DOMSTOLENS DOM

5. maj 1998 *

I sag C-403/96 P,

Glencore Grain Ltd, tidligere Richco Commodities Ltd, Hamilton (Bermuda), ved advokaterne M. M. Slotboom, P. V. F. Bos og J. G. A. van Zuuren, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat M. Loesch, 11, rue Goethe,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 24. september 1996 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Afdeling) i sag T-491/93, Richco mod Kommissionen (Sml. II, s. 1131), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. J. Drijber og N. Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet (refererende dommer) og R. Schintgen samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón og K. M. Ioannou,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 8. oktober 1997,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. december 1996 har Glencore Grain Ltd, tidligere Richco Commodities Ltd (herefter »appellanten«), i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 24. september 1996 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sag T-491/93, Richco mod Kommissionen (Sml. II, s. 1131, herefter »dommen« eller »den appellerede dom«), hvorved Retten afviste sagen, for så vidt angik påstanden om annullation af Kommissionens beslutning af 1. april 1993 rettet til Vnesheconombank.

De relevante retsforskrifter

2 Rådet vedtog den 16. december 1991 afgørelse 91/658/EØF om ydelse af et mellemfristet lån til Sovjetunionen og dens republikker (EFT L 362, s. 89).

3 I afgørelsens artikel 1, stk. 1, bestemmes følgende:

»Fællesskabet yder Sovjetunionen og dens republikker et mellemfristet lån på 1 250 mio. ECU i hovedstol i tre successive rater med en løbetid på højst tre år til import af landbrugsprodukter og levnedsmidler samt lægemiddelforsyninger ...«

4 Med henblik herpå bestemmes følgende i artikel 2 i afgørelse 91/658:

»... Kommissionen [bemyndiges] til på Fællesskabets vegne at låne de nødvendige midler, som stilles til rådighed for Sovjetunionen og dens republikker i form af et lån.«

5 Artikel 3 har følgende ordlyd:

»Det i artikel 2 nævnte lån forvaltes af Kommissionen.«

6 Endvidere fremgår følgende af artikel 4:

»1. Kommissionen bemyndiges til i samråd med myndighederne i Sovjetunionen og dens republikker ... at fastlægge de økonomiske og finansielle betingelser i forbindelse med långivningen samt reglerne for overdragelsen af midlerne og om de nødvendige garantier for lånets tilbagebetaling.

...

3. Importen af varerne, som finansieres ved hjælp af lånet, sker til verdensmarkedspriserne. Der skal sikres fri konkurrence ved indkøb og levering af varerne, som skal opfylde de internationalt anerkendte kvalitetsnormer.«

7 Den 9. juli 1992 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 1897/92 om gennemførelsesbestemmelser for mellemfristet lån til Sovjetunionen og dens republikker, som fastsat ved afgørelse 91/658 (EFT L 191, s. 22).

8 I forordningens artikel 2 bestemmes følgende:

»Lånene ydes på grundlag af aftaler, der indgås mellem republikkerne og Kommissionen, og som skal omfatte kravene i artikel 3 til 7 som betingelse for, at lånene kan komme til udbetaling.«

9 Artikel 4 i forordning nr. 1897/92 har følgende ordlyd:

»1. Lånene anvendes kun til finansiering af indkøb og levering i henhold til kontrakter, som er blevet anerkendt af Kommissionen som værende i overensstemmelse med afgørelse 91/658/EØF og med bestemmelserne i de aftaler, der omhandles i artikel 2.

2. Kontrakterne forelægges Kommissionen til anerkendelse af republikkerne eller de af dem udpegede finansielle institutioner.«

10 I artikel 5 opstilles betingelserne for anerkendelse i henhold til artikel 4. Blandt disse betingelser er følgende to punkter:

»1) Kontrakten skal være indgået efter en procedure, der sikrer fri konkurrence ...

2) Kontrakten skal være indgået på de gunstigste vilkår for så vidt angår den pris, der normalt opnås på de internationale markeder.«

11 Den 9. december 1992 undertegnede Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, Den Russiske Føderation, som indtrådt i USSR's retsstilling, og Den Russiske Føderations finansielle institution, Vnesheconombank (herefter »VEB«), i overensstemmelse med forordning nr. 1897/92 et »Memorandum of Understanding« (herefter »rammeaftalen«), som skulle danne grundlag for Fællesskabets ydelse af det i afgørelse 91/658 omhandlede lån til Den Russiske Føderation. Det bestemtes heri, at Fællesskabet som långiver skulle yde VEB som låntager et mellemfristet lån på 349 mio. ECU i hovedstol med en løbetid på højst tre år med Den Russiske Føderation som garant.

