

DOMSTOLENS DOM
av den 26 februari 1986*

Mål 175/84

Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG), Hamburg, företrätt av advokaterna Modest, Gündisch och Landry, Hamburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Peter Karpenstein i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Manfred Beschel, kommissionens rättstjänst, bâtiment Jean Monnet,

svarande.

Talan avser ersättning enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i EEG-fördraget för den skada som uppkommit därigenom att Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (federal institution för organisationen av jordbruksmarknaderna), Frankfurt am Main, på grund av anvisningar därom av Europeiska gemenskapernas kommission vägrat att bevilja de importlicenser som sökanden begärt.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena U. Everling och K. Bahlmann samt domarna G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris och T. F. O'Higgins,

generaladvokat: G. F. Mancini,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 19 november 1985,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 4 juli 1984, har bolaget Krohn i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget väckt talan om ersättning för den skada som uppkommit därigenom att Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung – federal institution för organisationen av jordbruksmarknaderna (nedan kallad BALM) – på grund av kommissionens anvisningar därom vägrat att bevilja bolaget importlicenser för varor som omfattas av undernummer 07.06 A i Gemensamma tulltaxan (maniok-tapioka) och kommer från Thailand.
- 2 Importordningen för de ifrågakvarande varorna infördes genom det mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Thailand ingångna samarbetsavtal som godkändes genom rådets beslut av den 19 juli 1982 (EGT nr L 219, s. 52, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 10). Enligt detta avtal är möjligheten att importera maniok till EEG till en preferenstullsats på 6 % av tullvärdet begränsad till vissa årliga kvoter.
- 3 Enligt artikel 1 och 5 i detta avtal åtog sig Thailand att sköta sin export av maniok till gemenskapen på så sätt att de föreskrivna årliga kvoterna inte överskrids. Denna skötsel skall säkerställas genom att licenser för export till gemenskapen utfärdas av thailändska myndigheter, varvid utfärdandedatumet avgör till vilken årlig kvot de utskeppade partierna skall hänföras.
- 4 Gemenskapen åtog sig å sin sida att vidta alla åtgärder som krävs för att medlemsstaternas myndigheter skall utfärda importlicenser mot företeende av motsvarande thailändska exportlicenser. I detta syfte antog kommissionen den 22 juli 1982 förordning nr 2029/82 om tillämpningsföreskrifter till importordningen för varor som omfattas av undernummer 07.06 A i Gemensamma tulltaxan, har sitt ursprung i Thailand och exporteras därifrån under år 1982 (EGT nr L 218, s. 8, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).
- 5 Enligt bestämmelserna i kommissionens nämnda förordning nr 2029/82 skall alla ansökningar om importlicens för varor som omfattas av undernummer 07.06 A i Gemensamma tulltaxan ges in till medlemsstaternas behöriga myn-

digheter (artikel 4) och dessa skall "dagligen ... angående varje licensansökan" lämna kommissionen de i artikel 9 angivna uppgifterna.

- 6 Enligt artikel 7.1 första meningen i samma förordning skall den behöriga nationella myndigheten utfärda den begärda importlicensen "utom då kommissionen genom telexmeddelande har underrättat medlemsstatens behöriga myndigheter om att de i samarbetsavtalet föreskrivna villkoren inte är uppfyllda".
- 7 Bolaget Krohn (nedan kallat Krohn), som bedriver import- och grossistverksamhet med spannmål och djurfoder, ansökte den 16 november 1982 i enlighet med bestämmelserna i den nämnda förordningen nr 2029/82 hos BALM om utfärdande av fem licenser för import av sammanlagt 54 895 472 kilo maniok från Thailand och bifogade till sin ansökan ett antal exportlicenser som utfärdats den 18 augusti och den 7 september 1982.
- 8 Med hänsyn till den tid som förflutit mellan utfärdandet av de thailändska exportlicenserna och Krohns ingivande av sin ansökan om importlicenser, beslöt kommissionen att kontrollera om villkoren i avtalet mellan EEG och Thailand var uppfyllda. I detta syfte begärde kommissionen i ett telexmeddelande av den 23 november 1982 uppgifter av BALM om tidpunkten för inspeppningen av manioken i Thailand, namnet på det fartyg som utförde transporten samt trolig plats och tidpunkt för fullgörandet av tullformaliteterna.
- 9 Genom telexmeddelanden av den 23 november och den 7 december 1982 underrättade BALM Krohn om detta krav och begärde de nämnda uppgifterna.
- 10 I samband med en särskild ansökan om importlicens, som endast avsåg 500 ton, meddelade kommissionen BALM genom ett telexmeddelande av den 21 december 1982 att Krohns uppgifter inte kunde anses tillfredsställande och att följaktligen den begärda licensen inte kunde utfärdas.
- 11 Med hänsyn till detta telexmeddelande och mot bakgrund av de samlade upplysningar som mottagits från sökanden om de övriga omtvistade partierna, avslag BALM genom beslut av den 23 december 1982 Krohns samtliga ansökningar om utfärdande av importlicenser.

