rehjælpsforanstaltning i sidste instans skal bæres af Fællesskabet, er det kun det nationale interventionsorgan i den pågældende medlemsstat, hvem gennemførelsen af og kontrollen med den af Kommissionen besluttede fødevarehjælpsforanstaltning påhviler, der i givet fald kan pådrage sig et erstatningsansvar over for den kontraherende virksomhed, som det har overladt foranstaltningens fysiske gennemførelse, i anledning af tab, som virksomheden måtte have lidt i forbindelse med gennemførelsen af fødevarehjælpsforanstaltningen.

I sag 109/83

angående en anmodning, som Tribunale di Milano, første afdeling for civile sager, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

EURICO SRL,

sagsøger i hovedsagen,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER,

sagsøgt i hovedsagen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række fællesskabsbestemmelser om fødevarehjælp med henblik på en nærmere bestemmelse af det forhold, der består mellem Fællesskabet, de nationale interventionsorganer og de erhvervsdrivende i forbindelse med gennemførelsen af en foranstaltning i henhold til Fællesskabets fødevarehjælpeprogram,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De faktiske omstændigheder*

Den 25. marts 1976 udtrykte Rådet for De europæiske Fællesskaber sin hensigt til inden for rammerne af en fællesskabsaktion at yde 3 750 tons ris til republikken Niger i henhold til dets fødevarehjælpeprogram for 1975 og 1976.

Ved beslutning 76/748 af 10. september 1976 rettet til Den italienske Republik (EFT L 259, s. 22) besluttede Kommissionen i henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 696/76 af 25. marts 1976, at Ente Nazionale Risi, et italiensk interventionsorgan, der bl.a. har til opgave at forestå gennemførelsen af og kontrollen med fødevarehjælpsforanstaltninger (herefter benævnt ENR), skulle indkøbe 3 750 tons ris på Fællesskabets marked ved en underhåndsaftale, der skulle omfatte såvel køb som levering af varen på bestemmelsesstedet.

ENR besluttede at indgå den nævnte aftale med aktieselskabet Eurico, herefter benævnt selskabet Eurico.

Aftalen blev gennemført, men leverancen blev med hensyn til varens kvalitet kritiseret af modtagerlandets myndigheder.

Efter først at have stillet betalingen af den faktura, som selskabet havde tilstilet det, i bero foretog ENR en acontobetaling på kun 1 500 000 000 lire, hvorimod fakturaens samlede beløb udgjorde 1 770 000 000 lire.

2. *Sagens behandling ved de italienske domstole*

a) Den 23. december 1977 indstævnede selskabet Eurico ENR for Tribunale di Milano for at få dette organ dømt til at betale et beløb på 270 000 000 lire, opskrevet og med renter.

Ved dom af 19. juni 1980 afviste Tribunale di Milano denne sag med den begrundelse, at kravet ikke kunne gøres gældende over for ENR, da dette organ havde handlet som fuldmægtig for Kommissionen, idet dette navnlig måtte følge af, at Kommissionen stedse havde grebet ind i aftalens opfyldelse ved at rette påbud og pålæg til ENR om at gøre eller undlade at gøre dette eller hint.

Tribunale di Milano afviste sagen, for så vidt den var anlagt mod ENR, idet retten fandt, at selskabet Eurico »burde have gjort kravet gældende direkte imod EF-Kommissionen«.

Selskabet Eurico ankede denne dom til Corte d'Appello di Milano, men havde i mellemtiden indstævnet Kommissionen for Tribunale di Milano.

b) Ved denne sag for Tribunale di Milano stod selskabet Eurico således over for Kommissionen.

Ved stævning forkyndt den 1. november 1981 indstævnede selskabet Eurico Kommissionen for Tribunale di Milano for at få den dømt til at betale et beløb på 283 000 000 lire, opskrevet og med renter.

Under denne sag rejste Kommissionen straks en formalitetsindsigelse, idet man anførte, at i modsætning til, hvad der var blevet lagt til grund i Tribunale di Milano's dom af 19. juni 1980, kunne kravet ikke gøres gældende over for Kommissionen, hvorfor den var anlagt mod den forkerte. Kommissionen rejste ligeledes realitetsindsigelse.

Selskabet Eurico gjorde derimod gældende, at ENR i det foreliggende tilfælde som fuldmægtig for Kommissionen havde handlet på dennes vegne, og at de forhandlinger, som dette interventionsorgan førte, direkte måtte kunne tilskrives Kommissionen.

Tribunale di Milano fandt, at den i henhold til EØF-traktatens artikler 215, stk. 1, og 183 var kompetent til at behandle sagen, når hensås dels til, at sagen drejede sig om Fællesskabets ansvar i kontraktsforhold, dels til, at den omtvistede aftale i kraft af den italienske borgerlige retsplejelovs artikel 4 måtte antages at kunne gøres gældende i Italien.

Selvom Tribunale di Milano fandt, at det tilkom den at afgøre spørgsmålet, om ENR i forbindelse med indgåelsen af aftalen vedrørende køb og salg af ris bestemt til republikken Niger måtte antages som fuldmægtig for Kommissionen at have handlet på dennes vegne, udtrykte den dog tvivl med hensyn til, hvorledes dette spørgsmål skulle besvares.

3. Det præjudicielle spørgsmål

Tribunale di Milano ønskede ikke at anvende den formulering af det præjudicielle spørgsmål, som Kommissionen havde foreslået, og som i det væsentlige var følgende:

Skal de fællesskabsretlige regler om fødevarehjælp fortolkes således, at et krav i anledning af en tvist med leverandøren ved de nationale retter kun kan gøres gældende over for medlemsstaterne og de af dem udpegede organer, og ikke over for Kommissionen eller nogen anden fællesskabsinstitution?

Ved kendelse af 24. marts 1983, registreret pa Domstolens justitskontor den 14. juni 1983, anmodede Tribunale di Milano, første afdeling for civile sager, derimod Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer Kommissionens beslutning (EØF) af 10. september 1976, jfr. EFT af 23. september 1976, og de retsakter, som direkte og/eller forudsætningsvist er dens grundlag, at det italienske interventionsorgan. Ente Nazionale Risi, herved har fået fuldmagt til i EF's navn at indgå en underhåndsaftale om indkøb af 3 750 tons afskallet langkornet ris til republikken Niger?«

I medfør af artikel 20 i statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol er der indgivet skriftlige indlæg af aktieselskabet Eurico, ved advokat Giordano Rao Torres, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Gianluigi Campogrande som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Giovanni Maria Ubertazzi og Fausto Capelli, Milano, og med valgt adresse

i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg.

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 Kommissionen om inden den mundtlige forhandling at besvare følgende spørgsmål:

a) Det retlige grundlag for fødevarehjælpspolitikken

1. Kommissionen anmodes om at fremlægge en samlet oversigt over de forordninger vedrørende fødevarehjælpspolitikken, der er trådt i kraft fra tidspunktet for indgåelsen af hvedeaftalen og fødevarehjælpskonventionen af 1981 og indtil nu.

2. Mener Kommissionen, at fødevarehjælpspolitikken nu:

— blot udgør et led i den fælles landbrugspolitik;

— snarere er knyttet til den fælles handelspolitik;

— er en ny fælles politik, der er tæt knyttet til Fællesskabets samarbejdspolitik med udviklingslandene.

3. Ville svaret på det foregående spørgsmål have været et andet, såfremt det skulle bygge på det retsgrundlag, der forelå den 10. september 1976, det tidspunkt, hvor den beslutning, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, blev truffet? I bekræftende fald bedes der nærmere redegjort for, hvilke forhold, der siden da har gjort, at der er sket en udvikling.

b) Den måde, fødevarehjælpspolitikken forvaltes på

4. *For så vidt angår bistanden i form af korn,* hvorledes blev der forholdt med hensyn til erhvervelse af disse varer på tidspunktet for de omtvistede sagsforhold i tilfælde, hvor der var tale om hastebistand, eller hvor disse varer ikke var til rådighed på Fællesskabets marked.

