

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 24 september 1996 *

I mål T-485/93,

Société Louis Dreyfus et C^{ie}, bolag bildat enligt fransk rätt, Paris, företrätt av advokaten Robert Saint-Esteben, Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Aloyse May, 31, Grand-rue,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivaren Marie-José Jonczy och Nicholas Khan, rättstjänsten, och under förhandlingen av Berend Jan Drijber, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 1 april 1993 riktat till Vnesheconombank, dels ersättning för den skada som sökanden anser sig ha lidit,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden C. P. Briët samt domarna B. Vesterdorf och A. Potocki,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 25 april 1996,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 Efter att ha konstaterat behovet av att lämna livsmedelsbistånd och medicinskt bistånd till Sovjetunionen och dess delrepubliker, antog rådet den 16 december 1991 beslut 91/658/EEG om beviljande av ett medelfristigt lån till Sovjetunionen och dess delrepubliker (EGT 1991 nr L 362, s. 89, nedan kallat beslut 91/658 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]) i vilket följande föreskrivs:

”Artikel 1

Gemenskapen skall bevilja ett medelfristigt lån till Sovjetunionen och dess delrepubliker på ett maximibelopp på 1 250 miljoner ecu med en längsta lånetid på tre år, att utbetalas i tre på varandra följande omgångar, för att möjliggöra import av jordbruksprodukter och livsmedel samt medicinska artiklar

Artikel 2

För ändamålet i artikel 1 skall kommissionen ha befogenhet att på gemenskapens vägnar låna upp nödvändiga resurser som ställs till Sovjetunionens och dess delrepublikers förfogande i form av ett lån.

Artikel 3

Det lån som avses i artikel 2 förvaltas av kommissionen.

Artikel 4

1. Kommissionen skall ha befogenhet att i samråd med myndigheterna i Sovjetunionen och dess delrepubliker fastställa ... de ekonomiska och finansiella villkoren för att lånet skall beviljas, reglerna för hur medlen skall ställas till förfogande samt de nödvändiga garantierna för att säkerställa att lånet återbetalas.

...

3. Importen av de produkter vars finansiering säkerställs genom lånet skall ske till världsmarknadspriser. Fri konkurrens skall säkerställas för inköp och leverans av produkterna som skall motsvara internationellt erkända kvalitetsnormer.”

- 2 Den 9 juli 1992 antog kommissionen förordning (EEG) nr 1897/92 om genomförandebestämmelser för ett medelfristigt lån till Sovjetunionen och dess delrepubliker (EGT nr L 191, s. 22, nedan kallad förordning nr 1897/92 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]), i vilken följande föreskrivs:

”Artikel 2

Lånen beviljas i enlighet med avtal som sluts mellan delrepublikerna och kommissionen. Avtalen skall, som villkor för utbetalning av lånen, omfatta bestämmelserna i artikel 3—7.

...

Artikel 4

1. Lånen skall endast användas till att finansiera inköp och leverans av produkter som omfattas av sådana kontrakt som kommissionen har godkänt såsom överensstämmande med bestämmelserna i beslut 91/658/EEG samt med bestämmelserna i de avtal som avses i artikel 2.

2. Kontrakten skall underställas kommissionen av delrepublikerna eller de finansiella ombud som dessa har utsett.

Artikel 5

Det godkännande som nämns i artikel 4 beviljas endast om bland annat följande villkor är uppfyllda:

- 1) Kontraktet har slutits enligt ett förfarande som säkerställer fri konkurrens ...

2) Kontraktet erbjuder bästa möjliga inköpsvillkor jämfört med de priser som normalt gäller på internationella marknader.”

- 3 Den 9 december 1992 undertecknade EEG, Ryska federationen och dess finansiella ombud Vnesheconombank (nedan kallad VEB) i enlighet med förordning nr 1897/92 ett ”Memorandum of Understanding” (nedan kallat samförståndsförklaring), enligt vilket Europeiska gemenskaperna skulle bevilja Ryssland det lån som hade fastslagits genom beslut 91/658. Det föreskrevs således att EEG, i egenskap av långivare, skulle bevilja VEB, i egenskap av låntagare och med garantier från Ryska federationen, ett medelfristigt lån på ett maximibelopp på 349 miljoner ecu med en längsta lånetid på tre år. I samförståndsförklaringen fastslås följande:

”6. Lånebeloppet skall, med avdrag för de arvoden och avgifter som EEG har erlagt, utbetalas till låntagaren och i enlighet med bestämmelserna och villkoren i låneavtalet endast användas för täckning av de oåterkalleliga rembursen som låntagaren har ställt ut enligt internationella standardmodeller för att genomföra leveranskontrakt, med förbehåll för att Europeiska gemenskapernas kommission skall ha godkänt dessa kontrakt och rembursen såsom överensstämmande med rådets beslut av den 16 december 1991 och med föreliggande överenskommelse.”

Enligt punkt 7 i samförståndsförklaringen förutsattes att vissa villkor skulle vara uppfyllda för att kontrakt skulle godkännas såsom överensstämmande med relevanta bestämmelser. Ett av dessa villkor var att leverantörerna skulle väljas av de ryska organ som den Ryska federationens regering hade utsett för det ändamålet.

- 4 Den 9 december 1992 undertecknade kommissionen och VEB det låneavtal (nedan kallat låneavtalet) som angavs i förordning nr 1897/92 och i samförståndsförklaringen. I avtalet beskrevs detaljerat formerna för utbetalning av lånet. Genom avtalet inrättades en kreditmöjlighet som kunde tas i anspråk under den föreskrivna period under vilken krediten kunde utnyttjas (15 januari 1993 — 15 juli 1993) och som syftade till att i förskott utbetala de belopp som godkänts för betalning av varorna.