- 12 Efter skriftväxling med BALM väckte Krohn den 25 maj 1983 talan vid
Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main och yrkade därvid att beslutet av
den 23 december 1982 skulle förklaras ogiltigt och BALM åläggas att till
sökanden utfärda de begärda importlicenserna med en till 6 % av tullvärdet
nedsatt tullsats.
- 13 Genom en skrivelse av den 6 juni 1983 begärde Krohn dessutom skadestånd
av kommissionen och åberopade därvid att kommissionen rättsstridigt hade
vägrat att tillåta utfärdande av importlicenserna och att detta medförde
betydande skada. Kommissionen avslög denna begäran den 28 juli 1983.
- 14 Till stöd för sin förevarande talan har Krohn åberopat att bolaget lidit
betydande skada till följd av att importlicenserna inte utfärdades. Krohn har
gjort gällande att bolaget uppfyllde alla villkor enligt den gällande
regleringen för att få de begärda importlicenserna och att kommissionens
extra krav var rättsstridiga. Krohn har därför yrkat att kommissionen skall
dömas till att ersätta den skada som Krohn har lidit.
- 15 Eftersom kommissionen – utan att dock göra invändning enligt artikel 91.1
i rättegångsreglerna – har ifrågasatt om sökandens talan kan tas upp till sak-
prövning, har domstolen i enlighet med artikel 92.2 i rättegångsreglerna
beslutat att på eget initiativ ta ställning till följande tre grunder för avvisning
av talan:
- a) Vägran att utfärda de begärda importlicenserna var ett beslut av
BALM. Därför kan endast detta organ ådra sig ansvar och en tvist om
detta ansvar faller utanför domstolens behörighet.
 - b) Även om kommissionen skulle kunna göras ansvarig, måste sökanden
först ha uttömt möjligheterna att föra talan vid de nationella
domstolarna för att uppnå ogiltigförklaring av BALM:s beslut.
 - c) Om sökandens talan förklaras kunna tas upp till sakprövning, innebär
detta slutligen i varje fall ett upphävande av rättsverkningarna av de
individuella beslut som kommissionen fattade med avseende
på sökanden (telexmeddelanden av den 23 november och den
21 december 1982), vilka beslut inte överklagades i rätt tid och som
därmed vunnit laga kraft.

