DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand, for ret:

Sagsøgte frifindes;

Sagsøgeren idømmes sagens omkostninger.

Lecourt Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. november 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 28. OKTOBER 1975 [1]

Høje Ret.

I denne sag har sagsøgeren, C.A.M. A/S, der i Paris driver forretning som korneksportør, nedlagt påstand om, at en af Kommissionens forordninger, nemlig forordning (EØF) nr. 2546/74 af 4. oktober 1974, kendes ugyldig eller i det mindste ugyldig, for så vidt den angår eksportører. Sagsøgerens klage vedrører denne forordnings følger med hensyn til tre ladninger byg, som sagsøgerne lod afskibe den 9., 11. og 15. oktober 1974.

Sagsøgerne havde oprindeligt anlagt denne sag mod såvel Rådet som Kommissionen, men hvad angår Rådet, blev sagen afvist ved Domstolens kendelse af 12. maj 1975, idet spørgsmålet ikke kunne antages til realitetsbehandling, da ingen retsakt hidrørende fra Rådet anfægtedes ved søgsmålet.

Kommissionens forordning nr. 2546/74 er en del af en række særlige foranstaltninger, Rådet og Kommissionen vedtog tidligt i oktober 1974 for at afbøde virkningerne på det fælles landbrugsmarked af den usædvanlige stigning i produktionsomkostningerne, som indtrådte det år, en stigning som blandt andet faldt sammen med meget høje kornpriser på

1 – Oversat fra engelsk.

verdensmarkedet. For at bedømme forordningens rækkevidde og virkning, i det omfang dette er af betydning i denne sag, er det nødvendigt at være opmærksom på opbygningen af den fælles markedsordning for korn, således som den er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 120/67 af 13. juni 1967, navnlig for så vidt ordningen vedrører byg.

Et væsentligt element i denne ordning er fastsættelsen hvert år i marts af de fælles priser for det følgende høstår. Disse omfatter navnlig indikativpriser, interventionspriser og tærskelpriser. På samme tid fastsættes antallet og beløbet af de tillæg, der ydes til disse priser fra måned til måned i løbet af produktionsåret eller en del af dette, ifølge en betragtning til forordning nr. 120/67 »for at der kan tages hensyn blandt andet til lager- og forretningsomkostninger ved kornoplagringen inden for Fællesskabet samt nødvendigheden af at afsætte lagerbeholdningerne overensstemmende med markedets behov«. (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO 1967, s. 2269, 19. 6. 1967).

Andre elementer i ordningen, som vil være Domstolen bekendt, er på den ene side udstedelsen af import- og eksportlicenser, som i hvert enkelt tilfælde er betinget af, at der stilles sikkerhed for gennemførelse af de transaktioner, for hvilke der er anmodet om licens, og på den anden side et system af importafgifter og eksportrestitutioner, som i en tid, hvor fællesskabspriserne er højere end verdenspriserne, har til formål at udligne forskellen mellem disse. Domstolen vil erindre, at artikel 15 og 16 i forordning nr. 120/67 fastsætter det generelle princip, hvorefter den importafgift eller den restitution, der skal anvendes i hvert enkelt tilfælde, er den på ind- eller udførselsdagen gældende, men som en undtagelse til dette princip indfører disse artikler et system med »licenser med forudfastsættelse«. Navnlig bestemmes det i artikel 16, stk. 4, som ændret ved artikel 1, stk. 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 2429/72 af 21. november 1972, at for så vidt angår visse produkter, herunder byg

»anvendes ... på grundlag af en ansøgning, der skal indgives inden kl. 1300 samtidig med ansøgningen om eksportlicens, den restitution, som gælder på dagen for indgivelse af ansøgningen om udstedelse af en eksportlicens, reguleret i forhold til den i udførselsmåneden gældende tærskelpris, på en eksportforretning, der skal gennemføres inden for gyldighedsperioden af denne eksportlicens.« (EFT-specialudgave november 72, s. 47; org. ref. JO L 264 af 23. 11. 1972).

Endelig skal jeg erindre om artikel 26 i forordning nr. 120/67, som fastsætter den såkaldte »forvaltningskomité-procedure« for vedtagelsen af detaljerede regler om gennemførelse af visse bestemmelser i denne forordning. Efter denne procedure er Kommissionen beføjet til at vedtage foranstaltninger, som straks er anvendelige under forbehold af en indbringelse for Rådet, såfremt disse foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med en udtalelse fra forvaltningskomiteen for korn.