- 5 Formerna för utbetalning, som bygger på klassiska arrangemang som är allmänt vedertagna vid internationell handel, beskrivs i del III i låneavtalet på följande sätt:

”5. Utnyttjande av krediten

5.1 Förfarande

- a) Låntagaren skall underrätta långivaren om en planerad utbetalning genom att till denne översända en begäran om godkännande. ...
- b) Om den period under vilken krediten kan utnyttjas har börjat löpa och långivaren, efter att ha tagit del av uppgifterna i begäran om godkännande och inom sitt utrymme för oinskränkt skönsmässig bedömning, är övertygad om att den tänkta utbetalningen överensstämmer med punkt 3 och med samförstånds-förklaringen och att den bekräftande bank som har angivits i begäran om godkännande kan godtas, skall långivaren inom en rimlig frist avge ett meddelande om bekräftelse som i allt väsentligt överensstämmer med den förlaga som finns i bilaga nr 3.
- c) Efter att ha mottagit ett meddelande om bekräftelse avseende en planerad utbetalning, skall låntagaren inkomma med en utbetalningsansökan under utbetalningsperioden i enlighet med bestämmelserna i punkt 5.3.

...

5.3 Utbetalning

- a) Med förbehåll för vad som föreskrivs i punkt 5.5 kan en utbetalning endast göras tillgänglig för kreditutnyttjande i enlighet med en utbetalningsansökan som långivaren har mottagit från låntagaren i syfte att verkställa en utbetalning som låntagaren kan utkräva till förmån för en godkänd bekräftande bank. Samtliga utbetalningsansökningar är sedan de inlämnats oåterkalleliga och gör

låntagaren ansvarig (med förbehåll för vad som föreskrivits i punkterna 10 och 12) för det angivna beloppet på utsatt dag, och förplikta denne att godta utbetalningsvillkoren.

b) Varje utbetalningsansökan skall:

i) överensstämma med den förlaga som finns i bilaga nr 4,

ii) vara undertecknad av låntagaren,

iii) innehålla en begäran om att respektive betalning skall erläggas till den godkända bekräftande banken senast den sista arbetsdagen i den period under vilken krediten kan utnyttjas och att utbetalningsbeloppet skall krediteras den bankens konto,

iv) åtföljas av de dokument som finns uppräknade i bilaga nr 4”.

6 Det föreskrivna förfarandet med oåterkallelig remburs överensstämmer med den ”sedvana och handelsbruk” som har utarbetats av Internationella Handelskammaren i Paris och som gemenskapen har antagit som standardmodell för remburser som skall användas av utställande banker.

7 Den 15 januari 1993 ingick kommissionen, i enlighet med artikel 2 i beslut 91/658, i egenskap av låntagare ett låneavtal för gemenskapens räkning med ett bankkonsortium under ledning av Crédit lyonnais.

Bakgrunden till tvisten

- 8 Sökanden, som är ett internationellt handelsföretag, kontaktades tillsammans med andra företag inom ramen för en informell anbudsinfordran som organiserades av företaget Exportkhleb, ett statligt företag som Ryska federationen givit i uppdrag att förhandla om inköp av vete.
- 9 Den 28 november 1992 undertecknade sökanden ett kontrakt med Exportkhleb om försäljning av vete. Enligt kontraktet åtog sig sökanden att leverera 325 000 ton vetemjöl till ett pris av 140,50 USD per ton, CIF Free out — östersjöhamn. I kontraktet angavs att varorna skulle lastas före den 28 februari 1993.
- 10 Efter att låneavtalet hade undertecknats (se punkt 4 ovan), begärde VEB att kommissionen skulle godkänna de kontrakt som hade slutits mellan Exportkhleb och exportföretagen, däribland det kontrakt som hade slutits med sökanden.
- 11 Efter att kommissionen hade erhållit viss nödvändig kompletterande information från sökanden, bland annat angående växelkursen ecu/USD som inte hade fastställts i kontraktet, gav institutionen slutligen sitt godkännande den 27 januari 1993 i form av ett meddelande om bekräftelse riktat till VEB. Enligt sökanden ändrades kontraktet på två punkter i meddelandet om bekräftelse, närmare bestämt lastningsperioden — kommissionen utsträckte denna ex officio till den 31 mars 1993 — och växelkursen ecu/USD, som enligt sökanden varken är den som denne föreslog för Exportkhleb den 25 januari 1993 (det vill säga 1,1711) eller den som parterna enades om den 28 januari 1993 (det vill säga 1,1714, vilket medförde att det överenskomna priset kom att bli 119,94 ecu/ton).
- 12 Enligt sökanden iordningställde VEB rembursen den 4 februari 1993, men kreditbrevet kunde inte tas i anspråk före den 16 februari 1993, det vill säga ett par veckor före slutet av den i kontraktet föreskrivna lastningsperioden (28 februari 1993).

