YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

24 päivänä syyskuuta 1996 *

Asiassa T-491/93,

Richco Commodities Ltd, bermudalainen yhtiö, kotipaikka Hamilton (Bermudasaaret), edustajinaan asianajajat P. V. F. Bos ja J. G. A. van Zuuren, Rotterdam, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Marc Loesch, 11 rue Goethe,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Berend Jan Drijber ja Nicholas Khan ja suullisessa käsittelyssä oikeudellinen neuvonantaja Marie-José Jonczy, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhtäältä komission 1.4.1993 tekemän, Vnesheconombankille osoitetun päätöksen kumoamista ja toisaalta kantajalle riidanalaisesta päätöksestä aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamista,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. P. Briët sekä tuomarit B. Vesterdorf ja A. Potocki,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.4.1996 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaan sovellettavat säännökset ja määräykset

1 Todettuaan, että oli tarpeen antaa elintarvike- ja lääkeapua Neuvostoliitolle ja sen tasavalloille, neuvosto teki 16.12.1991 päätöksen 91/658/ETY keskipitkän aikavälin lainan myöntämisestä Neuvostoliitolle ja sen tasavalloille * (EYVL 1991 L 362, s. 89, jäljempänä päätös 91/658), jossa määrätään seuraavaa:

"1 artikla

1. Yhteisö myöntää Neuvostoliitolle ja sen tasavalloille enintään 1 250 miljoonan ecun suuruisen, kolmena peräkkäisenä eränä nostettavan keskipitkän aikavälin lainan enintään kolmeksi vuodeksi maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden sekä lääkintätarvikkeiden tuonnin mahdollistamiseksi — —.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa virallisen suomennoksen puuttuessa.

2 artikla

Komissiolla on valtuudet 1 artiklan toteuttamiseksi ottaa Euroopan talousyhteisön nimissä lainaksi tarvittavat varat, jotka annetaan lainana Neuvostoliiton ja sen tasavaltojen käyttöön.

3 artikla

Komissio huolehtii 2 artiklassa tarkoitetusta lainasta.

4 artikla

1. Komissiolla on valtuudet yhteisymmärryksessä Neuvostoliiton ja sen tasavaltojen viranomaisten kanssa —— täsmentää lainan myöntämisen taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset sekä ne säännöt, jotka koskevat varojen käyttöön antamista ja lainan takaisinmaksun varmistamiseksi tarpeellisia vakuuksia.

— —

3. Niiden tuotteiden tuonnin, joiden rahoitus taataan lainalla, on tapahduttava maailmanmarkkinahintaan. Vapaa kilpailu on taattava tuotteiden oston ja toimittamisen osalta, ja tuotteiden on oltava kansainvälisesti hyväksyttyjen laatuvaatimusten mukaisia."

2 Komissio antoi 9.7.1992 asetuksen (ETY) N:o 1897/92 keskipitkän aikavälin lainan myöntämisestä Neuvostoliitolle ja sen tasavalloille koskevista tietyistä yksityiskohtaisista säännöistä * (EYVL 1992 L 191, s. 22, jäljempänä asetus N:o 1897/92), jossa säädetään seuraavaa:

"*2 artikla*

Lainat myönnetään tasavaltojen ja komission välisten sopimusten perusteella; näihin sopimuksiin on maksuehtoina sisällyttävä 3—7 artiklassa annetut säännökset.

— —

4 artikla

1. Lainoilla rahoitetaan ainoastaan niitä tuotteiden osto- ja hankintasopimuksia, jotka komissio on hyväksynyt päätöksen 91/658/ETY säännösten ja 2 artiklassa tarkoitettujen sopimusten määräysten mukaisesti.

2. Tasavaltojen tai näiden valtuuttamien rahoitusasioita hoitavien asiamiesten on toimitettava sopimukset komissiolle hyväksyttäviksi.

5 artikla

Komissio hyväksyy sopimukset 4 artiklassa tarkoitetulla tavalla vain, jos erityisesti seuraavat edellytykset täyttyvät:

1) Sopimus on tehty sellaisessa menettelyssä, jossa vapaa kilpailu turvataan — —.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa virallisen suomennoksen puuttuessa.

2) Sopimuksessa olevat ostoehdot ovat kansainvälisillä markkinoilla tavanomaisesti saatujen hintojen osalta käytetyt kaikkein edullisimmat ehdot."

3 ETY, Venäjän federaatio ja sen rahoitusasioita hoitava asiamies Vnesheconombank (jäljempänä VEB) allekirjoittivat 9.12.1992 asetuksen N:o 1897/92 mukaisesti "yhteisymmärryspöytäkirjan" (Memorandum of Understanding, jäljempänä puitesopimus), jonka perusteella Euroopan yhteisö myöntäisi Venäjälle päätöksellä 91/658 perustetun lainan. Sovittiin, että ETY lainanantajana myöntää lainanottajana olevalle VEB:lle Venäjän federaation takaaman 349 miljoonan ecun suuruisen keskipitkän aikavälin lainan enintään kolmeksi vuodeksi. Puitesopimuksessa sovittiin seuraavaa:

"6. Lainan määrä, josta vähennetään ETY:n järjestelypalkkiot ja kulut, maksetaan lainanottajalle, ja se on lainasopimuksen lausekkeiden ja ehtojen mukaisesti käytettävä yksinomaan lainanottajan kansainvälisten vakiomallien mukaisesti avaamien peruuttamattomien, tavarantoimitussopimusten mukaisten remburssien kattamiseen; lainan maksamisen edellytyksenä on, että Euroopan yhteisöjen komissio on todennut nämä sopimukset ja remburssit 16.12.1991 tehdyn neuvoston päätöksen ja tämän sopimuksen mukaisiksi."