Den första grunden för avvísning av talan

- 16 Enligt kommissionen syftar inte den skadeståndstalan som avses i artiklarna 178 och 215 i fördraget till att ge domstolen möjlighet att pröva giltigheten av beslut som de nationella myndigheterna fattar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken eller att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för enskilda av sådana nationella beslut (se härom dom av den 12 december 1979, Firma Hans Otto Wagner GmbH, mål 12/79, Rec. 1979, s. 3657; dom av den 27 mars 1980, Sucrimex, mål 133/79, Rec. 1980, s. 1299; dom av den 10 juni 1982, Interagra, mål 217/81, Rec. 1982, s. 2233). Betydelsen av denna rättspraxis försvagas inte av det förhållandet att i förevarande fall den tillämpliga regleringen gav kommissionen rätt att lämna de nationella myndigheterna anvisningar.
- 17 Krohn har däremot gjort gällande att kommissionen i detta fall utnyttjade sin rätt enligt artikel 7 i förordning nr 2029/82 att ge de nationella myndigheterna anvisningar och därför måste betraktas som den verkliga upphovsmannen till det beslut som ledde till den åberopade skadan.
- 18 Det skall anmärkas att artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget endast ger domstolen behörighet att utdöma ersättning för skada som orsakats av gemenskapsinstitutionerna eller av dessas anställda under tjänsteutövning, dvs. att utdöma ersättning för skada som kan ge upphov till utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen. Skada som orsakats av nationella institutioner kan däremot endast ge upphov till ansvar för de sistnämnda institutionerna och de nationella domstolarna är ensamma behöriga att utdöma ersättning för sådan skada.
- 19 När, som i detta fall, det beslut som gått någon emot har fattats av ett nationellt organ som ett led i genomförandet av en gemenskapsrättslig reglering, är det för att fastställa domstolens behörighet nödvändigt att pröva om den rättsstridighet som åberopas till stöd för skadeståndskravet verkligen härrör från en gemenskapsinstitution och inte kan tillskrivas det nationella organet.
- 20 Till stöd för sitt skadeståndskrav har sökanden begränsat sig till att åberopa rättsstridigheten hos kommissionens telexmeddelanden till BALM av den 23 november och den 21 december 1982.

21 I det avseendet följer det redan av lydelsen av ovannämnda artikel 7.1 i förordning nr 2029/82 att den bestämmelsen inte endast ger kommissionen en rätt att inom ramen för ett internt samarbete med de nationella organ som ansvarar för tillämpningen av gemenskapsregleringen avge ett yttrande angående det beslut som skall fattas, utan även bemyndigar kommissionen att föreskriva att dessa organ skall vägra att utfärda begärda importlicenser när de i samarbetsavtalet föreskrivna villkoren inte är uppfyllda.

22 Det framgår för övrigt av handlingarna i målet och av vad som anförts under förhandlingarna vid domstolen att kommissionen genom sina telexmeddelanden av den 23 november och den 21 december 1982 avsåg att faktiskt utöva den kommissionen sålunda tilldelade befogenheten samt att kommissionen genom dessa meddelanden gav BALM anvisningar om att vägra att utfärda de omtvistade importlicenserna, om inte tillfredsställande svar lämnades på de framställningar om upplysningar som riktades till Krohn.

23 Av det anförda följer att den rättsstridighet som klaganden gjort gällande som grund för sitt skadeståndskrav inte kan tillskrivas BALM, som var skyldig att rätta sig efter kommissionens anvisningar, utan den senare. Domstolen är alltså behörig att ta upp Krohns talan till sakprövning och den första grunden för avvisning av talan kan därför inte godtas.

Den andra grunden för avvisning av talan

24 Kommissionen har gjort gällande att enligt domstolens rättspraxis en skadeståndstalan i enlighet med artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget kan väckas först sedan sökanden har uttömt möjligheterna att vid de nationella domstolarna begära ogiltigförklaring av den nationella myndighetens beslut. I förevarande fall har emellertid Krohn vid Verwaltungsgericht i Frankfurt am Main väckt talan om ogiltigförklaring av BALM:s avslagsbeslut och om utfärdande av de omtvistade importlicenserna och det målet har ännu inte avgjorts. Möjligheterna till talan enligt nationell rätt är enligt kommissionen följaktligen inte uttömda.

25 Krohn har anförts att skadeståndstalan enligt artikel 215 andra stycket i fördraget inte har någon subsidiär karaktär i förhållande till de nationella talemöjligheterna. I förevarande fall var det vidare enligt Krohn inte möjligt för sökanden att genom en talan om ogiltigförklaring uppnå sitt mål,

nämligen att få ersättning för den skada som orsakats sökanden genom vägran att utfärda importlicenserna.