— indgik Kommissionen i denne forbindelse aftale direkte, og indeholdt disse aftaler i bekræftende fald værnetingsbestemmelser?

— henvendte Kommissionen sig til de nationale interventionsorganer?

— benyttede Kommissionen almindeligvis eller lejlighedsvis fuldmægtige, der handlede for dens regning?

Kommissionen anmodes om i bekræftende fald at fremlægge flere eksempler på beslutninger, der kan belyse dette spørgsmål.

5. Såfremt fødevarehjælpspolitikken måtte blive forvaltet forskelligt alt efter hvilke varer, det drejer sig om (korn, mælkeprodukter, sukker, vegetabilske olier og andre varer), hvad er grundlaget og begrundelsen for en sådan forskel?

c) Fremgangsmåden ved indgåelsen og gennemførelsen af den aftale, som tvisten i hovedsagen drejer sig om

6. Kommissionen anmodes om at fremlægge hele den korrespondance og alle de telex'er, den har sendt, dels til Den italienske Republik, dels til Ente Nazionale Risi, under samtlige faser i forbindelse med aftalens indgåelse, gennemførelse og afregning.

7. Kan Kommissionen tilslutte sig den fremstilling af de faktiske omstændigheder, der er indeholdt i Ente Nazionale Risi's skrivelse af 12. may 1977 til selskabet Eurico? (bilag 101 til Eurico's indlæg).

8. Kommissionen anmodes om at redegøre for enkelthederne i forbindelse med fødevarehjælpsforanstaltningens finansiering, og i det omfang, fællesskabsmidler var afsat til denne operation, herunder at angive, om disse midler var bestemt til Den italienske Republik eller til Ente Nazionale Risi.

— Domstolen har også anmodet Den italienske Republiks regering om at fremlægge den italienske lovgivning vedrørende vedtægten for Ente Nazionale Risi og selskabet Eurico om at fremlægge den aftale om levering af ris, som blev indgået mellem selskabet og Ente Nazionale Risi efter Kommissionens beslutning 76/748 af 10. september 1976.

II — De Fællesskabsretlige regler vedrørende fødevarehjælp som fremstillet af Kommissionen

Grundlaget for den tvist, som den forelæggende ret skal afgøre, er gennemførelsen af en aftale indgået inden for rammerne af Fællesskabets fødevarehjælpeprogram.

Det retlige grundlag for dette program er dels Rådets forordning nr. 2681/74 af 21. oktober 1974 om fællesskabsfinansiering af udgifter i forbindelse med levering af landbrugsvarer som fødevarehjælp (EFT L 288, s. 1), dels Rådets forordning nr. 2750/75 af 29. oktober 1975 om fastsættelse af kriterier for tilvejebringelse af korn til fødevarehjælp (EFT L 281, s. 89).

— Hvad angår forordning nr. 2681/74, fastsættes i dennes artikel 3 for det første de regler og vilkår, der gælder i forbindelse med de betalinger, som medlemsstaterne foretager gennem de af dem udpegede organer i forbindelse med gennemførelsen af Fællesskabets fødevarehjælpsforanstaltninger i form af leverancer af landbrugsprodukter. Herudover er det i bestemmelsen fastsat, hvorledes Kommissionen skal forholde sig med hensyn til ydelse af passende forskud til medlemsstaterne med henblik på at dække disses udgifter ved denne hjælp, og i forbindelse med den regnskabsmæssige revision, der på grundlag af bestemmelserne i forordning nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik skal foretages i forbindelse med disse foranstaltninger.

Gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning er fastsat ved Kommissionens forordning nr. 249/77 af 2. februar 1977 (EFT L 34, s. 21).

— For så vidt angår forordning nr. 2750/75, bemærkes det, at

- i anden betragtning i forordningens præambel anføres det, at »det bør undgås, at kornmarkedet forstyrres ved inddragelse af korn til fødevarehjælp«;

- i forordningens artikel 3 angives det, hvilke hensyn interventionsorganerne skal lægge til grund i forbindelse med opkøb af korn til fødevarehjælp;

- ifølge forordningens artikel 4 skal interventionsorganerne foretage opkøb af korn til fødevarehjælp ved licitation.

  Ved artikel 1 i Rådets forordning nr. 696/76 af 25. marts 1976 (EFT L 83, s. 8) opstilles der dog en undtagelse til denne regel, idet der indføres en mulighed for i visse særlige tilfælde at benytte en anden fremgangsmåde end licitation i forbindelse med forsyning med og levering af varer, der skal anvendes til fødevarehjælp.

I Kommissionens beslutning af 10. september 1976 vedrørende hastelevering af ris som fødevarehjælp til republikken Niger blev der givet bemyndigelse til at benytte denne undtagelsesregel.

- Endelig bestemmes det i forordningens artikel 7, stk. 4, at »så snart der er taget beslutning om en nødforanstaltning fra Fællesskabets side, træffer Kommissionen afgørelse om den eller de medlemsstater, der skal foretage udførelsen, fastsætter datoen og træffer afgørelse om det sted, hvor varen skal stilles til rådighed i Fællesskabet eller i modtagerlandet, samt om alle nødvendige elementer for gennemførelse af denne foranstaltning«.

  Det er på denne baggrund, at det i artikel 6 i den førnævnte kommissionsbeslutning af 10. september 1976 hedder, at »denne beslutning er rettet til republikken Italien«, og at det i beslutningens artikler 1 til 5 fastsættes, hvorledes der nærmere skal forholdes i forbindelse med gennemførelsen af denne fødevarehjælpsforanstaltning.

III — Skriftlige indlæg for domstolen

A — Indlæg fra det sagsøgende selskab i hovedsagen

1. Selskabet gør for det første gældende, at det er åbenbart, at Kommissionen har givet ENR fuldmagt.

a) At der foreligger en sådan fuldmagt, fremgår klart af det processkrift, som ENR fremlagde den 21. februar 1978 i forbindelse med den første sag for Tribunale di Milano, hvor ENR stod som modpart til selskabet Eurico.

I dette processkrift anførte ENR navnlig, at man ikke var den egentlige aftalepart i forhold til selskabet Eurico, men kun handlede som fuldmægtig for Kommissionen, idet man havde indskrænket sig til nøje at gennemføre Kommissionens instrukser og afgørelser, herunder med hensyn til økonomiske spørgsmål, da det var Kommissionen, der med hensyn til betalingerne stillede de nødvendige midler til rådighed.

Det var på denne baggrund, at ENR selv gjorde gældende, at sagen var anlagt mod den forkerte, og at det sagsøgende selskab burde have indstævnet Kommissionen.

b) At der forelå et fuldmagtsforhold, fremgik af selve ordlyden af Kommissionens beslutning af 10. september 1976.

c) Dette forhold bekræftes endvidere af den adfærd, Kommissionen udviste i forbindelse med aftalens gennemførelse.

Det sagsøgende selskab i hovedsagen gør gældende, at Kommissionens hensigt var selv at tage stilling til, hvad der skulle foretages i forbindelse med aftalens gennemførelse, og således at fratage det italienske interventionsorgan enhver initiativret og ethvert ansvar:

- ved at gribe direkte ind med meget bestemte påbud såvel i forhold til de nigerske myndigheder som over for selskabet Eurico;

- ved at udsende sin egen kontrolmission til det sted i Niger, hvor risen blev udlosset, uden at interventionsorganet på nogen måde deltog;

- ved at beslutte at stille enhver betaling til selskabet Eurico i bero, selv om ENR havde fremsat forskellige anmodninger om, at der skete betaling;

- ved senere at give bemyndigelse til, at der a conto skete betaling til selskabet Eurico af en del af det aftalte beløb;

— ved uden yderligere begrundelse til slut at forbyde ENR at foretage betaling af restbeløbet;

— ved at afvise den anmodning, som selskabet Eurico med henblik herpå fremstatte, idet man i denne forbindelse anførte, at Kommissionen senere ville meddele ENR, hvad man ville foretage sig i anledning af en sådan anmodning.

