FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 14. juli 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Hvilke betingelser skal være opfyldt, for at et annullationssøgsmål indbragt af en privatretlig juridisk person til prøvelse af en kommissionsbeslutning rettet til en medlemsstat kan antages til realitetsbehandling? Domstolen har flere gange skullet træffe afgørelse om dette spørgsmål.

2. Ved den italienske lov nr. 887 af 22. december 1984 [1], jf. navnlig lovens artikel 19, sidste led, blev der indført en ordning med nedsatte takster til understøttelse af jernbanetransport af visse varer fremstillet på Sicilien og Sardinien. Det hedder i loven:

»For transport af løst indladede mineraler fremstillet på øerne og ekspederet herfra, gives der et nedslag på 30% i de nationale jernbaners takster. Dette nedslag forhøjes til 60% for mineraler fremstillet og forarbejdet på øerne. Udgifterne hertil afholdes af statskassen, som refunderer de skyldige beløb efter fællesskabsreglerne til de nationale jernbaner.«

3. I henhold til EØF-traktatens artikel 80, stk. 1, må medlemsstaterne ikke ved transport inden for Fællesskabet anvende »priser og vilkår, der indebærer nogen form for understøttelse eller beskyttelse til fordel for en eller flere bestemte virksomheder eller industrier«, medmindre Kommissionen giver bemyndigelse hertil.

4. Ved beslutning 91/523/EØF af 18. september 1991 om afskaffelse af de italienske jernbaners nedsatte takster i forbindelse med transport af løst indladede mineraler og mineraler fremstillet og forarbejdet på Sicilien og Sardinien [2] fandt Kommissionen, at den italienske ordning med nedsatte takster var omfattet af det i artikel 80, stk. 1, fastsatte forbud, og traf bestemmelse om, at Italien skulle ophæve ordningen.

5. Kommissionen anførte bl. a. , at taksterne var »en støtteforanstaltning, der har indvirkning på markedsføringsomkostningerne for de pågældende varer, og produktionen af disse varer stilles i en gunstig stilling i forhold til konkurrerende varer fra andre medlemsstater både på de italienske marked og på markedet i de øvrige medlemsstater« [3].

6. Beslutningen var alene rettet til Den Italienske Republik [4].

7. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. januar 1992 har Federazione sindacale italiana dell'industria estrat-

* Originalsprog: fransk.
1 — Tillæg til Gazzetta Ufficiale nr. 356 af 29.12.1984.
2 — EFT L 283, s. 20.
3 — Tredje betragtning til beslutningen.
4 — Beslutningens artikel 2.

tiva, Società italiana sali alcalini SpA, Thalassia SpA, Laviosa chimica mineraria SpA og Società sarda di bentonite SpA (herefter benævnt »sagsøgerne«) anlagt sag med påstand om annullation af beslutningen.

8. Ved kendelser af 17. december 1992 har formanden for Femte Afdeling taget nogle begæringer fra regionen Sardinien og regionen Sicilien om at måtte intervenere i sagen til følge.

9. Kommissionen har i første række påstået sagen afvist. Den har bl. a. gjort gældende, at sagsøgerne, eftersom den anfægtede beslutning ikke er rettet til dem, ikke er individuelt berørt af beslutningen i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning.

10. Før jeg drøfter dette spørgsmål, vil jeg indledningsvis undersøge et andet, mere grundlæggende, spørgsmål: Kan en privatretlig juridisk person indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af en beslutning, som alene er rettet til en medlemsstat? Eller rettere, kan den anfægtede beslutning anses for rettet »til en anden person« i den i traktatens artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning?

11. I dommen af 15. juli 1963 i Plaumann-sagen [5], har Domstolen udtalt følgende:

»... traktatens artikel 173, stk. 2, [hjemler] private søgsmålsret imod beslutninger, der er rettet til en 'anden person', og som berører dem umiddelbart og individuelt, mens denne artikel hverken præciserer eller begrænser rækkevidden af denne ordlyd.

... den ovennævnte bestemmelses ordlyd og grammatiske betydning berettiger den bredest mulige fortolkning.

... i øvrigt kan de bestemmelser i traktaten, som vedrører borgernes søgsmålsret, ikke fortolkes indskrænkende.

... følgelig kan man ikke, når traktaten er tavs vedrørende dette punkt, formode, at der har været ønsket en begrænsning i denne henseende« [6].

12. Domstolen har på dette grundlag antaget, at annullationssøgsmål kan indbringes af en privatretlig juridisk person til prøvelse af en beslutning, der er rettet til en medlemsstat [7], og Domstolen har ikke anset det forhold, at medlemsstaten ikke er repræsenteret under retsforhandlingerne, som værende til hinder for, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

13. Jeg vender herefter tilbage til spørgsmålet, om sagsøgerne er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

14. Der er her anledning til blandt sagsøgerne at skelne mellem på den ene side de virksomheder, der anser sig for berørt derved, at de er specialiseret i udvinding af mineraler, og på den anden side Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva, som er en brancheorganisation, der varetager interesserne hos de producenter, der driver virksomhed inden for denne sektor.

15. Jeg vil derfor i første omgang undersøge spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan antages til behandling, for så vidt den er anlagt af virksomhederne.

5 — Sag 25/63, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197.

6 — A.st., s. 413.

7 — Se tillige dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 5.

16. Domstolen har i dommen i Plaumann-sagen udtalt:

»Det [fremgår] af EØF-traktatens artikler 189 og 191, at beslutningen er karakteriseret ved det begrænsede antal adressater, som den er rettet til« [8].

17. Som allerede nævnt, er Kommissionens beslutning formelt alene rettet til Den Italienske Republik.

18. I samme dom udtalte Domstolen, at

»andre personer end en beslutnings adressater vil kun kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten« [9].

19. I Plaumann-sagen var der spørgsmål om en kommissionsbeslutning, hvorved Forbundsrepublikken Tyskland blev nægtet ret til delvis at ophæve toldafgiften for visse frugtarter indført fra tredjelande. Beslutningen var alene rettet til Forbundsrepublikken Tyskland. Domstolen antog ikke annullationssøgsmålet, der var indbragt af en importør, til realitetsbehandling, idet den navnlig bemærkede, at den pågældende måtte anses for berørt af den omtvistede beslutning

»i sin egenskab af importør af klementiner, dvs. på grund af en handelsvirksomhed, som når som helst kan udøves af hvem som helst, og således ikke kan udskille ham i forhold til den anfægtede beslutning på lignende måde som adressaten« [10].

20. Hvad nærmere angår kommissionsbeslutninger, der er rettet til medlemsstaterne, gælder der to yderpunkter med hensyn til betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af annullationssøgsmål indbragt af privatretlige juridiske personer.

21. En beslutning, hvorved der blev truffet bestemmelse om ophævelse af en støtte, som en regering påtænkte at yde til fordel for forøgelse af produktionskapaciteten hos *én* cigaretfabrikant, måtte antages, gennem medlemsstaten, alene at berøre den pågældende fabrikant. Kommissionen rejste ikke indsigelse om, at et af fabrikanten indbragt annullationssøgsmål ikke kunne antages til realitetsbehandling [11].

22. Derimod kunne en beslutning om ophævelse af statsstøtte i form af præferencetariffer på naturgas ikke anfægtes af de gartnere, der anvendte naturgas.

»... Da der foreligger støtte til fordel for en meget stor gruppe erhvervsdrivende, kan de sagsøgende gartnere ikke anses for individuelt berørt af Kommissionens beslutning, som kræver støtten bragt til ophør« [12].

8 — S. 414.

9 — Ibidem.

10 — Ibidem.

11 — Dommen i sagen Philip Morris Holland mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 5. Se ligeledes dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 13.

12 — Dom af 2.2.1988, sag 67/85, Van der Kooy, Sml. s. 219, præmis 12.

23. Et andet eksempel på retspraksis er dommen i sagen Union Deutsche Lebensmittelwerke mod Kommissionen [13]. Baggrunden herfor var en beslutning, som den 25. februar 1985 blev rettet af Kommissionen til Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende foranstaltninger til fremme af afsætningen af smør på markedet i Vestberlin. Fire margarineproducenter, som stod for en stor del af leverancerne af dette produkt til markedet i Berlin, anlagde sag med påstand om annullation af beslutningen.

24. Domstolen afviste sagen med følgende bemærkninger:

»den anfægtede beslutning [vedrørte] ikke dengang, den blev vedtaget ... en lukket kreds af bestemte personer, hvis rettigheder Kommissionen ønskede at regulere. Hvis sagsøgerne skulle blive berørt af den anfægtede beslutning, ville det således udelukkende bero på de praktiske følger, beslutningen rent faktisk kunne have for deres stilling på markedet. I denne forstand er sagsøgerne berørt på samme måde, som enhver anden leverandør af margarine til markedet i Vestberlin var det i det tidsrum, da den anfægtede aktion blev gennemført, og sagsøgerne kan derfor ikke anses for individuelt berørt i den i artikel 173, stk. 2, i traktaten forudsatte betydning« [14].

25. Domstolen har kun undtagelsesvis antaget annullationssøgsmål indbragt af privatretlige juridiske personer til prøvelse af beslutninger rettet til medlemsstater til realitetsbehandling.

26. I Toepfer-sagen [15] havde to tyske importører af franske korn- og foderstoffer ansøgt de tyske toldmyndigheder om importlicenser for meget store mængder med fastsættelse af importafgiftsbeløbet til nul [16]. Opslaget ved toldstederne vedrørende den pågældende sats blev fjernet umiddelbart efter ansøgningen, og den tyske regering traf straks efter beskyttelsesforanstaltninger. Ved beslutning truffet samme dag fastsatte Kommissionen nye franko grænsepriser og bemyndigede to dage efter Forbundsrepublikken Tyskland til at opretholde foranstaltningerne. Kommissionens skridt afspejlede dens ønske om straks at fjerne risikoen for alvorlige forstyrrelser på det tyske kornmarked alene forårsaget af de to selskaber, som havde ansøgt om importlicenser.

27. Domstolen bemærkede følgende:

»... Disse foranstaltninger berørte altså alene importører, der havde anmodet om importlicenser i løbet af den 1. oktober 1963.

... Man kunne allerede inden den 4. oktober, den dag, hvor den anfægtede beslutning blev truffet, fastslå disse importørers antal og navne.

... Kommissionen burde vide, at dens beslutning alene berørte disse importørers interesser og retsstilling.

13 — Dom af 21.5.1987, sag 97/85, Sml. s. 2265.

14 — Præmis 11.

15 — Dom af 1.7.1965, forenede sager 106/63 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67, org. ref.: Rec. s. 525.

16 — Ibidem, s. 79 [dog ikke direkte nævnt].

... De således opståede faktiske omstændigheder *kendetegner* de nævnte importører, herunder sagsøgerne, i forhold til alle andre personer og *individualiserer dem på lignende måde som en beslutnings adressat*« [17].

Domstolen fastslog herefter, at sagen kunne antages til realitetsbehandling.

28. Det var således åbenbart, at beslutningen var udtrykkeligt rettet mod sagsøgerne og havde til formål at råde bod på en situation, som sagsøgerne direkte havde fremkaldt.

29. I Bock-sagen [18] havde et selskab, der importerede fødevarer fra tredjelande, ansøgt de tyske myndigheder om en importlicens. Disse meddelte selskabet, at »de agtede at afslå (dets) ansøgning af 4. september 1970 om licens, så snart Kommissionen har givet bemyndigelse i henhold til EØF-traktatens artikel 115« [19]. Den 15. september 1970 traf Kommissionen en afgørelse, der bemyndigede Forbundsrepublikken Tyskland til at udelukke de omhandlede produkter fra fællesskabsbehandling. Importfirmaet anlagde sag med påstand om annullation af den nævnte afgørelse.

30. Da Kommissionens afgørelse navnlig angik den »indførsel af disse produkter, for hvilken der for tiden og forskriftsmæssigt er indgivet ansøgninger om importlicens til den tyske forvaltning«, rettede afgørelsen sig direkte mod sagsøgerens ansøgning, idet sagsøgeren var den eneste, der havde indgivet en ansøgning før datoen for afgørelsen, som endnu var under behandling.

31. Domstolen bemærkede herved følgende:

»... Sagsøgeren har imidlertid kun anfægtet afgørelsen i det omfang, den også gælder for indførsler, for hvilke der allerede var indgivet ansøgning om importlicens på tidspunktet for afgørelsens ikrafttræden.

... men tallet på og identiteten af de således berørte importører kunne allerede fastslås før denne dag.

... sagsøgte kunne vide, at den omstridte bestemmelse i afgørelsen *kun ville berøre* disse importørers interesser og retsstilling.

... den således skabte faktiske situation adskiller disse importører fra alle andre personer og individualiserer dem på samme måde som adressaten« [20].

32. Det fremgår heraf, at sager anlagt af privatretlige juridiske personer ikke kan antages til realitetsbehandling på det eneste grundlag, at de omfattede erhvervsdrivendes identitet kan fastslås, eller at de udgør et bestemt antal, eller at de pågældende udgør en »lille gruppe bestemte juridiske personer på tidspunktet for vedtagelsen.«

33. Det er derudover en forudsætning, at de pågældende bestemmelser har *til formål* at inddrage eller berøre bestemte og *specifikke*

17 — Ibidem, s. 69, mine fremhævelser.

18 — Dom af 23.11.1971, sag 62/70, Sml. s. 239, org. ref.: Rec. s. 897.

19 — A.st., Rec. s. 899.

20 — A.st., præmis 10, min fremhævelse.

interesser hos en individualiseret gruppe erhvervsdrivende, navnlig i forbindelse med en bestemt form for virksomhed.

34. Dommene i Toepfer- og Bock-sagerne viser, at et annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling i praksis er betinget af, at den pågældende beslutning, selv om den af kompetenceårsager er rettet til en medlemsstat, er truffet *ad personam* og sigter mod bestemte erhvervsdrivendes forhold. Beslutningens generelle og normfastsættende udformning skal dække over en (eller flere) individuel(le) foranstaltning(er).

35. Dette gjaldt også en kommissionsbeslutning, der var meddelt en medlemsstat, og hvorved denne bemyndigedes til at fastsætte en kvoteordning for indførsel af tekstilvarer fra en anden medlemsstat i en begrænset periode.

36. Domstolen antog, at alene de eksportører af de pågældende produkter, der kunne godtgøre, at de havde indgået kontrakter, som skulle gennemføres inden for den periode, hvor kvoteordningen var gældende, var særligt berørt af beslutningen og befandt sig i »en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre, der berøres af beslutningen« [21], således at de kunne dokumentere at have en individuel interesse [22].

37. Dommen i sagen Spijker mod Kommissionen [23] er et udmærket eksempel på den restriktive karakter af Domstolens praksis.

38. Den 18. juni 1982 ansøgte en nederlandsk importør toldmyndighederne om importdokument for et parti børster med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik. Ved en kommissionsbeslutning af 7. juli 1982 blev Benelux-landene bemyndiget til midlertidigt at undtage børster fra fællesskabsbehandling. Spijker fik udstedt et importdokument, da selskabets ansøgning var blevet indgivet før datoen for kommissionsbeslutningens ikrafttrædelse, og anfægtede alene beslutningen, for så vidt denne kunne få indvirkning på fremtidige indførsler. Beslutningen var vedtaget som følge af selskabet Spijkers' forhold, idet selskabet endvidere var den *eneste* importhandelsvirksomhed i Benelux-landene, som indførte de pågældende produkter.

39. Domstolen bemærkede:

»I forhold til importørerne af sådanne produkter er beslutningen således en almengyldig foranstaltning, som finder anvendelse på objektivt afgrænsede situationer og medfører retsvirkninger for grupper af personer, der kan forudses generelt og abstrakt« [24].

»Dette resultat ændres ikke på grund af det af sagsøgeren anførte, og som Kommissionen ikke har bestridt, nemlig at sagsøgeren er den eneste importhandelsvirksomhed i Beneluxlandene, som regelmæssigt indfører børster med oprindelse i Den Kinesiske Folkerepublik til Nederlandene, og at det er som følge af en af sagsøgerens indførsler, at den omtvistede beslutning er blevet truffet. Som Domstolen udtalte i dommen af 6. oktober 1982 (sag 307/81, Alusuisse ...), mister en retsakt ikke sin forordningskarakter, fordi det er muligt at afgøre, hvor mange eller endog

21 — Dom af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki Patraiki, Sml. s. 207, præmis 19.

22 — A.st., præmis 31.

23 — Dom af 14.7.1983, sag 231/82, Sml. s. 2559.

24 — Præmis 9.

hvilke retssubjekter, akten på et givet tidspunkt skal gælde for, når det dog er utvivlsomt, at den finder anvendelse på grundlag af en ved retsakten fastlagt objektiv retlig eller faktisk situation, der hænger sammen med aktens formål« [25].

40. Som tidligere anført, blev der ved Kommissionens beslutning 91/523/EØF truffet bestemmelse om ophævelse af den italienske ordning med nedsatte takster i forbindelse med transport af løst indladede mineraler fra Sicilien og Sardinien, det være sig alene fremstillet eller ligeledes forarbejdet på øerne.

41. Beslutningen berører utvivlsomt interesserne hos de virksomheder, der *fremstiller* mineraler, og hos de virksomheder, der *forarbejder* mineraler.

42. De førstnævnte skal være indehavere af en minekoncession givet af myndighederne og kan således let identificeres. Til gengæld er de producenter, som forarbejder mineraler, ikke underkastet denne betingelse [26].

43. Det kan således ikke med føje hævdes, at de nedsatte takster alene var til fordel for den »lille gruppe« af virksomheder, som fremstillede mineraler, og som var indehavere af en koncession [27].

44. Det gælder endvidere, at

»muligheden for med større eller mindre bestemthed at angive antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, på hvem en foranstaltning finder anvendelse, på ingen måde er ensbetydende med, at de pågældende skal anses for individuelt berørt af foranstaltningen« [28].

45. Sagsøgerne har ikke godtgjort — som det påhviler dem — at de berøres af beslutningen på anden måde, end at de tilhører den generelt og abstrakt fastlagte gruppe af juridiske personer, der berøres af foranstaltningen.

46. Sagsøgerne ud over brancheorganisationen kan herefter ikke anses for at være individuelt berørt. Sagen bør følgelig afvises, for så vidt den er anlagt af disse sagsøgere.

47. For så vidt sagen er anlagt af Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva, har jeg kun få bemærkninger.

48. Kommissionens beslutning berører ikke »de *særlige* og *funktionelle* interesser for den faglige sammenslutning« [29].

49. Domstolen anerkender ikke »princippet om, at en organisation i sin egenskab af

25 — Præmis 10.

26 — Kommissionens skriftlige indlæg om særskilt behandling af formaliteten.

27 — Se regionen Sardiniens bemærkninger vedrørende listen over de støttebegunstigede.

28 — Præmis 10 til kendelse af 14.11.1991, forenede sager C-232/91 og C-233/91, Nikou Petridi, Sml. I, s. 5351.

29 — Se generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse i DEFI-sagen, jf. fodnote 31, Sml. s. 2473, min fremhævelse.

repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende skulle være individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesse« [30].

50. Når de pågældende sagsøgende erhvervsdrivende ikke er mere berørt af en kommissionsbeslutning end alle andre erhvervsdrivende inden for den omhandlede sektor, har et organ, der skal varetage disse erhvervsdrivendes fælles interesser, ifølge Domstolens praksis heller ingen søgsmålsret [31].

51. For at sagen skulle kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt den er anlagt af sammenslutningen, skulle denne godtgøre at have en særlig interesse, som er forskellig fra medlemmernes interesser, hvilket sammenslutningen ikke har gjort.

52. Sagen bør følgelig afvises, for så vidt den er anlagt af Federazione sindacale.[32]

53. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at afvise sagen i det hele og at tilpligte sagsøgerne at betale sagens omkostninger.

30 — Dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes mod Rådet, Sml. 1954 1964, s. 359, på s. 363, org. ref.: Rec. s. 901, på s. 919 ff.

31 — A.st., samt dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 16.