26 Enligt domstolens fasta rättspraxis infördes den skadeståndstalan som regleras i artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget som en självständig form av talan, med en särskild funktion inom ramen för de olika formerna av talan och underkastad villkor som utformats med hänsyn till denna talans syfte.

27 Skadeståndstalan skall dock bedömas med hänsyn till hela det rättsskyddssystem för de enskilda som inrättades genom fördraget och upptagandet till sakprövning av en sådan talan kan i vissa fall vara beroende av att sökanden har uttömt möjligheterna att föra talan vid de nationella domstolarna för att uppnå ogiltigförklaring av beslutet av den nationella myndigheten. För uppställandet av ett sådant villkor krävs dock att dessa nationella möjligheter till talan på ett effektivt sätt säkerställer skyddet för de berörda enskilda genom att kunna leda till ersättning för den påstådda skadan.

28 Så förhåller det sig inte i det nu aktuella fallet. Det kan inte antas att en ogiltigförklaring av BALM:s beslut och utfärdandet efter flera års förlopp av de år 1982 sökta importlicenserna skulle kompensera den skada som Krohn då led. Även efter en sådan ogiltigförklaring skulle sökanden följaktligen för att få skadestånd vara tvungen att väcka talan vid domstolen enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget.

29 Under dessa omständigheter kan inte upptagandet till sakprövning av förevarande talan göras beroende av att de nationella möjligheterna att föra talan mot BALM:s beslut har uttömts. Inte heller den andra grunden för avvisning av talan kan därför godtas.

Den tredje grunden för avvisning av talan

30 Kommissionen har anfört att Krohn inte har yrkat ogiltigförklaring enligt artikel 173 andra stycket i fördraget av de anvisningar som kommissionen gav BALM genom telexmeddelandena av den 23 november och den 21 december 1982. Dessa individuella beslut har följaktligen vunnit laga kraft gentemot Krohn. Kommissionen har vidare gjort gällande att enligt domstolens rättspraxis (dom av den 13 juli 1963, Plaumann, mål 25/62, Rec. 1963, s. 197) en skadeståndstalan inte kan ha till följd att rättsverkningarna av ett lagakraftvunnet individuellt beslut upphävs.

31 Krohn har gjort gällande att endast BALM:s beslut delgavs sökanden och att ingenting då tydde på att kommissionen hade fattat ett formligt beslut som direkt berörde Krohn. I varje fall kan inte upptagandet till sakprövning av Krohns skadeståndstalan vara beroende av att Krohn tidigare väckt en talan om ogiltigförklaring mot detta beslut av kommissionen.

32 Som domstolen ovan anført infördes skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget som en självständig form av talan med en särskild funktion. En sådan talan skiljer sig särskilt från en talan om ogiltigförklaring därigenom att den inte syftar till ett upphävande av en bestämd åtgärd, utan till ersättning för en skada som orsakats av en institution. Därav följer att förekomsten av ett individuellt beslut som har vunnit laga kraft inte kan utgöra ett hinder mot att en sådan talan tas upp till sakprövning.

33 Den rättspraxis som kommissionen åberopat avser endast det undantagsfallet att en skadeståndstalan går ut på betalning av ett belopp som exakt motsvarar det avgiftsbelopp som sökanden har betalat för att efterkomma ett individuellt beslut, så att skadeståndstalan i själva verket avser upphävande av detta individuella beslut. Sådana omständigheter föreligger i varje fall inte i det nu aktuella fallet.

34 Av detta följer att inte heller den tredje grunden för avvísning av talan kan godtas.

35 Eftersom talan således kan tas upp till sakprövning, skall rättegången fortsätta för prövning och avgörande i sak.

Rättegångskostnader

36 Beslut om rättegångskostnaderna skall fattas senare.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) **Talan kan tas upp till sakprövning.**
- 2) **Rättegången skall fortsätta för prövning och avgörande i sak.**
- 3) **Beslut om rättegångskostnaderna skall fattas senare.**

Mackenzie Stuart	Everling	Bahlmann	Bosco	
Koopmans	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 februari 1986.

P. Heim
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart
Ordförande