FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (femte avdelningen)
den 11 december 1998 *

I mål T-22/98,

Scottish Soft Fruit Growers Ltd, bolag bildat enligt skotsk rätt, Blairgowrie (Storbritannien), företrätt av Fergus Randolph, barrister i England och Wales, delgivningsadress: Arendt et Medernach, 8—10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Xavier Lewis, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i skrivelse av den 16 oktober 1997 till Scottish Office att inte bevilja bolagets begäran avseende tolk-

* Rättegångsspråk: engelska.

ning och tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 1991/92 av den 13 juli 1992 om införande av ett system med särskilda åtgärder för hallon avsedda för bearbetning (EGT L 199, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 109) och av kommissionens förordning (EEG) nr 2252/92 av den 30 juli 1992 om tillämpningsföreskrifter för systemet med särskilda åtgärder för hallon avsedda för bearbetning (EGT L 219, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 44, s. 73),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordförande J. D. Cooke samt domarna R. García-Valdecasas och P. Lindh,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser

1 Enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1991/92 av den 13 juli 1992 om införande av ett system med särskilda åtgärder för hallon avsedda för bearbetning (EGT L 199, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 109, nedan kallad förordning nr 1991/92) är denna förordning tillämplig på gemenskapsproducenter

av hallon som omfattas av KN-nummer ex 0810 20 10. I artikel 2.1 föreskrivs att producentorganisationerna skall erkännas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, under förutsättning att deras medlemmar producerar mer än 1 000 ton under regleringsåret före det år då en ansökan om erkännande ges in. Regleringsåret löper från och med den 1 juni till och med den 31 maj.

2 Enligt artikel 2.2 och 2.3 i denna förordning skall de erkända producentorganisationer som har lagt fram ett av den behöriga nationella myndigheten godkänt program för att förbättra konkurrenskraften inom den sektor som producerar hallon avsedda för bearbetning erhålla ett engångsstöd av medlemsstaterna. Detta stöd skall fastställas till 50 ecu per ton hallon som säljs för bearbetning av producentorganisationen, normalt under det första regleringsåret efter det att organisationen genom ett särskilt erkännande har förklarats vara en producentorganisation i förordningens mening. Av stödet skall 50 procent ersättas av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ).

3 I artikel 6 i kommissionens förordning (EEG) nr 2252/92 av den 30 juli 1992 om tillämpningsföreskrifter för systemet med särskilda åtgärder för hallon avsedda för bearbetning (EGT L 219, s. 19, svensk specialutgåva, område 3, volym 44, s. 73, nedan kallad förordning nr 2252/92), vilken kompletterar artikel 2.2 i förordning nr 1991/92, föreskrivs att den avsatta produktvolym som skall beaktas vid beviljandet av det fasta stödbeloppet till producentorganisationerna är den kvantitet som deras medlemmar sålt för bearbetning under det första regleringsåret efter dagen för det särskilda erkännandet. I bestämmelsen tilläggs att om dåliga väderförhållanden i produktionsområdet resulterar i en reduktion på mer än 20 procent av producentorganisationens skörd skall den avsatta kvantiteten vara den som sålts för bearbetning under det andra regleringsåret efter dagen för det särskilda erkännandet.

4 Enligt artikel 10.1 i förordning nr 2252/92 skall 70 procent av det preliminära fasta stödbeloppet till erkända producentorganisationer som har lämnat in ett program

för att förbättra konkurrenskraften betalas av de nationella myndigheterna till producentorganisationerna senast två månader efter det att programmet har godkänts. Enligt artikel 10.2 skall om nödvändigt detta preliminära belopp fastställas på grundval av den kvantitet som avsätts av varje producentorganisation i enlighet med ansökan om erkännande.

5 Stödbeloppets definitiva storlek beror på den kvantitet som sålts för bearbetning under det första regleringsåret efter dagen för det särskilda erkännandet eller, om dåliga väderförhållanden i produktionsområdet resulterar i en reduktion på mer än 20 procent av producentorganisationens skörd, på den kvantitet som sålts för bearbetning under det andra regleringsåret efter erkännandet. I detta hänseende föreskrivs det i artikel 10.3 i förordning nr 2252/92 att stödbeloppets definitiva storlek skall fastställas och det resterande beloppet — mellanskillnaden mellan det definitiva och det utbetalade beloppet — betalas ut senast en månad efter det att producentorganisationen till den behöriga nationella myndigheten har meddelat den kvantitet som har avsatts under det första regleringsåret efter det att organisationen blev erkänd.