- 13 Även om en betydande del av varorna hade levererats eller höll på att lastas, var det enligt sökanden uppenbart att samtliga varor inte kunde levereras före den 28 februari 1993.
- 14 Företaget Exportkheleb kallade den 19 februari 1993 samtliga exportörer till ett möte i Bryssel, vilket ägde rum den 22 och den 23 februari 1993. Under mötet begärde Exportkheleb att exportörerna skulle avge nya anbud avseende priset för leveransen av det som företaget kallade "den förutsägbara återstoden", det vill säga de kvantiteter som skäligen kunde förutsättas inte skulle komma att levereras före den 28 februari 1993. Enligt sökanden skall världsmarknadspriset på vete ha ökat betydligt under perioden mellan november 1992, då försäljningskontraktet slöts, och mars 1993, då de nya förhandlingarna hölls, eftersom det hade stigit från ett pris om 132 USD i november 1992 till ett pris om 149,5 USD i februari 1993.
- 15 Efter en förhandling, under vilken företagen tvingades att anpassa sig efter det lägsta anbudet, det vill säga 155 USD per ton, nåddes en överenskommelse mellan Exportkheleb och dess medkontrahenter i fråga om fördelningen av de nya kvantiteter som varje företag skulle leverera. Företaget Louis Dreyfus fann sig tilldelat ett kontrakt omfattande 185 000 ton vetemjöl. I samma informella överenskommelse föreskrevs att lastningsperioden skulle avslutas den 30 april 1993.
- 16 Med anledning av det behov av skyndsamhet som föranleddes av den svåra försörjningssituationen i Ryssland, beslutades att ändringarna skulle formaliseras genom ett enkelt tillägg till det ursprungliga kontraktet, som, enligt sökanden, av bekvämlighetsskäl daterades till den 23 februari 1993, det datum då mötet i Bryssel hölls. Enligt sökanden gjordes detta trots att undertecknandet inte skedde före den tredje veckan i mars.
- 17 I enlighet med de nya villkor som hade överenskommit med Exportkheleb, och, enligt sökanden, med anledning av muntliga intyganden från det ryska organet om att kommissionen skulle komma att godkänna de nya ändringarna, återupptog sökanden veteleveranserna till Ryssland.

- 18 Den 9 mars 1993 informerade företaget Exportkhleb kommissionen dels om att de kontrakt som hade slutits med fem av leverantörerna hade ändrats, dels att framtida leveranser från och med det tillfället skulle utföras till ett pris av 155 USD per ton (CIF Free out — östersjöhamn) och att omräkning till ecu skulle ske enligt en växelkurs om 1,17418 (det vill säga 132 ecu per ton).
- 19 Den 12 mars 1993 svarade generaldirektören för generaldirektoratet för jordbruk (DG VI), G. Legras, företaget Exportkhleb att han önskade fästa dess uppmärksamhet på det faktum att, eftersom kontraktens maximivärde redan hade fastställts genom kommissionens meddelande om bekräftelse och eftersom hela den lånesumma som hade anslagits för vete redan hade tagits i anspråk, skulle kommissionen inte kunna godkänna en sådan begäran annat än om det totala värdet av kontraktet bibehölls, vilket kunde uppnås genom en motsvarande minskning av de kvantiteter som skulle levereras. Han tillade att begäran om godkännande av ändringarna enbart kunde beaktas av kommissionen under förutsättning att den framfördes officiellt av VEB.
- 20 Enligt sökanden tolkades dessa uppgifter som en principiell bekräftelse från kommissionens sida av överenskommelsen, om än med reservation för att granskning skulle ske före det formella godkännande som skulle ges när väl akten hade överlämnats av VEB. Det var av den anledningen som sökanden fortsatte lastningen av skeppslasterna vete till Ryssland.
- 21 Enligt sökanden överlämnade VEB officiellt de akter som innehöll de nya anbuden samt ändringarna av kontraktet till kommissionen den 22 och den 26 mars 1993. Sökanden har hävdats att den blev informerad av Exportkhleb om kommissionens vägran att godkänna ändringarna av det ursprungliga kontraktet den 5 april 1993. Avslaget meddelades genom en skrivelse ställd till VEB den 1 april 1993 från den ledamot i kommissionen som är ansvarig för jordbruksfrågor. Redan den 5 april 1993 beslutade sökanden att avbryta veteleveranserna.
- 22 Innehållet i skrivelsen av den 1 april 1993 kan sammanfattas på följande sätt. Ledamoten av kommissionen, Steichen, meddelade att efter att ha granskat ändringarna av de kontrakt som hade slutits mellan Exportkhleb och vissa leverantörer, kunde

kommissionen godkänna de ändringar som gällde framflyttandet av förfallodagarna för leverans och betalning. Däremot hävdade han att "omfattningen av prisökningarna är sådan att vi inte kan anse att de utgör en nödvändig anpassning utan en betydande ändring av de ursprungligen överenskomna kontrakten". Han fortsatte: "I själva verket är världsmarknadsprisernas nuvarande nivå (slutet av mars 1993) inte väsentligt olik den som gällde när priserna ursprungligen avtalades (slutet av november 1992)". Ledamoten av kommissionen påminde om att nödvändigheten av att säkerställa såväl fri konkurrens mellan möjliga leverantörer som förmånligast möjliga inköpsvillkor var en av de tyngst vägande faktorerna när kommissionen godkände kontrakt. Efter att ha konstaterat att ändringarna i det föreliggande fallet hade överenskommits direkt med de berörda företagen, utan konkurrens från andra leverantörer, drog han följande slutsats: "Kommissionen kan inte godkänna att så viktiga ändringar sker genom enkla ändringar av föreliggande kontrakt". Kommissionären sade sig vara beredd att ge tillstånd till ändringarna i fråga om senareläggning av leveranser och betalning, med förbehåll för att det sedvanliga förfarandet iakttogs. Däremot förklarade han att "om det bedöms vara nödvändigt att ändra priser eller kvantiteter, borde nya kontrakt förhandlas fram och dessa tillställas kommissionen för godkännande i enlighet med det normala förfarandet i sin helhet (som inbegriper att minst tre anbud läggs fram)".

Förfarandet och parternas yrkanden

- 23 Under dessa omständigheter väckte sökanden genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 9 juni 1993, föreliggande talan som registrerades under målnummer C-311/93.
- 24 Med tillämpning av rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 om ändring av beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT nr L 144, s. 21) hänsköt domstolen genom beslut av den 27 september 1993 målet till Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt.