12 I rammeaftalens punkt 6 bestemmes følgende:

»Låneprovenuet, eksklusive de af EØF afholdte gebyrer og omkostninger, udbetales til låntager og anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i låneaftalen udelukkende til dækning af uigenkaldelige remburser, som låntager i forbindelse med leveringskontrakter har udstedt under anvendelse af den internationale standardformular. Der kan kun udbetales midler af lånet til låntager, når disse kontrakter og remburser er blevet godkendt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber som værende i overensstemmelse med Rådets afgørelse af 16. december 1991 og nærværende rammeaftale.«

13 Punkt 7 indeholder betingelserne for, at en kontrakt kunne anses for at opfylde kravene. Bl.a. var det bestemt, at leverandørerne skulle vælges af de russiske organisationer, der var udpeget hertil af Den Russiske Føderations regering.

14 Den 9. december 1992 undertegnede Kommissionen og VEB den i forordning nr. 1897/92 og rammeaftalen omhandlede låneaftale (herefter »låneaftalen«). I denne aftale bestemmes proceduren for udbetaling af lånet nærmere. Ved aftalen oprettes en lånefacilitet, der kan benyttes i en bestemt periode (15.1.1993-15.7.1993), og hvorefter der kan udbetales godkendte beløb til betaling af leverancer.

15 Den 15. januar 1993 indgik Kommissionen i overensstemmelse med artikel 2 i afgørelse 91/658, som låntager på Fællesskabets vegne, en låneaftale med et bankkonsortium ledet af Crédit Lyonnais.

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne for Retten

16 I dommen lagde Retten følgende omstændigheder til grund:

»8. Sagsøgeren, et internationalt handelsselskab, blev sammen med andre selskaber kontaktet i forbindelse med en uformel licitation, der var iværksat af det statslige selskab Exportkhleb, som Den Russiske Føderation havde pålagt at forhandle om indkøb af hvede.

9. Sagsøgeren underskrev den 28. november 1992 en kontrakt med Exportkhleb om salg af hvede, hvorved sagsøgeren forpligtede sig til at levere 700 000 tons brødhvede til 140 USD pr. ton, cif og free out — havne i Østersøen. I kontrakten var det bestemt, at varen skulle indlastes inden den 28. februar 1993.

10. Efter indgåelse af låneaftalen (jf. ovenfor ...) anmodede VEB Kommissionen om at godkende de kontrakter, der var indgået mellem Exportkhleb og eksportselskaberne, herunder kontrakten med sagsøgeren.

11. Efter at Kommissionen havde fået visse nødvendige supplerende oplysninger fra sagsøgeren, særligt vedrørende vekselkursen mellem ECU og USD, som ikke var fastsat i kontrakten, gav Kommissionen endeligt sin godkendelse den 27. januar 1993 i form af en bekræftelse ('Notice of Confirmation') over for VEB. Ifølge sagsøgeren blev kontrakten ændret på to punkter i denne bekræftelse, nemlig med hensyn til indlastningsperioden, som Kommissionen ensidigt havde forlænget til den 31. marts 1993, og valutakursen mellem ECU og USD. Ved tillæg nr. 2, der blev underskrevet den 28. januar 1993, indgik Exportkhleb og sagsøgeren endelig aftale om at fastsætte kursen efter den officielle kurs den 15. januar 1993, hvilket medførte, at prisen blev på 115,86 ECU pr. ton.

12. Ifølge sagsøgeren blev rembursen først udstedt den 22. februar 1993, dvs. en uge inden udløbet af indlastningsperioden fastsat i kontrakterne (den 28.2.1993).

13. Selv om en stor del af varerne var blevet leveret eller var under indlastning, blev det imidlertid ifølge sagsøgeren klart, at ikke alle varer kunne leveres inden den 28. februar 1993.

14. Exportkhleb indkaldte den 19. februar 1993 samtlige eksportører til et møde i Bruxelles, som blev afholdt den 22. og 23. februar 1993. Under mødet anmodede Exportkhleb eksportørerne om at fremsætte nye tilbud på prisen for levering af, hvad Exportkhleb kaldte 'den påregnelige restmængde', dvs. de varer, som det med rimelighed kunne forventes, ikke ville blive leveret inden den 28. februar 1993. Ifølge sagsøgeren var hvedeprisen på verdensmarkedet steget betydeligt fra november 1992, hvor købekontrakten var indgået, til de nye forhandlinger fandt sted i februar 1993.

15. Efter forhandlinger, hvorunder firmaerne måtte indrette sig efter den lavestbydendes tilbud, dvs. 155 USD pr. ton, der ifølge sagsøgeren afspejlede prisen på verdensmarkedet på det pågældende tidspunkt, blev der opnået enighed mellem Exportkhleb og selskabets medkontrahenter om fordeling af de nye mængder, der skulle leveres af hvert enkelt firma. Firmaet Richco fik tildelt en ordre på 450 000 tons brødhvede til levering i perioden marts/april 1993. Efter den nye vekselkurs, som parterne havde fastsat, var den aftalte pris på 132 ECU.