Høje Ret. For at beskrive de begivenheder og de overvejelser, som førte til vedtagelsen i oktober 1974 af de ekstraordinære foranstaltninger, jeg har nævnt, kan jeg ikke gøre noget bedre end at citere betragtningerne til den første af disse forholdsregler, Rådets forordning (EØF) nr. 2496/74 af 2. oktober 1974:

»Siden Rådet i marts 1974 traf afgørelse vedrørende de fælles priser for produktionsåret 1974-1975, er der indtruffet begivenheder, som har haft alvorlige økonomiske følger for landbruget; på den ene side har landbruget været stillet over for en pludselig stigning uden fortilfælde i priserne for visse vigtige produktionsmidler, og denne voldsomme stigning i produktionsomkostningerne forværrer den indvirkning, som den almindelige inflation øver på landbruget; på den anden side har landbruget ikke opnået de stigninger i markedspriserne, som kunne gøre det muligt at dække stigningen i produktionsomkostningerne; markeds-

priserne for kvæg- og svineopdræt er endog faldet betydeligt; inden for andre sektorer, såsom blød hvede, foderkorn og sukker har landbrugsproducenterne ikke kunnet drage fordel af de meget høje priser på verdensmarkedet, idet Fællesskabet med henblik på at sikre stabilitet på Fællesskabets markeder og på en passende forsyning betragter det som uhensigtsmæssigt at lade stigningen i prisen på disse varer på verdensmarkedet få indflydelse på prisniveauet i Fælleskabet;

denne situation har fremkaldt alvorlige vanskeligheder i hele landbrugssektoren både på grund af dens øjeblikkelige virkning på landmændenes indtægter og på grund af de manglende gunstige perspektiver for den nærmeste fremtid; landbruget er nemlig ikke mere under de nuværende økonomiske forhold i stand til at lade den betydelige stigning i produktionsomkostningerne få indflydelse på markedspriserne; i denne situation er det påkrævet, at der træffes ekstraordinære foranstaltninger på det prispolitiske område;

derfor bør der, som undtagelse fra princippet om årlig fastsættelse af priserne ifølge grundforordningerne om de fælles markedsordninger for de pågældende varer, træffes særlig beslutning om en almindelig forhøjelse af landbrugspriserne for produktionsåret 1974-1975 eller for den resterende del deraf; ...

endelig skal der i betragtning af de særlige omstændigheder være mulighed for, at ændringer, der skal foretages som følge af denne forordning vedtages efter den fremgangsmåde, som er fastsat i artikel 26 i Rådets forordning nr. 120/67/EØF ... om den fælles mærkedsordning for korn ..., eller efter omstændighederne efter den tilsvarende artikel i de øvrige forordninger om fælles markedsordninger inden for landbrugssektoren; disse ændringer skal i påkommende tilfælde kunne vedtages idet der, i det omfang og for det tidsrum, der er strengt påkrævet for, at der kan tages hensyn til denne forordning, gøres undtagelser fra fastsættelsesregler, som er indført ved forordningerne på området.« (EFT L 268 af 3. 10. 1974).

Forordningens dispositive del består af fem artikler.

Artikel 1 indeholder en række bestemmelser under overskriften »undtagelse fra princippet om årlig fastsættelse af priser«, som går ud på, at forhøje visse fællespriser med 5 %. For bygs vedkommende drejer det sig om indikativ- og interventionspriserne.

Artikel 2 og 3 har ikke direkte betydning for sagen.

Artikel 4 lyder i det omfang, det er relevant, således:

»Gennemførelsesbestemmelserne til artikel 1 ... samt de ændringer, der som følge af denne forordning skal foretages i de andre priser og beløb, som er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, vedtages efter den fremgangsmåde, som er fastsat i artikel 26 i forordning nr. 120/67/EØF, eller efter omstændighederne efter den tilsvarende artikel i de øvrige forordninger om fælles markedsordninger inden for landbrugssektoren, i påkommende tilfælde ved, at der i det omfang og for det tidsrum, der er strengt påkrævet for, at der kan tages hensyn til denne forordning, gøres undtagelse fra de fastsættelsesregler, som er indført ved forordningerne på området.« (EFT L 268 af 3. 10. 1974).

Under hensyn til et fra sagsøgernes side fremført anbringende skal jeg også citere artikel 5:

»Denne forordning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende.*

Den anvendes fra den 7. oktober 1974.« (EFT L 268 af 3. 10. 1974).

Forordningen blev faktisk offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 3. oktober 1974.

I overensstemmelse med eller i formodet overensstemmelse med de beføjelser, forordningens artikel 4 tillagde den, vedtog Kommissionen den 4. oktober 1974 selv et antal forordninger, der alle angav på en eller anden måde at være en følge af Rådets forordning, og som alle angav at træde i kraft den 7. oktober 1974. En af disse er forordning (EØF) nr. 2518/74, som blandt mange andre ting forhøjede tærskelpriserne for korn, herunder byg, på linje med forhøjelsen af interventionspriserne. En anden er forordning (EØF) nr. 2546/74, den forordning som anfægtes i denne sag. Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

»For produkter henhørende under forordning nr. 120/67/EØF og nr. 359/67/EØF reguleres de importafgifter og eksportrestitutioner, der har været genstand for en forudfastsættelse og for hvilke indleveringsdagen for ansøgningen ... ligger før den 7. oktober 1974, ikke i forhold til den del af forhøjelsen af tærskelpriserne, som skyldes den forhøjelse af landbrugspriserne, som gælder pr. 7. oktober 1975.« (EFT L 271 af 5. 10. 1974).