Det sagsøgende selskab i hovedsagen slutter på grundlag heraf, at Kommissionen i den grad greb ind på alle tidspunkter i sagen, at det må have været dens hensigt selv at træffe afgørelse om, hvad der skulle ske i forbindelse med gennemførelsen af aftalen, som ENR indgik for dens regning.

Ifølge selskabet Eurico følger det heraf, at ENR »fremtræder som en nødvendig modpart, i hvert fald i betragtning af den stilling, som organet indtager som mellemmand mellem Kommissionen og selskabet Eurico«, hvorfor den forelæggende ret med urette har antaget, at den kunne lade afgørelsen af tvisten afhænge af det svar, der blev givet på det præjudicielle spørgsmål.

Svaret på dette spørgsmål vil ikke kunne få nogen indflydelse på forløbet af hovedsagen, og det stillede spørgsmål henhører ikke under Domstolens kompetence, »idet dets besvarelse forudsætter en fastlæggelse og vurdering af de faktiske omstændigheder, hvilket efter selskabet Eurico's opfattelse påhviler den italienske ret, der skal tage stilling til sagens realitet«.

d) En gennemgang af Kommissionens beslutning 76/748/EØF af 10. september 1976 bekræfter rigtigheden af denne opfattelse.

— Ifølge selskabet Eurico er det med rette, at Tribunale di Milano har lagt til grund, at gennemførelsen af en foranstaltning henhørende under Fællesskabets fødevarehjælpeprogram udgør en opfyldelse af en forpligtelse, der udelukkende påhviler Det europæiske økonomiske Fællesskab og sker for dets regning, og at samarbejdet med de nationale interventionsorganer udføres til direkte fordel for EF.

— Der foreligger ingen fællesskabsretlige regler til hinder for, at Kommissionen lader sig repræsentere ved det interventionsorgan, som den udpeger med henblik på indgåelse af de enkelte aftaler, eller i hvert fald ikke nogen regler, der forhindrer Kommissionen i at give en egentlig fuldmagt til et sådant organ.

— Hertil kommer, at der ikke i forbindelse med fødevarehjælp, i hvert fald for så vidt angår hastende foranstaltninger, foreligger nogen eksklusiv kompetence for medlemsstaterne.

I henhold til traktatens artikel 215 kan Kommissionen som ansvarlig part pådrage sig ansvar i kontraktsforhold efter den lovgivning, der finder anvendelse på de omtvistede aftaler, og der er derfor intet grundlag for at antage, at Kommissionen ikke i forbindelse med dens tvist med selskabet Eurico kan optræde som part i en retssag, idet dens hensigt må have været at give ENR en egentlig fuldmagt til at indgå den omvistede aftale, hvortil kommer, at den besluttede at handle som aftalepart i forbindelse med aftalens forvaltning og gennemførelsen.

— Hvad endelig angår den omstændighed, at den førnævnte kommissionsbeslutning i henhold til sin artikel 6 er rettet til Den italienske Republik, anfører selskabet Eurico, at denne bestemmelse kun er indsat, ikke for at gøre andre ansvarlige i forbindelse med den aftale, der skulle indgås med en tredjemand, men for at angive ad hvilke kanaler, betalingen i forbindelse med aftalen ville ske.

Når henses til de førnævnte forordninger nr. 2681/74 og 249/77, kan artikel 6 i

beslutningen af 10. september 1976 kun antages at have til formål at overlade det til Den italienske Republik at sikre den praktiske side af sagen i forbindelse med finansieringen af opkøbet, mens alene Kommissionen skulle varetage samtlige spørgsmål vedrørende organiseringen af og kontrollen i forbindelse med den påtænkte foranstaltning.

2. For det andet er det sagsøgende selskab af den opfattelse, at der ikke kan være nogen tvivl om, at den italienske lovgivning vedrørende fuldmagtsforhold finder anvendelse.

a) Det anfører, at den praksis fra Domstolen, som Kommissionen har henvist til, navnlig dommen af 10. juni 1982 (Interagra mod Kommissionen, 217/81, Sml. s. 2248), ikke er relevant, idet Domstolen i den pågældende sag ikke skulle tage stilling til et spørgsmål, der vedrørte en kontrakt indgået af nogen, der optrådte som mandatar for Kommissionen, hvad enten vedkommende kunne optræde som egentlig fuldmægtig eller ej.

Herudover vedrører det retlige spørgsmål, som nærværende sag rejser — i modsætning til, hvad der var tilfældet i forbindelse med de andre domme, Kommissionen har henvist til — virkningen af en aftale, som Kommissionen har truffet beslutning om inden for et område, der henhører under dens kompetence, og ikke under de nationale organers enekompetence.

På denne baggrund mener selskabet Eurico, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til det retlige spørgsmål, som nærværende tvist rejser.

b) Selskabet Eurico anfører, at det er åbenbart, at italiensk rets principper finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og at det på denne baggrund er uden betydning, om ENR på tidspunktet for aftalens indgåelse var bemyndiget til at handle på Kommissionens vegne.

Det er åbenbart, at Kommissionen direkte har varetaget spørgsmålet om forvaltningen og gennemførelsen af den aftale, som dens mandatar havde indgået, hvorfor den må have været af den opfattelse, at den på enhver måde kunne optræde som aftalepart i forbindelse med kontrollen med, om de forpligtelser, som interventionsorganet og selskabet Eurico gensidigt havde påtaget sig over for hinanden, blev opfyldt.

Selv om man derfor antog, at ENR ganske vist var udstyret med et mandat, men ikke havde nogen egentlig fuldmagt fra Kommissionen, følger det i hvert fald af italiensk rets regler om efterfølgende godkendelse, at aftalen må betragtes som endelig, når henses til Kommissionens adfærd, hvorved den må antages at have vist, at den godkendte aftalen.

Af alle disse grunde foreslår selskabet Eurico, at der svares således på den forelæggende rets spørgsmål:

»Præjudicielt:

1. Domstolen kan ikke udtale sig om det spørgsmål, den har fået forelagt af Tribunale di Milano, idet noget sådant forudsætter en fastlæggelse og vurdering af de faktiske omstændigheder, hvilket påhviler den italienske ret, der skal tage stilling til sagens realitet.

Som svar på spørgsmålet:

2. Under alle omstændigheder indeholder beslutningen af 17. september 1976 truffet af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber en fuldmagt fra Det europæiske økonomiske Fællesskab til Ente Nazionale Risi til at indgå en underhåndsaftale om køb af 3 750 tons afskallet langkornet ris til republikken Niger.

Subsidiært:

3. Med henblik på spørgsmålet om, hvorvidt EF-Kommissionen i det foreliggende tilfælde kan optræde som part i en retssag og må bære det hermed forbundne kontraktretlige ansvar, er det ikke afgørende, hvorvidt det mandat, som Ente Nazionale Risi har fået af EF-Kommissionen, er en egentlig fuldmagt til at handle i EF-Kommissionens navn.«

B — Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen anfører indledningsvis, at det for det første ville have været at foretrække, om den forelæggende ret havde affattet det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, på den måde, Kommissionen havde foreslået, og at det for det andet formentlig er den omtvistede fødevarehjælpsforanstaltnings usædvanlige karakter, idet den er blevet gennemført ved en hasteprocedure — hvilket er årsagen til, at det italienske interventionsorgan formelt optræder ved navns nævelse — der er årsagen til den forelæggende rets fejlagtige opfattelse, hvorefter der foreligger en egentlig fuldmagtsaftale mellem Kommissionen og ENR:

Efter Kommissionens opfattelse fører en gennemgang af de grundlæggende principper for de fællesskabsretlige regler vedrørende landbrugsspørgsmål (1) og en undersøgelse af ansvarsfordelingen efter den gældende fællesskabsret på landbrugsområdet (2) til den slutning, at løsningen på det foreliggende problem må afgøres i overensstemmelse med de gældende principper i fællesskabsretten, hvorefter kun det ansvar, der påhviler den italienske stat, og på dens vegne dens interventionsorgan, ENR, kan gøres gældende ved italienske domstole (3).