Puitesopimuksen 7 kohdan mukaan sopimuksen toteaminen edellä mainitun päätöksen ja sopimuksen mukaiseksi edellytti tiettyjen ehtojen täyttymistä. Yksi näistä ehdoista oli se, että sellaisten venäläisten toimielinten, jotka Venäjän federaation hallitus oli tähän tarkoitukseen nimennyt, oli valittava tavarantoimittajat.

4 Komissio ja VEB allekirjoittivat 9.12.1992 asetuksessa N:o 1897/92 ja puitesopimuksessa tarkoitetun lainasopimuksen (jäljempänä lainasopimus). Tässä sopimuksessa määrätään yksityiskohtaisesti lainan nostomenettelystä. Sopimuksessa sovitaan ehdosta, johon voidaan turvautua lainan nostojakson aikana (15.1.1993—15.7.1993) ja joka koskee toimitusten maksamiseen hyväksyttyjen määrien maksamista.

Lainan nostomenettely, joka perustuu kansainvälisessä kaupassa yleisesti hyväksyttyihin perinteisiin järjestelyihin, kuvaillaan sopimuksen III osassa seuraavasti:

"5. Lainan nostaminen

5.1 Menettely

a) Lainanottajan on ilmoitettava lainanantajalle lainaerän suunnitellusta nostosta lähettämällä tälle hyväksymishakemus — — .

b) Jos lainanantaja on lainan nostojakson alettua vakuuttunut hyväksymishakemuksessa esitettyjen tietojen perusteella ja ehdotonta harkintavaltaansa käyttäen siitä, että lainaerän suunniteltu käyttökohde on 3 kohdan ja puitesopimuksen mukainen, ja jos lainanantaja hyväksyy hyväksymishakemuksessa nimetyn ilmoittavan pankin/vahvistavan pankin, se antaa kohtuullisessa ajassa sisällöltään liitteessä 3 olevan mallin mukaisen hyväksymisilmoituksen.

c) Lainaerän suunniteltua nostamista koskevan hyväksymisilmoituksen saatuaan lainanottajan on tehtävä lainaerän nostohakemus kohdassa 5.3 sovittujen määräysten mukaisesti lainan nostojakson aikana.

5.3 Lainaerän nostaminen

a) Ellei 5.5 kohdasta muuta johdu, lainaerä voidaan asettaa nostettavaksi yksinomaan sen nostohakemuksen mukaisesti, jonka lainanottaja on tehnyt lainanantajalle, jotta hyväksytylle remburssin vahvistavalle pankille voitaisiin maksaa se maksu, jonka maksamista lainanottaja voi vaatia. Kaikki lainaerän nostohake-

mukset ovat peruuttamattomia sen jälkeen kun ne on tehty, ja lainanottajan (ellei 10 ja 12 kohdasta muuta johdu) on niiden johdosta maksettava niissä ilmoitettu määrä ilmoitettuna päivänä ja lainanottajan on hyväksyttävä lainaerän nostamista koskevat ehdot.

b) Jokaista lainaerän nostohakemusta koskevat seuraavat vaatimukset:

i) hakemuksen on oltava liitteessä 4 olevan mallin mukainen;

ii) hakemuksen on oltava lainanottajan allekirjoittama;

iii) hakemuksessa on pyydettävä, että vastaava maksu maksetaan hyväksyttyyn vahvistavaan pankkiin viimeistään nostojakson viimeisenä arkipäivänä hyvittämällä pankin tiliä tämän maksun määrällä;

iv) hakemuksen liitteenä on oltava liitteessä 4 luetellut asiakirjat."

6 Peruuttamattoman remburssin ehdot ovat yhteisön vakiomalleiksi hyväksymien Pariisin kansainvälisen kauppakamarin laatimien remburssisääntöjen mukaiset.

7 Komissio lainanantajana teki 15.1.1993 päätöksen 91/658 2 artiklan mukaisesti yhteisön puolesta lainasopimuksen Crédit lyonnais'n johtaman pankkikonsortion kanssa.

Asian taustalla olevat tosiseikat

8 Kantajaan, joka on kansainvälistä kauppaa käyvä yhtiö, samoin kuin eräisiin muihin yhtiöihin, otettiin yhteyttä Exportkhleb-yhtiön järjestämän epävirallisen tarjouspyyntömenettelyn yhteydessä; Exportkhleb on valtion yhtiö, jonka tehtäväksi Venäjän federaatio oli antanut vehnäostoista neuvottelemisen.

9 Kantaja allekirjoitti 28.11.1992 Exportkhlebin kanssa vehnänmyyntisopimuksen, jolla se sitoutui toimittamaan 700 000 tonnia myllyvehnää hintaan 140 Yhdysvaltain dollaria (USD) tonnilta toimitusehdolla cif free out Itämeren satamassa. Sopimuksessa määrättiin, että tavara oli laivattava ennen 28.2.1993.

10 Lainasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen (ks. edellä 4 kohta) VEB pyysi komissiota hyväksymään Exportkhlebin ja viejinä olevien yhtiöiden väliset sopimukset, joista yksi oli kantajan kanssa tehty sopimus.