(Forordning nr. 359/67/EØF er, som Domstolen, vil erindre, forordningen om den fælles markedsordning for ris.)

Sagsøgeren havde den 19. juli 1974 for 10 000 tons byg opnået en eksportlicens, der udløb den 16. oktober 1974. Licensen indeholdt en attest om forudfastsættelse, ved hvilken det skyldige restitutionsbeløb var fastsat til nul (bilag 8 til stævningen). Den 7. oktober 1974 manglede sagsøgeren at udføre 3 978 tons af den bygmængde, denne licens omfattede. De manglende 3 978 tons blev udført i de tre afskibninger, som sagsøgeren som nævnt foretog den 9. 11. og den 15. oktober 1974. Af et dokument, sagsøgeren har fremlagt (bilag 8 til stævningen), fremgår det, at uden forordningerne nr. 2496/74 og 2518/74 ville tærskelprisen for byg i oktober 1974, som var blevet fastsat i marts s.å., have været den samme som den for juli gældende, hvilket ville have medført, at sagsøgerne ikke ville have været berettiget til nogen restitution, for så vidt angår disse afskibninger.

Sagsøgerens standpunkt er i en nøddeskal, at tærskelprisen for byg imidlertid var blevet forhøjet ved forordning nr. 2518/74 på den tid, disse afskibninger blev foretaget; at sagsøgeren derfor i medfør af artikel 16, stk. 4 i forordning nr. 120/67 var berettiget til en restitution svarende til forskellen mellem juli-tærskelprisen og den forhøjede tærskelpris; og at Kommissionen ikke var berettiget til ved forordning nr. 2546/74 at søge at fratage sagsøgeren denne ret. Sagsøgeren angiver at den pågældende forskel andrager i alt 122 647 ffr.

Efter Kommissionens opfattelse er sagsøgerens krav uberettiget.

Kommissionen gør i første række gældende, at formålet med systemet med forudfastsættelse af importafgifter og eksportrestitutioner er for en begrænset periode at give handlende sikker kendskab til hvilke afgifter, der vil blive dem pålagt, eller til hvilke restitutioner, de i påkommende tilfælde vil være berettiget til for deres forretninger, således at de i hvert fald, for så vidt angår virkningerne af afgifter og af restitutioner, trygt kan indgå kontrakter om senere levering. Det er ikke formålet med dette system at give de handlende mulighed for tilfældige fortjenester. Vælger de at »spille på markedet«, som de naturligvis er i deres gode ret til i stedet for at indgå kontrakter til senere opfyldelse, er det heller ikke formålet med systemet at forsikre dem mod de hermed forbundne risici.

Kommissionen har dernæst fremlagt talmateriale for at vise, hvorledes bygprisen på verdensmarkedet i 1974, navnlig i månederne juli, august, september og oktober, langt oversteg fællesskabspriserne, således at det ville have været ganske usædvanligt, om det ikke dengang skulle lykkes en eksportør af byg fra Fællesskabet at opnå forjeneste, helt bortset fra restitutionerne.

Faktisk var situationen det år sådan, at indtil den 26. juli blev restitutionerne fastsat til nul. Efter denne dato blev der slet ikke fastsat nogen restitution. Derimod blev der opkrævet eksportafgifter. Disse blev indført den 26. juli med en sats på 8 RE pr. ton og gradvist forhøjet, således at satsen mellem den 7. og 17. oktober, i det tidsrum sagsøgerens tre afskibninger blev foretaget, var på 40 RE. Det var åbenbart Kommissionens opfattelse, at eksportører, der havde opnået licenser med forudfastsættelse før indførelsen af eksportafgifterne, skulle friholdes. Sagsøgerens advokat har under retsforhandlingerne indrømmet, at hans klient, (hvis eksportlicens og forudfastsættelsesattest, som retten erindrer, var dateret den 19. juli 1974) ikke blev afkrævet nogen afgift. Det ville efter Kommissionens opfattelse, eller i hvert fald efter Kommissionens stiltiende opfattelse være uhyrligt, om sagsøgerne ud over denne fordel skulle have den tilfældige fortjeneste, der følger af den generelle forhøjelse af fællesskabspriserne, Rådet traf beslutning om i oktober 1974 for i det omfang, det var muligt, at beskytte Fællesskabets landbrugere.