16. Da sagen hastede på grund af den alvorlige fødevaresituation i Rusland, blev det ifølge sagsøgeren besluttet blot at formalisere disse ændringer i et tillæg til den oprindelige kontrakt ('tillæg nr. 3'), der blev dateret den 23. februar 1993. Ved affattelsen af dette tillæg blev det aftalt at nedsætte den mængde hvede, der skulle leveres, til 430 200 tons — ifølge sagsøgeren for at undgå, at den nye totalpris oversteg den oprindelige totalpris.

17. Den 9. marts 1993 meddelte Exportkhleb Kommissionen, at kontrakten med sagsøgeren var blevet ændret.

18. Den 12. marts 1993 svarede generaldirektør Legras, Generaldirektoratet for Landbrug (GD VI), Exportkhleb, at han ønskede at henlede opmærksomheden på, at eftersom maksimumsværdien af disse kontrakter allerede var fastsat ved Kommissionens godkendelse, og der allerede var indgået forpligtelse for alle disponible bevillinger til hvede, kunne Kommissionen kun efterkomme en sådan anmodning, hvis den samlede værdi af kontrakterne blev opretholdt, hvilket kunne ske ved en tilsvarende reduktion af de udestående mængder, der skulle leveres. Generaldirektøren anførte endvidere, at Kommissionen kun kunne behandle anmodningen om godkendelse af ændringerne, hvis den blev indgivet officielt af VEB.

19. Ifølge sagsøgeren blev disse oplysninger fortolket som en bekræftelse på, at Kommissionen samtykkede i ændringerne.

20. Dokumenterne vedrørende de nye tilbud og ændringerne af kontrakten blev officielt fremsendt til Kommissionen af VEB den 23. og 26. marts 1993. Sagsøgeren hævder, at firmaet den 7. april 1993 fik meddelelse fra Exportkhleb om, at Kommissionens havde afslået at godkende ændringerne af den oprindelige kontrakt i en skrivelse af 1. april 1993 til VEB fra det kommissionsmedlem, der havde ansvaret for landbrug.

21. I skrivelsen af 1. april 1993 meddelte kommissionsmedlem R. Steichen i det væsentlige, at Kommissionen efter at have gennemgået ændringerne af kontrakterne mellem Exportkhleb og en række leverandører kunne acceptere de ændringer, der bestod i udsættelsen af leverings- og betalingsfristerne. Derimod anførte han, at 'priserne er forhøjet i et sådant omfang, at vi ikke kan anse dem for at være en nødvendig tilpasning, men snarere for en væsentlig ændring af de oprindeligt indgåede kontrakter'. Han fortsatte: 'Det aktuelle prisniveau på verdensmarkedet (i slutningen af marts 1993) er ikke væsentligt forskelligt fra niveauet på det

tidspunkt, hvor priserne oprindeligt blev aftalt (slutningen af november 1992).' Kommissionsmedlemmet bemærkede, at hensynet til at sikre dels fri konkurrence mellem mulige leverandører, dels de gunstigste vilkår for indkøbene var et af de vigtigste kriterier for Kommissionens godkendelse af kontrakter. Han konstaterede, at ændringerne i det foreliggende tilfælde var aftalt direkte med de berørte virksomheder uden udbud i konkurrence med andre leverandører, og konkluderede følgende: 'Kommissionen kan ikke godkende så væsentlige ændringer blot på grundlag af ændringer af eksisterende kontrakter'. Kommissionsmedlemmet erklærede sig rede til at godkende ændringer, der vedrørte udsættelse af leveringen og betalingen, under forudsætning af, at den normale procedure blev fulgt. Han anførte derimod, at 'hvis det findes nødvendigt at ændre priserne eller mængderne, vil det kræve indgåelse af nye kontrakter, der skal forelægges for Kommissionen til godkendelse efter den sædvanlige, fuldstændige procedure (herunder fremlæggelse af mindst tre tilbud).'

...

22. Sagsøgeren har herefter ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 5. juli 1993 anlagt nærværende sag ...

23. Ved kendelse af 27. september 1993 henviste Domstolen sagen til De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i medfør af Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21).

24. ... Ved dokument indgivet til Justitskontoret den 30. september 1993 har Kommissionen rejst formalitetsindsigelse.«

17 Det fremgår af dommen, at appellanten for Retten nedlagde følgende påstande:

»— Kommissionens beslutning eller retsakt af 1. april 1993 rettet til VEB annulleres.

— Fællesskabet tilpligtes at betale sagsøgeren 7 374 023,78 ECU, nemlig 6 615 990,36 ECU, der udgør differencen mellem den aftalte pris og den pris, der blev betalt, og 758 033,42 ECU i rentetab, samt renter heraf fra datoen for sagens anlæggelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger« (præmis 27).

18 Kommissionen rejste formalitetsindsigelse og nedlagde deri følgende påstande:

»— Sagen afvises for så vidt angår annullationspåstanden.

— Sagen afvises for så vidt angår erstatningspåstanden.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger« (dommens præmis 28).