11 Sen jälkeen kun komissio oli saanut kantajalta tiettyjä välttämättömiä lisätietoja, jotka koskivat erityisesti ecun ja USD:n vaihtokurssia, jota ei sopimuksessa ollut määritelty, komissio lopulta antoi suostumuksensa 27.1.1993 VEB:lle osoitettuna hyväksymisilmoituksena. Kantajan mukaan tällä hyväksymisilmoituksella on muutettu sopimusta kahdelta osin eli sillä on muutettu laivausajanjakson kestoa, jonka komissio on omasta aloitteestaan pidentänyt kestämään 31.3.1993 asti. Exportkhleb ja kantaja sopivat lopulta 28.1.1993 allekirjoittamallaan lisäsopimuksella siitä, että vaihtokurssi vahvistettaisiin 15.1.1993 käytetyn virallisen vaihtokurssin perusteella, mikä aiheutti hinnan alentumisen 115,86 ecuun tonnilta.

12 Kantajan mukaan remburssi tuli voimaan vasta 22.2.1993 eli viikkoa ennen sopimuksissa sovitun laivausajanjakson päättymistä (eli päivämäärää 28.2.1993).

13 Vaikka merkittävä osa tavaroista oli jo toimitettu tai laivattu, osoittautui kantajan mukaan ilmeiseksi, ettei kaikkia tavaroita voitaisi toimittaa ennen 28.2.1993.

14 Exportkhleb-yhtiö kutsui 19.2.1993 kaikki viejät Brysseliin kokoukseen, joka pidettiin 22.2. ja 23.2.1993. Tässä kokouksessa Exportkhleb pyysi viejiä esittämään uusia hintatarjouksia siitä toimituksesta, jota se kutsui "todennäköisesti toimittamatta jääviksi määriksi", eli määristä, joiden kohtuullisella varmuudella voitiin olettaa jäävän toimittamatta ennen 28.2.1993. Kantajan mukaan vehnän kurssi maailmanmarkkinoilla nousi huomattavasti vuoden 1992 marraskuun (jolloin myyntisopimus tehtiin) ja vuoden 1993 helmikuun (jolloin uudet neuvottelut käytiin) välisenä aikana.

15 Neuvottelujen aikana yhtiöiden oli mukauduttava kantajien mukaan tuonhetkistä maailmanmarkkinahintaa heijastavaan alhaisimpaan tarjoukseen eli 155 USD:iin tonnilta, ja niiden päätyttyä Exportkhleb ja sen sopimuskumppanit pääsivät yhteisymmärrykseen siitä, kuinka uudet toimitusmäärät jaettiin yhtiöiden kesken. Richco-yhtiö sai tehtäväkseen toimittaa vuoden 1993 maalis-huhtikuun aikana 450 000 tonnia myllyvehnää. Osapuolten määrittämän uuden vaihtokurssin mukaisesti sovittu hinta oli 132 ecua.

16 Koska kantajan mukaan Venäjän vaikea elintarviketilanne edellytti kiireellisiä toimia, nämä muutokset päätettiin Exportkhlebin pyynnöstä vahvistaa pelkästään muuttamalla alkuperäistä sopimusta (liite nro 3), mikä päivättiin tapahtuneeksi 23.2.1993. Tätä liitettä laadittaessa sovittiin siitä, että toimitettavan vehnän määrä alennettiin 430 200 tonniin, jottei uusi kokonaishinta olisi ollut korkeampi kuin se kokonaishinta, josta alun perin oli sovittu.

17 Exportkhleb ilmoitti 9.3.1993 komissiolle, että kantajan kanssa tehtyä sopimusta oli muutettu.

18 Maatalousasioiden pääosaston (PO VI) pääjohtaja Legras vastasi 12.3.1993 Exportkhlebille haluavansa kiinnittää tämän huomion siihen seikkaan, että koska komissio oli jo hyväksymisilmoituksellaan vahvistanut näiden sopimusten enimmäisarvon ja koska kaikki vehnän hankkimiseen käytettävissä olevat määrärahat oli jo sidottu, komissio voisi hyväksyä tällaisen pyynnön vain, jos sopimusten kokonaisarvoa ei muutettaisi, mikä olisi mahdollista pienentämällä vastaavasti toimitettavina olevia määriä. Pääjohtaja lisäsi, että komissio voisi ottaa muutosten hyväksymishakemuksen huomioon vain, jos VEB esittäisi sen virallisesti.

19 Kantajan mukaan näiden ilmoitusten tulkittiin merkitsevän sitä, että komissio hyväksyi sopimuksen.

20 Kantajan mukaan VEB toimitti uudet tarjoukset ja sopimukseen tehdyt muutokset sisältävät asiakirjat virallisesti komissiolle 23.3. ja 26.3.1993. Kantaja toteaa, että Exportkhleb ilmoitti sille 7.4.1993 siitä, että komissio oli kieltäytynyt hyväksymästä alkuperäiseen sopimukseen tehtyjä muutoksia; tämä kieltäytyminen ilmenee maatalousasioista vastaavan komission jäsenen 1.4.1993 VEB:lle osoittamasta kirjeestä.

