gennemførelsesbestemmelser for støtten til gennemførelse af forbedringsplaner i sektoren for nødder og johannesbrød, ved at stille strengere krav til de anmodninger om ændringer i planer, der er under gennemførelse, som producenterne fremsætter med henblik på at nyde godt af støtten til den årlige tranche og modtage forskud herpå, ikke berører de producentorganisationer individuelt, hvis forbedringsplaner var godkendt inden forordningens udstedelse.

Da forordningen ikke er særligt rettet til de nævnte organisationer, ikke indeholder noget konkret element, som giver anledning til at antage, at de ved forordningen indførte foranstaltninger særligt er indført af hensyn til disse organisationers planer, og den finder anvendelse på samme måde på alle producentorganisationer, uanset tidspunktet for godkendelsen af deres planer, retter forordningen sig ved sit abstrakte og almengyldige indhold til en ikke nærmere specificeret gruppe af personer og finder anvendelse på objektivt bestemte situationer.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-213/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforskrifter

1. Abertal m.fl. er spanske producentorganisationer i sektoren for nødder og johannesbrød.

2. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 789/89 af 20. marts 1989 om indførelse af særlige foranstaltninger for nødder og johannesbrød samt om ændring af forordning (EØF) nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager (EFT L 85, s. 3) indføjedes der et afsnit IIA i nævnte forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423), der senere er ændret.

3. Afsnit IIA i forordning nr. 1035/72 foreskriver visse støtteforanstaltninger for nødder og johannesbrød. Ifølge betragtningerne til nævnte forordning nr. 789/89 tilsigter foranstaltningerne at råde bod på de strukturelle svagheder på markedet for disse produkter, som udviser en mærkbar mangel på tilpasning til de tekniske og handelsmæssige krav, såvel hvad angår de tekniske produktionsvilkår, der er kendetegnet ved talrige små bedrifter og en meget ringe mekaniseringsgrad, som hvad angår afsætningsvilkårene.

4. Støtteforanstaltningerne er bl.a. en fast tillægsstøtte for at fremme oprettelsen af producentorganisationer (artikel 14b i forordning nr. 1035/72), en særlig støtte til de

* Processprog: spansk.

nævnte organisationer for at tilvejebringe en driftskapital (artikel 14c i forordning nr. 1035/72) og endelig en støtte til gennemførelse af planer for forbedring af kvaliteten og fremme af afsætningen, som er indgivet af de nævnte producentorganisationer og godkendt af de nationale myndigheder (artikel 14d i forordning nr. 1035/72).

5. De i sidstnævnte bestemmelse omhandlede planer tilsigter en forbedring af produktionens kvalitet ved en sortsomstilling eller en dyrkningsforbedring på arealer med ensartet, ikke spredt beplantning, og i givet fald en forbedring af afsætningen.

6. Ifølge artikel 14d i forordning nr. 1035/72 ydes der til gennemførelse af de godkendte planer en fællesskabsstøtte på 45%, når planerne finansieres med 45% af producentorganisationerne og med 10% af medlemsstaten. Der gælder dog et loft for Fællesskabets støtte og for medlemsstatens bidrag, der begge udbetales over en periode på ti år.

7. Kravene for godkendelse af forbedringsplanerne samt bl.a. de nærmere regler for betaling af støtten med henblik på planernes gennemførelse er fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2159/89 af 18. juli 1989 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for nødder og johannesbrød, der er fastsat i afsnit IIA i forordning (EØF) nr. 1035/72 (EFT L 207, s. 19). Denne kommissionsforordning blev ændret første gang ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3403/89 af 13. november 1989 (EFT L 328, s. 23). Sidstnævnte forordning indførte mulighed for at opnå forskud på støtte til gennemførelse af forbedringsplaner.

8. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1304/91 af 17. maj 1991 om anden ændring af nævnte forordning (EØF) nr. 2159/89 foretages der i artikel 1 visse ændringer af bestemmelserne i forordning nr. 2159/89, med senere ændringer, som sagsøgerne — i deres egenskab af producentorganisationer og indehavere af godkendte forbedringsplaner under gennemførelse — anser for ulovlige for deres vedkommende.

