I de forenede sager 789 og 790/79

1. CALPAK SPA, Bologna

2. SOCIETÀ EMILIANA LAVORAZIONE FRUTTA SPA, Ravenna

ved J. Lever, Queen's Counsel of Gray's Inn, og U. Bourke, solicitor of the Supreme Court, fra advokatfirmaet Clifford-Turner, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat J. Hoss, 84, Grand Rue,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved R. Wainwright og H. Bronkhorst, medlemmer af Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokat A. Durand, barrister, Middle Temple, og med valgt adresse i Luxembourg hos M. Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

på sagens nuværende stadium vedrørende formaliteten i de sager, som sagsøgerne har anlagt i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Ved Rådets forordning nr. 1152/78 af 30. maj 1978 om ændring af forordning nr. 516/77 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 144, s. 1) blev der indført en støtteordning for fremstillingen af produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, som ikke i begyndelsen omfattede pærer af sorten Williams konserveret i sukkeropløsning. I henhold til denne forordnings artikel 2 indføjedes i forordning nr. 516/77 en ny artikel 3 a, hvis stk. 5 for at undgå risikoen for overproduktion bemyndigede Rådet til at begrænse støtten »under hensyntagen til den gennemsnitlige produktion i de tre år, der går forud for det produktionsår, for hvilket støtten fastsættes«.

2. Ved Rådets forordning nr. 1639/79 af 24. juli 1979 om ændring af forordning nr. 516/77 (EFT L 192, s. 3) blev ordningen udvidet til pærer af sorten Williams. I henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 1640/79 af 24. juli 1979 om begrænsning af ydelsen af producentstøtte for pærer af sorten Williams konserveret i sukkeropløsning (EFT L 192, s. 4) blev ydelse af støtte samtidigt begrænset »for hvert produktionsår« til 57 100 tons, idet denne mængde ifølge forordningens betragtninger udgjorde 83 % af gennemsnitsproduktionen for produktionsårene 1976/77, 1977/78 og 1978/79. Ifølge Kommissionen udgør denne mængde også 105 % af produktionen i produktionsårene 1978/79, som den er opgivet af de franske og italienske myndigheder.

3. Endelig udstedte Kommissionen den 6. august 1979 en række forordninger med henblik på at fuldføre udvidelsen af støtteordningen, bl.a. forordning nr. 1731/79 om nærmere bestemmelser vedrørende begrænsning af produktionsstøtten til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning (EFT L 199, s. 21), i hvis første artikel ydelse af støtte for hver virksomhed begrænses til 105 % af den mængde, der blev fremstillet i produktionsåret 1978/79, og forordning nr. 1732/79 om ændring af forordning nr. 1530/78 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende støtteordningen for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 199, s. 22), hvori det bestemmes i artikel 1, stk. 3, som er den nye artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 530/78, at støtteansøgningen skal suppleres med oplysninger om, hvor store mængder der af forarbejdningsvirksomheden er produceret »i det produktionsår, der går forud for det pågældende produktionsår«. Det er disse to

forordninger af 6. august 1979, som sagsøgerne har anfægtet. Blandt de af Kommissionen udstedte forordninger er i øvrigt forordning nr. 1730/79 af 6. august 1979 om fastsættelse for produktionsåret 1979/1980 af producentstøtten og den minimumspris, der betales til producenterne for ... tomater ... og Williamspærer konserveret i sukkeropløsning (EFT L 199, s. 19).

4. Den 10. august 1979 udstedte det italienske land- og skovbrugsministerium en anordning (decreto ministeriale) med titlen »Denuncia della produzione 1978 di pere Williams conservate allo sciroppo, da parte delle industrie di trasformazion« (Gazzetta Ufficiale nr. 224 af 16. 8. 1979), hvori det i artikel 1 bestemmes, at støtten »for hver enkelt virksomhed ikke kan overstige mængden af produkter forarbejdet i 1978 forhøjet med 5 %«.

I henhold til artikel 2 i den italienske ministerielle anordning har forarbejderne pligt til med henblik på beregningen af støtten at opgive mængden af tilsvarende produkter, som de har forarbejdet i 1978.