1. De grundlæggende principper for de fællesskabsretlige regler vedrørende landbrugsspørgsmål

— De fællesskabsretlige regler på dette område hviler på to grundlæggende principper, nemlig at formålet med dem er at skabe et enhedsmarked inden for Fællesskabet på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning, og at der med henblik på markedsordningernes funktion er tillagt Fællesskabets institutioner en eksklusiv regelfastsættende kompetence.

Denne regelfastsættende kompetence, der som nævnt er eksklusiv, udelukker enhver konkurrerende kompetence hos medlemsstaterne, idet det fremgår af traktatens artikel 43, stk. 3, at Fællesskabets markedsordninger afløser de nationale markedsordninger.

— At denne regelfastsættende kompetence er eksklusiv, fremgår også af Domstolens praksis (dom af 18. 6. 1970, Krohn, 74/69, Sml. s. 69; dom af 18. 2. 1970, Bollmann, 40/69 Sml. s. 7; dom af 30. 1. 1974, Hannoversche Zucker, 159/73, Sml. s. 121). Domstolen har dog fastslået, at medlemsstaterne forbliver kompetente til gennem deres myndigheder og navnlig deres interventionsorganer inden for de forskellige sektorer inden for landbruget at gennemføre de fællesskabsretlige regler.

Af denne kompetencefordeling følger en tilsvarende ansvarsfordeling mellem institutionerne og medlemsstaterne.

2. Ansvarsfordelingen efter gældende fællesskabsret

a) Det europæiske Fællesskabs ansvar

Fællesskabets ansvar i forbindelse med dets udøvelse af sin regelfastsættende kompetence kan påberåbes inden for de grænser, der er angivet i dommen af 25.

maj 1970 (HNL mod Rådet og Kommissionen, 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, Sml. s. 1209). Når det drejer sig om gennemførelsesforanstaltninger, kan Fællesskabets ansvar kun påberåbes i de sjældne tilfælde, hvor fællesskabsbestemmelser tillægger institutionerne en særlig kompetence, og hovedreglen er og forbliver, at Fællesskabets ansvar ikke kan påberåbes i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse af de fællesskabsretlige regler.

b) Medlemsstaternes (og deres interventionsorganers) ansvar

Da det er medlemsstaterne, der er kompetente med hensyn til anvendelsen på deres områder af de fællesskabsretlige regler vedrørende landbrugsspørgsmål, påhviler ansvaret for interventionsorganernes anvendelse af disse fællesskabsretlige regler også medlemsstaterne i og med, at det er dem, der udpeger interventionsorganerne, og fastsætter, hvorledes disse skal anvende de fællesskabsretlige regler vedrørende landbrugsspørgsmål.

At der påhviler medlemsstaterne et sådant ansvar, fremgår i øvrigt af Domstolens praksis (dom af 22. 1. 1976, Russo/AIMA, 60/75, Sml. s. 45; dom af 13. 2. 1979, Granaria, 100/78, Sml. s. 623). Kommissionen er af den opfattelse, at den af Domstolen valgte løsning i forbindelse med ansvar uden for kontrakt, så meget mere må gælde med hensyn til ansvar i kontraktsforhold.

c) Den italienske stats og ENR's ansvar i den foreliggende sag

Kommissionen anfører, at der foreligger et aftaleforhold mellem selskabet Eurico og den italienske stat (gennem ENR), og at det er sidstnævntes ansvar, der bør kunne gøres gældende i forbindelse med en overtrædelse af sådanne fællesskabsretlige eller nationale regler, der måtte finde anvendelse i denne sag.

Efter Kommissionens opfattelse fremgår det af en undersøgelse af den generelle teori om fuldmagter, af fællesskabsretten og af italiensk ret, at Tribunale di Milano er kommet til en helt forkert slutning, når den i sin dom af 19. juni 1980 har lagt til grund, at ENR handlede som egentlig fuldmægtig for Kommissionen.

* Den generelle teori om fuldmagter

Ifølge Kommissionen dækker fuldmagtsbegrebet oprindelig over en form for samarbejde mellem to privatretlige retssubjekter, fuldmagtsgiveren og fuldmægtigen, der udøves på grundlag af en frivillig aftale. Fuldmægtigen træder i stedet for fuldmagtsgiveren med henblik på at indgå retshandler og udføre hverv, som denne selv er forhindret i at indgå eller at udføre.

I dag eksisterer fuldmagtsbegrebet også i offentlig ret, nemlig når en offentlig myndighed overlader det til en anden at udstede retsakter, herunder at indgå aftaler og udføre hverv, der henhører under den førstnævnte myndigheds kompetence.

Et af kendetegnene ved et fuldmagtsforhold er derfor, at fuldmagtsgiveren altid har mulighed for selv at udføre de hverv, som han har overladt det til fuldmægtigen at udføre.

Dette er ikke tilfældet her, idet Kommissionen ikke har de beføjelser, som ENR i kraft af den kompetence, som organet har fået tillagt af den italienske Republik, har udøvet i forbindelse med gennemførelsen af den førnævnte beslutning 76/748.

Hertil kommer, at fuldmagtsforholdet såvel i privatret som i offentlig ret forudsætter, at der foreligger et direkte forhold mellem fuldmagtsgiveren og fuldmægtigen med henblik på at føre en

bestemt form for samarbejde ud i livet. I det foreliggende tilfælde savnes dette forhold fuldstændigt med hensyn til de forbindelser, der består mellem Kommissionen og ENR.

At der ikke kan antages at foreligge et sådant direkte forhold, bekræftes af en gennemgang af fællesskabsretten og af italiensk ret.

* Fællesskabsretten

Kommissionen har fremhævet, at beslutning 76/748 ifølge sin artikel 6 udtrykkeligt er rettet til Den italienske Republik. Dette forhold er så meget mere betydningsfuldt, som beslutninger pr. definition kan rettes ikke alene til medlemsstater, men også til et hvilket som helst andet retssubjekt, selv et privatretligt.

Kommissionen havde derfor ved en beslutning kunnet træde i direkte forbindelse med Ente Nazionale Risi snarere end med den italienske stat. Dens hensigt var imidlertid kun at skabe en forpligtelse for Italien, og under disse omstændigheder kan det ikke antages, at der ved en sådan beslutning er opstået noget direkte forhold mellem Kommissionen og interventionsorganet.

Kommissionen har anført, at selv om det formelt måtte være angivet i beslutning 76/748, at forpligtelserne påhviler Ente Nazionale Rise, skyldes dette udelukkende, at dette var teknisk nødvendigt.

At der ikke består noget direkte forhold, og så meget mindre noget fuldmagtsgiver/fuldmægtig-forhold, fremgår også klart af, at Kommissionen ikke over for ENR kunne håndhæve de gældende bestemmelser på området.

Det fremgår af Domstolens dom af 27. marts 1980 (Sucrimex SA, 133/79, Sml. s. 1299) og af den tidligere nævnte dom af 10. juni 1982 (Compagnie Interagra, 217/81), at forholdet må bedømmes således.

* Italiensk ret

Kommissionen fremhæver i første række, at ifølge de retsakter, hvorved Ente Nazionale Risi har fået status som interventionsorgan (ministeriel anordning af 22. oktober 1964 og ministeriel anordning af 27. oktober 1967), skal ENR virke som interventionsorgan for statens regning i dennes interesse og under dens kontrol med henblik på gennemførelsen af forpligtelserne i Rådets forordning nr. 359/67 af 25. juli 1967. ENR kan derfor ikke udføre andre hverv end hvervet som fuldmægtig for det italienske landbrugsministerium, og ikke som fuldmægtig for Kommissionen. Kommissionen kan ikke optræde som fuldmagtsgiver, da den ikke selv på italiensk område kan udføre de hverv, som Ente Nazionale Risi udfører på den italienske regerings vegne.