Den appellerede dom

Spørgsmålet om antagelse af annullationspåstanden til realitetsbehandling

19 Retten afviste sagen, for så vidt angik påstanden om annullation af Kommissionens beslutning af 1. april 1993 (herefter »den omtvistede beslutning«), med følgende begrundelse:

»47. I medfør af traktatens artikel 173, stk. 4, kan enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag til prøvelse af beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

48. Det skal således afgøres, om sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den skrivelse, som Kommissionen tilsendte VEB den 1. april 1993.

49. Det konstateres indledningsvis, at Kommissionen ikke har bestridt, at sagsøgeren er individuelt berørt. På baggrund af sagens omstændigheder finder Retten, at der kun skal tages stilling til, om sagsøgeren er umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning.

50. Det fastslås i denne forbindelse, at der i fællesskabsretsakterne og i aftalerne mellem Fællesskabet og Den Russiske Føderation er foretaget en kompetencefordeling mellem Kommissionen og den institution, der er udpeget af Den Russiske Føderation til at indkøbe hvede. Det påhviler denne institution, i dette tilfælde

Exportkhleb, efter licitation at vælge medkontrahenten, forhandle kontraktvilkårene og indgå kontrakten. Der er kun tildelt Kommissionen den rolle at kontrollere, at betingelserne for fællesskabsfinansiering er opfyldt, og eventuelt godkende, at kontrakterne er i overensstemmelse med bestemmelserne om udbetaling af lånebeløb i afgørelse 91/658 og aftalerne med Den Russiske Føderation. Det tilkommer således ikke Kommissionen at vurdere handelsaftalen i henhold til andre kriterier end disse.

51. Heraf følger, at den virksomhed, som har fået tildelt en kontrakt, kun har et retligt forhold til sin medkontrahent, Exportkhleb, der er udpeget af Den Russiske Føderation til at indgå kontrakter om hvedeindkøb. Kommissionen har på sin side kun et retligt forhold til låntageren, nemlig den af Den Russiske Føderation udpegede finansielle institution, VEB, som meddeler Kommissionen handelsaftalerne med henblik på anerkendelse af, at de er i overensstemmelse med bestemmelserne, og som er adressat for Kommissionens beslutning herom.

52. Kommissionens handlinger har således ikke betydning for den retlige gyldighed af handelsaftalen mellem sagsøgeren og Exportkhleb og ændrer ikke aftalens vilkår, herunder de af parterne aftalte priser. Den af parterne den 23. februar 1993 foretagne ændring af kontrakten af 28. november 1992 er således fortsat gyldigt aftalt på de vedtagne vilkår uanset Kommissionens beslutning om ikke at godkende, at det vedtagne er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

53. Den omstændighed, at Kommissionen har haft kontakt med sagsøgeren eller Exportkhleb, kan ikke føre til en ændret bedømmelse af de rettigheder og retlige forpligtelser, som for hver af de implicerede parter følger af de gældende bestemmelser i retsakter og indgåede aftaler. Det bemærkes endvidere med hensyn til spørgsmålet, om annullationssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling, at det ikke er godtgjort, at Kommissionen med den kontakt, som sagsøgeren har påberåbt sig, har overskredet grænserne for den rolle, der tilkommer den, nemlig at anerkende eller ikke anerkende, at den oprindelige kontrakt eller ændringen er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser. Den påberåbte kontakt mellem Kommissionen og sagsøgeren i januar 1993 havde også udelukkende til formål at få

parterne til i deres kontrakt at indsætte en betingelse, der var nødvendig for, at Kommissionen kunne anerkende kontrakten som værende i overensstemmelse med bestemmelserne, men det blev overladt til parterne selv at sørge for ændringerne i deres kontrakt, hvis de ønskede at opnå den pågældende finansiering. Det forhold, at sagsøgeren af Kommissionen fik meddelelse om sagens gang og herunder modtog en kopi af bekræftelsen over for VEB, er heller ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af beslutningen.

54. Det må endvidere fastslås, at selv om VEB, når banken fra Kommissionen modtager en beslutning om, at kontrakten ikke er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, ikke kan udstede en remburs, der kan være omfattet af Fællesskabets garanti, har beslutningen dog som anført ovenfor ingen betydning for hverken gyldigheden af kontrakten mellem sagsøgeren og Exportkhleb eller for kontraktens vilkår. Det må understreges, at en beslutning fra Kommissionen ikke erstatter en afgørelse fra de nationale russiske myndigheder, idet Kommissionen i forbindelse med, at den træffer beslutning om, hvorvidt der kan ydes fællesskabsfinansiering, kun har kompetence til at undersøge, om kontrakterne er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

55. Det bemærkes endvidere for så vidt angår den af sagsøgeren påberåbte umiddelbare anvendelighed af forordning nr. 1897/92, at opregningen i forordningens artikel 5 af de betingelser, som kontrakter skal opfylde for at kunne være omfattet af fællesskabsfinansieringen, ikke er udtømmende, hvilket fremgår af brugen i betingelsesbisætningen af ordet 'notamment' ('bl.a.') i den franske udgave af forordningen. I forordningens artikel 4, stk. 1, henvises der tillige udtrykkeligt til bestemmelserne i de aftaler, der er indgået mellem Den Russiske Føderation og Kommissionen. I låneaftalen, som netop indeholder de nærmere betingelser, hvorunder der kan ske fællesskabsfinansiering, tillægges der i punkt 5.1 Kommissionen et frit skøn. Sagsøgerens argument kan derfor ikke tages til følge.