6 I artikel 14 i förordning nr 2252/92 föreskrivs att om stöd skulle ha betalats ut av misstag skall medlemsstaten återkräva det utbetalade beloppet plus ränta på det från och med dagen då stödet betalades ut till och med dagen då det återbetalas.

Faktiska omständigheter i målet

7 Sökanden, Scottish Soft Fruit Growers Ltd, är ett skotskt bolag för olika producenter av hallon avsedda för bearbetning och är registrerat i enlighet med Industrial and Provident Society Act 1965. Bolaget bildades år 1992 som en organisation för brittiska hallonproducenter och erkändes av den behöriga myndigheten i april 1993. I enlighet med artikel 2.2 i förordning nr 1991/92 lade det fram ett program

för att förbättra konkurrenskraften inom den sektor som producerar hallon avsedda för bearbetning och fick därför, i enlighet med artikel 2.3 i denna förordning, rätt till ett stöd på 50 ecu per ton hallon som normalt skulle komma att säljas under regleringsåret mellan den 1 juni 1993 och den 31 maj 1994, som var det första regleringsåret efter dagen för det särskilda erkännandet.

8 Sökandens program godkändes den 28 maj 1993, och i enlighet med artikel 10.1 i förordning nr 2252/92 utbetalade den behöriga nationella myndigheten — Intervention Board — 70 procent av det fasta stödbeloppet till sökanden den 2 juli 1993. Stödbeloppet (246 755,10 UKL) hade i enlighet med artikel 10.2 i förordning nr 2252/92 beräknats provisoriskt på grundval av den kvantitet som skulle avsättas av organisationen i enlighet med ansökan om erkännande (7 350 ton hallon). Stödbeloppets definitiva storlek skulle dock normalt fastställas efter regleringsåret mellan den 1 juni 1993 och den 31 maj 1994.

9 På grund av det onormala vädret under denna period kunde sökanden endast avsätta cirka 4 000 ton hallon. Eftersom förutsättningarna enligt artikel 6 i förordning nr 2252/92 var uppfyllda (dåliga väderförhållanden), skulle stödbeloppets definitiva storlek beräknas på grundval av den kvantitet som såldes under det andra regleringsåret (mellan den 1 juni 1994 och den 31 maj 1995). På grund av dåligt väder även under detta år uppgick sökandens försäljningsvolym under regleringsåret 1994/1995 till endast 3 539 ton. Det definitiva stödbeloppet uppgick därför till 163 009,21 UKL.

10 I skrivelse av den 3 april 1995 krävde Intervention Board, Förenade kungarikets nationella interventionsorgan, i enlighet med artikel 14 i förordning nr 2252/92 att sökanden skulle återbetala det överskjutande beloppet, det vill säga 83 745,90 UKL. I en faktura som upprättades den 25 april 1995 angavs den 10 maj 1995 som förfallodag.

11 Efter upprättandet av denna faktura vände sig Scottish Office, Agriculture Environment and Fisheries Department (regional myndighet med ansvar för jordbruksfrågor) i en skrivelse av den 25 oktober 1995 till generaldirektören för kommissionens generaldirektorat för jordbruk (GD VI) med en redogörelse för sökandens problem och en uppmaning till direktören att visa förståelse för sökandens situation. För att undvika återbetalning föreslog myndigheten att förordning nr 1991/92 kunde tolkas så, att den medgav att undantag gjordes för force majeure, på grund av synnerligen dåliga väderförhållanden, och att det regleringsår som användes vid organisationens erkännande — 1992/1993 — kunde anses som slutgiltigt regleringsår i fråga om stödet. I skrivelsen erkände företrädaren för Scottish Office att en sådan lösning förmodligen krävde en mindre ändring av artikel 6 i förordning nr 2252/92. I avvaktan på kommissionens svar vidtog Intervention Board inga åtgärder för att driva in det belopp som fakturerats den 25 april 1995.

12 I skrivelse av den 16 oktober 1997 upplyste generaldirektören för GD VI Scottish Office om att kommissionen slutgiltigt hade tagit ställning till dess begäran och att denna inte kunde beviljas.