Kommissionen anfører for det andet, at den ikke kan betragtes som fuldmagtsgiver over for ENR, idet en fuldmagtsgiver efter italiensk ret skal være beføjet til at give fuldmægtigen nøjagtige påbud, som denne meget nøje skal følge (artikel 1711, sidste led, i Codice civile).

Dette er ikke tilfældet her.

For det tredje, ifølge artikel 1723 i den italienske Codice civile, hvorefter fuldmagtsgiveren almindeligvis kan tilbagekalde fuldmagten, er en sådan tilbagekaldelse ikke mulig her, da Kommissionen ikke ville kunne tilbagekalde det hverv, som ENR har fået overdraget af den italienske stat.

For det fjerde, og i modsætning til, hvad der gælder ifølge artikel 1726 i den italienske Codice civile, hvorefter fuldmægtigen kan give afkald på fuldmagten, ville et sådant afkald ikke give nogen mening her i og med, at et afkald fra ENR til Kommissionen ville være uden virkning,

idet ENR kun er forpligtet over for Den italienske Republik.

For det femte bemærkes, at mens fuldmagtsgiveren ifølge artikel 1719 i den italienske Codice civile er forpligtet til at udstyre fuldmægtigen med de nødvendige midler til at udøve fuldmagten, stiller Kommissionen i henhold til artikel 3, stk. 2, i den førnævnte forordning nr. 2681/74, de nødvendige midler til at finansiere fødevarehjælpen direkte til rådighed for de pågældende medlemsstater, og det påhviler disse i overensstemmelse med de nationale regler at påse, at de nødvendige midler stilles til rådighed for deres interventionsorganer.

Kommissionen udleder af alle disse omstændigheder, at det bestående forhold mellem den og Ente Nazionale Risi ikke kan betragtes som et fuldmagtsforhold, men er et forhold, der er et led i og udspringer af den eksisterende kompetencefordeling mellem Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne.

På samme måde indeholder forordningerne om den fælles markedsordning ikke alene regler om rettigheder og forpligtelser for staterne og deres borgere, men også organisatoriske regler, der beskriver de deri omhandlede organers beføjelser.

3. Løsningen af den foreliggende sag i overensstemmelse med de gældende fællesskabsretlige principper

a) Påberåbelse af statens ansvar efter national ret

Kommissionen er af den opfattelse, at det i den foreliggende sag kun er den italienske stats ansvar og det ansvar, som dens interventionsorgan har på dens vegne, der kan gøres gældende efter italiensk lovgivning og ved de italienske domstole.

Såfremt der måtte foreligge tvivl om fortolkningen af de fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse i sagen, kan disse i overensstemmelse med proceduren i traktatens artikel 177 fortolkes præjudicielt af Domstolen.

Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om der måtte foreligge noget ansvar, og dette bør ske ved en proces, hvor parterne på den ene side er de pågældende privatretlige retssubjekter (selskabet Eurico) og på den anden side den pågældende medlemsstat og dens nationale organ (Den italienske Republik og ENR), idet sidstnævnte optræder på grundlag af en udtrykkelig kompetencedelegation.

Dette fremgår indirekte af Domstolens praksis og navnlig af dommene af 4. april 1974 (den belgiske stat og storhertugdømmet Luxembourg mod Mertens m.fl., 178, 179 og 180/73, Sml. s. 383), af 13. juni 1972 (Grands Moulins mod Kommissionen, 9 og 11/71, Sml. s. 101) af 5. maj 1977 (Pretore di Cento mod Ukendt, 110/76, Sml. s. 851) og af 27. marts 1980 (Sucrimex mod Kommissionen, 133/79, jfr. ovenfor).

Ved at slutte analogt fra disse forskellige sager, som Domstolen har taget stilling til, mener Kommissionen, at det i det foreliggende tilfælde kun er ENR i sin egenskab af interventionsorgan udpeget af den italienske stat, som kravet kan gøres gældende over for, og som derfor er den, en sag må anlægges imod.

b) Forholdet mellem medlemsstaten (ENR) og Det europæiske Fællesskab (Kommissionen)

Kommissionen bemærker, at selv om en medlemsstats ansvar gøres gældende imod den ved dens egne domstole, er det ikke givet, at den må bære følgerne heraf.

Medlemsstaten kan over for Fællesskabet påberåbe sig sit manglende ansvar i

forbindelse med afslutningen af regnskaberne i forhold til Fællesskabet, dvs. når der inden for rammerne af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til den gældende fællesskabsret på landbrugsområdet sker den årlige afstemning af aktiver og passiver mellem medlemsstaterne og Fællesskabet.

Det er på denne måde, eventuelle uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne og Fællesskabet ifølge fællesskabsretten skal søges løst, før det kommer til en retssag.

I tilfælde af manglende enighed kan det ved en sag for Domstolen afgøres, hvem der må bære følgerne af, at fællesskabsrettens regler på landbrugsområdet ikke er blevet fulgt.

Der foreligger en omfattende praksis fra Domstolen, jfr. navnlig dommen af 14. januar 1981 (Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, 819/79, Sml. s. 21), hvori det fastslås, at Fællesskabet (her EUGFL) kun kan hæfte for de udgifter, medlemsstaterne ifølge de fællesskabsretlige regler har afholdt i forbindelse med forvaltningen af markedsordningerne for landbrugsprodukter, når de i denne forbindelse trufne foranstaltninger har været i overensstemmelse med de fællesskabsbestemmelser, der regulerer disse spørgsmål.

Sammenfattende anfører Kommissionen, at selskabet Eurico's sagsanlæg hviler på en misforstået opfattelse af spørgsmålet om hvem, der har kompetence i forbindelse med gennemførelsen af en fødevarehjælpsforanstaltning, og hvem, et eventuelt ansvar kan gøres gældende over for ved domstolene. Sagen ved Tribunale di Milano drejer sig nemlig om Fællesskabets økonomiske ansvar, hvilket er et spørgsmål, som kun Domstolen kan tage stilling til, efter gennemførelsen af den særlige procedure herom, nemlig afslutningen af regnskaberne mellem Fællesskabet og den pågældende medlemsstat.

Af alle disse grunde foreslår Kommissionen, at Domstolen svarer den forelæggende ret, at der ikke foreligger noget fuldmagtsforhold mellem Kommissionen og Ente Nazionale Risi.

IV — Svar på de af Domstolen stillede spørgsmål

1) Kommissionen har afgivet følgende svar på de af Domstolen stillede spørgsmål.

a) Det retlige grundlag for fødevarehjælpspolitikken

1. Kommissionen har fremlagt en fortegnelse, der vare for vare opregner de 1 537 forordninger, som vedrører fødevarehjælpspolitikken, der er vedtaget siden 1971.

2. Der aktuelle grundlag for fødevarehjælpspolitikken:

— Kommissionen er af den opfattelse, at det klart fremgår af selve indholdet af Rådets forordning nr. 3331/82 af 3. december 1982 (EFT L 352, s. 1), at fødevarehjælpspolitikken i dag ikke kan anses som et led i den fælles landbrugspolitik.

— Kommissionen mener, at det er ligeså åbenbart, at fødevarehjælpspolitikken ikke kan betragtes som knyttet til den fælles handelspolitik. Den eneste forbindelse, der er mellem disse to fælles politikker, er, at Rådets beslutning om Fællesskabets deltagelse i konventionen fra 1980 om fødevarehjælp i form af korn blev truffet på grundlag af EØF-traktatens artikel 113.

— Ifølge Kommissionen fremgår det klart af det ovenfor anførte, at fødevarehjælpspolitikken i dag må anses som en ny fælles politik, der er

snævert knyttet til Fællesskabets samarbejdspolitik med udviklingslandene.

3. Kommissionen understreger dog, at forholdet var et helt andet, da den beslutning, der ligger til grund for nærværende sag, blev vedtaget (den 10. september 1976).