Ved to skrivelser af 13. september 1979 har Associazione italiana industriali prodotti alimentari givet udtryk for tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i denne forordning er forenelige med især forordning nr. 1731/79.

Ved skrivelse af 26. september 1979 afviste det italienske ministerium, at der var tale om uforenelighed og præciserede, at Italien modtog højst 64 % af det af Rådet fastsatte støttebeløb; man henviste herved til Kommissionens arbejdsdokument nr. VI.E.I/63/79 af 12. juli 1979.

5. I deres stævninger har sagsøgerne begge nedlagt følgende påstande:

I — Forordningerne nr. 1731/79 og nr. 1732/79 erklæres for ugyldige i det omfang der ikke herved a) i 1979/80 og b) i senere produktionsår tillægges sagsøgerne ret til en andel af produktionsstøtten til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning, for en produktionsmængde (til hvilken der ellers skulle ydes støtte),

a) således at denne mængde udgør en procentdel af sagsøgernes tidligere produktion, der ikke er lavere end den procentdel, der ligeledes anvendes ved fastlæggelsen af den produktionsstøtte, der ydes sagsøgernes franske konkurrenter;

b) således at denne mængde i procent svarer til sagsøgernes gennemsnitlige årsproduktion i de sidste tre år før det produktionsår, for hvilket støtten fastsættes.

II — Yderligere eller subsidiært

1. Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1732/79 erklæres for ugyldig i det omfang den indebærer, at artikel 6 i forordning nr. 1530/78 ophæves og erstattes.

2. Artikel 1 i forordning nr. 1731/79 erklæres for ugyldig.

3. Subsidiært erklæres artikel 1 i forordning nr. 1731/79 ugyldig i det omfang, den gennem en henvisning til den af sagsøgerne i 1978/79 producerede mængde indebærer, at sagsøgernes produktionsmængde begrænses

a) i 1979/80 og

b) i senere produktionsår, der giver ret til produktionsstøtte.

4. Subsidiært erklæres artikel 1 i forordning nr. 1731/79 for ugyldig i det omfang den (ved fastlæggelsen af en procentdel på højst 105) ikke angiver den virkelige procentdel af den af en forarbejdningsvirksomhed i produktionsåret 1978/79 fremstillede mængde, der lægges til grund ved fastlæggelsen af den pågældende forarbejdningsvirksomheds maksimale produktion, til hvilken der kan ydes støtte

a) i 1979 og

b) i senere produktionsår.

III — Kommissionens beslutning om at tildele eller forbeholde sagsøgerne en andel på ikke mere end 64 % af den samlede produktionsstøtte til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning (en andel fastsat på grundlag af sagsøgernes andel i 1978/79 af den samlede italienske produktion) erklæres for ugyldig.

IV — Kommissionen tilpligtes under alle omstændigheder at afholde sagsøgernes omkostninger i denne sag.

V — I øvrigt træffes sådan bestemmelse til fordel for sagsøgerne, som de efter omstændighederne må have krav på i henhold til ret og billighed.

Sagsøgerne har hævdet, at artikel 1 i forordning nr. 1731/79 og artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1732/79, (som erstatter artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1530/78), simpelt hen er Kommissionens beslutninger, som berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, og som er en følge af en politisk aftale om at dele det af Rådet fastsatte støttebeløb mellem de franske og de italienske producenter i forholdet 36 % og 64 % til skade for de italienske producenter.

I virkeligheden blev bestemmelserne udtænkt for at give de nationale myndigheder og Kommissionen mulighed for at yde støtte til de franske og de italienske producenter i ovennævnte forhold uden at tage hensyn til den reelle produktion i referenceåret.

Ifølge sagsøgte er det Kommissionens ønske, at de italienske myndigheder skal fastsætte en procentsats indtil 105 %, hvis anvendelse vil resultere i, at der sikres en tildeling af 64 % af den samlede støtte, og at de franske myndigheder skal fastsætte en anden procentsats indtil 105 % for at sikre tildelingen af 36 % til de franske producenter.