Alt taget i betragtning, er de omstændigheder, hvorunder denne generelle forhøjelse blev besluttet, efter Kommissionen af en sådan art, at det ville stride mod enhver økonomisk fornuft at lade forhøjelsen føre til højere afgifter på indførsel til Fællesskabet og højere restitutioner for udførsel fra Fællesskabet. Dette er i det væsentlige begrundelsen for den forholdsregel, sagsøgerne anfægter.

Dette, Høje Ret, er slående argumenter. Men de vedrører i højere grad sagens faktiske grundlag end de retlige spørgsmal, den rejser. Disse sidste skal jeg nu omtale.

Det første, og jeg tror det vanskeligste, er spørgsmålet, om søgsmålet overhovedet kan antages til realitetsbehandling.

Retten vil erindre, at EØF-traktatens artikel 173, der tillægger Domstolen kompetence til i sager, der indbringes »af en medlemsstat af Rådet eller Kommissionen«, at prøve lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter på grundlag af de dér nævnte forskellige søgsmålsgrunde, yderligere i artiklens stk. 2, bestemmer, at:

»Enhver fysisk eller juridisk person kan på samme grundlag indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.«

Fortolkningen af dette stykke har været genstand for et større antal sager for denne Domstol. En vis del af teorien har antydet, at den måde, Domstolen i disse sager har fortolket dette stykke på, er urimelig restriktiv. Det er ikke min mening. Som det er blevet fremhævet mere end én gang, og ikke mindst af generaladvokat Lagrange i sagerne 16 og 17/62 og 19-22/62 *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes m.fl.* mod *Rådet* (Sml. 1954-1964, s. 359), er det denne Domstols opgave loyalt at følge traktatkoncipisternes hensigter, således som disse har fundet udtryk i de ord koncipisterne anvendte, og ikke at fordreje disse ords betydning for at udvide privates søgsmålsret i Fællesskabet, selv om dette ville bringe traktatens ordning mere i overensstemmelse med de ordninger, der gælder efter national ret i visse medlemsstater, eller endog med EKSF-traktatens ordning.

Af de sager, Domstolen har afgjort, kan man efter min mening udlede følgende generelle sætninger.

Det fremgår af ordlyden af artikel 173, stk. 2, at bestemmelsen kan finde anvendelse på 3 forskellige situationer:

1. når en beslutning er rettet til den, der er sagsøger;
2. når en beslutning, der har form af en beslutning rettet til en anden person, berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt; og

3. når en beslutning i form af en forordning berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

I den første situation opstår ingen særlige problemer.

I den anden situation, der, som det fremgår af sagerne, sædvangligvis angår en beslutning rettet til en medlemsstat, opstår to spørgsmål: for det første hvorvidt beslutningen berører sagsøgeren »umiddelbart« og for det andet hvorvidt den berører ham »individuelt«.

Svaret på spørgsmålet om en sådan beslutning berører den pågældende »umiddelbart« afhænger af, hvorvidt beslutningen er den direkte årsag til, at den pågældendes retsstilling påvirkes. Dette betyder sædvangligvis, at svaret afhænger af, hvorvidt beslutningen giver den medlemsstat, den er rettet til, noget frit skøn. Hvis den handling, medlemsstaten skal foretage på grundlag af beslutningen, er rent automatisk eller i hvert fald givet på forhånd, så berører beslutningen umiddelbart enhver, der påvirkes at denne handling. Hvis på den anden side beslutningen overlader det til medlemsstaten at foretage en handling eller undlade dette, er det medlemsstatens handling eller undladelse, der direkte berører de pågældende, ikke beslutningen i sig selv. Dette kriterium blev for første gang foreslået af generaladvokat Roemer i sag 25/62, *Plaumann og Co.* mod *Kommissionen* (Sml. 1954-1964, s. 420) og i sag 1/64 *Glucoseries Réunies* mod *Kommissionen* (Recueil 1964, s. 832-835). Generaladvokat Gand fremsatte det i sag 38/64 *Getreide-Import Gesellschaft mbH* mod *Kommissionen* (Recueil 1965, s. 274-275). I ingen af disse tre sager fandt Domstolen det nødvendigt at udtale sig om spørgsmålet i dommene, fordi disse gik ud på at afvise sagerne med den begrundelse, at de anfægtede beslutninger ikke berørte sagsøgerne »individuelt«. Men i sagerne 106 og 107/63 *Toepfer o.a.* mod *Kommissionen* (Recueil 1965, s. 532-533) tror jeg, at Domstolen stiltiende har anerkendt kriteriet, der her igen blev foreslået af generaladvokat Roemer; og i sagen 69/69 *S.A. Alcan Aluminium Raeren m.fl.* mod *Kommissionen* (Recueil 1970, s. 393-395) anerkendte Domstolen udtrykkeligt dette kriterium, denne gang på forslag af generaladvokat Gand. To senere domme bekræfter, at det er det rette kriterium. Af disse er den første, dommen i sagerne 41-44/70 *NV International Fruit Co. m.fl.* mod *Kommissionen* (Recueil 1971, s. 422-423), af særlig interesse, fordi den viser, at kriteriet er det samme, når den anfægtede retsakt er en beslutning i form af en forordning; og den anden, dommen i sagen 62/70 *Bock* mod *Kommissionen* (Recueil 1971, s. 908), er af interesse, fordi den ligestiller det tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat allerede har truffet beslutning om, hvorledes den vil udøve det skøn, Kommissionens beslutning måtte overlade den, med det tilfælde, hvor medlemsstaten intet skøn har; i begge tilfælde er det Kommissionens beslutning, der direkte har virkning på de berørte privatpersoner.

Med hensyn til det kriterium, der bør lægges til grund ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning »individuelt« berører en person, den ikke er rettet til, er retspraksis både omfattende og klar. En sådan person vil kun kunne påstå, at beslutningen berører ham individuelt, hvis beslutningen rammer ham på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre og derfor individualiserer ham på lignende måde som beslutningens adressat. Det er ikke tilstrækkeligt, at den pågældende person tilhører en kategori, som f.eks. udøver en vis handelsvirksomhed, som berøres af beslutningen — jf. *Plaumann*-sagen (Sml. 1954-1964, s. 413-414), *Glucoseries Réunies*-sagen (Sml. 1954-1964, s. 511), *Getreide-Import*-sagen (Recueil 1965, s. 270-271), *Toepfer*-sagen (Recueil 1965, s. 533) og *Bock*-sagen (Recueil 1971, s. 908-909).

I det tredje tilfælde, jeg har omtalt, hvor en privatperson ved et søgsmål anfægter, hvad der i formen er en forordning, med

den begrundelse, at det er en beslutning, der berører ham umiddelbart og individuelt, må den pågældende ikke alene bevise, at den berører ham både umiddelbart og individuelt, men han må først bevise, at den efter dens karakter er en beslutning og ikke en forordning. Den sondring mellem forordning og beslutning, der gøres i traktatens artikel 189, er her af betydning. For at afgøre, om en bestemt forholdsregel, som i formen er en forordning, faktisk er en forordning eller i virkeligheden er en beslutning, undersøger Domstolen dens indhold og dens retsvirkninger. Hvis forholdsregelen har lovskarakter, dvs. har et generelt anvendelsesområde, anvendelig på enhver eller på abstrakt afgrænsede personkredse, er det en forordning. Hvis den derimod er af administrativ karakter, fastsættende hvad der skal gælde i en bestemt persons tilfælde eller i et begrænset og identificerbart antal tilfælde, er det en beslutning. Det her anvendte kriterium svarer til (uden dog altid at falde sammen med) kriteriet for, om en forholdsregel berører en privatperson individuelt. Disse sætninger forekommer mig at kunne udledes af en undersøgelse af de domme og også af generaladvokaternes forslag til afgørelser i den første sag, jeg omtalte, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes m.fl.* mod *Rådet,* i sag 40/64, *Sgarlata m.fl.* mod *Kommissionen* (Recueil 1965, s. 279), i sag 30/67 *Industria Molitora Imolese m.fl.* mod *Rådet* (Recueil 1968, s. 171), i sag 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH* mod *Rådet* (Recueil 1968, s. 595), i sagerne 63/69, 64/69 og 65/69, *La Compagnie Française Commerciale et Financière SA o.a.* mod *Kommissionen* (Recueil 1970, s. 205, 221 og 229), og i *International Fruit Co.*-sagen (allerede nævnt), og i sagen 42/71 *Nordgetreide GmbH og Co. KG* mod *Kommissionen* (Recueil 1972, s. 105).

Der findes, såvidt jeg kan se, kun tre sager, hvor det lykkedes private at opfylde betingelserne for i et søgsmål i henhold til artikel 173 at anfægte andre retsakter end beslutninger rettet til de pågældende selv. Af disse tre sager angår to, nemlig *Toepfer*-sagen og *Bock*-sagen, beslutninger rettet til en medlemsstat, medens én, *International Fruit* Co.-sagen, vedrører, hvad der i formen var en forordning.

Toepfer-sagen opstod under den gamle forordning nr. 19, forgængeren for forordning nr. 120/67. Sagsøgerne i denne sag var tyske majsimportører, som den 1. oktober 1963 havde indgivet begæring om importlicens med forudfastsættelse af afgifterne. Begæringerne blev afslået i medfør af de beskyttelsesforanstaltninger, den tyske regering den samme dag havde truffet i henhold til forordning nr. 19, idet årsagen til disse foranstaltningers iværksættelse var, at Kommissionen havde begået en fejl ved fastsættelsen af franko-grænse-priserne, på grundlag af hvilke afgifterne skulle beregnes. Den 3. oktober 1963 rettede Kommissionen til Forbundsrepublikken Tyskland en beslutning, der med tilbagevirkende kraft godkendte disse beskyttelsesforanstaltninger. Under de givne omstændigheder (det ikke er nødvendigt at redegøre nærmere herfor) var de eneste personer, der kunne berøres af denne beslutning, de, der den 1. oktober 1963 havde indgivet licensansøgninger af den pågældende art. Antallet og identiteten af disse personer var således bestemt og erkendeligt før beslutningen blev truffet, og Domstolen antog, at beslutningen berørte dem individuelt, såvel som den berørte dem umiddelbart.

Bock-sagen angik også en beslutning fra Kommissionen, der i dette tilfælde i medfør af traktatens artikel 115 godkendte nogle beskyttelsesforanstaltninger, Forbundsrepublikken Tyskland havde truffet. Sagsøgeren var en tysk importør af levnedsmidler, som den 4. september 1970 til vedkommende tyske myndigheder havde indgivet ansøgning om licens til at indføre et parti kinesiske svampe, som var i fri omsætning i Nederlandene. Da det på daværende tidspunkt var Forbundsrepublikken Tyskland's politik at udelukke indførsel af kinesiske svampe, tilbageholdt de tyske myndigheder ansøgningen, medens de søgte Kommissionens tilladelse til at udelukke sådanne

indførsler. De tyske myndigheder meddelte sagsøgeren, at hans begæring ville blive afslået, så snart denne tilladelse forelå. Tilladelsen blev givet i Kommissionens beslutning af 15. september 1970, som indeholdt en bestemmelse, der udtrykkeligt gjorde den anvendelig på licensbegæringer, som på det tidspunkt var til behandling hos de tyske myndigheder. Det var denne bestemmelses gyldighed, der blev anfægtet af sagsøgerne i sagen for denne Domstol. Domstolen antog, at da antallet og identiteten af de personer, der berørtes af bestemmelsen, var bestemt og erkendeligt på det tidspunkt, beslutningen blev taget, og da Kommissionen nødvendigvis måtte være klar over, at bestemmelsen kun kunne berøre disse personer, berørte den dem individuelt, såvel som den under disse omstændigheder berørte dem umiddelbart.

International Fruit Co.-sagen angik de foranstaltninger, Fællesskabet havde truffet for at beskytte dets frugtavlere mod følgerne af overdrevne indførsler af æbler fra tredjelande. Blandt disse foranstaltninger var Kommissionens forordning nr. 459/70, der for perioden fra den 1. april 1970 til den 30. juni 1970 iværksatte et system med importlicenser, efter hvilket medlemsstaterne ved udløbet af hver uge med telex skulle underrette Kommissionen om de mængder, de i ugens løb havde modtaget licensansøgninger for, og Kommissionen skulle »træffe afgørelse om licensudstedelsen«. Den forordning, som faktisk blev anfægtet af sagsøgerne i sagen for Domstolen, var Kommissionens forordning nr. 893/70 af 28. maj 1970. Det var det middel, Kommissionen havde valgt, til at udøve sin beføjelse til at træffe afgørelse om licensudstedelsen på grundlag af de i den forudgående uge indløbne begæringer. Forordningen fastsatte en procedure, i henhold til hvilken medlemsstaterne skulle imødekomme eller afslå begæringerne. Denne procedure var af en sådan beskaffenhed, at medlemsstaterne ikke havde noget frit skøn i denne forbindelse. Domstolen fremhævede, at antallet af licensbegæringer, der ville blive berørt af forordningen, og de mængder, der var ansøgt om, stod fast på det tidspunkt, forordningen blev udstedt. Det, Kommissionen i virkeligheden gjorde, var at afgøre, hvad der skulle ske med de enkelte licensbegæringer. Forordningen var derfor ikke en foranstaltning med et generelt anvendelsesområde, men bestod efter en rigtig bedømmelse af en række individuelle beslutninger, udstedt af Kommissionen i medfør af de den i forordning nr. 459/70 tillagte beføjelser, og hvoraf hver enkelt beslutning berørte den enkelte licensansøgers retsstilling.

Med henvisning til disse tre domme gør sagsøgeren i denne sag gældende, at der findes et generelt princip om, at når en retsakt fra en fællesskabsinstitution kun berører en vis persongruppe, som på det tidspunkt, retsakten udstedes, kan identificeres, skal denne retsakt, uanset om den i formen er en forordning eller en beslutning rettet til andre personer, betragtes som en række individuelle beslutninger, der berører de pågældende personer, og som de kan anfægte i medfør af artikel 173. I det foreliggende tilfælde, anfører sagsøgeren, kunne de personer, der ville blive berørt af artikel 1 i forordning nr. 2546/74, identificeres på det tidspunkt, forordningen trådte i kraft, således at dette princip er anvendeligt.

På et vist tidspunkt forekom det mig, at man kort kunne besvare denne påstand med, at såfremt et sådant princip overhovedet skulle anvendes i denne sag, burde den berørte persongruppe have kunnet identificeres ikke den 7. oktober 1974, da forordning nr. 2546/74 trådte i kraft, men den 4. oktober 1974, da den blev vedtaget, fordi denne påstand forudsætter, at det, Kommissionen har vedtaget, ikke er en forordning men en række individuelle beslutninger. Umiddelbart synes forordningen at skulle finde anvendelse på de licenser, der er bevilget indtil den 7. oktober og, da ingen den 4. oktober kunne sige, hvem der ville indgive begæring om licens den 5. og 6., ville det princip, sagsøgeren har påberåbt sig, om et sådant fandtes, ikke kunne anvendes

her. Kommissionen har dog ikke indtaget det standpunkt, og jeg forstår, grunden hertil er, at udstedelsen af licenser med forudfastsættelsesattest faktisk var blevet indstillet på de pågældende områder langt før den 4. oktober.

Ikke desto mindre er jeg af den opfattelse, at sagsøgerens anbringende bør forkastes, fordi jeg ikke tror, det er muligt at slutte fra på den ene side den omstændighed, at den persongruppe, som måtte berøres af en foranstaltning, kan afgrænses den dag forholdsreglen vedtages, til på den anden side, at denne foranstaltning består af en række individuelle beslutninger, som berører medlemmerne af denne gruppe. I hvert fald når der er tale om en foranstaltning, der er udfærdiget i form af en forordning, må spørgsmålet først være, om den efter sin art er en forordning eller ej. Når alt kommer til alt, findes der dog generelle retsregler, der berører en afgrænset gruppe.

For så vidt denne sags udfald beror på dette spørgsmål, hvilket jeg til syvende og sidst tror, den gør, er *Toepfer* og *Bock*-sagerne, der jo angik, hvad der i formen var beslutninger, naturligvis af ringe hjælp. *International Fruit Co.*-sagen forekommer mig at være noget særligt, fordi Kommissionen, som det blev fremhævet i Domstolens dom, i dette tilfælde gjorde brug af en udtrykkelig beføjelse, tidligere bestemmelser havde tillagt den, til at træffe afgørelse med hensyn til bestemte licensansøgninger indgivet i en bestemt periode. Der var intet »generelt« i den relevante betydning i en sådan beslutnings anvendelsesområde.

Jeg er enig med Kommissionen i, at det præjudikat, der her er mest relevant, er den anden *Compagnie Française Commerciale et Financière*-sag (sag 64/69), som jeg allerede har henvist til. Denne sag, vil Domstolen erindre, var en af en gruppe på tre sager (sagerne 63/69, 64/69 og 65/69), som opstod som følge af Rådets og Kommissionens vedtagelse i august 1969 af en række foranstaltninger i forbindelse med den franske francs devaluering. Baggrunden for den daværende sag har en stor lighed med den foreliggendes, idet man i begge tilfælde så fællesskabsinstitutionernes hurtige reaktion med en række forordninger over for en situation, den fælles markedsordning på landbrugsområdet ikke forudså, og som greb forstyrrende ind i disse ordninger.

De bestemmelser, der blev anfægtet i sag 64/69 var artikel 2 og 3 i Kommissionens forordning nr. 1660/69, der blev vedtaget den 22. august 1969. Forordningens artikel 2 omhandlede indvirkningen af de nye monetære udligningsbeløb, der var indført ved Rådets forordning af 11. august 1969 (forordning nr. 1586/69) på eksportaftaler indgået før denne dato, og i hvilke priserne var udtrykt i franske francs. Artiklen skelnede i denne forbindelse mellem tilfælde, hvor eksportøren havde, og tilfælde, hvor han ikke havde gjort brug af sin ret til at få restitutionen forudfastsat. Sagsøgeren havde ikke gjort brug af denne ret og følte sig forfordelt ved denne forskelsbehandling. Artikel 3 bestemte, at forordningen (altså forordning nr. 1660/69) skulle træde i kraft den 25. august 1969, men at blandt andet bestemmelserne i artikel 2 skulle finde anvendelse fra den 11. august. Der var altså klart tale om tilbagevirkende gyldighed.

Domstolen fremhævede, at forordning nr. 1660/69 var en del af en hel række foranstaltninger, der havde til formål at tilpasse de fælles landbrugsmarkedsordninger til den situation, devalueringen af den franske franc havde skabt, og Domstolen antog, forordningens generelle karakter ikke anfægtedes af, om det måtte være muligt med større eller mindre nøjagtighed at bestemme, hvilke personer forordningen berørte.

Den eneste forskel jeg kan se mellem denne sag og den foreliggende sag består i, at sagsøgeren her tilhører en gruppe, der har benyttet sig af én i fællesskabsretten hjemlet ret, nemlig retten til at få en eksportrestitution forudfastsat, medens sagsøgerne i den ældre sag tilhørte den

modsatte gruppe, nemlig den gruppe, der havde valgt ikke at gøre brug af denne ret. Efter min opfattelse er denne forskel uden betydning, fordi den kun angår den større eller mindre vanskelighed, hvormed det i praksis er muligt at bestemme sammensætningen af den pågældende gruppe. I begge tilfælde stod gruppens sammensætning rent faktisk fast på det tidspunkt, den anfægtede bestemmelse blev vedtaget.

Som resultat mener jeg, at denne sag bør afvises.

Herefter skal jeg kun kortfattet beskræftige mig med de spørgsmål, sagens realitet rejser.

Først gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen savnede kompetence til at udstede forordning nr. 2546/74, og støtter dette på to anbringender.

Af disse går det ene ud på, at Rådets forordning nr. 2496/74 efter den udtrykkelige bestemmelse i dennes artikel 5 ikke skulle anvendes før den 7. oktober 1974. Altså, gør sagsøgeren gældende, kunne Kommissionen ikke allerede den 4. oktober 1974 udøve de lovgivningsmæssige beføjelser, denne forordnings artikel 4 tillagde den. Jeg synes, argumentet er ringe, da artikel 5 i Rådets forordning nr. 2496/74 bestemmer, at forordningen træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og en sådan offentliggørelse fandt sted, som jeg har nævnt, den 3. oktober 1974. Heraf følger, at den dag, Kommissionen vedtog forordning nr. 2546/74, var Rådets forordning nr. 2496/74, der indeholdt Kommissionens bemyndigelse, trådt i kraft. Grunden til, at artikel 5 i Rådets forordning nr. 2496/74 indeholder en bestemmelse om, at forordningen først skulle »anvendes« fra den 7. oktober 1974, er ganske klar, når man læser forordningen i sin helhed. Bestemmelsen betyder, at de i forordningen fastsatte prisændringer skulle have gyldighed fra denne dag.

Det andet anbringende, hvormed sagsøgeren bestrider Kommissionens kompetence til at vedtage forordning nr. 2546/74 er, at vedtagelsen af en sådan forordning ikke har hjemmel i artikel 4 i Rådets forordning nr. 2496/74. Også dette argument vil jeg forkaste. Jeg har allerede citeret de væsentlige bestemmelser i artikel 4 i Rådets forordning, og jeg behøver ikke at gentage dem her. Det har klart været formålet hermed at give Kommissionen vide beføjelser til at regulere følgerne af afgørelsen i Rådets forordning og til i denne forbindelse at fravige de normale prisregler i de fælles landbrugsordninger. En af de ting, det blev pålagt Kommissionen i udøvelsen af disse beføjelser, var fastsættelsen af nye tærskelpriser, men Kommissionens beføjelse til at fravige de normale regler omfattede klart beføjelsen til at bestemme, at disse nye tærskelpriser ikke skulle finde anvendelse i tilfælde, hvor dette måtte være uhensigtmæssigt.

Dernæst gør sagsøgeren gældende, at Kommissionens vedtagelse af forordning nr. 2546/74 krænker to af fællesskabsrettens velkendte principper: for det første princippet om beskyttelsen af velerhvervede rettigheder og for det andet princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning.

Efter min mening kan ingen af disse principper på nogen måde komme til anvendelse i denne sag. På det tidspunkt, hvor sagsøgeren opnåede eksportlicens og forudfastsættelsesattest — og hvor, som fremhævet af sagsøgerens advokat, den nødvendige sikkerhedsstillelse blev stillet — dvs. den 19. juli 1974, havde sagsøgeren ikke erhvervet nogen ret til eller berettiget forventning om en restitution på mere end nul. Der indtrådte ingen begivenheder mellem denne dato og den 7. oktober 1974, som kunne give sagsøgeren enten ret til eller forventning om mere. Naturligvis, den 7. oktober 1974 trådte Kommissionens forordning nr. 2518/74, der forhøjede tærskelpriserne, i kraft. Men forordning

nr. 2546/74 trådte i kraft på samme tid. Så på intet tidspunkt kunne sagsøgeren hævde, at han havde erhvervet en ret eller selv en forventning i medfør af den første forordning, som ikke var ophævet ved den anden.

Under disse omstændigheder mener jeg, at sagen i enhver henseende bør afvises, og at sagsomkostningerne bør tilkendes Kommissionen i overenstemmelse med dens påstand.