som ikke overlader den pågældende medlemsstat nogen skønsmargen, og som forpligter SIDO til at kræve beløbet tilbage fra CNTA og Etoile commerciale (jfr. dom af 14. januar 1981 i sag 819/79, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, og dom af 21. september 1983 i sagerne 205-212/82, Deutsche Milchkontor, Sml. s. 2633). Sagsøgerne har ingen mulighed for at anlægge sag ved de nationale retter. Tvisten vedrører nemlig lovligheden af

Kommissionens beslutning og ikke af de nationale myndigheders gennemførelsesforanstaltninger. Under alle omstændigheder har den nationale ret ingen mulighed for at tilpligte Kommissionen at genudbetale støttebeløbet.

Da sagsøgerne er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, kan *søgsmålsfristen* i forhold til dem først anses for udløst på den dato, hvor de fik kendskab til beslutningens indhold. Heller ikke selv om beslutningen var offentliggjort, havde sagsøgerne imidlertid mulighed for at vide, om støttebeløbet til CNTA var omfattet af beslutningen. Først da SIDO i forhold til sagsøgerne drog den retlige konsekvens af beslutningen blev de klar over, at de var individuelt berørt heraf. Hvorvidt søgsmålsfristen blev overholdt, er i øvrigt uden interesse i denne sag, da sagsøgerne har rejst krav om genudbetaling af det fejlagtigt tilbagesøgte støttebeløb under en erstatningssag, som ikke er undergivet betingelserne i Traktatens artikel 173, stk. 3.

Videre anfører sagsøgerne, at *erstatningssøgsmålet* først og fremmest benyttes som et komplementært retsmiddel for at opnå erstatning for det tab, den anfægtede beslutning har forvoldt. Det er Kommissionen, der træffer endelig afgørelse om støttebeløbet i forbindelse med afslutningen af EUGFL's regnskaber, og den kan ikke overvælte sit ansvar for denne beslutning på de nationale myndigheder, som er forpligtet til at gennemføre den uden at være levnet noget skøn. Erstatningssøgsmålet udgør et selvstændigt retsmiddel, som er uafhængigt af retsmidlerne ved de nationale domstole (jfr. forslag til afgørelse fra generaladvokat G. F. Mancini i sag 281/82, Unifrex, Sml. 1984, s. 1969).

Endelig anfører sagsøgerne, at deres krav om *annullation af forordning nr. 1204/72* gøres gældende som et anbringende om, at forordningen ikke kan finde anvendelse, jfr. Traktatens artikel 184. Adgangen hertil er anerkendt i Domstolens praksis (jfr. dom af 6. marts 1979 i sag 92/78, Simmenthal, Sml. s. 777).

U. Everling
Refererende dommer