- 25 Målet registrerades vid förstainstansrättens kansli under målnummer T-485/93. Genom en skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 15 september 1993 har kommissionen framställt en invändning om rättegångshinder.
- 26 Med beaktande av referentens rapport har förstainstansrätten (tredje avdelningen) beslutat att inleda det muntliga förfarandet utan att besluta om föregående åtgärder för bevisupptagning.
- 27 Parterna har vid offentlig förhandling den 25 april 1996 hållit sina pläderingar och svarat på förstainstansrättens frågor.
- 28 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 1 april 1993, genom vilket institutionen vägrade att godkänna ändringarna av det leveranskontrakt som hade slutits med Exportkheib,

— fastställa att kommissionen har gjort sig skyldig till fel som medför skadeståndsansvar,

— förplikta kommissionen att som ersättning för den ekonomiska skada som sökanden har åsamkats erlagga följande belopp: 253 991,98 ecu avseende utebliven ränteinkomst, 1 347 831,56 ecu avseende prisskillnaden mellan det ursprungliga och det ändrade kontraktet, 229 969,58 USD avseende förluster orsakade av växelkursen ecu/USD samt 1 ecu för ideell skada, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 I sin invändning om rättegångshinder har kommissionen yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till sakprövning, eftersom sökanden inte berörs direkt av beslutet,

— fastställa att det omtvistade beslutet inte medför skadeståndsansvar för kommissionen, eller att talan inte kan tas upp till sakprövning, på grund av att det rör sig om ett klagomål i vilket frågan om kommissionens utomobligatoriska skadestånd inte berörs, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

30 I sitt yttrande angående invändningen om rättegångshinder har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla invändningen om rättegångshinder, såväl med avseende på talan om ogiltigförklaring, som med avseende på talan om utomobligatoriskt skadestånd,

— i andra hand förordna att prövningen av invändningen skall anstå till den slutliga domen, och

— tillerkänna sökanden rätten att återropa samtliga tidigare insända inlagor.

Förutsättningar för sakprövning av yrkandet om ogiltigförklaring

Parternas argument

31 Kommissionen har framställt en invändning om rättegångshinder med motiveringen att sökanden inte berörs direkt av den omtvistade rättsakten i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

- 32 Inledningsvis har kommissionen lämnat en utförlig redogörelse för att beskriva för fallet relevanta lagstiftnings- och avtalsförfaranden. Institutionen har påpekat att det är de ingångna överenskommelsernas art som gör att talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till sakprövning.
- 33 Vad samförståndsförklaringen beträffar, har kommissionen understrukit att den utgör grunden för avtalet mellan gemenskapen och Ryssland om beviljande av lånet. I samförståndsförklaringen fastställs lånebeloppet (349 miljoner ecu) och fastslås villkoren för att kontrakten skall godkännas.
- 34 Vad låneavtalet beträffar, har kommissionen uttalat dels att det saknas anledning att anse att den i avtalet föreskrivna kreditmöjligheten skulle vara tillgänglig från och med den 15 januari 1993, eftersom det i klausul nr 4 fastslås att ett antal villkor skall vara uppfyllda för att den skall kunna tillämpas, dels att institutionen genom klausulen inte tilldelas någon roll vad beträffar slutandet av kontrakt utan endast skall kontrollera att dessa berättigar till gemenskapslån.
- 35 Vad rembursransaktionen i egentlig mening beträffar, har kommissionen konstaterat att även om den oåterkalleliga rembursen ger upphov till ett rättsligt bindande avtal mellan den bank som utställer rembursen och gäldenären, innehåller däremot inte det avtalet någon förbindelse från gemenskapens sida av innebörd att leverantörens betalningsanspråk kommer att honoreras av gemenskapsmyndigheterna. Som varje obekräftad remburs ger dessutom inte den remburs som har ställts ut av den utställande banken upphov till annat än ett eventuellt ansvar för bankens räkning i förhållande till leverantören, eftersom dennes rätt att erhålla betalning inte uppkommer innan företaget har uppvisat de nödvändiga handlingar som visar att de transaktioner som är en förutsättning för betalning har utförts, exempelvis uppvisande av lastningsfakturer. Av detta har kommissionen dragit slutsatsen att gemenskapen därför inte åtar sig något ansvar gentemot leverantören eller dennes bank. Institutionen har påpekat att om gemenskapen i praktiken tillställer banken eller leverantören en utfästelse om utbetalning när den mottagit en tillfredsställande begäran om utbetalning, är denna utfästelse i vilket fall som helst även fortsättningsvis villkorad av de nödvändiga uppgifter som återges i meddelandet om bekräftelse. I synnerhet gäller utfästelsen inte annat än i förhållande till leverantö-

rens bank, gentemot vilken gemenskapen endast förbinder sig att säkerställa att den utställande bankens åtagande kommer att honoreras i enlighet med rembursen. Kommissionen har understrukt att en obekräftad reburs enbart ger leverantören rätt till betalning av den bank som har ställt rembursen, i föreliggande fall VEB.

- 36 Vad det med Exportkhlleb ingångna leveranskontraktet beträffar, har kommissionen gjort gällande att kontraktet undertecknades innan samförståndsförklaringen och låneavtalet ingicks och att sökanden saknade inflytande såväl på låneavtalet som på det datum som den utställande banken skulle uppfylla de nödvändiga villkoren för att lånet skulle bli tillgängligt.
- 37 Vad meddelandet om bekräftelse beträffar, har kommissionen konstaterat att handlingen i fråga upprättades enligt bestämmelserna i låneavtalet och inte är av sådan art att det kan ändra bestämmelserna i de kontrakt som har slutits mellan sökanden och Exportkhlleb.
- 38 Kommissionen har inledningsvis även understrukt de likheter som finns mellan systemet i fråga och det system som reglerar finansieringen av utvecklingsprojekt inom ramen för Lomé-konventionen. Såsom domstolen har klargjort i sin dom av den 10 juli 1984 i målet STS mot kommissionen (126/83, Rec. s. 2769) fastslås i artikel 120 i Lomé-konventionen som princip att staterna har det fulla ansvaret för genomförandet av projekt och handlingsprogram. Av den anledningen ansvarar de för att förbereda, förhandla om och sluta de kontrakt som är nödvändiga för att transaktionerna i fråga skall genomföras. Kommissionen har gjort gällande att samma sak gäller inom det system som har upprättats för att finansiera veteimport, eftersom det i samförståndsförklaringen föreskrivs att lånet beviljas för att täcka oåterkalleliga reburser som låntagaren har godtagit för att genomföra leveranskontrakten. Institutionen har hävdad att dess roll inom Lomé-systemet till och med är viktigare än i det system som reglerar det ryska lånet, eftersom den i det senare fallet inte ingriper när kontrakt tilldelas.
- 39 Kommissionen anser att sökanden inte kan anses beröras direkt av den omtvistade skrivelsen av den 1 april 1993 i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Skrivelsen skulle inte ha haft, eller ens kunnat ha, till syfte att ändra