Den omstændighed, at produktionsårene 1976/77, 1977/78 og 1978/79 er blevet erstattet af produktionsåret 1978/79 som referenceperiode, er til skade for de italienske producenter, fordi produktionen i Italien var særlig lav i produktionsåret 1978/79.

6. På grundlag af denne principale søgsmålsgrund har sagsøgerne påberåbt sig følgende:

a) manglende overholdelse af formforskrifter, idet betragtningerne til Kommissionens to forordninger, som

er affattet generelt, ikke efter sagsøgernes mening redegør for de virkelige begrundelser, mens der ifølge sagsøgerne er tale om en beslutning, som ifølge traktatens artikel 190 skal begrundes;

b) kompetencemangel og et urigtigt formål, idet udstedelsen af de anfægtede bestemmelser er begrundet med betragtninger af politisk art, som er traktatens artikel 39 uvedkommende;

c) ulovlig forskelsbehandling af sagsøgerne i strid med artikel 7 (nationalitet) og artikel 40, stk. 3, (forskelsbehandling af producenter inden for Fællesskabet) samt overtrædelse af det almindelige ligebehandlingsprincip;

d) magtfordrejning fra Kommissionens side vedrørende de beføjelser, som Rådet har tildelt den, når henses til den påståede aftale om deling af fællesskabsstøtten;

e) væsentlig faktisk vildfarelse og manglende indsamling af oplysninger, idet Kommissionen har lagt endog bevidst urigtige oplysninger fra de nationale myndigheder til grund i stedet for at anmode om præcise oplysninger fra de nationale producentorganisationer.

7. Kommissionen har fremsat formalitetsindsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91 og har nedlagt følgende påstand:

— sagen afvises,

— sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

8. Sagsøgerne har i deres den 18. januar 1980 indgivne svarskrift vedrørende formalitetsindsigelsen nedlagt følgende påstand:

— sagen antages til realitetsbehandling,

— afgørelsen om formaliteten udsættes, og formalitetsindsigelsen udskydes til afgørelse ved den endelige dom,

— under alle omstændigheder tilpligtes Kommissionen at afholde de udgifter, der følger af formalitetsindsigelserne.

9. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling om formalitetsindsigelsen. Den har samtidig opfordret Kommissionen til før retsmødet skriftligt at udtale sig om sagsøgernes argument, som ligeledes er fremsat til støtte for, at sagen kan antages til realitetsbehandling, og som udledes af en påstået aftale om, at det disponible støttebeløb skal deles mellem Italien og Frankrig i forholdet henholdsvis 64 og 36 %, og til at fremlægge arbejdsdokument nr. VI.E.I/63/79 af 12. juli 1979 samt ethvert andet dokument, som eventuelt vedrører en sådan aftale.

Ved kendelse af 10. december 1979 har Domstolen ligeledes besluttet i henhold til procesreglementets artikel 43 at forene de to sager med henblik på skriftvekslingen, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

II — Parternes anbringender og argumenter vedrørende formaliteten

1. *Kommissionen* har hævdet, at de anfægtede forordninger, som indeholder generelle regler, materielt er forordninger i den i traktatens artikel 189 forudsatte betydning, og at sagsøgerne

følgelig ikke i det foreliggende tilfælde kan benytte sig af artikel 173.

Da Rådet på grund af sagens komplicerede karakter var nødt til at begrænse sig til de »vigtigste omstændigheder«, og da anvendelsen af de detaljerede bestemmelser er overdraget forskellige nationale myndigheder, kan det efter Kommissionens mening være nødvendigt for, at Rådet kan træffe en politisk afgørelse, at Kommissionen udsteder en række lovgivningsakter, uden at der er tale om en hierarkisk instruks til de nationale myndigheder. Hver enkelt retsakt er ligesom helheden af lovgivningsmæssig art, og sagsøgerne kan ikke udvælge visse foranstaltninger, som er genstand for disse retsakter, og betegne dem som beslutninger. Det påhviler i øvrigt sagsøgerne at bevise, at foranstaltningerne virkelig er beslutninger, og at de berører sagsøgerne individuelt og umiddelbart, idet hver af disse betingelser skal være opfyldt, for at sagerne kan antages til realitetsbehandling.