21 Komission jäsen R. Steichen ilmoitti 1.4.1993 päivätyssä kirjeessään pääasiallisesti, että Exportkhlebin ja tiettyjen toimittajien välisiin sopimuksiin tehtyjä muutoksia tarkasteltuaan komissio hyväksyi ne muutokset, jotka koskivat toimitusten ja maksujen eräpäivien lykkäämistä. Sen sijaan hän ilmoitti, että "hinnat ovat nousseet niin paljon, ettemme voi pitää muutoksia tarpeellisena mukauttamisena vaan alun perin neuvoteltujen sopimusten asiallisena muuttamisena". Steichen jatkoi seuraavasti: "Itse asiassa nykyinen (vuoden 1993 maaliskuun lopulla vallitseva) hintataso maailmanmarkkinoilla ei merkittävästi poikkea siitä hintatasosta, joka vallitsi hetkellä, jolloin hinnoista alun perin sovittiin (vuoden 1992 marraskuussa)." Komission jäsen muistutti, että tarve taata toisaalta vapaa kilpailu mahdollisten tavarantoimittajien välillä ja toisaalta edullisimmat ostoehdot oli yksi tärkeimmistä tekijöistä, jonka komissio otti huomioon hyväksyessään sopimuksia. Steichen huomautti, että tässä tapauksessa muutoksista oli sovittu välittömästi kyseisten yritysten kanssa ilman, että kyseisiä yrityksiä olisi kilpailutettu muiden tavarantoimit-

tajien kanssa, ja hän totesi seuraavaa: "Komissio ei voi hyväksyä sitä, että näin merkittäviä muutoksia tehdään pelkästään muuttamalla olemassa olevia sopimuksia." Komission jäsen totesi olevansa valmis hyväksymään toimitusten ja maksujen lykkäämistä koskevat muutokset edellyttäen, että tavanomaista menettelyä noudatetaan. Sen sijaan hän totesi, että "jos katsotaan tarpeelliseksi muuttaa hintoja tai tavaramääriä, olisi neuvoteltava uudet sopimukset, jotka olisi saatettava komission hyväksyttäviksi tavanomaisen täydellisen menettelyn mukaisesti (jolloin on esitettävä vähintään kolmen tarjoukset)".

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

22 Näissä olosuhteissa kantaja nosti yhteisöjen tuomioistuimeen 5.7.1993 jättämällään kannekirjelmällä nyt esillä olevan kanteen, joka kirjattiin diaarinumerolle C-343/93.

23 Yhteisöjen tuomioistuin siirsi 27.9.1993 antamallaan määräyksellä asian Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen 88/591/EHTY, ETY, Euratom muuttamisesta 8 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/350/Euratom, EHTY, ETY (EYVL 1993 L 144, s. 21) mukaisesti.

24 Asia kirjattiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa diaarinumerolle T-491/93. Komissio esitti oikeudenkäyntiväitteen 30.9.1993 kirjaamoon toimittamassaan kirjelmässä.

25 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (kolmas jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia.

26 Asianosaisten edustajien esittämät lausumat ja näiden vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 25.4.1994 pidetyssä julkisessa istunnossa.

27 Kantaja vaatii kanteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa komission 1.4.1993 tekemän, VEB:lle osoitetun päätöksen, tai ainakin sille osoitetun toimen;

— velvoittaa yhteisön suorittamaan kantajalle 7 374 023,78 ecun suuruisen summan, eli 6 615 990,36 ecua sovitun hinnan ja maksetun hinnan välisenä erotuksena ja 758 033,42 ecua menetettyinä korkoina, kanteen nostamisajankohdasta lukien laskettavine korkoineen, ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Vastineessaan, jossa esitetään oikeudenkäyntiväite, komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kumoamiskanteen tutkimatta;

— jättää vahingonkorvauskanteen tutkimatta, ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Oikeudenkäyntiväitettä koskevissa huomautuksissaan kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää oikeudenkäyntiväitteen sekä siltä osin, kuin se koskee kumoamiskannetta, että siltä osin, kuin se koskee sopimussuhteen ulkopuolista korvausvastuuta koskevaa kannetta;

— toissijaisesti siirtää oikeudenkäyntiväitteen käsiteltäväksi pääasian yhteydessä, ja

— määrää komission liittämään oikeudenkäyntiasiakirjoihin kahden lainasopimuksen tekstin kokonaisuudessaan ja sallii Richcon esittää huomautuksensa tältä osin.

Kumoamisvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

30 Komissio esittää oikeudenkäyntiväitteen, joka perustuu siihen, ettei kanteen kohteena oleva päätös koske kantajaa suoraan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

31 Komissio kuvaa aluksi pitkään kyseisiin säännöksiin tai sopimuksiin perustuvia menetelmiä. Se huomauttaa, että juuri näiden sovittujen järjestelyjen luonteen vuoksi kanne on jätettävä tutkimatta perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella.

32 Komissio korostaa, että yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus lainan myöntämisestä perustuu puitesopimukseen. Puitesopimuksessa sovitaan lainan määrästä (349 miljoonaa ecua) ja luetellaan sopimusten hyväksymisehdot.

33 Lainasopimuksen osalta komissio huomauttaa toisaalta, että millään perusteella ei voida kuvitella, että lainasopimuksessa määrättyä ehtoa sovellettaisiin jo 15.1.1993, koska lausekkeessa nro 4 määrätään, että useiden ehtojen on täytyttävä, ennen kuin kyseistä lauseketta voidaan soveltaa, ja toisaalta, ettei lainasopimuksessa ole komissiolle annettu minkäänlaista tehtävää tavarantoimitussopimusten tekemisessä; sen on vain varmistettava, että yhteisön myöntämää lainaa voidaan käyttää niiden maksamiseen.

