

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

24. september 1996 *

I sag T-485/93,

Société Louis Dreyfus & Cie, Paris, ved advokat Robert Saint-Esteben, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-José Jonczy og Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og under retsmødet ved Berend Jan Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 1. april 1993 rettet til Vnesheconombank samt om erstatning for det tab, som sagsøgeren gør gældende at have lidt,

har

* Processprog: fransk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. P. Briët, og dommerne B. Vesterdorf og A. Potocki,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. april 1996,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsfor skrifter

- 1 Da Rådet havde konstateret, at det var nødvendigt at yde Sovjetunionen og dens republikker bistand på fødevarer- og lægemiddelområdet, vedtog det den 16. december 1991 afgørelse 91/658/EØF om ydelse af et mellemfristet lån til Sovjetunionen og dens republikker (EFT L 362, s. 89, herefter »afgørelse 91/658«). I afgørelsen bestemmes følgende:

»Artikel 1

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 ...

Artikel 2

Til det i artikel 1 nævnte formål bemyndiges Kommissionen til på Fællesskabets vegne at låne de nødvendige midler, som stilles til rådighed for Sovjetunionen og dens republikker i form af et lån.

Artikel 3

Det i artikel 2 nævnte lån forvaltes af Kommissionen.

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.«

- 2 Den 9. juli 1992 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 1897/92 om gennemførelsesbestemmelser for mellemfristet lån til Sovjetunionen og dens republikker, som fastsat ved Rådets afgørelse 91/658/EØF (EFT L 191, s. 22, herefter »forordning nr. 1897/92«). I forordningen bestemmes følgende:

»Artikel 2

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.

...

Artikel 4

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.

Artikel 5

Den i artikel 4 omhandlede anerkendelse gives kun, hvis betingelserne i denne artikel er opfyldt:

- 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.«

- 3 Den 9. december 1992 undertegnede EØF, Den Russiske Føderation og dennes finansielle institution, Vnesheconombank (herefter »VEB«), i overensstemmelse med forordning nr. 1897/92 et »Memorandum of Understanding« (herefter »rammeaftalen«), som skulle danne grundlag for Det Europæiske Fællesskabs ydelse af det i afgørelse 91/658 omhandlede lån til Rusland. Det bestemtes heri, at EØF 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. I rammeaftalen bestemmes følgende:

»6. Låneprovenuet, eksklusivt de af EØF afholdte gebyrer og omkostninger, udbetales til låntager og anvendes i overensstemmelse med bestemmelserne i låneaftalen udelukkende til dækning af uigenkaldelige remburs, 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 remburs er blevet godkendt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber som værende i overensstemmelse med Rådets afgørelse af 16. december 1991 og nærværende rammeaftale.«

I henhold til rammeaftalens punkt 7 skulle en række betingelser samtidig være opfyldt, for at en kontrakt kunne anses for at opfylde kravene i afgørelse 91/658 og dermed godkendes. Bl. a. var det bestemt, at leverandørerne skulle vælges af de russiske organisationer, der var udpeget hertil af Den Russiske Føderations regering.

- 4 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.

- 5 Udbetalingsproceduren, som er udformet på grundlag af sædvanlig praksis i den internationale handel, beskrives i låneaftalens afsnit III på følgende måde:

»5. Træk på lånet

5.1 Procedure

- a) Låntager giver ved en anmodning om godkendelse långiver meddelelse om, at det påtænkes, at der skal ske udbetaling ...
- b) Hvis den periode, hvori der kan trækkes på lånet, er begyndt at løbe, og långiver på grundlag af oplysningerne i godkendelsesansøgningen og efter sit frie skøn finder, at formålet med den påtænkte udbetaling er i overensstemmelse med punkt 3 og rammeaftalen, og kan acceptere den i godkendelsesansøgningen anførte adviserende/bekræftende bank, udsteder långiver inden for en rimelig frist en bekræftelse i alt væsentligt under anvendelse af formularen i bilag 3.
- c) Efter modtagelse af en bekræftelse vedrørende en påtænkt udbetaling indgiver låntager en udbetalingsansøgning inden for udbetalingsperioden i overensstemmelse med bestemmelserne i punkt 5.3.

...