2. Hvad angår forordning nr. 1731/79 har Kommissionen hævdet, at det er forkert, at den har beføjelse til at træffe beslutninger vedrørende fordelingen mellem forarbejdningsvirksomhederne. Betragtningerne til forordningerne nr. 1530/78 og nr. 1731/79, som materielt og formelt er af rent normativ art, modsiger ikke dette. I virkeligheden er ansvaret fordelt mellem Kommissionen, som affatter bestemmelserne, og medlemsstaten, som udfører den.

Kommissionen har henvist til, at Domstolen i sin dom af 5. maj 1977 i sag 101/76, *Koninklijke Scholten Honig* mod *Rådet og Kommissionen* (Sml. 1977, s. 797) har udtalt, at »en retsakt ikke mister sin karakter af forordning, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at angive antallet af de retssubjekter, eller endog hvilke retssubjekter, den finder anvendelse på til et bestemt tidspunkt . . .«

Kommissionen har hævdet, at den ikke har anmodet om oplysninger vedrørende antallet af forarbejdningsvirksomheder eller om deres identitet, eller om, hvor meget hver af dem producerer, og at den kun har haft tal for den samlede produktion til rådighed, som blev meddelt af de franske og italienske myndigheder og faglige sammenslutninger. Ifølge Kommissionen har forordning nr. 1731/79 derfor lovgivningsmæssig karakter, fordi bestemmelserne heri er generelt formuleret, og finder anvendelse på alle, som udfører forarbejdning af Williamspærer, idet bestemmelserne ikke er dikteret af subjektive hensyn.

Mens Kommissionen har indrømmet, at sagsøgerne berøres umiddelbart af forordning nr. 1731/79 i det omfang, støtten fastsættes til 105 % af deres produktion i 1978/79, mener Kommissionen til gengæld, at de ikke berøres individuelt, fordi den pågældende forordning angår alle forarbejdningsvirksomheder uden undtagelse, dvs., såvel de eksisterende virksomheder som nye virksomheder, der endnu ikke har haft nogen produktion.

3. Hvad angår forordning nr. 1732/79, som ændrer forordning nr. 1530/78, har Kommissionen erklæret, at sagsøgerne næppe kan bestride denne forordnings normative karakter, og at de skete ændringer ikke har ændret den oprindelige forordnings art.

Ydermere berøres sagsøgerne hverken individuelt af denne forordning eller

umiddelbart af de fleste af dens bestemmelser.

4. *Sagsøgerne* har først fremhævet, at de ikke har krævet, at forordningerne nr. 1731 og 1732/79 annulleres fuldt ud, og derefter, at selv når en retsakt må betegnes som forordning, kan den ikke desto mindre indeholde bestemmelser af en art, som må betegnes som beslutninger, som berører bestemte personer umiddelbart og individuelt.

Kommissionen har i øvrigt i sin formalitetsindsigelse ikke bestridt, at der foreligger en beslutning om at dele det samlede disponible støttebeløb i forholdet 64 og 36 %, således at denne særskilte del af sagerne kan antages til realitetsbehandling.

Hvad angår forordningerne nr. 1731/79 og 1732/79 har sagsøgerne bestridt, at det skulle være muligt, som Kommissionen gør, at betinge spørgsmålet, om retsakterne eller dele af disse i virkeligheden er beslutninger, og om de berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, af tre særskilte betingelser. Det er tilstrækkeligt at påvise, at forordningerne ikke blot berører sagsøgerne umiddelbart (hvilket Kommissionen har indrømmet, for så vidt angår forordning nr. 1731/79), men også individuelt, idet det således er godtgjort, at de virkelig indeholder beslutninger i den i artikel 173, stk. 2, forudsatte betydning.