I 1970'erne var fødevarehjælpspolitikken således i et meget større omfang end i dag knyttet til den fælles landbrugspolitik. Dette følger ikke alene af Fællesskabets normale praksis, men også af selve det retlige grundlag for de retsakter, hvori reglerne om fødevarehjælp er fastsat. Dengang var de oftest forekommende og mest gennemarbejdede fødevarehjælpsforanstaltninger (navnlig i form af korn og mælkeprodukter) reguleret ved grundforordningerne om de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, mens fødevarehjælpsforanstaltningerne i form af andre varer var omfattet af den forvaltningskomitéprocedure, der er fastsat i de forskellige grundforordninger. Kommissionen bemærker, at når traktatens artikel 113 blev angivet som eneste hjemmel for Fællesskabets deltagelse i fødevarehjælpskonventionen af 1971, skyldes dette, at man dengang fejlagtigt antog, at hjemmelen for de forgreninger af den fælles landbrugspolitik, der rækker ud over selve Fællesskabet, måtte være traktatens artikel 113 snarere end artikel 43.

b) Den måde, fødevarehjælpspolitikken forvaltes på

4. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorledes korn til brug for fødevarehjælp på tidspunktet for de omtvistede sagsforhold blev tilvejebragt, når der var tale om hastebistand, eller når disse varer ikke var til rådighed på Fællesskabets marked, har Kommissionen anført, at man ikke indtil 1978 foretog indkøb på verdensmarkedet for at skaffe det nødvendige korn til fødevarehjælpsforanstaltningerne.

Varerne blev indkøbt på det indre marked i henhold til forordninger eller beslutninger, som Kommissionen vedtog efter forvaltningskomitéproceduren for korn, og med hensyn til beslutningerne var disse rettet til den medlemsstat, som skulle opkøbe varerne. I hastende tilfælde skulle leverandøren ikke udvælges ved licitation, men man skulle i stedet indgå underhåndsaftaler.

Kommissionen har således aldrig direkte indgået købekontrakter, og den har aldrig benyttet fuldmægtige, der handlede for dens regning.

Kommissionen har tværtimod systematisk handlet i overensstemmelse med princippet om en »fordeling af opgaverne«, hvorefter den politiske beslutning træffes af Fællesskabet, mens den praktiske gennemførelse er forbeholdt medlemsstaterne, der handler gennem interventionsorganerne.

At det er denne juridiske konstruktion, ifølge hvilken de erhvervsdrivende og navnlig tilslagsmodtagerne udelukkende har forbindelse med medlemsstaterne, og for deres regning interventionsorganerne, fremgår af de regler, som Rådet har udstedt, og for så vidt angår de omtvistede sagsforhold navnlig af forordningerne nr. 2052/69 af 17. oktober 1969 (EFT (Anden Serie II), s. 14), nr. 1703/72 af 3. august 1972 (EFT (Anden Serie II), s. 56), nr. 2681/74 af 21. oktober 1974 (EFT L 288, s. 1) — om fællesskabsfinansiering af udgifter i forbindelse med levering af landbrugsprodukter som fødevarehjælp.

Baggrunden for anvendelsen af denne juridiske konstruktion er den snævre sammenhæng, der består mellem på den ene side den virksomhed, som EUFGL, garantisektionen, udøver, og de udgifter, der i denne forbindelse afholdes, og på den anden side fødevarehjælpsforanstaltningerne og udgifterne til disse. I sidstnævnte forbindelse ville det være utænkeligt at indføre et system, hvorefter forvaltningen direkte varetages af Fællesskabet, idet dette ville indebære en systematisk indblanding fra Fællesskabets side i, hvad interventionsorganerne på landbrugsområdet foretager sig, herunder deres regnskabsførelse.

5. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt fødevarehjælpspolitikken bliver forvaltet forskelligt alt efter hvilke varer, det drejer sig om, har Kommissionen svaret, at det samme indirekte forvaltningssystem, dvs. forvaltning gennem medlemsstaterne, fra begyndelsen systematisk blev anvendt for bistand i form af mælkeprodukter, hvis retlige grundlag er grundforordningerne på dette område (Rådets forordninger nr. 1347/75 af 26. 5. 1975 (EFT L 138, s. 1) og nr. 1541/75 af 16. 6. 1975 (EFT L 157, s. 4)).

For så vidt angår fødevarehjælpsforanstaltninger, der indebar, at der skulle tilvejebringes andre varer, der ikke nær så hyppigt anvendes i forbindelse med Fællesskabets fødevarehjælp, var de af Rådet fastsatte grundlæggende regler og de regler, som Kommissionen vedtog til gennemførelse heraf, mindre udførlige, men i det store og hele i overensstemmelse med princippet om, at medlemsstaterne og interventionsorganerne skulle varetage forvaltningen. Det var kun med hensyn til sukker, at Kommissionen, når der skulle foretages opkøb på verdensmarkedet, anså sig som bemyndiget til at optræde direkte som køber, fordi hverken medlemsstaterne, eller interventionsorganerne på disses vegne, teknisk set var i stand til at forvalte bistanden.

c) Fremgangsmåden ved indgåelsen og gennemførelsen af den aftale, som tvisten i hovedsagen drejer sig om

6. Kommissionen har fremlagt hele den korrespondance, der er blevet anmodet om.

7. Kommissionen er enig i den fremstilling af de faktiske omstændigheder, der er indeholdt i Ente Nazionale Risi's skrivelse af 12. maj 1977 til selskabet Eurico, for så vidt angår den del af skrivelsen, der vedrører korrespondancen mellem Ente Nazionale Risi og Kommissionen.

8. For så vidt angår enkelthederne i forbindelse med fødevarehjælpsforanstaltningens finansiering, har Kommissionen svaret følgende:

Den fødevarehjælpsforanstaltning, der er genstand for tvisten i hovedsagen, blev finansieret i overensstemmelse med de på tidspunktet for de pågældende sagsforhold gældende regler, der på nær visse ændringer med hensyn til enkeltheder stadig er i kraft. I overensstemmelse med de regler, der er indført vedrørende udgifter afholdt af EUFGL, garantisektionen, har Den italienske Republik inden den 20. i hver måned fremsendt en anmodning til Kommissionen om udbetaling af forskud til dækning af de nødvendige udgifter hos myndighederne og de organer, der er bemyndiget til at betale for fødevarehjælpsforanstaltningerne, Kommissionen har udbetalt månedlige forskud til Den italienske Republik.

Denne har herefter meddelt Kommissionen hvilke udgifter, der er blevet afholdt, således at beløbene har kunnet afholdes over de pågældende budgetposter, og Kommissionen har opført disse udgifter på de årlige regnskaber, som den udarbejder.

Ifølge de gældende regler var det kun Den italienske Republik, der kunne stå som modtager af midler fra Fællesskabet, og Kommissionen har handlet i overensstemmelse med disse regler.

2) Den italienske Republiks regering og selskabet Eurico har fremlagt de dokumenter, Domstolen har anmodet om.

V — Mundtlig forhandling

Selskabet Eurico srl, ved advokat G. Rao Torres, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved G. L. Campogrande og F. Capelli som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. maj 1984.

Selskabet Eurico har under retsmødet fremlagt en række dokumenter, herunder tre telexer fra ENR til Kommissionen for De europæiske Fællesskaber samt nogle påstande, der den 5. maj 1984 er nedlagt under den af selskabet Eurico indgivne anke til Corte d'Appello di Milano over dommen af 19. juni 1980 fra Tribunale di Milano.

Kommissionen har anført, at de faktiske omstændigheder i sagen, navnlig med hensyn til spørgsmålet om kriterierne for tilvejebringelse, er omfattet af Rådets forordninger nr. 2750/75 og 696/76, og for så vidt angår spørgsmålet om finansiering, af forordning nr. 1732/72, som i februar 1977 blev afløst af Kommissionens forordning nr. 249/77, der derfor finder anvendelse på spørgsmålet om finansieringen af de i nærværende sag omhandlede foranstaltninger, der er indtruffet efter februar 1977.