5.3 Udbetaling

- a) Der kan kun stilles midler af lånet til rådighed for udbetaling på grundlag af en udbetalingsansøgning, som låntager indgiver til långiver, med henblik på låntagers betaling af et forfaldent beløb til en godkendt bekræftende bank, jf. dog punkt 5.5. Alle udbetalingsansøgninger bliver uigenkaldelige ved indgivelsen

og skal indebære, at låntageren påtager sig en gældsforpligtelse (jf. dog punkt 10 og 12) fra den deri anførte dato på det deri anførte beløb, og at låntageren accepterer udbetalingsvilkårene.

b) Udbetalingsanmodningerne skal opfylde følgende krav:

i) Anmodningerne skal være affattet under anvendelse af formularen i bilag 4.

ii) Anmodningerne skal være underskrevet af låntager.

iii) Der skal anmodes om, at den pågældende betaling sker til den godkendte bekræftende bank senest den sidste bankdag i den periode, hvori der kan trækkes på lånet, idet beløbet krediteres denne banks konto.

iv) De i bilag 4 nævnte dokumenter skal vedlægges anmodningerne.«

6 Den aftalte brug af uigenkaldelige remburser er i overensstemmelse med »Uniform Customs and Practices for Documentary Credits« (»ensartede sædvaner og praksis med hensyn til remburs«), der er udarbejdet af Det Internationale Handelskammer i Paris og vedtaget af Fællesskabet som standardmodel til brug for udstedende banker.

7 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

- 8 Sagsøgeren, et internationalt handelsselskab, blev sammen med andre selskaber kontaktet i forbindelse med en uformel licitation, der var iværksat af det statslige selskab Exportkhlleb, som Den Russiske Føderation havde pålagt at forhandle om indkøb af hvede.
- 9 Sagsøgeren underskrev den 28. november 1992 en kontrakt med Exportkhlleb om salg af hvede, hvorved sagsøgeren forpligtede sig til at levere 325 000 tons brødhvede til 140,50 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, præmis 4) anmodede VEB Kommissionen om at godkende de kontrakter, der var indgået mellem Exportkhlleb og eksportselskaberne, herunder kontrakten med sagsøgeren.
- 11 Efter at Kommissionen havde fået visse nødvendige supplerende oplysninger fra sagsøgeren, særligt vedrørende valutakursen 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 af egen drift havde forlænget til den 31. marts 1993, og valutakursen mellem ECU og USD, som hverken var den kurs, sagsøgeren havde foreslået Exportkhlleb den 25. januar 1993 (nemlig 1,1711), eller den, der var aftalt mellem parterne den 28. januar 1993 (nemlig 1,1714, hvilket medførte, at den aftalte pris blev på 119,94 ECU pr. ton).
- 12 Ifølge sagsøgeren havde VEB udstedt rembursen den 4. februar 1993, men rembursbrevet var først operativt fra den 16. februar, dvs. ca. to uger inden udløbet af den i kontrakterne fastsatte indlastningsperiode (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 Exportkhlleb indkaldte den 19. februar 1993 samtlige eksportører til et møde i Bruxelles, som blev afholdt den 22. og 23. februar 1993. Under mødet anmodede Exportkhlleb eksportørerne om at fremsætte nye tilbud på prisen for levering af, hvad Exportkhlleb 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, idet den var steget fra 132 USD i november 1992 til 149,5 USD i februar 1993.
- 15 Efter forhandlinger, hvorunder firmaerne måtte indrette sig efter den lavestbydendes tilbud på 155 USD pr. ton, blev der opnået enighed mellem Exportkhlleb og selskabets medkontraahenter om fordeling af de nye mængder, der skulle leveres af hvert enkelt firma. Firmaet Louis Dreyfus fik tildelt en ordre på 185 000 tons brødhvede. Ved den samme uformelle aftale bestemtes det, at indlastningsperioden skulle udløbe den 30. april 1993.
- 16 Da sagen hastede på grund af den alvorlige fødevarer-situation i Rusland, blev det besluttet blot at formalisere disse ændringer i et tillæg til den oprindelige kontrakt. Tillægget blev ifølge sagsøgeren af praktiske grunde dateret den 23. februar 1993, hvor mødet i Bruxelles blev afholdt, selv om sagsøgeren har erkendt, at det først blev underskrevet i løbet af den tredje uge i marts.
- 17 Fra den 4. marts 1993 genoptog sagsøgeren hvedeleverancerne til Rusland i tillid til de nye betingelser, der var aftalt med Exportkhlleb, og ifølge sagsøgeren på grund af mundtlige tilsagn fra den russiske organisation om, at Kommissionen ville acceptere de nye ændringer.