56. Endelig skal det tilføjes, at sagsøgeren ikke kan godtgøre at være umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning under henvisning til, at handelsaftalerne indeholder en klausul om, at kontrakten kun skal gennemføres, og prisen kun betales under forbehold af, at Kommissionen anerkender, at betingelserne for udbetaling af fællesskabslånet er opfyldt. Med en sådan klausul har aftaleparterne besluttet at skabe en sammenhæng mellem den kontrakt, de indgår, og en fremtidig og uvis

begivenhed, således at deres aftale kun får bindende virkning ved begivenhedens indtræden. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag i medfør af traktatens artikel 173, stk. 4, kan antages til realitetsbehandling, findes imidlertid ikke at kunne afhænge af parternes vilje. Sagsøgerens argument kan derfor ikke tages til følge.

57. Retten finder herefter, at sagsøgeren i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, ikke er umiddelbart berørt af Kommissionens beslutning af 1. april 1993, rettet til VEB. Sagen må derfor afvises for så vidt angår påstanden om annullation af beslutningen.«

Spørgsmålet om antagelse af erstatningspåstanden til realitetsbehandling

20 Retten udtalte, at påstanden om erstatning af det tab, sagsøgeren gjorde gældende at have lidt, kunne antages til realitetsbehandling af følgende grunde:

»63. Det bemærkes for det første, at argumentet om, at beslutningen er lovlig, og argumentet vedrørende misligholdelse af kontrakten fra én af de russiske kontrahenters side henhører under sagens realitet og ikke kan udgøre en afvisningsgrund.

64. Det bemærkes for det andet, at ifølge fast retspraksis er erstatningssøgsmålet efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, indført som et selvstændigt retsmiddel med en særlig funktion i forhold til andre retsmidler (Domstolens dom i sagen Krohn mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 26). Det følger heraf, at afvisning af en sag for så vidt angår en påstand om annullation i princippet ikke kan medføre, at sagen også skal afvises for så vidt angår en påstand om erstatning for et påstået tab.

65. Det er imidlertid blevet fastslået, at afvisning af annullationssøgsmålet, som en undtagelse fra det ovenfor omhandlede princip, også medfører afvisning af erstat-

ningssøgsmålet, såfremt der med erstatningssøgsmålet reelt tilsigtes en ophævelse af en individuel beslutning, der er blevet endelig (jf. Domstolens dom i ovennævnte sag Krohn mod Kommissionen, præmis 33, og Rettens dom af 15.3.1995, sag T-514/93, Cobrecaf m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 621, præmis 59), og søgsmålet således udgør en omgåelse af proceduren for annullationssøgsmål. Bevisbyrden for en sådan omgåelse påhviler den part, der gør den gældende.

66. Det må fastslås, at Kommissionen ikke har løftet denne bevisbyrde i den foreliggende sag. Kommissionen har for det første blot anført, at sagsøgeren kun søger at opnå den samme pris, som sagsøgeren ville have fået, hvis Kommissionen havde anerkendt ændringen i kontrakten. Desuden kan det — som Domstolen har udtalt i ovennævnte dom i sagen CMC mod Kommissionen vedrørende licitation i forbindelse med Lomé-konventionen — ikke udelukkes, at Kommissionens, dens tjenestegrenes eller enkelte ansattes handlinger eller adfærd i en situation som i den foreliggende sag har påført tredjemand et tab. Enhver, som hævder at have lidt et tab som følge af en sådan handling eller adfærd, skal følgelig have mulighed for at anlægge sag, dog således, at han skal bevise, at der foreligger det fornødne ansvarsgrundlag, det vil sige, at der er tale om en skade som følge af en retsstridig handling eller adfærd, som kan tilregnes Fællesskabet (jf. Domstolens dom i ovennævnte sag CMC mod Kommissionen, præmis 31).«

21 Herefter udtalte og bestemte Retten følgende:

»1) Sagen afvises for så vidt angår annullationspåstanden.

2) Formalitetsindsigelsen tages ikke til følge for så vidt angår påstanden om erstatning for det tab, som sagsøgeren gør gældende at have lidt.

3) Sagen fremmes til realitetsbehandling for så vidt angår erstatningspåstanden.

4) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.«

Appelsagen

22 Til støtte for appellen har appellanten fremført to anbringender dels om, at traktatens artikel 173, stk. 4, er tilsidesat, dels om, at den appellerede doms begrundelse er selvmodsigende.

Det første anbringende

23 Det første anbringende falder i to led.

24 Som det første led har appellanten gjort gældende, at Retten har fraveget fast retspraksis ved Domstolen og ved Retten selv ved at fastslå, at appellanten ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning.