villkoren i affärsavtalet mellan sökanden och Exportkhleb. Kommissionens roll skulle uteslutande bestå i att kontrollera att de i rättsakterna föreskrivna villkoren för finansiering var uppfyllda och, om så var fallet, att bevilja utbetalning av lånet till Ryssland. Kommissionen skulle inte ha haft rollen att "giltigförklara" affärsavtalet. Kommissionens skrivelse skulle endast ha fått till följd att lånet inte längre kunde tas i anspråk för att betala veteleveranserna enligt de ändrade villkoren i kontraktet.

40 Kommissionen har i detta hänseende hänvisat till domstolens dom av den 10 juli 1984 i mål STS mot kommissionen (126/83, Rec. s. 2769), som enligt institutionen berörde liknande problem inom ramen för Lomé-konventionen, vars lösning skulle kunna överföras på föreliggande fall.

41 Kommissionen har slutligen hävdats att på samma sätt som institutionen är tredje man i förhållande till det försäljningsavtal som ingåtts mellan gemenskapsföretaget och den behöriga ryska myndigheten, är företaget tredje man i förhållande till låneavtalet. Mot den bakgrunden kan sökanden inte anses vara direkt berörd i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

42 Sökanden har understrukit att kommissionen har spelat en avgörande roll när kontraktet mellan sökanden och Exportkhleb slöts. Denna roll skulle för övrigt uttryckligen ha bekräftats i samtliga tillämpliga handlingar, såsom samförstånds-förklaringen, förordning nr 1897/92 och låneavtalet. Det skulle av det sistnämnda framgå att finansieringen av veteleveranskontrakten var beroende av att kommissionen godkände kontrakten. Kommissionen skulle således inte kunna hävda att den inte hade att "giltigförklara" kontrakten. Sökanden har dessutom understrukit att det i det omtvistade beslutet av den 1 april 1993 uttryckligen togs hänsyn till det förfarande för godkännande som föreskrevs i gemenskapsrättsakterna, och att det i en bilaga hänvisades till det leveranskontrakt som sökanden hade slutit. Följaktligen skulle det förvisso vara kommissionens uppgift att i enlighet med rättsakterna godkänna de kontrakt som slutits mellan sökanden och Exportkhleb. Därav följer att vägran att godkänna ändringarna direkt berör sökanden.

43 Dessutom skulle kommissionen ha spelat en avgörande roll när försäljningsavtalet ingicks genom att ingripa såväl gentemot sökanden som gentemot Exportkhleb. Enligt sökanden skall kommissionen i januari 1993 ha begärt viss nödvändig

information för att kunna godkänna det ursprungliga kontraktet och i maj 1993 ha organiserat ett möte i Bryssel med representanter för EEG: s kommitté för handel med spannmål och foder (Comité du commerce des céréales et des aliments du bétail de la CEE, Coceral) i vilken sökanden är medlem. Vad Exportkhelel beträffar, har sökanden åberopat skriftväxlingen mellan kommissionen och Exportkhelel av den 9 och den 12 mars 1993. Om kommissionens uppfattning att det ryska finansiella ombudet är institutionens enda motpart vore riktig, skulle sådana ingripanden inte ha ägt rum.

44 Sökanden har bestritt att domstolens rättspraxis inom ramen för Lomékonventionen är relevant i målet. Det är i föreliggande fall kommissionen, och endast denna, som har vägrat att godkänna ett kontrakt som redan har slutits mellan företaget och den ryska handelsagenten, medan kontraktet i ovannämnda fall ännu inte hade slutits. Dessutom skulle kommissionen ha ingripit direkt gentemot parterna.

45 Enligt sökanden skulle däremot en lämpligare parallell kunna dras till målet International Fruit Company m. fl. mot kommissionen (dom av den 13 maj 1971, 41/70, 42/70, 43/70 och 44/70, Rec. s. 411). Det första leveranskontraktet skulle nämligen för det första, med anledning av hävningsklausulerna, uttryckligen vara beroende av kommissionens godkännande. För det andra skulle VEB i föreliggande fall befinna sig i en liknande situation som de nationella myndigheterna, det vill säga den förfogar inte över något som helst handlingsutrymme i förhållande till kommissionens beslut. Beslutet påverkar sökanden direkt genom att avtalet inte godkänns och sökanden således inte erhåller betalning för de veteleveranser som har utförts enligt villkoren i kontraktet, närmare bestämt med avseende på gemenskapslånet. Mot den bakgrunden berörs sökanden direkt.

Förstainstansrättens bedömning

46 Enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan varje fysisk eller juridisk person väcka talan mot ett beslut som, även om det har utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom.