- 18 Den 9. marts 1993 meddelte Exportkhlleb Kommissionen dels, at kontrakterne med fem af selskabets leverandører var blevet ændret, dels at de fremtidige leverancer herefter ville blive foretaget til 155 USD pr. ton (cif og free out — havne i Østersøen), der skulle omregnes til ECU til kurs 1,17418 (dvs. 132 ECU pr. ton).
- 19 Den 12. marts 1993 svarede generaldirektør Legras, Generaldirektoratet for Landbrug (GD VI), Exportkhlleb, 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.
- 20 Ifølge sagsøgeren blev disse oplysninger fortolket som en bekræftelse på, at Kommissionen i princippet accepterede ændringerne, men forbeholdt sig at behandle sagen med henblik på en formel godkendelse, når sagen var blevet forelagt af VEB. Dette var grunden til, at sagsøgeren fortsatte med at indlaste hvedeladninger til Rusland.
- 21 Ifølge det af sagsøgeren oplyste blev dokumenterne vedrørende de nye tilbud og ændringerne af kontrakten officielt fremsendt til Kommissionen af VEB den 22. og 26. marts 1993. Sagsøgeren hævder, at firmaet den 5. april 1993 fik meddelelse fra Exportkhlleb 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. Samme dag, den 5. april 1993, besluttede sagsøgeren at indstille hvedeleverancerne.
- 22 Indholdet af skrivelserne af 1. april 1993 kan sammenfattes som følger. Kommissionsmedlem R. Steichen meddelte, at Kommissionen efter at have gennemgået ændringerne af kontrakterne mellem Exportkhlleb 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 kontrakterne. 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 de ændringer, der vedrørte udsættelsen 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)«.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 23 Sagsøgeren har herefter ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 9. juni 1993 anlagt nærværende sag, som blev registreret under nr. C-311/93.

- 24 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).

- 25 Sagen blev registreret på Rettens Justitskontor under nr. T-485/93. Ved dokument indgivet til Justitskontoret den 15. september 1993 har Kommissionen rejst formalitetsindsigelse.
- 26 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.
- 27 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i offentligt retsmøde den 25. april 1996.
- 28 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Kommissionens beslutning af 1. april 1993 om ikke at godkende ændringerne af leveringskontrakten med Exportkhløb annulleres.
 - Det fastslås, at Kommissionen har begået ansvarspådragende fejl.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren erstatning for økonomisk skade, nemlig 253 991,98 ECU som godtgørelse af rentetab, 1 347 831,56 ECU, som udgør forskellen mellem prisen i den oprindelige kontrakt og i den ændrede kontrakt, og 229 969,58 USD som godtgørelse for selskabets tab i forbindelse med kurssikringen mellem ECU og USD, samt 1 ECU i erstatning for ikke-økonomisk skade.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Kommissionen har i formalitetsindsigelsen nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises for så vidt angår annullationspåstanden, idet sagsøgeren ikke er umiddelbart berørt.
- Det fastslås, at den anfægtede beslutning ikke kan være ansvarspådragende for Kommissionen, eller sagen afvises som følge af, at det forhold, der gøres gældende, ikke er ansvarspådragende for Kommissionen uden for kontrakt.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 I sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

- Formalitetsindsigelsen tages ikke til følge, hverken for så vidt angår annullationspåstanden eller påstanden om tilkendelse af erstatning uden for kontrakt.
- Subsidiært henskydes indsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- Sagsøgeren gives medhold i de i de forudgående processkrifter nedlagte påstande.

Spørgsmålet om, hvorvidt annullationspåstanden kan antages til realitetsbehandling

Parternes argumenter

31 Kommissionen har til støtte for sin formalitetsindsigelse anført, at sagsøgeren ikke er umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand.