Förfarande och parternas yrkanden

13 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 januari 1998 väckte sökanden denna talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 16 oktober 1997 att inte bevilja Scottish Office begäran avseende tolkning och tillämpning av förordningarna nr 1991/92 och 2252/92, i anledning av det krav på återbetalning av stöd som Intervention Board hade riktat till sökanden.

14 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 mars 1998 framställde kommissionen, med stöd av artikel 114.1 i förstainstansrättens

rättegångsregler, en invändning om rättegångshinder. Den 29 april 1998 ingav sökanden ett yttrande över denna invändning.

15 I sin ansökan har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut i skrivelsen av den 16 oktober 1997, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

17 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla kommissionens invändning om rättegångshinder, samt

— förordna att förfarandet skall fortsätta.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

18 Kommissionen har för det första gjort gällande att talan skall avvisas, eftersom den omtvistade skrivelsen inte på något sätt förändrar sökandens rättsliga ställning. Det är nämligen artikel 6 i förordning nr 2252/92 som ligger till grund för sökandens skyldighet att återbetala den del av stödet som myndigheten otillbörligen har utbetalat, inte skrivelsen från generaldirektören för GD VI med beskedet om att kommissionen inte kunde bevilja Scottish Office begäran om en ändring av denna artikel. Den skrivelse som är föremål för talan har således inte medfört någon väsentlig förändring av sökandens rättsliga ställning. Kommissionen har påpekat att enligt domstolens och förstainstansrättens rättspraxis är det endast sådana rättsakter som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (förstainstansrättens dom av den 16 april 1997 i mål T-541/93, Connaughton m. fl. mot rådet, REG 1997, s. II-549, punkt 30). Kommissionen har på grund av detta bedömt att den ifrågasatta rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, eftersom den inte har några tvingande rättsverkningar.

19 För det andra har kommissionen gjort gällande att den omtvistade skrivelsen utgör ett negativt svar på en begäran som har framställts för att i huvudsak få till stånd en ändring av en bestämmelse i förordning nr 2252/92, som är en rättsakt med allmän giltighet. Enligt fast rättspraxis kan "[e]n talan om ogiltigförklaring som har väckts av en enskild mot ett negativt beslut ... inte prövas då det avser en vägran att utfärda en förordning med allmän giltighet" (förstainstansrättens beslut av den 4 oktober 1996 i mål T-5/96, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, REG 1996, s. II-1299).

20 Kommissionen har härvid hävdat att i förevarande mål har förordningarna nr 2252/92 och nr 1991/92 karaktären av allmängiltig lagstiftning, eftersom de rör organisationer för hallonproducenter i hela gemenskapen. Artikel 6 i förordning nr 2252/92 innehåller objektiva föreskrifter om beviljande av ett fast stödbelopp till

erkända producentorganisationer och medför därför rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkretsar, vilket innebär att den endast riktar sig till sökanden på grund av att denne är en organisation för hallonproducenter.

21 Slutligen har kommissionen berört hur den begärda ändringen skulle ha genomförts om sökandens begäran hade bifallits. Den har härvid konstaterat att ändringen också skulle ha antagits i form av en förordning med allmän giltighet. I sitt beslut i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening mot kommissionen fastslog förstainstansrätten att "[e]n talan som har väckts av en fysisk eller juridisk person avseende det förhållandet att kommissionen nekar till att retroaktivt ändra en rättsakt, kan ... inte prövas då den ändring som har begärts borde ha utfärdats i form av en förordning med allmän giltighet" (punkt 28). Enligt kommissionen är det ostridigt att talan i detta fall inte heller kan prövas av detta skäl. Den har härvid påpekat att Scottish Office i sin skrivelse av den 25 oktober 1995 erkände att det var nödvändigt att ändra förordningen.

22 I sin ansökan har sökanden gjort gällande att talan kan upptas till sakprövning, eftersom sökanden direkt och personligen berörs av det ifrågasatta beslutet, även om det var riktat till Scottish Office. Sökanden menar att beslutet berör den direkt, eftersom beslutets rättsverkningar för sökanden inte är beroende av någon utomståendes bedömning, och personligen, eftersom beslutet berör sökanden på grund av vissa av dess särdrag eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer sökanden. Med andra ord särskiljs sökanden genom beslutet på samma sätt som den person som det var riktat till. Sökanden har framhållit att det omtvistade beslutet endast berör den, eftersom den är den enda organisationen för hallonproducenter i gemenskapen.

23 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökanden gjort gällande att den omtvistade skrivelsen förändrade dess rättsliga ställning och att den följaktligen hade sådana tvingande rättsverkningar som krävs för att sökandens talan skall kunna upptas till sakprövning. Sökanden har bestridit kommissionens argument att

det inte var det omtvistade beslutet som medförde att den blev skyldig att återbetala 83 745,90 UKL och har härvid påpekat att de nationella myndigheterna inställde alla åtgärder för att driva in detta belopp i avvaktan på kommissionens beslut. Sökanden har i anslutning till detta erinrat om ett fall i vilket domstolen fastslog att en talan om ogiltigförklaring av en av kommissionens rättsakter kunde upptas till sakprövning trots att rättsakten krävde att de nationella myndigheterna antog tillämpningsföreskrifter (domstolens dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, punkt 7). Det omtvistade beslutet innehåller således som sådant kommissionens slutgiltiga rättsliga bedömning och påverkar därigenom sökandens rättsliga ställning, vilket medför att det kan bli föremål för en domstolsprövning enligt artikel 173 i fördraget (se förstainstansrättens dom av den 18 december 1992 i de förenade målen T-10/92, T-11/92, T-12/92 och T-15/92, Cimenteries CBR m. fl. mot kommissionen, REG 1992, s. II-2667).

24 Sökanden har dessutom åberopat domstolens dom av den 22 april 1997 i mål C-395/95 P, Geotronics mot kommissionen (REG 1997, s. I-2271, punkterna 12, 14 och 15). I denna fastslog domstolen att talan mot ett av kommissionens beslut kunde upptas till sakprövning trots att sökanden endast hade ett rättsligt förhållande till de behöriga nationella myndigheterna och trots att kommissionen enligt tidigare rättspraxis inte kunde ersätta de nationella myndigheternas beslut med ett eget beslut. Eftersom kommissionen hade fattat det omtvistade beslutet inom ramen för sin behörighet och detta beslut speciellt avsåg sökanden, vilken på grund av detta förlorade alla faktiska möjligheter att tilldelas kontraktet, hade det tvingande rättsverkningar för sökanden och kunde därmed bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i enlighet med artikel 173 i fördraget. I förevarande mål anser sökanden i analogi med denna dom att utgången bör bli densamma i detta fall, det vill säga domstolen bör fastställa att talan kan upptas till sakprövning, eftersom kommissionen fattade det omtvistade beslutet inom ramen för sin behörighet och beslutet speciellt avsåg sökanden, vilken på grund av detta förlorade alla möjligheter att vinna framgång.

25 Sökanden har även, i andra hand, bestridit kommissionens övriga argument.

26 Kommissionens argument, att en talan om ogiltigförklaring av ett beslut att inte anta en förordning med allmän giltighet skall avvisas, vilket den stödjer på beslutet i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, har sökanden bemött med att göra gällande att sökandenas situationer i de båda fallen inte är jämförbara. Den ifrågasatta rättsakten är i detta fall inte en vanlig underrättelse med endast en kort förklaring av skälen för en tidigare normativ bedömning, utan är i stället ett detaljerat avslagsbeslut som har fattats efter långa förhandlingar mellan parterna.

27 Sökanden har även bestridit kommissionens argument avseende beskaffenheten av den begäran som ligger till grund för det ifrågasatta beslutet. Detta argument, som kommissionen har baserat på det ovannämnda beslutet av förstainstansrätten, går ut på att begäran avsåg en ändring av de relevanta gemenskapsbestämmelserna genom lagstiftning. Sökanden anser inte att Scottish Office skrivelse av den 25 oktober 1995 (bilaga 5 till ansökan) nödvändigtvis innebär en begäran om ändring av förordning nr 2252/92. Det framgår av skrivelsen att utgångspunkten för denna begäran bland annat var att uttrycket "normalt" ("normally") i förordning nr 1991/92 skulle tolkas som att det omfattade undantag från de beslutade bestämmelserna vid force majeure. Enligt sökanden krävde detta inte nödvändigtvis en ändring av bestämmelserna. Följaktligen är den rättspraxis som kommissionen har åberopat inte tillämplig i detta fall.

28 För det fall att förstainstansrätten skulle anse att beskaffenheten av begäran nödvändigtvis kräver en ändring av lagstiftningen, har sökanden gjort gällande att beskaffenheten av den avsedda ändringsbestämmelsen är av sådant slag att den bör medge en talan om ogiltigförklaring av ett beslut att inte vidta en sådan ändring. Sökanden menar nämligen att denna ändring av naturliga skäl endast skulle vara tillämplig på en producent — sökanden själv — eftersom sökanden var den enda producent som under den relevanta perioden berördes av de ursprungliga bestämmelserna. Sökanden har härvid gjort gällande att domstolen i ett liknande fall bedömde att en förordning som inte gav en särskild kategori av aktörer rätt till en ökning av exportbidragen berörde dessa aktörer direkt och personligen (domstolens dom av den 18 november 1975 i mål 100/74, CAM mot kommissionen, REG 1975, s. 1393).

29 Sökanden har även bestridit att Buckl-rättspraxisen (domstolens dom av den 24 november 1992 i de förenade målen C-15/91 och C-108/91, Buckl m. fl. mot kommissionen, REG 1992, s. I-6061), dit beslutet i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen måste räknas, skulle vara tillämplig i detta fall. Sökanden hävdar att det finns stora skillnader mellan dessa mål. I motsats till det fallet, där domstolen fastställde att den begärda ändringsförordningen utan åtskillnad berörde importörer och uppfödare av ankor och gäss samt fågelslakterier, skulle i detta fall den relevanta ändringen retroaktivt endast beröra en producent inom hela gemenskapen.

30 Till stöd för sin uppfattning att talan kan upptas till sakprövning har sökanden i stället gjort gällande att dess talan kan jämföras med talan i det mål som ledde fram till domstolens dom av den 13 maj 1971 i de förenade målen 41/70, 42/70, 43/70 och 44/70, International Fruit Company m. fl. mot kommissionen (REG 1971, s. 411), vilken förstainstansrätten hänvisade till i sitt beslut av den 4 oktober 1996 i mål T-197/95, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen (REG 1996, s. II-1283). Således anser sökanden att de skäl som föranledde domstolen att fastställa att talan kunde upptas till sakprövning i det målet är tillämpliga och relevanta i detta fall. Sökanden har härvid påpekat att domstolen i domen i det ovannämnda målet International Fruit Company m. fl. mot kommissionen ansåg att den ifrågasatta förordningen inte hade allmän giltighet och därför kunde bli föremål för en domstolsprövning enligt artikel 173 i fördraget, eftersom, när förordningen antogs, antalet importansökningar som kunde beröras av denna var begränsat, någon ny ansökan inte kunde tillkomma och förordningen hade beslutats med beaktande av den totala kvantitet som ansökningarna avsåg och med hänsyn till vissa personers särskilda situation. Enligt sökanden motsvarar alla ändringar av lagstiftningen de skäl som ledde till att domstolen i den domen fastställde att talan kunde upptas till sakprövning, och följaktligen skall, i detta fall, beslutet att inte vidta en sådan ändring anses kunna bli föremål för en domstolsprövning enligt artikel 173 i fördraget.

31 I sista hand har sökanden gjort gällande att kommissionens argument, att andra organisationer kunde ha omfattats av förordningen i fråga och kan komma att

omfattas av den i framtiden, är fullständigt irrelevant. Detta är en fråga som måste bedömas på grundval av fakta, inte på grundval av hypoteser. Enligt sökanden kunde ändringen endast beröra en enda producent, nämligen Scottish Soft Fruit Growers.

Förstainstansrättens bedömning

32 Enligt artikel 114 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva saken. I detta fall anser förstainstansrätten att handlingarna i målet innehåller tillräckligt med upplysningar för att den skall kunna avgöra invändningen om rättegångshinder utan att inleda det muntliga förfarandet och utan att pröva saken.

33 I detta fall bör det till att börja med undersökas om det ifrågasatta beslutet är en rättsakt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan väckas.