34 Mitä tulee varsinaisesti remburssiin, komissio huomauttaa, että vaikka peruuttamaton remburssi saa aikaan oikeudellisesti velvoittavan sopimuksen remburssin avaavan pankin ja velallisen välillä, tällaiseen sopimukseen ei kuitenkaan sisälly mitään yhteisön antamaa sitoumusta, joka merkitsisi sitä, että yhteisön viranomaiset hyväksyisivät tavarantoimittajan esittämän maksuvaatimuksen. Kuten kaikkien muidenkin vahvistamattomien luottojen perusteella, avatun remburssin perusteella syntyy sen avanneelle pankille ainoastaan potentiaalinen vastuu tavarantoimittajaa kohtaan, koska tavarantoimittajalla on oikeus saada maksu vasta sitten, kun yhtiö on esittänyt asiakirjat — kuten laivauslaskut —, jotka osoittavat, että maksun edellytyksenä olevat toimenpiteet on tehty. Komissio päättelee tästä, ettei yhteisöllä ole tämän vuoksi mitään vastuuta tavarantoimittajaa tai tämän pankkia kohtaan, ja huomauttaa, että vaikka yhteisö hyväksyttävän nostohakemuksen saatuaan käytännössä lähettää tavarantoimittajan pankille maksusitoumuksen, hyväksymisilmoitukseen sisältyvät oleelliset edellytykset koskevat joka tapauksessa myöskin tätä sitoumusta, ja että sitoumus on voimassa erityisesti vain tavarantoimittajan pankkiin nähden, jolle yhteisö takaa ainoastaan sen, että avaajapankin sitoumusta noudatetaan remburssiehtojen mukaisesti. Komissio korostaa, että tavarantoimittajalla on vahvistamattoman remburssin perusteella oikeus saada maksu vain remburssin avaavalta pankilta eli tässä tapauksessa VEB:ltä.

35 Exportkhlebin kanssa allekirjoitetun tavarantoimitussopimuksen osalta komissio esittää, että tämä sopimus on allekirjoitettu ennen puitesopimuksen ja lainasopimuksen tekemistä ja että kantaja ei voinut mitenkään vaikuttaa Venäjän lainasopimukseen eikä päivämäärään, jona avaajapankki täyttäisi lainan nostamisen edellytykset.

36 Hyväksymisilmoituksen osalta komissio huomauttaa, että se on tutkinut VEB:n alistaman sopimuksen suhteessa lainasopimukseen ja laatinut ilmoituksen 27.1.1993, toisin sanoen ennen kun sopimusta muutettiin.

37 Lisäksi komissio korostaa vielä niitä yhtäläisyyksiä, joita tällä järjestelmällä on Lomén yleissopimusten yhteyteen kuuluvien kehitysprojektien rahoitusjärjestelmän kanssa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 126/83, STS vastaan

komissio, 10.7.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 2769) todennut, Lomén yleissopimuksen 120 artiklassa määrätään periaatteesta, jonka mukaan valtioilla on yksinomainen vastuu projektien ja toimintaohjelmien täytäntöönpanosta. Niillä on tältä osin vastuu näiden toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvien sopimusten valmistelemisesta, neuvottelemisesta ja tekemisestä. Komissio esittää, että tämä pätee myös vehnän tuonnin rahoittamiseksi käyttöön otetuissa järjestelmissä, koska puitesopimuksessa määrätään, että laina myönnetään niiden peruuttamattomien remburssien kattamiseksi, jotka lainanottaja on antanut toimitussopimusten täytäntöönpanemiseksi. Komissio väittää, että sen tehtävä Lomén yleissopimuksen järjestelmässä on jopa merkittävämpi kuin Venäjälle myönnetyn lainan järjestelmässä, koska tämän viimeksi mainitun järjestelmän osalta komissio ei puutu sopimuksen tekemiseen.

38 Komissio katsoo, ettei 1.4.1993 päivätyn riidanalaisen kirjeen voida katsoa koskevan kantajaa suoraan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Komission mukaan kantaja sekoittaa täysin toisiinsa komission tehtävät, joihin kuuluu ainoastaan Venäjän lainan maksamisen salliminen, ja sen sopimussuhteen, joka kantajalla on Exportkhlebiin. Komission kieltäytymisellä ei näin ollen olisi minkäänlaista oikeudellista vaikutusta tähän sopimussuhteeseen; Exportkhlebin oli maksettava korotettu hinta riippumatta komission päätöksestä. Komission kirjeen ainoa seuraus on komission mukaan se, ettei lainaa enää voida käyttää sopimuksen muutettujen ehtojen mukaisten vehnätoimitusten maksamiseen.

39 Tältä osin komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa STS vastaan komissio antamaan tuomioon; tässä asiassa oli komission mukaan kyse vastaavanlaisista ongelmista Lomén yleissopimuksen yhteydessä, joten asiassa tehty ratkaisu soveltuu myös nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

40 Komissio päättelee, että samoin kuin se itse ei ole osallinen Exportkhlebin ja kantajan väliseen myyntisopimukseen, kantaja ei ole osallinen lainasopimukseen. Näin ollen kirje ei voi koskea kantajaa suoraan perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

41 Kantaja, joka väittää, että 1.4.1993 päivätty kirje koskee sitä erikseen, väittää kirjeen koskevan sitä myös suoraan useista syistä.

42 Ensiksi, yhteisöjen tuomioistuin on kantajan mukaan katsonut yhdistetyissä asioissa 106/63 ja 107/63, Toepfer ja Getreide-Import vastaan komissio, 1.7.1965 antamassaan tuomiossa (Kok. 1965, s. 525), että toimielimen tekemä päätös koskee yksityistä oikeussubjektia suoraan silloin, kun tällä päätöksellä korvataan kansallisen viranomaisen päätös. Tämä ratkaisu on kantajan mukaan sovellettavissa myös tähän asiaan, koska komission hyväksymispäätös korvasi Venäjän federaation, VEB:n tai Exportkhlebin päätöksen jatkaa tai olla jatkamatta vehnän ostoa. Sopimuksen täytäntöönpano riippui kantajan mukaan kokonaan siitä, myöntääkö yhteisö lainoja, kuten myyntisopimuksessa olevasta lykkäävästä ehdosta ilmeni.