- 32 Kommissionen har indledningsvis givet en omfattende redegørelse for de i sagen omhandlede bestemmelser og aftalers funktion. Kommissionen har gjort gældende, at annullationspåstanden må afvises på grund af selve beskaffenheden af de indgåede aftaler.
- 33 For så vidt angår rammeaftalen har Kommissionen anført, at den udgør grundlaget for aftalen mellem Fællesskabet og Rusland om ydelsen af lånet. I rammeaftalen er lånebeløbet fastsat (til 349 mio. ECU), og betingelserne for godkendelse af kontrakterne opstillet.
- 34 For så vidt angår låneaftalen har Kommissionen for det første anført, at der ikke var grundlag for at antage, at adgangen til den deri fastsatte lånefacilitet kunne benyttes straks fra den 15. januar 1993, idet det i punkt 4 var bestemt, at en række betingelser skulle være opfyldt for, at lånefaciliteten blev åbnet, og for det andet, at Kommissionen ikke ifølge låneaftalen skal deltage i indgåelsen af leveringskontrakterne, idet den kun skal kontrollere, at de opfylder betingelserne i forbindelse med lånet fra Fællesskabet.
- 35 Med hensyn til den egentlige rembursforretning har Kommissionen anført, at selv om den uigenkaldelige remburs skaber en juridisk bindende kontrakt mellem den bank, der udsteder rembursen, og skyldneren, indeholder en sådan kontrakt imidlertid ikke en forpligtelse for Fællesskabet af et sådant indhold, at leverandørens krav på betaling skal opfyldes af fællesskabsmyndighederne. Som ved enhver ubekræftet remburs medfører den udstedende banks remburs endvidere kun et muligt ansvar for denne bank over for leverandøren, idet leverandørens krav på betaling først opstår, når firmaet har overgivet de dokumenter, der godtgør, at de for betalingen nødvendige handlinger er udført, f.eks. ved fremlæggelse af konnossement. Kommissionen har heraf udledt, at Fællesskabet ikke derved pådrager sig noget ansvar over for leverandøren eller dennes bank, og anført, at selv om Fællesskabet i praksis, når det modtager en udbetalingsanmodning, der opfylder betingelserne, tilsender leverandørens bank et bindende tilsagn om garanti for betaling, vil dette tilsagn under alle omstændigheder være betinget af, at de væsentlige forudsætninger i bekræftelsen opfyldes, og specielt vil tilsagnet kun gælde i forholdet til leverandørens bank, idet Fællesskabet kun garanterer over for denne, at den udste-

dende banks forpligtelse vil blive opfyldt i overensstemmelse med rembursen. Kommissionen har understreget, at det eneste krav på betaling, som en leverandør har på grundlag af en ubekræftet reburs, er i forhold til den bank, der udsteder rembursen, i den foreliggende sag VEB.

36 For så vidt angår leveringskontrakten med Exportkheleb har Kommissionen gjort gældende, at kontrakten blev underskrevet inden indgåelsen af rammeaftalen og låneaftalen, og at sagsøgeren hverken havde indflydelse på låneaftalen eller på det tidspunkt, hvor den udstedende bank ville opfylde de nødvendige betingelser for, at der kunne udbetales midler af lånet.

37 Med hensyn til Kommissionens bekræftelse har Kommissionen anført, at dette dokument udfærdiges i henhold til bestemmelserne i låneaftalen og ikke kan ændre vilkårene i kontrakten mellem sagsøgeren og Exportkheleb.

38 Kommissionen har endvidere indledningsvis påpeget, at denne ordning har lighedspunkter med den, der gælder for finansiering af udviklingsprojekter i henhold til Lomé-konventionen. Som Domstolen har fastslået i dom af 10. juli 1984 (sag 126/83, STS mod Kommissionen, Sml. s. 2769), opstilles der i Lomé-konventionens artikel 120 et princip om, at staterne alene har ansvaret for gennemførelsen af projekter og aktionsprogrammer. De har herunder ansvaret for at udarbejde, forhandle og indgå de kontrakter, der er påkrævede til gennemførelsen af disse. Kommissionen har gjort gældende, at det samme gør sig gældende efter den ordning, der er indført for finansiering af hvedeimport, idet det i rammeaftalen bestemmes, at lånet ydes til dækning af de uigenkaldelige reburser, som låntageren har åbnet til opfyldelse af leveringskontrakterne. Kommissionen har anført, at dens rolle efter Lomé-ordningen endog er vigtigere end efter den russiske låneordning, idet den i henhold til den sidstnævnte ordning ikke deltager i indgåelsen af kontrakten.