34 Enligt fast rättspraxis är det inte tillräckligt att en gemenskapsinstitution har skickat en skrivelse till någon, som svar på en begäran från denne, för att denna skrivelse skall kunna betecknas som ett beslut enligt artikel 173 i fördraget och därmed möjliggöra en talan om ogiltigförklaring (domstolens beslut av den 27 januari 1993 i mål C-25/92, Miethke mot parlamentet, REG 1993, s. I-473, punkt 10, förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 50, domen i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 26). Det följer också av fast rättspraxis att endast sådana åtgärder som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, utgör rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 i fördraget (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, domen i det ovannämnda

målet Connaughton m. fl. mot rådet, punkt 30, och beslut av den 4 oktober 1996 i det ovannämnda målet T-5/96, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 26).

35 I detta fall kan det konstateras att sökandens återbetalningsskyldighet följer av tillämpningen av den gällande förordningen. Sökanden hade således en skuld till Intervention Board före det att Scottish Office framförde sin begäran till kommissionen, vilken fortfarande bestod efter kommissionens svar.

36 När Scottish Office vände sig till kommissionen den 25 oktober 1995 hade sökanden dessutom redan mottagit Intervention Boards skrivelse av den 3 april 1995 med uppgift om den definitiva storleken på det stöd som sökanden hade rätt till och om det belopp som oriktigt hade utbetalats i förskott och som sökanden skulle återbetala enligt en faktura som den skulle erhålla inom några dagar. Enligt den faktura som Intervention Board skickade den 25 april 1995 skulle sökanden betala 83 745,90 UKL före den 10 maj 1995.

37 Sökandens argument, att den omtvistade skrivelsen förändrade dess rättsliga ställning på grund av att de nationella myndigheterna inte hade vidtagit några åtgärder för att driva in delar av stödet i avvaktan på kommissionens beslut, kan inte godtas. Det kan konstateras att även om Intervention Board, som är behörig myndighet för att driva in stöd som oriktigt har utbetalats på grundval av artikel 14 i förordning nr 2252/92, inte vidtog några åtgärder för att driva in den angivna skulden, berodde detta endast på en välvillig inställning som den brittiska myndigheten ensidigt hade bestämt sig för och som saknade allt samband med kommissionens behörighet inom detta område. Det kan härvid konstateras att de förordningar som

är tillämpliga i detta fall inte innehåller någon möjlighet att vare sig ändra den ordning som de inför, att göra undantag för beviljande och krav på återbetalning av stöd som de nationella myndigheterna har beslutat eller att avvakta med att driva in kraven, såsom Intervention Board ensidigt beslutade att göra i detta fall.

38 Härav följer att den omständigheten att den nationella myndigheten inte vidtog några åtgärder för att driva in beloppet i fråga, i avvaktan på kommissionens bedömning, inte kan stödja sökandens uppfattning att dess rättsliga ställning vad avser denna skuld var beroende av kommissionens svar på Scottish Office begäran av den 25 oktober 1995.

39 Under dessa omständigheter hade sökanden inte skäl att förvänta sig att kommissionens svar på Scottish Office begäran skulle förändra sökandens rättsliga ställning såsom Intervention Boards gäldenär.

40 Med hänsyn till vad som har anförts ovan, kan det konstateras att den omtvistade skrivelsen inte kan påverka sökandens rättsliga ställning.

41 Det skall även påpekas att en talan om ogiltigförklaring som har väckts av en enskild inte kan prövas då den avser en vägran att anta en förordning med allmän giltighet (se i detta hänseende beslut av den 4 oktober 1996 i det ovannämnda målet T-5/96, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 28). Av samma anledning kan en talan som har väckts av en fysisk eller juridisk person avseende det förhållandet att kommissionen nekar till att retroaktivt ändra en rättsakt inte prövas, då den ändring som har begärts skulle ha antagits i form av en förordning med allmän giltighet (domstolens dom av den 17 maj 1990 i mål C-87/89, Sonito m. fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-1981, punkterna 8 och 9, och beslut av den 4 oktober 1996 i det ovannämnda målet T-5/96, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 28).