- 47 Det skall således avgöras huruvida sökanden berörs direkt och personligen av kommissionens till VEB ställda skrivelse av den 1 april 1993.
- 48 Inledningsvis konstaterar förstainstansrätten att kommissionen inte har bestritt att sökanden berörs personligen. Mot bakgrund av omständigheterna i föreliggande fall anser förstainstansrätten att det endast finns skäl att pröva frågan huruvida sökanden berörs direkt av det omtvistade beslutet.
- 49 Det bör i det hänseendet konstateras att det i gemenskapens rättsakter och i de avtal som har ingåtts mellan gemenskapen och Ryska federationen fastslås en kompetensfördelning mellan kommissionen och det ombud som av Ryska federationen har givits fullmakt för inköp av vete. Det är i själva verket detta ombud, i föreliggande fall Exportkhele, som har att genom anbudsinfordran välja medkontrahent, att förhandla om villkoren i kontraktet och att sluta detta. Kommissionens roll består uteslutande av att kontrollera att villkoren för gemenskapsfinansiering är uppfyllda och att i förekommande fall, i syfte att betala ut lånet, godkänna kontraktet såsom överensstämmande med bestämmelserna i beslut 91/658 och i de avtal som har slutits med Ryska federationen. Kommissionen får således inte bedöma handelsavtalet utifrån andra kriterier än dessa.
- 50 Härav följer att det företag som tilldelas ett kontrakt inte står i avtalsförhållande med någon annan än sin medkontrahent, Exportkhele, som av Ryska federationen har bemyndigats att sluta inköpskontrakt avseende vete. Kommissionen står för sin del inte i avtalsförhållande till någon annan än låntagaren, det vill säga det ryska finansiella ombudet, VEB, som meddelar institutionen om handelsavtalen för att få dessa godkända och som kommissionens beslut härom riktas till.
- 51 Som en följd därav bör det understrykas att kommissionens ingripande varken påverkar den rättsliga giltigheten av det handelsavtal som har slutits mellan sökanden och Exportkhele eller ändrar villkoren i kontraktet, exempelvis de av parterna

avtalade priserna. Oaktat kommissionens beslut att inte fastslå att överenskommelserna överensstämde med de tillämpliga bestämmelserna, är ändringen av kontraktet av den 28 november 1992, som parterna vidtog den 23 februari 1993, bindande för parterna enligt de villkor som dessa har enats om.

- 52 Det faktum att kommissionen har haft kontakt med sökanden eller Exportkhleb är inte av sådan art att det förändrar ovanstående bedömning av de rättigheter och skyldigheter som följer för var och en av de berörda parterna av tillämpliga rättsakter och avtal. Vad beträffar huruvida talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning, påpekar förstainstansrätten dessutom att det inte framgår av de kontakter som sökanden har åberopat att kommissionen har agerat på ett sätt som är oförenligt med den roll som institutionen har tilldelats. I kommissionens skrivelse till Exportkhleb av den 12 mars 1993 sägs uttryckligen att ändringarna måste vara föremål för en officiell begäran från VEB. Således hade de åberopade kontakterna mellan kommissionen och sökanden i januari 1993 endast till syfte att få parterna att i sina kontrakt inkludera ett villkor som var nödvändigt för att kontrakten skulle godkännas såsom överensstämmande med de tillämpliga bestämmelserna, samtidigt som det även fortsättningsvis var upp till parterna att ändra kontrakten om de önskade komma i åtnjutande av den föreskrivna finansieringen. Slutligen är inte det faktum att kommissionen, flera veckor efter att dess beslut antogs, organiserade ett möte i Bryssel med sökanden i syfte att förklara sin ståndpunkt, inte av sådan art att det kan fastställas att sökanden berörs direkt av beslutet i fråga.
- 53 Förstainstansrätten anser dessutom att även om det är riktigt att VEB inte kan ställa en rembours som kan komma i åtnjutande av gemenskapsgarantin när den erhåller ett beslut från kommissionen i vilket det konstateras att kontraktet inte står i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser, förhåller det sig även så, som påpekats ovan, att varken giltigheten av det kontrakt som slutits mellan sökanden och Exportkhleb eller dess villkor påverkas av beslutet. Det bör i det hänseendet understrykas att kommissionens beslut inte ersätter ett beslut fattat av de ryska myndigheterna, eftersom kommissionen endast har befogenhet att undersöka kontraktens överensstämmelse med avseende på gemenskapsfinansieringen.

- 54 Slutligen bör det tilläggas att sökanden, för att bevisa att han är direkt berörd av det omtvistade beslutet, inte kan åberopa förekomsten av en hänvisningsklausul i handelsavtalen som gör genomförandet av kontraktet och betalningen av priset beroende av om kommissionen fastslår att villkoren för utbetalande av lånet är uppfyllda. En sådan klausul utgör nämligen en koppling som de avtalslutande parterna inför mellan det kontrakt som de sluter och en framtida, osäker händelse som gör att deras avtal blir bindande endast om händelsen i fråga inträffar. Förstainstansrätten anser inte att möjligheten att ta upp en talan enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget till sakprövning kan göras beroende av parternas avsikt. Sökandens argument kan således inte godtas.
- 55 Med beaktande av dessa omständigheter, anser förstainstansrätten att sökanden inte berörs direkt, i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, av kommissionens beslut av den 1 april 1993 som riktades till VEB. Således skall det fastställas att den mot beslutet väckta talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till sakprövning.