De fremgår af en undersøgelse af samtlige disse forordninger, at der gælder de samme forvaltningsmæssige principper og den samme forvaltningsmæssige ordning for fødevarehjælpspolitikken som for interventioner på markederne for landbrugsprodukter. Det er medlemsstaterne, og dermed interventionsorganerne, der er beføjede til at handle og til at påtage sig forpligtelser over for de erhvervsdrivende.

Det ville derfor være i modstrid med denne institutionelle og finansielle ordning at hævde, at der består et direkte kontraktsmæssigt forhold mellem selskabet Eurico og Kommissionen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juli 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 24. marts 1983, indgået til Domstolens justitskontor den 14. juni 1983, har Tribunale di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af en række fællesskabsretlige bestemmelser om fødevarehjælpspolitikken.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en tvist for Tribunale di Milano mellem først selskabet Eurico og Ente Nazionale Risi og derefter selskabet Eurico og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, hvorunder det sagsøgende selskab har nedlagt påstand om betaling af et udestående beløb i forbindelse med en offentlig indkøbskontrakt, som selskabet har indgået med Ente Nazionale Risi.

3 Ved beslutning 76/748 af 10. september 1976 (EFT L 259, s. 22) rettet til Den italienske Republik besluttede Kommissionen, at Ente Nazionale Risi, et italiensk interventionsorgan, der blandt andet har til opgave at forestå gennemførelsen af og kontrollen med fødevarehjælpsforanstaltninger (herefter benævnt ENR), skulle indkøbe 3 750 tons ris på Fællesskabets marked ved en underhåndsaftale, der skulle omfatte såvel køb som levering af varen til republikken Niger.

4 ENR besluttede at indgå den nævnte aftale med selskabet Eurico, og dette gennemførte aftalen, men leverancen blev med hensyn til varens kvalitet kritiseret af modtagerlandets myndigheder. Dette var årsagen til, at ENR i overensstemmelse med telexer fra Kommissionen — efter først at have stillet betalingen af den faktura, som selskabet Eurico havde tilstillet det, i bero — foretog en acontobetaling på kun 1 500 000 000 lire, hverimod fakturaens samlede beløb udgjorde 1 770 000 000 lire. Tvisten i hovedsagen drejer sig således om, hvorvidt selskabet Eurico har krav på betaling af restbeløbet på 270 000 000 lire.

5 I denne forbindelse indstævnede selskabet Eurico i december 1977 ENR for Tribunale di Milano, der ved dom af 19. juni 1980 afviste sagen med den begrundelse, at kravet ikke kunne gøres gældende over for ENR, da dette organ måtte antages at have handlet som fuldmægtig for Kommissionen, hvorfor selskabet Eurico burde have anlagt sagen direkte imod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

6 Herefter indstævnede selskabet Eurico Kommissionen for samme ret for at få den dømt til at betale et beløb på 283 mill. lire, opskrevet og med renter. Kommissionen rejste indledningsvis den formalitetsindsigelse, at kravet ikke kunne gøres gældende over for den, hvorfor sagen var anlagt mod den forkerte, idet man både bestred, hvad der var blevet lagt til grund i den nævnte første dom fra denne ret, og rejste realitetsindsigelse.

7 Tribunale di Milano fandt, at den i henhold til EØF-traktatens artikler 215, stk. 1, og 183 var kompetent til at afgøre, om ENR i forbindelse med den omtvistede fødevarehjælpsforanstaltning måtte antages som fuldmægtig for Kommissionen at have handlet på dennes vegne. Det anførtes, at »Kommissionen og dermed Fællesskabet, jfr. traktatens artikel 211, kun i bekræftende

fald er forpligtet til at opfylde kontrakten som aftalepart«. For at fjerne den tvivl, retten havde med hensyn til, hvorledes dette problem skulle løses, udsatte den sagen og forelagde følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer Kommissionens beslutning (EØF) af 10. september 1976, jfr. EFT af 23. september 1976, og de retsakter, som direkte og/eller forudsætningsvist er dens grundlag, at det italienske interventionsorgan, Ente Nazionale Risi, herved har fået fuldmagt til i EF's navn at indgå en underhåndsaftale om indkøb af 3 750 tons afskallet langkornet ris til republikken Niger?«

8 Det fremgår af de ovenfor anførte faktiske omstændigheder i sagen og af selve begrundelsen for forelæggelseskendelsen, at det ved det af den nationale ret forelagte spørgsmål i det væsentlige søges oplyst, om det i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser om fødevarehjælp, der var i kraft på tidspunktet for Kommissionens beslutning af 10. september 1976, er Kommissionen eller det nationale interventionsorgan, der i givet fald kan pålægges erstatningsansvar over for den virksomhed, som det nationale interventionsorgan har indgået den pågældende aftale med, og som det har overladt den fysiske gennemførelse af en fødevarehjælpsforanstaltning, som Kommissionen har truffet beslutning om.

Domstolens kompetence til at afgøre det præjudicielle spørgsmål

9 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at et sådant præjudicielt spørgsmål ikke henhører under Domstolens kompetence, da dets besvarelse indebærer, at Domstolen tager stilling til, om ENR efter den italienske Codice civile må anses for at have optrådt som Kommissionens fuldmægtig, samt foretager en vurdering af de faktiske omstændigheder, hvilket kun tilkommer den italienske ret, der skal tage stilling til sagens realitet.

10 Det fremgår af selve formålet med det præjudicielle spørgsmål, som ovenfor præciseret, at dets besvarelse ikke som anført af det sagsøgende selskab indebærer en vurdering fra Domstolens side af spørgsmålet om, hvilket retligt forhold der efter den italienske Codice civile består mellem ENR og

Kommissionen, og heller ikke af sagens faktiske omstændigheder, hvilket udelukkende tilkommer den italienske ret. Da fødevarehjælpen er en foranstaltning fra Fællesskabets side, kan et sådant spørgsmål kun besvares på grundlag af en undersøgelse af fællesskabsretten.

Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål

11 Det sagsøgende selskab i hovedsagen har gjort gældende, at Ente Nazionale Risi ved at indgå en aftale som den foreliggende har handlet som fuldmægtig for Kommissionen og for dennes regning. Man har til støtte herfor anført følgende:

— Retligt set fremgår dette fuldmagtsforthold dels af selve affattelsen af Kommissionens beslutning af 10. september 1976, idet ENR ved dennes artikel 1 direkte pålægges en forpligtelse, dels af en gennemgang af de fællesskabsretlige bestemmelser, idet det heraf fremgår, at gennemførelsen af Fællesskabets fødevarehjælpsforanstaltninger betegner opfyldelsen af forpligtelser, der udelukkende påhviler Det europæiske økonomiske Fællesskab, og at de nationale interventionsorganers samarbejde i denne forbindelse sker umiddelbart til fordel for EØF. Herefter kan de principper, der gælder med hensyn til kompetence- og ansvarsfordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne eller deres interventionsorganer i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, ikke antages også at gælde i forbindelse med fødevarehjælpen.

— Rigtigheden af, at der foreligger et fuldmagtsforhold, bekræftes af Kommissionens optræden i forbindelse med aftalens gennemførelse, idet den »i den grad greb ind« på alle tidspunkter i sagen, at det må have været dens hensigt selv at træffe afgørelse om, hvad der skulle ske i forbindelse med gennemførelsen af aftalen, som ENR indgik for dens regning.

12 Det er rigtigt, at fødevarehjælpen er en fællesskabsforanstaltning, der finansieres af fællesskabsmidler, og at de opgaver, medlemsstaterne og deres interventionsorganer varetager med henblik på gennemførelsen af en fødevarehjælpsforanstaltning, i denne forbindelse bidrager til at fremme mål, som Fællesskabet har sat sig. Der kan dog ikke alene på grundlag af denne meget

generelle konstatering gives et tilstrækkeligt svar på det forelagte spørgsmål. For at fastlægge de nationale interventionsorganers rolle og kompetence på området må det også undersøges, hvorledes fødevarehjælpen efter de relevante fællesskabsbestemmelser er organiseret og finansieres.