25 Til støtte herfor har appellanten for det første gjort gældende, at Retten har anlagt en urigtig bedømmelse ved at udtale, at den omtvistede beslutning ikke erstatter en afgørelse fra de russiske myndigheder (dommens præmis 54). Appellanten har herved henvist til artikel 4 og 5 i forordning nr. 1897/92 vedrørende anerkendelse af leveringskontrakterne samt til artikel 1 og 4 i den leveringskontrakt, appellanten havde indgået med Exportkhleb. Disse bestemmelser var begrundet i de russiske myndigheders uhyre vanskelige finansielle situation, der betød, at de ikke kunne opfylde deres betalingsforpligtelser uden fællesskabsfinansiering.

26 I henhold til leveringskontraktens artikel 1 indgås den

»under forbehold af EØF-myndighedernes godkendelse og er undergivet bankaftalen mellem den bank, der er udpeget af Den Russiske Føderation, og den bank, der er udpeget af EØF-myndighederne«.

27 Kontraktens artikel 4 har følgende ordlyd:

»Betalingen af hver enkelt ladning varer foretages i overensstemmelse med bestemmelserne om EØF's lån til Den Russiske Føderation (mellem den bank), der er udpeget af EØF, og den bank, der er udpeget af Den Russiske Føderation. Nærværende kontrakt indgås under forudsætning af, at den pågældende adviserende bank modtager et overensstemmende bindende tilsagn fra indehaveren af garantikontoen (den af EØF udpegede bank).«

28 Med hensyn til opfyldelsen af deres forpligtelser over for appellanten var de russiske myndigheder således — såvel faktisk som juridisk — fuldstændig afhængige af Kommissionens godkendelse til fællesskabsfinansiering. Da Kommissionen derfor i skrivelsen af 1. april 1993 afslog at anerkende de ændringer, der var indgået aftale om den 23. februar 1993, trådte Kommissionens beslutning i stedet for beslutningen fra de russiske myndigheder om at betale den højere pris, således at de russiske myndigheder kun kunne betale den af appellanten leverede hvede til den gamle pris, og ikke til den nye pris, der var blevet aftalt ved kontraktændringen.

29 For det andet har appellanten gjort gældende, at Retten ikke har taget i betragtning, at når der ikke kunne opnås fællesskabsfinansiering, havde de russiske myndigheder ikke noget skøn med hensyn til overholdelsen af deres betalingsforpligtelser over for appellanten (jf. dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70 til 44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org. ref.: Rec. s. 411, af 23.11.1971, sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239, org. ref.: Rec. s. 897, og af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207).

30 For det tredje har appellanten gjort gældende, at Retten ikke har fulgt Domstolens og Rettens praksis med hensyn til antagelse til realitetsbehandling af sager, der anlægges af en »mulig støttemodtager« til prøvelse af kommissionsbeslutninger vedrørende statsstøtte.

31 Appellanten har i denne forbindelse anført, at ligesom en medlemsstat, der påtænker at yde støtte, kan aftale med en mulig støttemodtager kun at yde støtten, hvis Kommissionen godkender den anmeldte støtte, havde de russiske myndigheder ved kontrakt påtaget sig at betale appellanten den nye højere pris, hvis Kommissionen godkendte denne pris til fællesskabsfinansiering. Appellanten, der under Kommissionens godkendelsesprocedure var i fast kontakt med Kommissionen, indtog en stilling, der svarede til en mulig støttemodtagers. Retten har begået en fejl ved ikke at tillægge dette betydning i dommens præmis 53.

32 Som det andet led har appellanten gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig vurdering ved at fastslå, at klausulen om forbeholdet med hensyn til gennemførelsen af kontrakten og betalingen af prisen ikke bevirkede, at appellanten var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning (dommens præmis 56). Tværtimod bestod det direkte grundlag for forbeholdet i, at kontrakten mellem appellanten og Exportkhleb skulle godkendes af Kommissionen for at kunne finansieres af Fællesskabet, og at gennemførelsen af kontrakten derfor var faktisk og retligt afhængig af godkendelsen.

33 Kommissionen har bestridt, at appelsagen kan antages til realitetsbehandling, og har til støtte herfor anført, at appellantens argumentation så godt som udelukkende er en gengivelse af argumenter, appellanten allerede har fremført for Retten. Efter fast retspraksis kan de krav til begrundelse af appellen, som fremgår af artikel 51 i EF-statutten for Domstolen og af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, ikke anses for opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten.

34 Med hensyn til realiteten har Kommissionen henvist til, at appellanten har påberåbt sig, at købekontrakten med Exportkhleb indeholder en forbeholdsklausul. Kommissionen har anført, at når der ses bort fra de forskellige fortolkninger, der kan anlægges af klausulen, kan et afslag fra Kommissionen på at godkende en fællesskabsfinansiering ikke bevirke, at de økonomiske forpligtelser, der følger af købekontrakten, ikke skal opfyldes. En eventuel tvist mellem appellanten og Exportkhleb — der ville være rent privatretlig — skal ifølge selve kontrakten indbringes for handelskammeret i Moskva.