Ifølge sagsøgerne har Kommissionen undgået at udpege forarbejdningsvirksomhederne og fastsætte deres individuelle procentsatser, dvs., at træffe beslutninger i form af tilsvarende akter, ved at gå således frem:

a) den har givet afkald på det normale kriterium, nemlig gennemsnitsproduktionen i flere år, og har i stedet for som referenceperiode valgt et enkelt år, skønt der er tale om frugter, som er en letfordærvelig sæsonvare;

b) den har som eneste referenceår valgt produktionsåret 1978/79, som for produktionen af Williamspærer konserveret i sukkeropløsning har været atypisk, fordi produktionen var særdeles lav, hvilket Kommissionen vidste;

c) den har endeligt begrænset ydelsen af støtte til de virksomheder, som havde forarbejdet Williamspærer i referenceåret, dvs., til en snævrere gruppe end gruppen af eksisterende virksomheder.

Efter sagsøgernes mening har forordningerne følgelig en dobbelt natur, idet de på én gang har en beslutnings kendetegn og en lovgivningsakts kendetegn. Forordningernes funktion og formål er bl.a. at begrænse støtten til hver forarbejdningsvirksomhed, og det væsentlige er ifølge sagsøgerne, at forarbejdningsvirksomhedernes antal og identitet kan fastslås. Den omstændighed, at Kommissionen ser bort fra disse forhold, fordi den er i ond tro, berøver ikke retsakternes adressater deres karakter af en »sluttet« kreds. Grænsen for ret til støtte er blevet fastsat for hver enkelt producent i forordning nr. 1731/79, og tilbage står for de nationale myndigheder blot at beregne og udbetale støttebeløbene.

Sagsøgerne har understreget, at Kommissionens citat fra dommen i sag 101/76, *Koninklijke Scholten Honig*, er ufuldstændigt, og at den pågældende passage i sin helhed lyder således:

»En retsakt mister i øvrigt ikke sin karakter af forordning, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at angive antallet af de retssubjekter, eller endog hvilke retssubjekter, den finder anvendelse på til et bestemt tidspunkt, *når* det står fast, at denne anvendelse sker som følge af en objektiv, retlig eller faktisk situation, som er beskrevet i retsakten, i forbindelse med dennes formål.«

For at påvise den individuelle virkning har sagsøgerne gentaget de ovenfor fremstillede argumenter og især gjort gældende, at da ydelsen af støtte er forbundet med produktionen i produktionsåret 1978/79, er de »eksisterende« virksomheder (som har produceret i dette år) berørt individuelt af artikel 1 i forordning nr. 1731/79.

Vedrørende proceduren mener sagsøgerne, at Domstolen ikke bør træffe afgørelse vedrørende formaliteten, før der afsiges dom i sagen, især fordi Kommissionen kun har rejst formalitetsindsigelse mod en del af søgsmålet, nemlig mod kravet om delvis annullation af forordningerne, og ikke har udtalt sig om den øvrige del, hvori det hævdes, at der foreligger en beslutning om at tildele de italienske producenter højst 64 % af den samlede støtte for Williamspærer konserveret i sukkeropløsning.

III — Spørgsmål stillet af Domstolen

1. Ved skrivelse af 7. marts 1980 har Kommissionen på Domstolens anmodning til justitskontoret indleveret arbejdsdokument VI.E.I/63/79 af 12. juli 1979 samt to andre arbejdsdokumenter. Kommissionen har bemærket, at disse dokumenter absolut ikke vedrører spørgsmålet om begrænsning af den mængde Williamspærer, for hvilken der kan ydes støtte. De er blevet udarbejdet med henblik på beregningen af det vejede gennemsnit, som tjener til fastsættelsen af mindsteprisen, og når procentsatserne 64 % og 36 % er nævnt i disse dokumenter, er det fordi de repræsenterer forholdet mellem de producerede mængder i 1978/79, således som de er blevet opgivet af de franske og de italienske myndigheder. Der foreligger ingen aftale og især ingen beslutning om at begrænse ydelsen af støtte til Italien til en bestemt procentsats, ligesom der i øvrigt på ingen måde findes en forhåndsbegrænsning med henblik på nogen medlemsstat. Kommissionen har meddelt den italienske forvaltning sin opfattelse i denne henseende.