Förutsättningar för sakprövning av yrkandet om ersättning för ekonomisk skada

Parternas argument

- 56 Kommissionen har inledningsvis hävdad att bestämmelserna i låneavtalet inte åsidosattes genom skrivelsen av den 1 april 1993 och att institutionen därför inte har gjort sig skyldig till ett rättsstridigt handlande av sådan art att det medför skadeståndsansvar. Detta gäller i än högre grad när det är fråga om en person som inte berörs direkt av beslutet.
- 57 Kommissionen har därefter hävdad att även om domstolen har fastslagit principen att en skadeståndstalan är fristående i förhållande till en talan om ogiltigförklaring (domstolens dom av den 28 april 1971, Lütticke, 4/69, Rec. s. 325, punkt 6, i vilken hänvisas till lösningen i domstolens dom av den 15 juli 1963, Plaumann mot kommissionen, 25/62, Rec. s. 197, domstolens dom av den 10 juli 1985, CMC mot

kommissionen, 118/83, Rec. s. 2325, punkt 31), kan en skadeståndstalan likväl intas upp till sakprövning när den verkliga tvisten inte gäller yrkandet om skadestånd, utan frågan om rättsaktens giltighet. I föreliggande fall skulle sökanden inte ha något annat syfte än att genom skadeståndet erhålla samma pris som den skulle ha erhållit om kommissionen hade godkänt ändringarna av kontraktet, varför skadeståndsyrkandet framstår som ett försök att kringgå kraven i artikel 173 i fördraget.

58 Kommissionen har erinrat om att en stor del av de leveranser för vilka sökanden har begärt ersättning utfördes redan innan VEB begärde kommissionens godkännande av ändringarna i kontraktet. Det är endast med stöd av de skyldigheter som har avtalats med Exportkheleb som sökanden skulle kunna uppnå att den sistnämnda erlade ett belopp motsvarande den begärda prisskillnaden. Kommissionen kan inte göras ansvarig för ett kontraktsbrott som Exportkheleb eller VEB har gjort sig skyldiga till då rembursen ännu inte ens har blivit föremål för ett åtagande från gemenskapens sida.

59 Sökanden har gjort gällande att domstolen i ovannämnda dom i målet Lütticke mot kommissionen fastslog principen att skadeståndstalan och talan om ogiltigförklaring är fristående från varandra, en princip som därefter har bekräftats vid ett flertal tillfällen (bland annat i ovannämnda dom i målet CMC mot kommissionen, samt i domstolens dom av den 26 februari 1986, Krohn mot kommissionen, 175/84, Rec. s. 753). För det första skulle således det faktum att en talan om ogiltigförklaring ogillats, eller alls inte väckts, inte hindra att skadeståndstalan väcks (de ovannämnda domarna i målen STS mot kommissionen och Krohn mot kommissionen). För det andra skulle frågan om en skadeståndstalan kan tas upp till sakprövning inte vara beroende av om en talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning när de har väckts samtidigt (ovannämnda dom CMC mot kommissionen, samt domstolens dom av den 17 maj 1990, Sonito m. fl. mot kommissionen, C-87/89, Rec. s. I-1981).

60 Domstolen skulle emellertid ha avsett att beivra ”rättegångsmissbruket” genom att förklara att en skadeståndstalan inte kunde tas upp till sakprövning när sökanden, som hade behörighet att föra talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten, hade försuttit sin rätt att väcka talan (domstolens dom av den 15 december 1966 i målet Schreckenber, 59/65, Rec. s. 785). Domstolen har därefter i ovan-

nämnda dom i målet Krohn mot kommissionen förtydligat att det av kommissionen åberopade fallet Plaumann endast rörde det undantagsfall då en skadeståndstalan syftar till att erhålla betalning för en summa vars belopp överensstämde exakt med de avgifter som sökanden har erlagt till följd av ett individuellt beslut och där, av den anledningen, skadeståndstalan i själva verket syftar till att detta individuella beslut skall dras tillbaka.

- 61 Sökanden anser att dess skadeståndstalan i föreliggande fall inte kan anses utgöra rättegångsmissbruk av två anledningar.
- 62 Sökanden har för det första konstaterat att talan om ogiltigförklaring av beslutet av den 1 april 1993 väcktes på ett korrekt sätt och att dess skadeståndsanspråk inte kan anses utgöra ett försök att kringgå kraven i artikel 173 i fördraget.
- 63 För det andra skulle både orsaken till och syftet med skadeståndstalan vara fristående. Till skillnad från vad kommissionen har hävdad, består inte den av sökanden åberopade ansvarsgrundande handlingen i att den ryska parten inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt kontraktet. Dess orsak står att finna i kommissionens ansvarsgrundande handlingssätt vid den tidpunkt då det beslut antogs, vars lagenlighet för övrigt har ifrågasatts. Skadeståndstalan grundas i själva verket dels på den grovt oriktiga bedömning som kommissionen har gjort då den tillämpade de rättsliga villkor som hade ställts upp för godkännande av varukontraktet som slutits mellan Exportkhele och sökanden, dels på att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar. Skadeståndstalans syfte är således fristående i förhållande till syftet med talan om ogiltigförklaring, eftersom den inte avser att en viss bestämmelse skall undanröjas, utan syftar till att den skada som sökanden har åsamkats av de båda ovannämnda ansvarsgrundande handlingarna, skall ersättas. Att yrkandet är fristående framgår slutligen av det faktum att sökanden inte endast har yrkat ersättning av det pris som den skulle ha erhållit om kommissionen hade godkänt ändring nr 4 (det vill säga 1 347 831,56 ecu), utan även ersättning för den skada som den har åsamkats genom växelkursen ecu/USD (det vill säga 229 969,56 USD). Sökanden har understrukit att kommissionen inte har yttrat sig i denna fråga.

- 64 Sökanden har slutligen åberopat att kommissionens argument av innebörden att beslutet av den 1 april 1993 är fullständigt rättsenligt, inte berör frågan om skadeståndstalan kan tas upp till sakprövning, utan bedömningen av ärendet i sak.