43 Toiseksi, komission päätöksen vastaanottajalla VEB:llä ei kantajan mukaan ole mitään harkintavaltaa, jos komissio kieltäytyy hyväksymästä sopimusta. Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 41/70, 42/70, 43/70 ja 44/70, International Fruit Company ym., 13.5.1971 antamasta tuomiosta (Kok. 1971, s. 411) ilmenevät perustelut huomioon ottaen komission päätös koskee kantajaa suoraan.

44 Kolmanneksi, komissiolla ei kantajan mukaan ole minkäänlaista harkintavaltaa soveltaessaan välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaavassa asetuksessa N:o 1897/92 asetettuja edellytyksiä. Sopimuspuolina olevilla yrityksillä oli näin oikeus siihen, että komissio tekee päätöksen siitä, hyväksyykö se sopimuksen. Jos näiltä yrityksiltä evätään tämä oikeus, se vaikuttaa niiden etuihin ja siten koskee niitä suoraan.

45 Neljänneksi, komission päätöksen luonteesta ja ulottuvuudesta voidaan päätellä, että asia koskee kantajaa suoraan (asia 100/74, CAM v. komissio, tuomio 18.11.1975, Kok. 1975, s. 1393). Päätöksen tarkoituksena on itse asiassa se, että Venäjän federaatio voi hankkia välttämättömyystavaroita normaalein toimitusehdoin. Kielteinen päätös voi merkitä sitä, että sopimus ei toteudu, tai — kuten nyt

esillä olevassa asiassa — sitä, että tavarantoimittaja joutuu toimittamaan tuotteita hintaan, joka ei perustu markkinatilanteeseen.

46 Viidenneksi, yhteisöjen tuomioistuimen Lomén yleissopimukseen liittyvää oikeuskäytäntöä ei voida kantajan mukaan soveltaa tässä asiassa, koska komissio on aktiivisesti puuttunut sopimuksen valmisteluun ja toteuttamiseen samalla tavoin kuin Exportkhlebin ja kantajan välillä tehtyjen muidenkin sopimusten valmisteluun ja toimeenpanoon.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

47 Perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.

48 On siis määriteltävä, koskeeko komission VEB:lle 1.4.1993 osoittama kirje kantajaa suoraan ja erikseen.

49 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensiksi, ettei komissio ole kiistänyt sitä, että kirje koskee kantajaa erikseen. Asian olosuhteet huomioon ottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tässä asiassa on tarkasteltava ainoastaan sitä, koskeeko riidanalainen päätös kantajaa suoraan.

50 Tältä osin on todettava, että yhteisön säännöksissä sekä yhteisön ja Venäjän federaation välisissä sopimuksissa jaetaan toimivalta komission ja sen asiamiehen kesken, jonka Venäjän federaatio on valtuuttanut ostamaan vehnää. Tämän asiamiehen — eli tässä tapauksessa Exportkhlebin — tehtävänä on tarjouspyyntömenettelyssä valita sopimuspuoli, neuvotella sopimuksen ehdoista ja tehdä sopimus. Komission

tehtävänä on pelkästään sen tarkastaminen, että yhteisön rahoituksen myöntämiselle asetetut edellytykset täyttyvät, ja kun näin on tapahtunut, todeta nämä sopimukset päätöksen 91/658 ja Venäjän federaation kanssa tehtyjen sopimusten määräysten mukaisiksi, jotta laina voitaisiin nostaa. Komission tehtävänä ei siis ole arvioida kaupallista sopimusta muiden kuin edellä mainittujen arviointiperusteiden nojalla.

51 Tästä seuraa, että yritys, jonka kanssa sopimus on tehty, on oikeussuhteessa vain sopimuskumppaniinsa eli Exportkhlebiin, jonka Venäjän federaatio on valtuuttanut tekemään vehnänostosopimuksia. Komissio puolestaan on oikeussuhteessa vain lainanottajaan eli Venäjän federaation rahoitusasioita hoitavaan asiamieheen VEB:iin, jonka on ilmoitettava komissiolle kaupallisista sopimuksista, jotta ne todettaisiin määräysten mukaisiksi, ja jolle komission tätä asiaa koskeva päätös on osoitettu.

52 Tästä aiheutuu, ettei komission puuttuminen asiaan vaikuta kantajan ja Exportkhlebin välisen kaupallisen sopimuksen oikeudelliseen pätevyyteen eikä muuta sopimuksen määräyksiä, kuten asianosaisten sopimia ehtoja. Siitä huolimatta, että komissio päätti pitää sopimuksia niihin sovellettavien säännösten ja määräysten vastaisina, sopimuspuolten 23.2.1993 tekemä muutos niiden 28.11.1992 tekemään sopimukseen on tehty pätevästi niiden keskenään sopimilla ehdoilla.

53 Asianosaisille lainsäädännön ja sopimusten perusteella kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa arviointia ei muuta se seikka, että komissio on ollut yhteydessä kantajaan tai Exportkhlebiin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisesta lisäksi, että kantajan mainitsemasta kirjeenvaihdosta ei ilmene, että komissio olisi poikennut sille kuuluvasta tehtävästä tutkia, ovatko alkuperäinen sopimus tai sen muutokset edellytysten mukaisia. Niinpä yhteydenotoilla, joiden väitetään tapahtuneen komission ja kantajan välillä vuoden 1993 tammikuussa, tavoiteltiin yksinomaan sitä, että sopimuspuolet ottaisivat sopimukseensa ehdon, joka oli välttämätön muutosten toteamiseksi edellytys-

ten mukaisiksi; yhteydenotoissa kuitenkin todettiin sopimuksen muuttamisen kuuluvan pelkästään sopimuspuolille, jos ne aikovat hyötyä säädetystä rahoituksesta. Se, että komissio lähetti kantajalle tietoja asian käsittelyn edistymisestä ja erityisesti jäljennöksen VEB:lle osoitetusta hyväksymisilmoituksesta, ei ole sellainen seikka, jonka perusteella voitaisiin todeta tämän päätöksen koskevan kantajaa suoraan.

54 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo lisäksi, että vaikka onkin totta, että VEB ei voi avata sellaista remburssia, jonka yhteisö voisi taata, jos VEB saa komissiolta päätöksen, jossa todetaan, ettei sopimus ole sovellettavien säännösten ja määräysten mukainen, päätös ei kuitenkaan vaikuta kantajan ja Exportkhlebin välillä tehdyn sopimuksen pätevyyteen eikä sen määräyksiin, kuten aiemmin on jo täsmennetty. Tältä osin on korostettava, että komission päätöksellä ei voida korvata Venäjän viranomaisten päätöstä, koska komissio on yhteisön rahoituksen myöntämiseksi toimivaltainen tutkimaan ainoastaan sen, ovatko sopimukset säännösten ja määräysten mukaisia.

55 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa muutoin asetuksen N:o 1897/92 välittömästä sovellettavuudesta, johon kantaja vetoaa, että tämän asetuksen 5 artiklassa ei luetella tyhjentävästi niitä edellytyksiä, jotka sopimusten on täytettävä yhteisön rahoituksen myöntämiseksi, mikä ilmenee siitä, että on käytetty adverbia "erityisesti"; lisäksi asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti Venäjän federaation ja komission välillä tehtyjen sopimusten määräyksiin. Lainasopimuksessa todetaan tarkasti ne muodollisuudet, joiden mukaan yhteisön rahoitusta myönnetään, ja sen 5 artiklan 1 kohdassa viitataan komission ehdottomaan harkintavaltaan. Tässä tilanteessa kantajan väitettä ei voida pitää perusteltuna.

56 Lopuksi on lisättävä, että näyttääkseen toteen, että riidanalainen päätös koskee sitä suoraan, kantaja ei voi vedota siihen, että kaupallisissa sopimuksissa on sellainen lykkäävä ehto, jonka mukaan sopimuksen täytäntöönpano ja kauppahinnan maksaminen riippuvat siitä, että komissio on todennut yhteisön myöntämän lainan nostoedellytysten tulleen täytetyksi. Tällaisella ehdolla sopimuspuolet itse asiassa päättävät sitoa tekemänsä sopimuksen ja tulevaisuudessa tapahtuvan epävarman seikan toisiinsa; ainoastaan tämän seikan toteutuminen tekisi sopimuksesta sitovan.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo kuitenkin, ettei perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaisen kanteen tutkittavaksi ottamista voida asettaa riippumaan sopimuspuolten tahdosta. Kantajan perustelut on näin ollen hylättävä.

57 Nämä seikat huomioon ottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei komission 1.4.1993 tekemä, VEB:lle osoitettu päätös koske kantajaa suoraan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tätä päätöstä koskeva kumoamiskanne on näin ollen jätettävä tutkimatta.

Vahingonkorvausvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

58 Komissio väittää ensinnäkin, ettei 1.4.1993 päivätyssä kirjeessä rikota lainasopimuksen määräyksiä, joten komissiota ei voida moittia mistään lainvastaisesta toiminnasta, josta seuraisi vastuun syntyminen, varsinkaan, kun kyse on vastuusta sellaista henkilöä kohtaan, jota kyseinen päätös ei koske suoraan.

59 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut periaatteen, jonka mukaan vahingonkorvauskanne on itsenäinen suhteessa kumoamiskanteeseen (asia 4/69, Lütticke, tuomio 28.4.1971, Kok. 1971, s. 325, 6 kohta, jossa tarkistetaan yhteisöjen tuomioistuimen 15.7.1963 antamaa tuomiota asiassa 25/62, Plaumann v. komissio, Kok. 1963, s. 197; asia 118/83, CMC v. komissio, tuomio 10.7.1985, Kok. 1985, s. 2325, 31 kohta), vahingonkorvauskanne on komission mukaan jätettävä tutkimatta, jos siinä tosiasiallisesti on kyse vahingonkorvausvaatimuksen asemesta säädöksen pätevyydestä. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kantaja pyrkii komission mukaan saamaan vahingonkorvauksen avulla saman hinnan, kuin minkä se olisi saanut, jos komissio olisi hyväksynyt hinnan korottamisen, joten vahingonkorvausvaatimus vaikuttaa komission mielestä yritykseltä kiertää perustamissopimuksen 173 artiklassa asetetut vaatimukset.

60 Komissio muistuttaa, että suuri osa toimituksista, joiden osalta kantaja vaatii korvausta, on toteutettu jopa ennen kuin VEB pyysi komissiota hyväksymään muutokset. Kantaja voi vain niiden sopimusvelvoitteiden perusteella, joista Exportkhlebin kanssa on sovittu, saada tältä vaatimansa hinnanerotusta vastaavan maksun. Komissiota ei voida pitää vastuullisena siitä, että Exportkhleb tai VEB on jättänyt noudattamatta sopimusvelvoitteitansa, sillä yhteisö ei vielä ollut antanut sitoumusta remburssin osalta.

61 Kantaja muistuttaa, että vahingonkorvauskanne on itsenäinen oikeuskeino. Kantajan perustamissopimuksen 215 artiklan nojalla nostama kanne erosi kumoamiskanteesta siten, että sillä ei pyritty päätöksen kumoamiseen, vaan yhteisön aiheuttaman vahingon korvaamiseen (asia 175/84, Krohn v. komissio, tuomio 26.2.1986, Kok. 1986, s. 753). Vahingonkorvauskanteen tavoitteena ei ollut saada Exportkhlebin kanssa sovittua tarkistettua hintaa maksetuksi, vaan sen tarkoituksena oli saada korvausta vahingosta, jonka komissio oli kantajalle aiheuttanut kieltäytyessään lainvastaisesti ja luottamuksensuojaa koskevan periaatteen vastaisesti hyväksymästä sovittua hintaa.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

62 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että komissio esittää pääasiallisesti kolme perustetta sen vahingonkorvausvaatimuksen tutkimatta jättämiselle, joka koskee sitä aineellista vahinkoa, jonka kantaja väittää kärsineensä 1.4.1993 tehdyn päätöksen seurauksena. Tämä päätös on komission mukaan ensinnäkin täysin lainmukainen; lisäksi komissio väittää, ettei sitä voida pitää vastuussa siitä, että Exportkhleb tai VEB on jättänyt täyttämättä sopimusvelvoitteitaan, koska komissio ei vielä ollut antanut minkäänlaista sitoumusta; lopuksi komissio esittää, ettei tässä asiassa nostettu vahingonkorvauskanne ole itsenäinen suhteessa kumoamiskanteeseen.

63 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa ensinnäkin, että ne perusteet, jotka koskevat päätöksen väitettyä lainmukaisuutta ja sitä, että yksi venäläisistä sopimuspuolista on jättänyt noudattamatta sopimusvelvoitteitaan, liittyvät pääasiaan, eivätkä ne voi olla peruste kanteen tutkimatta jättämiselle.

64 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla nostettu vahingonkorvauskanne on luotu itsenäiseksi kannetyypiksi, jolla on erityistehtävä kannetyyppien muodostamassa järjestelmässä (em. asia Krohn v. komissio, tuomion 26 kohta). Tästä seuraa, että kumoamiskanteen tutkimatta jättämisestä ei periaatteessa voi aiheutua sen kanteen tutkimatta jättämistä, jolla vaaditaan korvausta kärsityksi väitetystä vahingosta.

65 Poikkeuksena edellä esitettyyn periaatteeseen on kuitenkin todettu, että kumoamiskanteen tutkimatta jättäminen aiheuttaa vahingonkorvauskanteen tutkimatta jättämisen, kun vahingonkorvauskanteella tosiasiallisesti vaaditaan yksittäistapausta koskevan, lainvoimaiseksi tulleen päätöksen kumoamista (em. asia Krohn v. komissio, tuomion 33 kohta ja asia T-514/93, Cobrecaf ym. v. komissio, tuomio 15.3.1995, Kok. 1995, s. II-621, 59 kohta); tällainen vahingonkorvauskanne merkitsee näin ollen menettelysääntöjen väärinkäyttämistä. Todistustaakka tällaisesta menettelysääntöjen väärinkäyttämisestä on sillä asianosaisella, joka vetoaa väärinkäyttämiseen.

66 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tässä tapauksessa, ettei komissio ole täyttänyt tätä toteennäyttämisvelvoitetta. Vastaaja on näet toisaalta ainoastaan väittänyt, että kantaja yrittää vain saada saman hinnan kuin minkä se olisi saanut, jos komissio olisi todennut sopimukseen tehdyt muutokset säännösten ja määräysten mukaisiksi. Toisaalta tässä asiassa kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että komission, sen yksiköiden tai yksittäisten virkamiesten päätökset tai toiminta olisivat aiheuttaneet vahinkoa ulkopuolisille, kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa CMC vastaan komissio antamassaan tuomiossa todennut Lomén yleissopimuksen yhteydessä esitetystä tarjouspyynnöstä. Jokaisella henkilöllä, joka väittää, että tällaisista päätöksistä tai toiminnasta on aiheutunut hänelle vahinkoa, on näin ollen oltava mahdollisuus nostaa kanne, ja hänen on näytettävä toteen vastuun perusteena olevat seikat eli se, että yhteisön syyksi luettavasta lainvastaisesta päätöksestä tai toiminnasta on aiheutunut vahinkoa (em. asia CMC v. komissio, tuomion 31 kohta).

67 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella vaatimus, joka koskee sitä aineellista vahinkoa, jonka kantaja väittää kärsineensä komission päätöksen takia, on otettava tutkittavaksi.

Oikeudenkäyntikulut

68 Työjärjestyksen 87 artiklan 1 kohdan mukaan oikeudenkäyntikuluja koskeva ratkaisu annetaan tuomiossa tai määräyksessä, jolla asian käsittely päätetään.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumoamiskanneta ei oteta tutkittavaksi.

2) Oikeudenkäyntiväite hylätään siltä osin, kuin se koskee kantajan esittämää vaatimusta kantajalle aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamisesta.

3) Tämän vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyä jatketaan pääasian yhteydessä.

4) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Briet Vesterdorf Potocki

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä syyskuuta 1996.

H. Jung C. P. Briët

kirjaaja kolmannen jaoston puheenjohtaja