13 Det bemærkes for det første, at på tidspunktet for de forhold, der har givet anledning til tvisten i hovedsagen, var reglerne om tildeling af fødevarehjælp som fremhævet af Kommissionen snævert forbundet med den fælles landbrugspolitiks regler.

14 Hvad angår den generelle sammenhæng, som fødevarehjælpsforanstaltningerne er et led i, fastlægges det således i Rådets forordninger nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1) og 1418/76 af 21. juni 1976 om den fælles markedsordning for ris (EFT L 166, s. 1), jfr. henholdsvis artiklerne 28 og 25, hvorledes forpligtelser ifølge konventioner om fødevarehjælp skal opfyldes, og hvorledes kriterierne for tilvejebringelse af varer til fødevarehjælp skal fastsættes.

15 Hvad nærmere angår spørgsmålet om, hvorledes fødevarehjælpsforanstaltninger i form af korn skal gennemføres, er der ved Rådets forordning nr. 2750/75 af 29. oktober 1975 om fastsættelse af kriterier for tilvejebringelse af korn til fødevarehjælp (EFT L 281, s. 89) skabt en snæver forbindelse mellem den fælles landbrugspolitik og fødevarehjælpen, navnlig idet det overlades til de i forbindelse med den fælles landbrugspolitik oprettede interventionsorganer at sikre tilvejebringelsen af varer til fødevarehjælp, og idet der opstilles et princip om, at der skal være en samordning mellem reguleringen af markederne for korn og de foranstaltninger, hvorved korn inddrages til fødevarehjælp.

16 For det andet må det som ligeledes anført af Kommissionen fremhæves, at der ifølge de bestemmelser om finansiering af fødevarehjælpspolitikken, der fandt anvendelse på tidspunktet for de forhold, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, jfr. navnlig Rådets forordning nr. 2681/74 af 21. oktober 1974 om fællesskabsfinansiering af udgifter i forbindelse med levering af landbrugsvarer som fødevarehjælp (EFT L 288, s. 1) gjaldt et forvaltningssystem og en forvaltningsordning, der næsten ganske svarer til,

hvad der gælder med hensyn til interventionsforanstaltninger på markederne for landbrugsprodukter.

17 Det fremgår af denne undersøgelse af fællesskabsbestemmelser, at der efter de regler, der var gældende på tidspunktet for de forhold, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, i forbindelse med fødevarehjælp gjaldt den samme kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne som i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik.

18 Med hensyn til den fælles landbrugspolitik har Domstolen allerede tidligere haft lejlighed til at udtale sig om, hvad der af de gældende bestemmelser kan udledes med hensyn til medlemsstaternes og deres interventionsorganers kompetence og ansvar uden for kontraktsforhold over for tredjemænd. Ifølge Domstolens faste praksis (dom af 22. 1. 1976, Carmine Russo, 60/75, Sml. s. 45; dom af 13. 2. 1979, Granaria BV, 101/78, Sml. s. 623; dom af 10. 6. 1982, Compagnie Interagra SA mod Kommissionen, 217/81 Sml. s. 2233) påhviler et erstatningsansvar i anledning af skader, som medlemsstaternes organer og embedsmænd har forvoldt private ved anvendelse af fællesskabsretten, det være sig ved en krænkelse af fællesskabsretten eller ved en handling eller undladelse i strid med den nationale ret, udelukkende medlemsstaten eller det nationale organ, som handler på dennes vegne, og et sådant forhold må bedømmes på grundlag af den pågældende medlemsstats nationale ret og af de nationale retsinstanser, der i denne forbindelse ikke er afskåret fra i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

19 De samme principper må gælde i forbindelse med ansvar inden for kontraktsforhold, når medlemsstaternes interventionsorganer indgår aftaler med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten i forbindelse med fødevarehjælp. Herefter er det i henhold til de gældende bestemmelser på det tidspunkt, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, kun den pågældende medlemsstats interventionsorgan, hvem gennemførelsen af Kommissionens beslutning er blevet overdraget, der har et ansvar over for de private erhvervsdrivende, som det har kontraheret med, selv om udgifterne i forbindelse med den pågældende fødevarehjælpsforanstaltning i sidste instans skal bæres af Fællesskabet.

20 Det bemærkes i denne forbindelse, at den omstændighed, at Kommissionen har grebet meget aktivt ind i forbindelse med gennemførelsen af den pågældende kontrakt, ikke ændrer noget ved den kompetencefordeling, der bestod mellem Fællesskabet og det italienske interventionsorgan. Kommissionens skrivelser og telexer til Den italienske Republik eller dennes interventionsorgan var — selv om det antages, at de gik ud over Kommissionens kontrolopgaver i henhold til artikel 4 i den førnævnte rådsforordning nr. 2681/74, og uanset hvor uklart de måtte være affattet — ikke bindende for de nationale myndigheder, og de havde ingen anden retlig betydning, end at Kommissionen herved gav udtryk for sin opfattelse. Som Domstolen flere gange har fastslået (dom af 27. 3. 1980, Sucrimex mod Kommissionen, 133/79, Sml. s. 1299; den førnævnte dom af 10. 6. 1982, Interagra mod Kommissionen, 217/81), må sådanne meningstilkendegivelser ses som led i det interne samarbejde mellem Kommissionen og de nationale interventionsorganer, der skal anvende fællesskabsordningen på dette område, hvilket samarbejde ikke kan give anledning til, at Fællesskabet pådrager sig ansvar over for private.

21 Det bemærkes i øvrigt, at Kommissionens beslutning af 10. september 1976 var rettet til Den italienske Republik, således som foreskrevet i de ovenfor nævnte bestemmelser vedrørende gennemførelse af fødevarehjælpen. Den omstændighed, at det italienske interventionsorgan var udtrykkeligt angivet i beslutningen, lader sig forklare med tvingende tekniske hensyn, der i det foreliggende tilfælde navnlig vedrørte den hast, hvormed det var nødvendigt at gennemføre den pågældende fødevarehjælpsforanstaltning, og dette forhold kan heller ikke ændre noget ved den kompetence- og ansvarsfordeling, der bestod mellem Fællesskabet og det nationale interventionsorgan.

22 Den nationale rets spørgsmål må derfor besvares med, at de fællesskabsretlige bestemmelser om fødevarehjælp, der var i kraft på tidspunktet for Kommissionens beslutning af 10. september 1976, indebærer, at det kun er det nationale interventionsorgan i den pågældende medlemsstat, hvem gennemførelsen af og kontrollen med den af Kommissionen besluttede fødevarehjælpsforanstaltning, påhviler, der i givet fald kan pådrage sig et erstatningsansvar over for den kontraherende virksomhed, som det har overladt foranstaltningens fysiske gennemførelse, i anledning af tab, som virksomheden måtte have lidt i forbindelse med gennemførelsen af den pågældende fødevarehjælpsforanstaltning.

Sagens omkostninger

23 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Tribunale di Milano ved kendelse af 24. marts 1983, for ret:

De fællesskabsretlige bestemmelser om fødevarehjælp, der var i kraft på tidspunktet for Kommissionens beslutning af 10. september 1976, indebærer, at det kun er det nationale interventionsorgan i den pågældende medlemsstat, hvem gennemførelsen af og kontrollen med den af Kommissionen besluttede fødevarehjælpsforanstaltning påhviler, der i givet fald kan pådrage sig et erstatningsansvar over for den kontraherende virksomhed, som det har overladt foranstaltningens fysiske gennemførelse, i anledning af tab, som virksomheden måtte have lidt i forbindelse med gennemførelsen af den pågældende fødevarehjælpsforanstaltning.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. oktober 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman

Fuldmægtig

O. Due

Formand for femte afdeling