Som svar på de af Domstolen stillede spørgsmål har Kommissionen under den mundtlige forhandling præciseret, at produktionstallene og produktionsårene 1973-1978 bortset fra året 1976 udviser et konstant fald i fællesskabsproduktionen, og at formålet med ordningen, især fastsættelsen af 1978 som referenceår, var at holde produktionen på dette lave niveau og ikke at stimulere den. Det er muligt, men ikke uberettiget, at en sådan begrænsning rammer marginalproducenterne, dvs., de producenter, som ikke har en stabil produktion, hårdere end den rammer de kooperative virksomheder, som har en jævn produktion.

Hvis de mængder, som de italienske myndigheder har opgivet for 1978, er for lave, og hvis de 57 100 tons følgelig ikke gør det muligt at tildele de italienske

virksomheder en støtte svarende til 105 % af deres produktion i 1978, må man i øvrigt ifølge Kommissionen foreslå Rådet at ændre forordning nr. 1640/79, hvorefter udbetaling af støtte er begrænset til 57 100 tons.

2. Under retsmødet den 20. marts 1980 har sagsøgerne med Kommissionens samtykke indgivet skriftlige karakterer til den ovenfor anførte redegørelse. De gør især følgende gældende:

»i) bortset fra 1978 har de italienske producenter ifølge Kommissionens tal produceret over 75 % af den samlede fællesskabsproduktion af Williamspærer konserveret i sukkeropløsning;

ii) Kommissionens tal for 1978, nemlig 64 %, var særlig lavt;

iii) det unormale tal fra 1978 skyldes, at den italienske produktion for 1978 ifølge Kommissionens tal var mere end 40 % lavere end gennemsnittet for Italien i de foregående år, mens den franske produktion for 1978, ligeledes ifølge Kommissionens tal, var 13 % højere end gennemsnittet for Frankrig i de to foregående år.«

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 20. marts 1980 har sagsøgerne ved barrister J. Lever, London, Queen's Counsel of Gray's Inn, og Kommissionen ved barrister A. Durand, London, og ved R. Wainwright og H. Bronkhorst, medlemmer af Kommissionens juridiske tjeneste, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. maj 1980.

Præmisser

1 Ved stævninger, indgivet den 2. november 1979, har de italienske selskaber Calpak SpA, Bologna, og Società emiliana lavorazione frutta SpA, Ravenna, i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer visse retsakter fra Kommissionen om produktionsstøtte til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning. Da Kommissionen har rejst formalitetsindsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1, har Domstolen besluttet, før den indleder behandlingen af sagens realitet, at træffe afgørelse vedrørende annullationskravenes formalitet.

2 Som det er blevet præciseret under den mundtlige forhandling, vedrører disse krav i første række artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 1731/79 af 6. august 1979 om nærmere bestemmelser vedrørende begrænsing af produk-

tionsstøtten til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning (EFT L 199, s. 21) og artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1732/79 af 6. august 1979 om ændring af forordning nr. 1530/78 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende støtteordningen for visse produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 199, s. 22). Ifølge den første af disse bestemmelser, som begge trådte i kraft fra begyndelsen af produktionsåret 1979/80, begrænses produktionsstøtten for hver forarbejdningsvirksomhed til 105 % af den mængde, der blev fremstillet i produktionsåret 1978/79. Ifølge den anden bestemmelse skal støtteansøgningen suppleres med oplysninger om, hvor store mængder der af forarbejdningsvirksomheden er produceret i det produktionsår, der går forud for det pågældende produktionsår.

3 Producentstøtteordningen for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager blev indført ved Rådets forordning nr. 1152/78 af 30. maj 1978 om ændring af forordning nr. 516/77 om den fælles markedsordning for denne sektor (EFT L 144, s. 1). Ved denne forordnings artikel 2 blev der i forordning nr. 516/77 indføjet en ny artikel 3 a, hvis stk. 5 — for at undgå risiko for overproduktion — bemyndiger Rådet til at begrænse støtten »under hensyntagen til den gennemsnitlige produktion i de tre år, der går forud for det produktionsår, for hvilket støtten fastsættes«.