9. For det første ændrer den omtvistede forordning artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 2159/89, nemlig bestemmelsen om ansøgninger om ændring af allerede godkendte planer. Disse ansøgninger om ændring, der skal være begrundet i tekniske forhold eller i ønsket om at lade et større areal være omfattet af planen, navnlig fordi antallet af producentmedlemmer er blevet øget, skulle den kompetente nationale myndighed behandle efter de samme kriterier som dem, der fandt anvendelse ved den oprindelige godkendelse af forbedringsplanen. Efter den ændrede bestemmelse kan en ansøgning om ændring af en allerede godkendt plan, der er begrundet i ønsket om at lade et større areal være omfattet af planen, kun indgives en enkelt gang fra det fjerde år efter planens godkendelse. Ifølge betragtningerne til den anfægtede forordning skal denne frist gøre det muligt at vurdere stabiliteten af den pågæl-

dende organisation og at gøre status over, hvordan dens forbedringsplan er blevet gennemført.

10. For det andet ændrer den omtvistede forordning artikel 19 i forordning nr. 2159/89 med hensyn til udbetaling af fællesskabsstøtte til forbedringsplanerne. For at opnå støtte skal de støttemodtagende organisationer ved udløbet af den årlige gennemførelsesperiode for planen indgive en ansøgning til den nationale myndighed, som det påhviler at udbetale støtten. Støtteansøgningerne skal være ledsaget af fakturaer og enhver anden form for dokumentation for det udførte arbejde. Ved den foretagne ændring præciseres det, at støtteansøgningerne skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for en geografisk identificering af den del af plantagearealet, som berøres af hver af de typer arbejder, der foretages, samt at fakturaer og bilagsmateriale skal indeholde en præcis henvisning til den del af plantagen, som det pågældende arbejde har berørt. Disse præciseringer skal ifølge betragtningerne til forordningen gøre det muligt at følge og kontrollere udviklingen med hensyn til arbejdets gennemførelse på hele det plantageareal, der er omfattet af forbedringsplanen.

11. For det tredje ændrer den omtvistede forordning artikel 22a, stk. 3, i forordning nr. 2159/89, der vedrører forskud på den årlige støtte til gennemførelse af forbedringsplaner. Det maksimale forskudsbeløb, der var fastsat til 80% af medlemsstatens og Fællesskabets samlede finansielle bidrag til de anslåede årlige gennemførelsesomkostninger, blev nedsat til 50% af Fællesskabets årlige finansielle bidrag, idet betalingen af forskud blev gjort betinget af den faktiske udbetaling af 50% af medlemsstatens bidrag. For at opnå forskud skal de støttemodtagende organisationer godtgøre, at den årlige gennemførelsestranche er påbegyndt. Der skulle fremlægges dokumentation for mindst 20% af de anslåede årlige omkostninger, men den anfægtede forordning forhøjer denne procentsats til mindst 50%. Endelig fastsætter den ændrede bestemmelse, at der ikke kan ydes forskud, før hele støtten for den foregående årsperiode er blevet udbetalt i overensstemmelse med ovennævnte artikel 19 i den ændrede forordning nr. 2159/89. De ændringer, der således er indført i reglerne for udbetaling af forskud, har ifølge betragtningerne til den omtvistede forordning til formål at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsmidlerne.

12. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 1304/91 trådte disse ændringer i kraft den 21. maj 1991.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

13. Det af Abertal SAT Limitada og 18 andre spanske sammenslutninger af producenter af nødder og johannesbrød indbragte søgsmål blev registreret på Domstolens Justitskontor den 10. august 1991.

14. Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. august 1991 har sagsøgerne fremsat begæring om foreløbige forholdsregler i form af udsættelse af gennemførelsen af artikel 1 i ovennævnte forordning nr. 1304/91, indtil Domstolen har truffet afgørelse i hovedsagen.

Ved kendelse af 18. oktober 1991 har Domstolens præsident afvist denne begæring.

15. Ved skrivelse indgivet til Domstolens Justitskontor den 2. december 1991 har en af sagsøgerne, Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo, Sociedad Cooperativa, meddelt Domstolen, at den frafalder søgsmålet.

Ved kendelse af 17. januar 1992 har Domstolens præsident besluttet at slette navnet Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo, Sociedad Cooperativa, af listen af sagsøgere i sag C-213/91 og bestemt, at Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo betaler sine egne omkostninger.

16. *Abertal m.fl.* har som sagsøgere nedlagt følgende påstande:

— Artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1304/91 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Ved dokument indgivet til Domstolens Justitskontor den 23. oktober 1991 har *Kommissionen* som sagsøgt i medfør af artikel 91, stk. 1, i procesreglementet nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Ved dokument indgivet til Domstolens Justitskontor den 2. december 1991 har *Abertal m.fl.* nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgernes søgsmål i sag C-213/91 admitteres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. På baggrund af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Domstolen har anmodet sagsøgerne om at koncentrere deres mundtlige indlæg om de konkrete omstændigheder, der ifølge dem gør det muligt at betragte dem som individuelt berørt af den anfægtede retsakt.

III — Parternes anbringender og argumenter

20. *Kommissionen* har som sagsøgt i hovedsagen og begærende part vedrørende formalitetsindsigelsen anført, at det af Abertal m.fl. indbragte søgsmål bør afvises, da sagsøgerne hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede forordning.

Kommissionen har herved først gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at behandle dette annullationssøgsmål, da de

pågældende støtteordninger administreres af medlemsstaterne, og sagsøgerne kun kan være berørt af den anfægtede forordning, såfremt den er gjort til genstand for individuelle gennemførelsesretsakter, der er vedtaget af de nationale myndigheder, og som derfor skal anfægtes ved de nationale retsinstanser.

Kommissionen har dernæst anført, at den anfægtede forordning ikke berører sagsøgerne individuelt, men tværtimod er almengyldig, idet den på grundlag af objektive kriterier finder anvendelse på abstrakt afgrænsede kategorier af personer. Forordningen finder nemlig anvendelse på alle anerkendte producentorganisationer, hvis planer allerede er godkendt, såvel som på producentorganisationer, der alene på grund af deres objektive egenskab af producentorganisationer, der opfylder betingelserne i fællesskabslovgivningen, senere anerkendes og får deres planer godkendt. Der er desuden i denne sag ikke nogen årsagsforbindelse mellem de formodede adressaters situation og de omtvistede foranstaltninger, da disse er vedtaget alene med det formål at forbedre forvaltningen af støtteordningen og udfylde de huller, der i praksis havde vist sig.

21. *Abertal m.fl.* har derimod først anført, at deres situation er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, da de nationale myndigheder ikke er indrømmet noget skøn ved anvendelsen af de omtvistede bestemmelser.

Sagsøgerne har dernæst anført, at de er individuelt berørt af den anfægtede forordning. Producentorganisationerne i den omhandlede sektor er nemlig oprettet specielt med henblik på gennemførelse af fællesskabslovgivningen. Endvidere har sagsøgerne som indehavere af planer godkendt inden vedtagelsen af den anfægtede forordning udvist en bestemt adfærd inden udløbet af en fastsat frist, hvilket individualiserer dem i forhold til enhver anden person. De udgør derfor en afgrænset kreds af producenter, hvis identitet fællesskabsmyndighederne var bekendt med som følge af deres indgivelse af planer. Desuden beror de ændringer, der er indført i støtteordningen ved de omtvistede regler, på sagsøgernes situation, da Kommissionen ønskede at begrænse omkostningerne ved aktionen på grund af antallet af oprettede producentorganisationer og omfanget af den søgte støtte. Disse ændringer består i øvrigt i en ensidig ændring, som Kommissionen har foretaget i den kontrakt, der er indgået med sagsøgerne i overensstemmelse med de tidligere regler. I betragtning af disse omstændigheder indebærer formålet med og virkningerne af nævnte forordning nr. 1304/91, at de sagsøgende organisationer må anses for individuelt berørt.

F.A. Schockweiler
Refererende dommer