39 Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren ikke kan anses for umiddelbart berørt i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand af den omtvistede skrivelse af 1. april 1993. Skrivelsen skulle ikke — og kunne ikke — ændre vilkårene i

handelsaftalen mellem sagsøgeren og Exportkhlleb. Kommissionens rolle består udelukkende i at kontrollere, at de i bestemmelserne fastsatte finansieringsbetingelser er opfyldt, og, hvis dette er tilfældet, at give tilladelse til udbetaling af det russiske lån. Det er ikke Kommissionens opgave at give handelsaftalen »gyldighed«. Kommissionens skrivelse har udelukkende til følge, at lånet ikke længere kan anvendes til at betale for hvedeleverancer i henhold til de ændrede kontraktvilkår.

- 40 Kommissionen har herved henvist til ovennævnte dom i sagen STS mod Kommissionen, som efter Kommissionens opfattelse vedrørte tilsvarende problemer angående Lomé-konventionen, hvorfor dommens resultat kan overføres på nærværende sag.
- 41 Kommissionen har sammenfattende anført, at på samme måde, som den er tredjemand i forhold til købekontrakten mellem virksomheden i Fællesskabet og den kompetente russiske myndighed, er virksomheden tredjemand i forhold til låneaftalen. Sagsøgeren kan derfor ikke være umiddelbart berørt i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4.
- 42 Sagsøgeren har heroverfor anført, at Kommissionen har indtaget en væsentlig rolle ved indgåelsen af kontrakten mellem sagsøgeren og Exportkhlleb. Denne rolle er endvidere udtrykkeligt anerkendt i samtlige relevante bestemmelser, både i rammeaftalen, forordning nr. 1897/92 og låneaftalen, idet det heraf fremgår, at finansieringen af kontrakterne om hvedeleverancerne er betinget af Kommissionens godkendelse af disse kontrakter. Kommissionen kan således ikke påstå, at den ikke skulle give kontrakterne »gyldighed«. Sagsøgeren har endvidere anført, at der i den omtvistede beslutning af 1. april 1993 udtrykkeligt blev henvist til den i fællesskabsbestemmelserne fastsatte godkendelsesprocedure, og at den af sagsøgeren indgåede leveringskontrakt var nævnt i bilaget. Det påhviler derfor i medfør af disse bestemmelser Kommissionen at godkende købekontrakten mellem sagsøgeren og Exportkhlleb. Afslaget på at godkende ændringerne berører således sagsøgeren umiddelbart.
- 43 Kommissionen har endvidere indtaget en væsentlig rolle ved indgåelsen af købekontrakten, idet den både har taget kontakt til sagsøgeren og Exportkhlleb. Over for sagsøgeren anmodede Kommissionen således i januar 1993 om visse nødven-

dige oplysninger, inden den godkendte den oprindelige kontrakt, og den arrangerede et møde i Bruxelles i maj 1993 med repræsentanter for Udvalget for Handel med Korn og Foderstoffer i EF (Coceral), som sagsøgeren er medlem af. For så vidt angår forholdet til Exportkheleb har sagsøgeren fremlagt skrivelser af 9. og 12. marts 1993 mellem Kommissionen og Exportkheleb. Hvis det af Kommissionen oplyste om, at den russiske finansielle institution er Kommissionens eneste kontaktpart, skulle lægges til grund, skulle der ikke have fundet sådanne kontakter sted.

44 Sagsøgeren har bestridt, at Domstolens praksis på Lomé-konventionens område skulle kunne overføres på den foreliggende sag. I den foreliggende sag er det Kommissionen, og kun Kommissionen, som afslår at godkende en kontrakt, som allerede er indgået mellem virksomheden og det russiske handelsselskab, hvorimod der i sagerne vedrørende Lomé-konventionen endnu ikke var indgået nogen aftale. Endvidere har Kommissionen været i direkte kontakt med de kontraherende parter.

45 Ifølge sagsøgeren vil det derimod være mere relevant at drage en parallel til sagen International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen (dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70, 42/70, 43/70 og 44/70, Sml. 1971, org. ref.: Rec. s. 411). For det første er der taget udtrykkeligt forbehold om, at Kommissionen skulle godkende købekontrakten, og for det andet befandt VEB sig i en tilsvarende situation som de nationale myndigheder i International Fruit Company-sagen, idet disse ikke havde noget skøn i forhold til Kommissionens afgørelse. Under disse omstændigheder berører beslutningen umiddelbart sagsøgeren, idet den i forhold til sagsøgeren har den umiddelbare virkning, at kontrakten ikke godkendes, og at der derfor ikke bliver betalt for de hvedeleverancer, der har fundet sted, på de i kontrakten fastsatte vilkår herunder med hensyn til Fællesskabets långivning.

Rettens bemærkninger

46 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.

- 47 Det skal således afgøres, om sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den skrivelse, som Kommissionen tilsendte VEB den 1. april 1993.
- 48 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.
- 49 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 Exportkhlëb, 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.
- 50 Heraf følger, at den virksomhed, som har fået tildelt en kontrakt, kun har et retligt forhold til sin medkontrahent, Exportkhlëb, 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.
- 51 Det må derfor lægges til grund, at Kommissionens handlinger ikke har betydning for den retlige gyldighed af handelsaftalen mellem sagsøgeren og Exportkhlëb og ikke ændrer 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.

- 52 Den omstændighed, at Kommissionen har haft kontakt med sagsøgeren eller Exportkhlëb, 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. I den skrivelse, Kommissionen fremsendte til Exportkhlëb den 12. marts 1993, anføres det således udtrykkeligt, at VEB officielt skal anmode om ændringerne. 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. Endelig kan det forhold, at Kommissionen flere uger efter vedtagelsen af sin beslutning havde arrangeret et møde med sagsøgeren i Bruxelles for at redegøre for sin holdning, ikke indebære, at det må anses for godtgjort, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af beslutningen.

- 53 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 Exportkhlëb 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.

- 54 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.
- 55 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, hvorvidt påstanden om erstatning for økonomisk skade kan antages til realitetsbehandling

Parternes argumenter

- 56 Kommissionen har for det første gjort gældende, at der ikke ved skrivelsen af 1. april 1993 er sket en tilsidesættelse af bestemmelserne i låneaftalen, og at Kommissionen derfor ikke på ansvarspådragende måde har handlet retsstridigt og da slet ikke over for en person, som ikke er umiddelbart berørt af beslutningen.
- 57 Selv om Domstolen har fastslået, at erstatningssøgsmålet er af selvstændig karakter i forhold til annullationssøgsmålet (jf. Domstolens dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke, Sml. 1971, s. 73, org. ref.: Rec. s. 325, præmis 6 — hvori der skete en fravigelse af resultatet i Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197 — Domstolens dom af

10.7.1985, sag 118/83, CMC mod Kommissionen, Sml. s. 2325, præmis 31), kan et erstatningssøgsmål ifølge Kommissionen dog ikke antages til realitetsbehandling, når det egentlige formål ikke er at opnå erstatning, men at opnå en prøvelse af retsaktens gyldighed. I den foreliggende sag søger sagsøgeren gennem sit erstatningskrav kun at opnå den samme pris, som sagsøgeren ville have fået, hvis Kommissionen havde godkendt ændringerne af kontrakten, og erstatningspåstanden fremstår herved som et forsøg på at omgå kravene i traktatens artikel 173.

58 Kommissionen har anført, at en stor del af de leverancer, med hensyn til hvilke sagsøgeren har nedlagt påstand om erstatning, allerede fandt sted, inden VEB havde anmodet om Kommissionens godkendelse af ændringerne. Sagsøgeren vil udelukkende kunne opnå betaling af den prisforskel, sagsøgeren stiller krav om, fra Exportkhele på grundlag af de kontraktforpligtelser, der er aftalt med Exportkhele. Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for Exportkhele's eller VEB's misligholdelse, når Fællesskabet endnu ikke havde påtaget sig en forpligtelse med hensyn til rembursen.

59 Sagsøgeren har gjort gældende, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Lütticke mod Kommissionen har fastslået, at erstatningssøgsmålet og annullationssøgsmålet er af selvstændig karakter, og at dette siden da gentagne gange er blevet bekræftet (bl. a. ovennævnte dom i sagen CMC mod Kommissionen, og Domstolens dom af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753). Dels er det forhold, at annullationssøgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, eller at der ikke er indledt et annullationssøgsmål, ikke til hinder for, at der anlægges et erstatningssøgsmål (jf. ovennævnte dom i sagen STS mod Kommissionen og i sagen Krohn mod Kommissionen), dels afhænger spørgsmålet om erstatningspåstandens antagelse til realitetsbehandling ikke af, om annullationspåstanden kan antages til realitetsbehandling, i tilfælde hvor der nedlægges påstand om erstatning samtidig med en påstand om annullation (ovennævnte dom i sagen CMC mod Kommissionen, og Domstolens dom af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981).

60 Domstolen har ganske vist villet sanktionere en »omgåelse af proceduren for annullationssøgsmål« ved at fastslå, at et erstatningssøgsmål, der blev anlagt i et tilfælde, hvor sagsøgeren var berettiget til at anlægge en sag med påstand om annullation af den skadevoldende retsakt, men ikke havde gjort det inden fristens udløb, ikke kunne antages til realitetsbehandling (Domstolens dom af 15.12.1966,

sag 59/65, Schreckenbergs, Sml. 1965-1968, s. 327, org. ref.: Rec. s. 785). Domstolen har desuden i den ovennævnte dom i Krohn-sagen fundet, at den af Kommissionen påberåbte afgørelse i Plaumann-sagen udelukkende drejede sig om det særtilfælde, at det beløb, der krævedes betalt under en erstatningssag, nøjagtigt svarede til det afgiftsbeløb, som sagsøgeren havde betalt i henhold til en individuel beslutning, således at der med erstatningspåstanden i virkeligheden tilsigtedes en annullation af den omhandlede individuelle beslutning.

- 61 I den foreliggende sag er sagsøgeren imidlertid af den opfattelse, at erstatningspåstanden af to grunde ikke kan anses for at være et udslag af omgåelse.
- 62 Sagsøgeren har før det første anført, at sagen for så vidt angår påstanden om annullation af beslutningen af 1. april 1993 er anlagt forskriftsmæssigt, og at erstatningspåstanden ikke kan anses for et forsøg på at omgå kravene i traktatens artikel 173.
- 63 For det andet har erstatningspåstanden et selvstændigt grundlag og er anlagt med selvstændige formål. Sagsøgeren har således anført, at i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, består den af sagsøgeren påberåbte fejl ikke i, at den russiske medkontrahent ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til kontrakten, men skyldes Kommissionens ansvarspådragende adfærd i forbindelse med den beslutning, hvis lovlighed i øvrigt bestrides. Erstatningspåstanden støttes dels på den væsentlige fejl i skønsudøvelsen, som Kommissionen begik ved anvendelsen af de retlige betingelser, der var fastsat for godkendelsen af leveringskontrakten mellem Exportkhléb og sagsøgeren, dels på Kommissionens tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Erstatningssøgsmålet har således selvstændige formål i forhold til annullationssøgsmålet, idet det ikke går ud på at få en bestemt foranstaltning ophævet, men på at opnå erstatning for et tab, som sagsøgeren har lidt som følge af de to ovennævnte fejl. Endelig følger påstandens selvstændige karakter af, at sagsøgeren ikke alene kræver betaling af den pris, som sagsøgeren kunne have fået, hvis Kommissionen havde godkendt ændring nr. 4 (nemlig 1 347 831,56 ECU), men også erstatning for sit tab i forbindelse med kurssikringen i forholdet mellem ECU og USD (nemlig 229 969,56 USD). Sagsøgeren har påpeget, at Kommissionen har undladt at tage stilling til dette punkt.

- 64 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at Kommissionens argument om, at beslutningen af 1. april 1993 er fuldt ud lovlig, ikke vedrører spørgsmålet om erstatningspåstandens antagelse til realitetsbehandling, men henhører under retsforhandlingerne vedrørende sagens realitet.

Rettens bemærkninger

- 65 Kommissionen har i det væsentlige fremført tre argumenter for, at påstanden om erstatning for det påståede økonomiske tab, sagsøgeren har lidt som følge af beslutningen af 1. april 1993, ikke kan antages til realitetsbehandling. For det første har Kommissionen anført, at beslutningen er fuldt ud lovlig. Dernæst gør Kommissionen gældende, at den ikke kan holdes ansvarlig for Exportkhelebs eller VEB's misligholdelse af kontrakten, når den endnu ikke havde påtaget sig nogen forpligtelse. Endelig hævdes erstatningspåstanden i den foreliggende sag ikke at være af selvstændig karakter i forhold til annullationspåstanden.
- 66 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.
- 67 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.
- 68 Det er imidlertid blevet fastslået, at afvisning af annullationssøgsmålet, som en undtagelse fra det ovenfor omhandlede princip, også medfører afvisning af erstatningssøgsmålet, såfremt der med erstatningssøgsmålet reelt tilsigtes en ophævelse

af en individuel beslutning, der er blevet endelig (Domstolens dom i ovennævnte sag Krohn mod Kommissionen, præmis 33, og Rettens dom af 15.3.1995, sag T-514/93, Cobrefac 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.

- 69 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 (Domstolens dom i ovennævnte sag CMC mod Kommissionen, præmis 31).
- 70 På baggrund af samtlige disse omstændigheder skal sagen antages til realitetsbehandling for så vidt angår påstanden om erstatning for det økonomiske tab, som sagsøgeren gør gældende at have lidt som følge af Kommissionens beslutning.

Spørgsmålet om, hvorvidt påstanden om erstatning for ikke-økonomisk skade kan antages til realitetsbehandling

- 71 Kommissionen har ikke i sin formalitetsindsigelse nedlagt påstand vedrørende kravet om tilkendelse af 1 ECU for den ikke-økonomiske skade, sagsøgeren har gjort gældende at have lidt som følge af udtalelser fra generaldirektøren for GD VI om, at sagsøgeren medvirkede i en ulovlig fremgangsmåde ved forhandlingen af kontrakttilæggene i februar 1993.

- 72 Under retsmødet har Kommissionen imidlertid dels påstået denne påstand afvist med den begrundelse, at påstanden ligesom påstanden om erstatning for den økonomiske skade ikke har en selvstændig karakter i forhold til annullationssøgsmålet, dels gjort gældende, at det er en ny type påstand, som kunne have til følge, at Retten — såfremt den måtte afvise de øvrige påstande — kun skulle træffe afgørelse vedrørende en påstand om tilkendelse af 1 ECU.
- 73 Det fastslås for det første, at erstatningspåstanden støttes på en påstået adfærd fra Kommissionens side, der er forskellig fra den retsakt, som der i øvrigt er nedlagt påstand om annullation af. Erstatningspåstanden kan derfor rent faktisk ikke tilsigte en ophævelse af denne retsakt. Det er således åbenbart, at Kommissionens argument ikke kan tages til følge.
- 74 For det andet må det fastslås, at selv om der som påstået måtte foreligge en ny type påstand, kan dette ikke i sig selv være en afvisningsgrund, eftersom det med påstanden i overensstemmelse med traktatens artikel 215, stk. 2, tilsigtes at drage Fællesskabet til ansvar for en adfærd, Kommissionen eller dens tjenestegrene hævdes at have udvist. Størrelsen af det erstatningsbeløb, som sagsøgeren har nedlagt påstand om, kan heller ikke udgøre en afvisningsgrund, men har sammenhæng med vurderingen af størrelsen af det påståede tab.
- 75 Det følger heraf, at påstanden om erstatning for det af sagsøgeren påståede ikke-økonomiske tab ligeledes skal antages til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

- 76 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 1, træffes afgørelsen om sagens omkostninger ved den dom eller kendelse, hvorved sagens behandling afsluttes.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET*TEN (Tredje Afdeling)

- 1) Sagen afvises for så vidt angår annullationspåstanden.
- 2) Formalitetsindsigelsen tages ikke til følge for så vidt angår påstandene om erstatning for det økonomiske og ikke-økonomiske tab, som sagsøgeren gør gældende at have lidt.
- 3) Sagen fremmes til realitetsbehandling for så vidt angår erstatningspåstandene.
- 4) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Briët

Vesterdorf

Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. september 1996.

H. Jung

C. P. Briët

Justitssekretær

Afdelingsformand