4 Med hjemmel i sidstnævnte bestemmelse har Rådet udvidet støtteordningen til det pågældende produkt og udstedt forordning nr. 1640/79 af 24. juli 1979 om begrænsning af ydelsen af producentstøtte for pærer af sorten Williams konserveret i sukkeropløsning (EFT L 192, s. 4) og således begrænset ydelsen af støtte for hvert produktionsår til 57 100 tons. Det fremgår af forordningens betragtninger, at denne mængde svarer til 83 % af gennemsnitsproduktionen i produktionsårene 1976/77, 1977/78 og 1978/79, men det står fast, at den ligeledes svarer til 105 % af produktionen alene i produktionsåret 1978/79, som denne blev opgivet på det pågældende tidspunkt af de franske og italienske myndigheder, idet den samlede fællesskabsproduktion stammede fra disse to medlemsstater.

5 Sagsøgerne har bl.a. foreholdt Kommissionen, at den har undladt at anvende det normale kriterium, nemlig gennemsnitsproduktionen i flere år, som

Rådet har anvendt i sine forordninger, og som eneste referenceår har valgt produktionsåret 1978/79, som var atypisk for det pågældende produkt, fordi produktionen i Italien var særlig lav. Dette gjaldt især for sagsøgerne og for andre forarbejdningsvirksomheder i den private sektor, som i modsætning til offentlige virksomheder og kooperative virksomheder har en yderst fleksibel produktion. Ved en god høst, som f.eks. i produktionsåret 1976/77, bidrager virksomheder af samme type som sagsøgerne til at opsuge overskuddet ved at opkøbe store mængder frugt. Når der derimod er knaphed på råvarer, hvilket var tilfældet i produktionsåret 1978/79, køber disse virksomheder langt mindre og konserverer følgelig mindre mængder. Disse omstændigheder er Kommissionen bekendt. Der eksisterer i Fællesskabet kun et meget begrænset antal forarbejdningsvirksomheder for Williamspærer. De virksomheder, som forarbejdede denne frugt i produktionsåret 1978/79, og som derfor er berørt af de anfægtede bestemmelser, er ikke blot en sluttet og definerbar kreds, men ligeledes en kreds, hvis medlemmer enten var kendt eller i det mindste kunne identificeres af Kommissionen på det tidspunkt, da den udstedte de omtvistede bestemmelser. Sådanne bestemmelser har i øvrigt ikke kunnet have andet formål end at skade virksomheder, der som sagsøgerne havde en særlig lav produktion i det enkelte produktionsår, som Kommissionen valgte som referenceperiode. Sagsøgerne opfylder således betingelserne for at være umiddelbart og individuelt berørt af disse bestemmelser, hvilket efter deres mening er tilstrækkeligt til at kræve dem annulleret i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2.

6 Kommissionen har især gjort gældende, at da de anfægtede bestemmelser er udstedt i form af forordninger, kan de kun kræves annulleret i det omfang, de efter deres indhold faktisk er beslutninger. Ifølge Kommissionen har de pågældende bestemmelser, hvorved der indføres almengyldige regler, imidlertid karakter af forordninger i den i traktatens artikel 189's forstand. Ved at anvende produktionsåret 1978/79 som referenceperiode har Kommissionen villet begrænse og stabilisere produktionen på et lige så lavt niveau som i dette produktionsår. Det er muligt, men ikke uberettiget, at en sådan begrænsning rammer marginalproducenterne, som f.eks. sagsøgerne, hårdere end f.eks. kooperative virksomheder, men dette betyder ikke, at sagsøgerne berøres individuelt, jf. artikel 173, stk. 2, hvilket Kommissionen absolut benægter.

7 I henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, kan er privat bl.a. anfægte en beslutning, som, skønt den er udfærdiget i form af en forordning, dog berører ham umiddelbart og individuelt. Formålet med denne bestemmelse er især at forhindre, at fællesskabsinstitutionerne blot ved at vælge forordningsformen kan afskære en privat fra at indgive et søgsmål mod en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt, og således at præcisere, at valget af form ikke kan ændre en retsakts karakter.

8 I henhold til traktatens artikel 189, stk. 2, er kriteriet for sondringen mellem forordning og beslutning, om den pågældende retsakt er almengyldig. Da den ændring, som er foretaget i forordning nr. 1530/78 ved artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1732/79, og som vedrører de oplysninger, som støtteansøgningen skal suppleres med, udelukkende er en følge af begrænsningen i henhold til artikel 1 i forordning nr. 1731/79, er det tilstrækkeligt at bedømme sidstnævnte bestemmelses karakter.

9 En bestemmelse, hvorefter ydelsen af produktionsstøtten til et bestemt produkt for alle producenter begrænses til en bestemt procentdel af den mængde, som de har produceret i samme forudgående periode, er efter sin art almengyldig i traktatens artikel 189's forstand. Denne foranstaltning finder anvendelse på objektivt bestemte situationer, og skaber retsvirkninger for personkredse, som er beskrevet på generel og abstrakt måde. Den mister ikke sin karakter af forordning, blot fordi det er muligt at angive antallet af de producenter, eller endog hvilke producenter, som får tildelt den således begrænsede støtte.

10 Den omstændighed, at valget af referenceperiode har særlig betydning for sagsøgerne, hvis produktion som følge af deres produktionsprogram udviser meget store svingninger fra det ene produktionsår til det andet, er heller ikke tilstrækkeligt til at åbne mulighed for et individuelt søgsmål. I øvrigt har sagsøgerne ikke godtgjort, at der foreligger omstændigheder, som kan kvalificere dette valg — hvis overensstemmelse med Rådets forordninger, og især med grundforordningen, udelukkende hører til sagens realitet — som en beslutning, der specielt er truffet med henblik på dem, og som sådan kan åbne vejen for et søgsmål i henhold til artikel 173, stk. 2.

11 Heraf følger, at Kommissionens indsigelse må tages til følge, for så vidt angår påstanden om annullation af de pågældende bestemmelser i de to forordninger.

12 Sagsøgerne har subsidiært nedlagt påstand om annullation af enhver eventuel foranstaltning fra Kommissionen, som har til formål at fordele den samlede produktionsstøtte til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning mellem de franske og de italienske producenter i forholdet 36 % til 64 %. Sagsøgerne har gjort gældende, at de principalt anfægtede bestemmelser efter al sandsynlighed har til formål at gennemføre en sådan foranstaltning, hvorved støtten til de italienske producenter skulle begrænses. Kommissionen har gjort gældende, at selv om de af sagsøgerne nævnte procentsatser faktisk svarer til forholdet mellem de mængder, der blev produceret i referenceperioden, således som de blev opgivet på dette tidspunkt af de franske og de italienske myndigheder, foreligger der imidlertid ingen foranstaltning fra Kommissionen, som begrænser ydelsen af støtte til Italien til en bestemt procentsats af den samlede produktion i de produktionsår, for hvilke støtten ydes.

13 Forordningerne om produktionsstøtte til Williamspærer indeholder hverken i de enkelte bestemmelser eller i betragtningerne nogen henvisning til en fordeling af støtten mellem de franske og de italienske producenter, og der er ikke under sagen blevet påvist nogen anden foranstaltning fra Kommissionen, som har kunnet medføre en fast fordeling, som ikke svarer til den faktiske produktion i referenceperioden. Heraf følger, at annullationskravet er uden genstand, og at denne del af søgsmålet derfor ligeledes må afvises.

Sagens omkostninger

14 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger; sagsøgerne har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagerne afvises.**

2. **Sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 7. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

Kommissionen har i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement fremsat begæring om stillingtagen til en formalitetsindsigelse mod to sager anlagt mod Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 173. Sagsøgerne i disse sager (som Domstolen har forenet ved kendelse) er to italienske selskaber, Calpak SpA, Bologna, og Società emiliana lavorazione frutta SpA,

1 — Oversat fra engelsk.