Förstainstansrättens bedömning

- 65 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen sammanfattningsvis har anfört tre argument till stöd för avvisning av yrkandet om skadestånd för den ekonomiska skada som sökanden påstår sig ha åsamkats av beslutet av den 1 april 1993. För det första skulle beslutet vara fullständigt rättsenligt. För det andra har kommissionen hävdats att den inte kan hållas ansvarig för ett kontraktsbrott som begåtts av Exportkhleb eller VEB då den ännu inte har gjort något åtagande. För det tredje skulle skadeståndstalan i föreliggande fall inte vara fristående i förhållande till talan om ogiltigförklaring.
- 66 Förstainstansrätten konstaterar för det första att såväl det argument som hänför sig till beslutets påstådda rättsenlighet som det argument som berör frågan om någon av de ryska avtalsparterna har gjort sig skyldig till kontraktsbrott hänför sig till bedömningen av målet i sak och kan således inte utgöra en grund för avvisning.
- 67 För det andra erinrar förstainstansrätten om att enligt en fast rättspraxis har skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget inrättats som ett fristående förfarande med ett särskilt syfte inom ramen för rättsmedelssystemet (domstolens ovannämnda dom i målet Krohn mot kommissionen, punkt 26). Därav följer att den omständigheten att en talan om ogiltigförklaring skall avvisas, i princip inte får till följd att även en talan som syftar till att erhålla skadestånd för en påstådd skada skall avvisas.
- 68 Det har emellertid fastställts, med avvikelse från den ovannämnda principen, att avvisning av talan om ogiltigförklaring även medför att skadeståndstalan skall avvisas om skadeståndstalan i själva verket syftar till att ett enskilt slutgiltigt beslut

skall undanröjas (domstolens ovannämnda dom i målet Krohn mot kommissionen, punkt 33, samt förstainstansrättens dom av den 15 mars 1995, Cobrecaf m. fl. mot kommissionen, T-514/93, REG s. II-621, punkt 59) och att denna således utgör rättegångsmissbruk. Bevisbördan för rättegångsmissbruk åligger den part som har åberopat missbruket.

- 69 I föreliggande fall anser förstainstansrätten att kommissionen inte har uppfyllt denna skyldighet. I själva verket har institutionen nöjt sig med att hävda att sökanden inte avser annat än att uppnå samma pris som den skulle ha erhållit om kommissionen hade fastställt att ändringen av kontraktet var överensstämmande med relevanta bestämmelser. Som domstolen för övrigt har konstaterat med avseende på anbudsinfordran inom ramen för Lomé-konventionen i sin ovannämnda dom i målet CMC mot kommissionen, kan det inte i ett fall som det föreliggande uteslutas att det finns en risk för att det förekommer rättsakter eller ageranden från kommissionen, dess enheter eller enskilda tjänstemän, som kan vålla skada för tredje man. Alla som anser sig ha lidit skada av sådana rättsakter eller uppträdanden skall således ha möjlighet att väcka talan under förutsättning att de kan visa att det föreligger ansvarsgrundande omständigheter, det vill säga att det finns en skada, som har orsakats av en rättsstridig rättsakt eller ett rättsstridigt uppträdande, som kan tillskrivas gemenskapen (domstolens ovannämnda dom i målet CMC mot kommissionen, punkt 31).
- 70 Mot bakgrund av ovannämnda faktorer följer att sökandens yrkande om skadestånd för den ekonomiska skada som denne påstår sig ha åsamkats av kommissionens beslut kan tas upp till sakprövning.

Förutsättningar för sakprövning av yrkandet om ersättning för ideell skada

- 71 I sin invändning om rättegångshinder har kommissionen inte uttalat sig om huruvida yrkandet att en ecu skall utdömas för den ideella skada som sökanden skulle ha åsamkats med anledning av uttalandena av generaldirektören för generaldirektoratet för jordbruk (DG VI) med innebörden att sökanden skulle ha deltagit i rättsstridiga förfaranden under förhandlingarna om tilläggsbestämmelser i februari 1993.

- 72 Under sammanträdet har institutionen emellertid yrkat att det skall fastställas, för det första, att yrkandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det i likhet med talan om ersättning för ekonomisk skada inte är fristående i förhållande till talan om ogiltigförklaring och, för det andra, att det rör sig om en ny form av yrkande som skulle kunna leda till att förstainstansrätten, om den finner att övriga yrkanden inte kan tas upp till prövning, inte beslutar om annat än tilldelning av en ecu.
- 73 Förstainstansrätten konstaterar för det första att skadeståndstalan grundas på ett påstått handlande från kommissionens sida som är åtskilt från den rättsakt som har begärts ogiltigförklarad. Under dessa omständigheter kan skadeståndstalan inte anses syfta, i sak, till att denna rättsakt skall undanröjas. Kommissionens argument är således uppenbart ogrundat.
- 74 Förstainstansrätten anser för det andra att den påstått nya karaktären av denna form av yrkande inte i sig kan anses utgöra ett skäl för avvisning, eftersom yrkandet, i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget, avser frågan om gemenskapens ansvar för ett agerande av kommissionen eller dess tjänstemän. Inte heller det skadeståndsbelopp som sökanden har yrkat kan utgöra ett skäl för avvisning utan detta anknyter till bedömningen av den påstådda skadans omfattning.
- 75 Därav följer att även sökandens yrkande om ersättning för ideell skada kan tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

- 76 Enligt artikel 87.1 i rättegångsreglerna skall beslut om kostnader meddelas i den slutliga domen eller i det beslut genom vilket förfarandet avslutas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan om ogiltigförklaring avvisas.**

- 2) **Invändningen om rättegångshinder lämnas utan bifall i den del den avser yrkandena om ersättning för den ekonomiska och ideella skada som sökanden anser sig ha åsamkats.**

- 3) **Förfarandet avseende ovannämnda skadeståndsyrkanden skall fortsätta med avseende på sakprövningen.**

- 4) **Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.**

Briët

Vesterdorf

Potocki

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 september 1996.

H. Jung

C. P. Briët

Justitiesekreterare

Ordförande