35 Kommissionen har endvidere anført, at der ikke kan være tale om at lade en borgers adgang til at anlægge sag til prøvelse af en retsakt fra en fællesskabsinstitution afhænge af privatretlige aftaler, der er indgået mellem borgeren og en tredjemand, eller af endog af en af parternes eller begge parters handlinger i forbindelse med gennemførelsen af kontrakten.

36 Kommissionen har endvidere anført, at de russiske myndigheder ikke havde fået pålagt en offentligretlig opgave i forbindelse med gennemførelsen af en fællesskabspolitik. Deres beslutning om at indgå købekontrakten og derefter om at nægte at betale differencen til den sidst aftalte pris havde intet at gøre med gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, men havde kun privatretlige virkninger i forholdet mellem Exportkhleb og appellanten. Dette er en væsentlig forskel i forhold til den situation, der forelå i sagen International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen. I den pågældende sag var den nationale institution, som den anfægtede kommissionsbeslutning var rettet til, og som skulle gennemføre den, kun et mellemled mellem Kommissionen og ansøgerne og havde intet selvstændigt skøn.

37 Med hensyn til den af appellanten påberåbte retspraksis på statsstøtteområdet har Kommissionen anført, at når den erklærer en støtte til en virksomhed for uforenelig med fællesmarkedet, er virksomheden altid umiddelbart berørt af beslutningen uafhængigt af, hvad medlemsstaten måtte have bestemt i kontrakten med virksomheden.

38 For så vidt angår Kommissionens formalitetsindsigelse må det konstateres, at appelskriftet nøje angiver, hvilke forhold der anfægtes i den appellerede dom, samt de retlige argumenter, der særlig støtter annullationspåstanden (jf. bl.a. kendelse af 26.4.1993, sag C-244/92 P, Kupka-Floridi mod ØSU, Sml. I, s. 2041, præmis 9). Den omstændighed, at disse argumenter ligeledes er blevet fremført i første instans, er derfor ikke tilstrækkelig grund til at afvise dem.

39 Formalitetsindsigelsen kan herefter ikke tages til følge.

40 Det bemærkes, at i medfør af traktatens artikel 173, stk. 4, kan enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag til prøvelse af beslutninger, der retter sig til ham, samt af beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

41 I den foreliggende sag er den omtvistede beslutning formelt rettet til VEB.

42 Retten har kun taget stilling til spørgsmålet, om appellanten var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning, da Kommissionen ikke havde bestridt, at appellanten var individuelt berørt.

43 Det fremgår af Domstolens praksis, at for at en sagsøger kan anses for at være umiddelbart berørt, skal den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og foranstaltningen må ikke overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. bl.a. dommen i sagen International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, præmis 23-29, dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 25 og 26, domme af 29.3.1979, sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185, præmis 11 og 12, sag 118/77, ISO mod Rådet, Sml. s. 1277, præmis 26, sag 119/77, Nippon Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1303, præmis 14, sag 120/77, Koyo Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1337, præmis 25, sag 121/77, Nachi Fujikoshi m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1363, præmis 11, dom af 11.7.1985, forenede sager 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 og 10/84, Salerno m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 2523, præmis 31, af 17.3.1987, sag 333/85, Mannesmann-Röhrenwerke og Benteler mod Rådet, Sml. s. 1381, præmis 14, af 14.1.1988, sag 55/86, Arposol mod Rådet, Sml. s. 13, præmis 11, 12 og 13, af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml. s. 2151, præmis 12, og af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 9).

44 Det samme gælder, når adressaterne kun har en rent teoretisk mulighed for at undlade at efterkomme fællesskabsretsakter, og der ikke er nogen tvivl om, at de vil give retsakten virkninger efter dens indhold (jf. ovennævnte domme i sagen Bock mod Kommissionen, præmis 6, 7 og 8, og i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, præmis 8, 9 og 10, og dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 51).

45 I den foreliggende sag skulle Retten derfor have efterprøvet, om den omtvistede beslutning i sig selv havde indvirkning på appellantens retsstilling, når det blev taget i betragtning, at de kompetente russiske myndigheder ikke havde noget skøn med hensyn til, om kontrakten skulle gennemføres på de af parterne aftalte vilkår i kontrakttillægget, som Kommissionen havde gjort indsigelse imod, selv om de derved måtte give afkald på fællesskabsfinansiering.