42 De förordningar som är tillämpliga i detta fall, det vill säga förordningarna nr 1991/92 och nr 2252/92, har karaktären av allmängiltig lagstiftning, eftersom de rör samtliga organisationer för hallonproducenter i gemenskapen och innehåller föreskrifter om villkoren för att dessa skall bli erkända samt om beviljande av speciella stöd. I synnerhet innehåller artikel 6 i förordning nr 2252/92 föreskrifter om beviljande av ett fast stödbelopp när vissa objektiva förutsättningar föreligger, det vill säga om en producentorganisations medlemmar producerar mer än 1 000 ton under regleringsåret före det år då en ansökan om erkännande ges in och om organisationen har lagt fram ett program som är avsett att förbättra konkurrenskraften inom den sektor som producerar hallon avsedda för bearbetning och som godkänts av de behöriga nationella myndigheterna. Således medför den rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkretsar. Den omständigheten att sökanden, vid tidpunkten för Scottish Office begäran, var den enda organisation för hallonproducenter som hade erkänts enligt dessa förordningar förändrar på intet sätt deras karaktär av allmängiltig lagstiftning, eftersom antalet berörda organisationer inte har någon avgörande betydelse i det avseendet (se i detta hänseende domstolens dom av den 14 juli 1983 i mål 231/82, Spijker Kwasten mot kommissionen, REG 1983, s. 2559, punkt 10). Härav följer även att en ändringsförordning hade behövt vara en förordning med allmän giltighet.

43 Under dessa omständigheter måste det konstateras att i den mån som den omtvistade skrivelsen bedöms som ett beslut att inte ändra förordningen, kan sökanden inte ifrågasätta detta beslut genom en talan om ogiltigförklaring.

44 Sökanden kan inte heller stödja sig på den rättspraxis som den har åberopat, eftersom denna avser fall där de tillämpliga bestämmelserna och sakförhållandena inte är jämförbara med dem som föreligger i detta fall, och således inte kan vederlägga den ovan anförda bedömningen att sökandens rättsliga ställning inte påverkas.

45 Vad för det första beträffar domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, är det tillräckligt att konstatera att det, i motsats till det fallet, i detta fall inte är fråga om en skyddsåtgärd som innebär undantag från fördragets regler från och med en given tidpunkt och under en begränsad tid, och att varken

rådet eller kommissionen kunde ha försökt identifiera de ekonomiska aktörerna innan rättsakten antogs och förmodades inte heller göra det.

46 Vad för det andra beträffar domen i det ovannämnda målet Cimenteries CBR m. fl. mot kommissionen, anser förstainstansrätten att sökanden på grundval av denna dom felaktigt har dragit slutsatsen att kommissionens beslut i detta fall kan bli föremål för en domstolsprövning enligt artikel 173 i fördraget enbart för att det innehåller kommissionens slutgiltiga bedömning. Enligt den domen krävs det nämligen också att rättsakten väsentligt förändrar sökandens rättsliga ställning.

47 Vad slutligen beträffar domen i det ovannämnda målet Geotronics mot kommissionen, anser förstainstansrätten att denna dom inte är relevant, eftersom det fallet, i motsats till det förevarande, gällde ett enskilt beslut utan allmän giltighet som kommissionen hade fattat inom ramen för den behörighet som den för detta ändamål tillerkändes i den tillämpliga förordningen. Dessutom hade kommissionen i det fallet behörighet som den förmodades utöva vid varje anbud om varuupphandlingskontrakt, så att dess beslut, såsom domstolen konstaterade i sin dom, kunde ge upphov till sådana tvingande och slutgiltiga rättsverkningar som att sökanden uteslöts från att delta i en anbudsinfordran. I detta fall har kommissionen däremot enbart ingripit till följd av att Scottish Office helt frivilligt och oväntat begärde att kommissionen skulle vidta en icke föreskriven och helt och hållet exceptionell åtgärd bestående i att med retroaktiv verkan ändra en normativ bestämmelse med allmän giltighet. Det var under dessa omständigheter som kommissionen fattade beslutet att inte bevilja begäran och att följaktligen inte ändra de rättsliga bestämmelser som redan gällde för sökanden. Således anser förstainstansrätten att varken de tillämpliga bestämmelserna eller sakförhållandena i de två målen är jämförbara.

48 Mot bakgrund av vad som har anförts ovan kan det konstateras att den omtvistade skrivelsen inte är en rättsakt som kan ifrågasättas i den mening som avses i artikel 173 i fördraget och att talan följaktligen skall avvisas.

Rättegångskostnader

49 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, skall svarandens yrkande bifallas.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande beslut:

1) Talan avvisas.

2) Sökanden skall bära sina jämte kommissionens rättegångskostnader.

Luxemburg den 11 december 1998

H. Jung — J. D. Cooke

Justitiesekreterare — Ordförande