46 Retten fastslog blot, at Kommissionen »i forbindelse med, at den træffer beslutning om, hvorvidt der kan ydes fællesskabsfinansiering, kun har kompetence til at undersøge, om kontrakterne er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser«, og at dens beslutning ikke havde betydning for »den retlige gyldighed af handelsaftalen mellem sagsøgeren og Exportkhleb« og ikke ændrede »aftalens vilkår, herunder de af parterne aftalte priser«, og at »den af parterne den 23. februar 1993 foretagne ændring af kontrakten af 28. november 1992 ... således fortsat (var) gyldigt aftalt på de vedtagne vilkår« (præmis 52 og 54). Retten udtalte endvidere, at den omstændighed, at handelsaftalen indeholdt »en klausul om, at kontrakten kun skal gennemføres, og prisen kun betales under forbehold af, at Kommissionen anerkender, at betingelserne for udbetaling af fællesskabslånet er opfyldt«, var et udslag af parternes egen vilje, som spørgsmålet om, hvorvidt en sag i medfør af traktatens artikel 173, stk. 4, kan antages til realitetsbehandling, ikke fandtes at kunne afhænge af (præmis 56).

47 En række objektive, relevante og samstemmende oplysninger, som Retten har lagt til grund, viser imidlertid, at appellanten var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning.

48 Det fremgår af dommen, at VEB i sin egenskab af Den Russiske Føderations finansielle institution — i overensstemmelse med rammeaftalen og låneaftalen mellem VEB og Kommissionen — deltog i gennemførelsen af fællesskabsfinansieringen af importen til Den Russiske Føderation af landbrugsprodukter og levnedsmidler samt lægemiddelforsyninger i henhold til afgørelse 91/658.

49 Det fremgår endvidere, at gennemførelsen af den pågældende leveringskontrakt var underlagt en klausul om, at Kommissionen skulle anerkende, at kontrakten var i overensstemmelse med betingelserne for udbetaling af fællesskabslånet, og om, at der ikke kunne ske nogen betaling, hvis den i kontrakten anførte bank ikke modtog et bindende tilsagn om garanti for betaling fra Kommissionen.

50 Dette bekræftes også af den socialøkonomiske kontekst, i hvilken leveringskontrakten blev indgået, idet der, som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til afgørelse 91/658, var tale om en kritisk økonomisk og finansiel situation for modtagerrepublikken og en forværring i dens fødevare- og lægemiddelsituation. Under disse omstændigheder var det berettiget at antage, at leveringskontrakten kun blev indgået i henhold til de forpligtelser, Fællesskabet som långiver påtog sig over for VEB, så snart det var anerkendt, at handelsaftalerne var i overensstemmelse med bestemmelserne i fællesskabsretten.

51 Selv om parterne ønskede klausulen indføjet i kontrakten, afspejlede den, som generaladvokaten har påpeget i punkt 69 i sit forslag til afgørelse, at leveringskontrakten objektivt og økonomisk var afhængig af låneaftalen mellem Fællesskabet og den pågældende republik, idet der kun kunne ske betaling af kornleverancerne med

de finansielle ressourcer, Fællesskabet havde stillet til rådighed for køberne i form af uigenkaldelige remburser.

52 Den mulighed, Exportkhleb havde for at opfylde leveringskontrakterne på de prisvilkår, Kommissionen havde gjort indsigelse imod, og dermed give afkald på fællesskabsfinansiering, var rent teoretisk og på baggrund af de faktiske omstændigheder, Retten har lagt til grund, ikke tilstrækkelig til, at appellanten ikke kunne anses for at være umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning.

53 Det fremgår således, at den omtvistede beslutning, hvorved Kommissionen under udøvelse af sine egne beføjelser afslog at godkende tillægget til leveringskontrakten mellem Exportkhleb og appellanten, fratog appellanten enhver faktisk mulighed for at opfylde den kontrakt, appellanten havde fået tildelt, eller opnå betaling af leveringer, der blev foretaget på de aftalte vilkår.

54 Selv om den omtvistede beslutning var rettet til VEB i dennes egenskab af Den Russiske Føderations finansielle institution, findes den herefter umiddelbart at have påvirket appellantens retsstilling.

55 Det følger heraf, at Retten har anlagt en urigtig retlig bedømmelse ved at fastslå, at appellanten på baggrund af de faktiske omstændigheder, Retten har lagt til grund,

ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand.

56 Appellanten skal derfor gives medhold i appellen, i det omfang den vedrører afvisningen af sagen, for så vidt angår annullationspåstanden.

Det andet anbringende

57 Det findes herefter ufornødent at tage stilling til det andet anbringende.

Hjemvisning af sagen til Retten

58 I henhold til artikel 54, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen ophæver Domstolen den af Retten trufne afgørelse, når Domstolen giver appellanten medhold. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

59 Sagen findes ikke at være moden til påkendelse, hvorfor den hjemvises til Retten til afgørelse i realiteten.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den af Retten i Første Instans afsagte dom af 24. september 1996 i sag T-491/93, Richco mod Kommissionen, ophæves, for så vidt angår afvisningen af den af Glencore Grain Ltd, tidligere Richco Commodities Ltd, nedlagte annullationspåstand.**

2) **Sagen hjemvises til Retten i Første Instans til afgørelse i realiteten.**

3) **Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch

Jann Sevón Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident