DOMSTOLENS DOM
AF 5. MAJ 1977 [1]

Koninklijke Scholten Honig N.V. mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 101/76

Sammendrag

En institutions retsakter — forordning — begreb

En foranstaltning, som finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og skaber retsvirkninger for personkredse, som er beskrevet på generel og abstrakt måde, er en forordning.
En retsakt mister 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.
Det forhold, at en retsregel kan have konkrete virkninger, der er forskellige for de retssubjekter, som den finder anvendelse på, udelukker ikke, at den kan have karakter af forordning, såfremt denne situation er objektivt bestemt.

I sag 101/76

KONINKLIJKE SCHOLTEN HONIG N.V. med datterselskaber, aan de Kabelweg, Amsterdam, repræsenteret og bistået af advokaterne P. C. van den Hoek og D. J. Gijlstra, Amsterdam, med valgt bopæl i Luxembourg hos J. C. Wolter, 2, rue Goethe,

sagsøger,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Daniel Vignes, direktør ved den juridiske tjeneste og bistået af dets juridiske rådgiver, Gijsbertus Peeters, med valgt bopæl i Luxembourg hos J. N. van den Houtten, direktør for den juridiske tjeneste ved Den europæiske Investeringsbank, 2, place de Metz,

sagsøgt,

1 — Processprog: Nederlandsk.

og mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af dens juridiske rådgiver J. H. J. Bourgeois, med valgt bopæl i Luxembourg hos M. Cervino, juridisk rådgiver, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgt,

som på sagens nuværende stadium angår spørgsmålet, om en påstand om annullation af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT L 206, 1976, s. 3), som ændrer forordning (EØF) nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 281, 1975, s. 57) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2158/76 af 31. august 1976 (EFT L 241, 1976, s. 21) om fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning, kan realitetsbehandles,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og de af parterne under skriftvekslingen fremførte anbringender kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Faktiske omstændigheder

Denne sag angår et sødeprodukt, kendt under navnet glucose med stort indhold af fructose eller navnene isoglucose eller isomérose.

Glucose med et stort indhold af fructose er et produkt, som fremstilles på grundlag af stivelse af enhver art, oftest fra majs. Det synes at have lignende egenskaber som invertsukker, dvs. sukkersirup, som benyttes ved fremstillingen af fødevarer. Udviklingen af dette produkt begyndte i USA, som har underskud af

sukker men overskud af korn. Interessen for produktet steg, efter at sukkerpriserne var gået i vejret, og der var indtrådt knaphed herpå. I USA udgør det allerede nu en væsentlig del af det industrielle sukkerforbrug.

På grund af Fællesskabets produktionsrestitution til stivelse er produktionen af glucose med stort indhold af fructose ligeledes blevet rentabel inden for fællesmarkedet, og kan tænkes at blive en trussel for sukkerindustrien. Der findes på nuværende tidspunkt 3 eller 4 selskaber og datterselskaber af disse, som fremstiller dette produkt. Andre er interesseret i fremstilling. Ifølge sagsøger findes der en økonomisk og teknisk tærskel, som bevirker, at de andre selskaber ikke er i stand til at fremstille dette produkt inden for de første 2 år, hvilket ikke bestrides af Rådet på nuværende stadium.

Det fremgår af sagens akter, at sukkerindustrien føler sig truet heraf og har forelagt sagen for fællesskabsmyndighederne.

Ved de to omstridte forordninger nedsatte disse herefter produktionsrestitutionen for den stivelse, der anvendes i høståret 1976/1977 til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose, og bestemte, at produktionsrestitutionen skulle ophæves fra og med produktionsåret 1977/1978.

Den væsentligste producent af glucose med stort indhold af fructose, Koninklijke Scholten Honig N.V., nedlagde, ved stævning indgivet til Domstolen den 20. oktober 1976, påstand om annullation af de fællesskabsbestemmelser, hvorved produktionsrestitutionerne nedsættes og ophæves.

Over for denne påstand anførte Rådet og Kommissionen, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling, navnlig på grund af de pågældende retsakters generelle karakter.

2. Fællesskabsbestemmelser

I Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, 1975, s. 1), hedder det i betragtningerne:

»på grund af den særlige markedssituation for kornstivelse, kartoffelstivelse og glucose fremstillet ved hjælp af den såkaldte 'direkte hydrolyse'-metode, kan det vise sig nødvendigt at fastsætte en produktionsrestitution, således at de af denne industri anvendte basisprodukter kan stilles til disposition til en lavere pris end den, der ville fremkomme ved anvendelsen af importafgiftsordningen og en fælles prisordning«

og senere i artikel 11:

»1. En produktionsrestitution kan ydes
   a) for majs og blød hvede, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af stivelse;
   b) for kartoffelstivelse;
   c) for majsgryn som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af glucose gennem den såkaldte 'direkte hydrolyse'.
2. (. . . . .)
3. På forslag af Kommissionen fastlægger Rådet med kvalificeret flertal reglerne for anvendelsen af denne artikel og fastsætter produktionsrestitutionsbeløbet«.

I medfør af denne bestemmelse har Rådet ved forordning (EØF) nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281, s. 57) vedtaget gennemførelsesbestemmelserne og fastsat produktionsrestitutionen til 10,00 regningsenheder pr. ton majsstivelse, 16,30 regningsenheder pr. ton blød hvede/stivelse og 12,30 regningsenheder pr. ton brudris/stivelse.

Ved forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT L 206 af 31. 8. 1976, s. 3) ændrede Rådet forordning nr. 2742/75.

I betragtningen til denne forordning hedder det:

»I Rådets forordning (EØF) nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (4) fastsattes beløbene for produktionsrestitutionerne; under hensyn til den situation, der vil foreligge i begyn-

delsen af høståret 1976/1977, særlig som følge af anvendelsen af fælles priser for korn og ris i det nævnte høstår, er det nødvendigt at forhøje produktionsrestitutionerne; under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner bør en sådan forhøjelse dog ikke bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose; det mest hensigtsmæssige middel til gennemførelse af en sådan foranstaltning er hos de pågældende producenter at opkræve det beløb, hvormed produktionsrestitutionerne forhøjes, alt efter hvilket produkt, der er anvendt —«.

I medfør af artikel 1 blev restitutionerne forhøjet til følgende beløb:
— 14 regningsenheder pr. ton majs/stivelse,
— 20 regningsenheder pr. ton blød hvede/stivelse og
— 17,20 regningsenheder pr. ton brudris/stivelse.

I medfør af artikel 2 i denne forordning blev der indsat en ny artikel 5 a til forordning (EØF) nr. 2742/75, hvorved produktionsrestitutionen for et enkelt produkt forarbejdet på grundlag af stivelse, nemlig glucose med stort indhold af fructose, blev nedsat. Restitutionen for stivelse forarbejdet på grundlag af dette produkt er nemlig holdt på samme niveau som det forudgående produktionsår og vil blive helt ophævet fra og med produktionsåret 1977/1978.

I medfør af stk. 3 i den nye artikel 5 a opkræver medlemsstaterne hos producenterne af glucose med stort indhold af fructose forskellen mellem produktionsrestitutionen for stivelse, som forarbejdes til glucose med stort indhold af fructose, og produktionsrestitutionen for stivelse, der benyttes til andre formål.

Ved forordning (EØF) nr. 2168/76 af 31. august 1976 har Kommissionen fastsat visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2742/75 (EFT L 281, s. 57).

3. Retsforhandlinger

I den til Domstolen indgivne stævning af 20. oktober 1976 blev lovligheden af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 og den af Kommissionen hertil vedtagne gennemførelsesforordning bestridt.

Heroverfor anførte Rådet i sit skriftlige indlæg, der blev registreret på Domstolen den 29. oktober 1976, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling.

Den samme indvending blev gjort gældende af Kommissionen i et skriftligt indlæg, der blev indgivet til Domstolen den 22. november 1976.

II — Parternes påstande

Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber nedlægger påstand om, at
— søgsmålet 101/76 afvises, og sagsøger idømmes sagens omkostninger.

Sagsøger nedlægger påstand om, at
— sagen antages til realitetsbehandling.

III — Parternes søgsmålsgrunde og anbringender

Rådet anfører to grunde til, at sagen skal afvises: forældelse og retsaktens generelle karakter.

Vedrørende forældelsesspørgsmålet gør Rådet gældende, at sagen, når der tages hensyn til afstanden, senest skulle have været anlagt den 6. oktober 1976. Den blev imidlertid først anlagt den 20. oktober, hvorfor fristen er sprunget. Da det sagsøgende selskab under alle omstændigheder, i medfør af artikel 184, kan anfægte Kommissionens gennemførelsesforordning under påberåbelse af, at Rådets forordning er ulovlig, overlader det her afgørelsen til Domstolens skøn.

Om retsaktens generelle karakter anfører Rådet, at det fremgår af de af sagsøger

fremlagte aktstykker, at der findes virksomheder i syv af medlemsstaterne, som kan tænkes at være berørt af de omtalte forordninger, fordi de enten har en løbende produktion af glucose med stort indhold af fructose eller kunne tænkes at igangsætte en sådan.

Rådet gør gældende, at de anfægtede forordninger ikke kan anses for beslutninger truffet i form af forordninger, og at de ikke berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt. Under alle omstændigheder er søgsmålet udelukkende indgivet af én af dem, som er berørt af dette kompleks af beslutninger, mens andre ikke bestrider beslutningerne uden dog for så vidt at godkende dem. Dette svækker sagsøgers stilling.

Sagsøger er altså hverken umiddelbart eller individuelt berørt.

Rådet gennemgår først Domstolens retspraksis vedrørende fortolkningen af ordet »individuel«: sagerne 16-17/62 *Confédération nationale des producteurs de fruit et légumes* m.fl. (Sml. 1954-64, s. 359), sag 25/62 *Plaumann* (Sml. 1954-64, s. 411), sag 1/64 *Glucoseries réunies* (Sml. 1954-64, s. 511; org.ref. Recueil 1964, s. 811), sag 40/64 *Sgarlata* (Sml. 1965-68, s. 47; org.ref. Recueil 1965, s. 280), hvor søgsmål fra private blev afvist.

Det har i den forbindelse ingen betydning, at sagsøger er den eneste virksomhed, som faktisk er berørt af fællesskabsbestemmelsen, såfremt det fremgår af bestemmelsen, at det er tilsigtet at give den en generel rækkevidde. Andre end dem, som en beslutning er rettet til, kan kun gøre gældende, at de er individuelt berørt, såfremt beslutningen har virkning for dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af faktiske omstændigheder, som adskiller dem fra andre og derved individualiserer dem på lignende måde som adressaten.

Rådet gennemgår herefter de domme, hvori Domstolen har anerkendt, at private er individuelt berørt af en retsakt fra Kommissionen eller Rådet: de forenede sager 106-107/63 *Alfred Töpfer og Getreide Import Gesellschaft* (Sml. 1965-68, s. 67), sag 62/70 *Bock* (Recueil 1971, s. 897), sagerne 41-44/70 *International Fruit Company* (Recueil 1971, s. 411), sag 100/74 *selskabet CAM* (Sml. 1975, s. 1393).

På grundlag af denne retspraksis når Rådet til den konklusion, at sagsøgerne kun kan anses for individuelt berørt af en forordning, såfremt de beviser, at forordningen faktisk er en beslutning, rettet til dem. Det typiske tilfælde er en forordning, der vedrører et bestemt og kendt antal erhvervsdrivende, som er kendetegnet ved en vis individuel adfærd.

Antallet af erhvervsdrivende, som er berørt af en fællesskabsforordning, det være sig nok så lille, kan ikke anvendes som kriterium for vurderingen af om en retsakt skal anses for en forordning eller en beslutning. Det er uden betydning, om de private, som retsakten finder anvendelse på, kan identificeres på det tidspunkt, hvor retsakten udfærdiges, eller senere.

I den foreliggende sag er det sagsøgende selskab berørt af den pågældende retsakt på grund af dets tilhørsforhold til en kategori af virksomheder, der er objektivt afgrænset gennem de foranstaltninger, som finder anvendelse på de produkter, som selskabet fremstiller. Selskabet er altså ikke berørt af retsakten udelukkende på grund af sin egenskab af producent af glucose med stort indhold af fructose, altså på grund af en industriel virksomhed, der kan udøves på et hvilket som helst tidspunkt og af et hvilket som helst retssubjekt og derfor, selv om den er meget specialiseret og faktisk udøves af et begrænset antal selskaber, ikke adskiller sagsøger i forhold til alle andre eller individualiserer ham på samme måde som en adressat.

Det kvantitative kriterium kan ikke lægges til grund ved afgørelsen af, om en retsakt er en forordning eller en beslut-

ning: sag 6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt* (Sml. 1965-68, s. 531) og sag 64/69 *Compagnie française commerciale et financière* (Recueil 1970, s. 221).

De omstridte forordninger har til formål at regulere produktionsrestitutionerne til visse varer inden for korn- og rissektoren og berører følgelig de erhvervsdrivende, som udøver deres virksomhed inden for disse områder. Kriteriet, hvem retsakten »er rettet til«, skal kun anvendes i det tilfælde, hvor man vil påvise, at en forordning faktisk er en individuel beslutning. At der kræves en særlig teknologisk viden, som er beskyttet med patent, for at fremstille de pågældende produkter, og at der vil gå et længere tidsrum, før andre virksomheder kan fremstille dem, beviser ikke på nogen måde, at der i det foreliggende tilfælde består en individuel interesse, og at de bestridte forordninger rummer et kompleks af beslutninger.

Endelig gør Rådet gældende, at man ved at nægte at tilkende reglerne vedrørende den fælles ordning inden for landbrugssektoren forordningskarakter, blot fordi de angår en vare på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem i forhold til andre, ville udstrække begrebet »beslutning« i strid med traktaten, som kun anerkender, at private kan indgive annullationssøgsmål mod individuelle beslutninger, som er rettet til dem, eller mod retsakter, som berører dem på lignende måde.

En undersøgelse af Domstolens retspraksis vedrørende begrebet »umiddelbart« fører til den slutning, at sagsøger i denne sag ikke er umiddelbart berørt. Der er nemlig i den foreliggende sag tale om bestemmelser, som bemyndiger medlemsstaterne til at søge dækning for restitutionsbeløbene hos de pågældende producenter. Producenterne er altså ikke direkte men kun, gennem de ovenfor nævnte nationale foranstaltninger, indirekte berørt af de pågældende forordninger fra Rådet og Kommissionen.

At medlemsstaternes rolle er begrænset til rene gennemførelsesforanstaltninger beviser ikke, at sagsøgerne har en umiddelbar interesse. Hvad angår de tilfælde, hvor Domstolen har anerkendt, at private er »umiddelbart berørt«, konstaterer Rådet, at det forholder sig således med hensyn til den anfægtede retsakt, når der er tale om særlige faktiske omstændigheder. Sagsøgerne har enten indgivet en begæring om certifikater eller indførselstilladelser eller har skilt sig ud i forhold til en anden kategori af erhvervsdrivende.

Udtrykket »gælder umiddelbart« i traktatens artikel 189 må ikke forveksles med udtrykket »berører umiddelbart« i artikel 173, stk. 2. At være »umiddelbart berørt« i den betydning, der er forudsat i artikel 173, stk. 2, betyder, at være berørt på en særlig måde på grund af særlige faktiske omstændigheder. Disse særlige faktiske omstændigheder har oftest deres udspring i den pågældendes individuelle adfærd.

Sagsøger i denne sag befinder sig absolut ikke i en sådan situation. Han er kun berørt af de forordninger, som han bestrider, fordi han fremstiller sådanne varer, som foranstaltningerne retter sig mod. Desuden er han ikke den eneste producent af denne vare. Man kan højst sige, at han er »passivt« berørt ligesom i de fleste tilfælde de fysiske eller juridiske personer, som en lovgivning finder anvendelse på.

Kommissionens anbringender

Kommissionen tilslutter sig Rådets påstand om, at spørgsmålet om sagens afvisning behandles, inden der gås ind på realiteten. For så vidt angår spørgsmålet om de to retsakters karakters findes der ikke noget argument for at behandle Kommissionens forordning anderledes end Rådets i henseende til sagens formalitet.

Kommissionen henviser derfor i sit forsvar til Rådets anbringender. For det tilfælde, at Domstolen ikke mener, at de to forordninger er indbyrdes forbundne, og efterkommer Rådets krav om en afgørelse

af mellemspørgsmålet men ikke Kommissionens, nedlægger Kommissionen påstand om, at Domstolen ikke afviser dens indsigelse men behandler den i forbindelse med realiteten.

Sagsøgers svar

I sit svar anfører sagsøger følgende:

At Rådets forordning ikke er en egentlig forordning, er, hvad angår vurderingen af søgsmålsfristerne, ikke ensbetydende med, at forældelsesreglen i procesreglementets artikel 81, stk. 1 sættes ud af kraft. Sagsøger kunne først få kendskab til denne såkaldte forordning, efter at den var offentliggjort i EF-Tidende. Over for sagsøger begyndte søgsmålsfristen derfor først at løbe den 15. august 1976, dvs. femtende dagen efter offentliggørelsen i EF-Tidende. Føjes der hertil to måneder og yderligere de seks dage, som sagsøger har ret til i medfør af beslutningen om afstandsfristerne, når sagsøger frem til den 21. oktober 1976. Da stævningen blev registreret på Domstolens justitskontor den 20. oktober 1976 er fristen altså ikke sprunget.

Vedrørende de anbringender, der er fremført om retsaktens generelle karakter, anfører sagsøger, at de to omstridte forordninger efter deres natur kun delvis er forordninger men i virkeligheden tillige må betragtes som et kompleks af individuelle beslutninger, som er truffet af Rådet og Kommissionen, og som, skønt de er fastsat i form af forordninger, juridisk set hver især berører sagsøger og et vist antal virksomheder i Fællesskabet, som befinder sig i en lignende situation. Der findes i Fællesskabet kun et begrænset antal producenter af glucose med stort indhold af fructose, og det er udelukket, med de investeringer der kræves, at antallet heraf kan udvides inden for kort tid. Desuden er den nødvendige tekniske viden beskyttet af patenter og vil fremover være det.

Sagsøger pointerer, at alle, der for øjeblikket fremstiller den omstridte vare, tilhører en af de 4 virksomhedsgrupper. Sagsøger mener derfor, at der kun findes fire virksomheder, som fremstiller den pågældende vare.

Sagsøger fastholder, at de af Rådet trufne foranstaltninger berører ham retligt på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller ham fra alle andre og individualiserer ham på samme måde som adressaten for en beslutning.

Sagsøger er individuelt berørt, såfremt beslutningen har virkning for ham på grund af bestemte egenskaber, som er særegne for ham på grund af faktiske omstændigheder, som adskiller ham fra alle andre og derfor individualiserer ham.

At der på det tidspunkt, hvor Rådet og Kommissionen traf de omstridte foranstaltninger, kun var et meget begrænset antal virksomheder i Fællesskabet, som beskæftigede sig med fremstillingen af glucose med stort indhold af fructose, forstærker sagsøgers opfattelse, hvorefter sagsøger selv og de andre virksomheder, som er nævnt, har været individuelt berørt af den trufne foranstaltning.

Da Rådet og Kommissionen traf de anfægtede beslutninger, vidste de, eller burde de i hvert fald have vidst, hvilke virksomheder i Fællesskabet, der producerede glucose med stort indhold af fructose. Den korrespondance, Rådet har fremlagt, beviser dette. Rådet og Kommissionen har navnlig truffet de anfægtede forholdsregler for på lang sigt at forhindre antallet af producenter af glucose med stort indhold af fructose i at stige.

En undersøgelse af den lovgivningsteknik, som Rådet og Kommissionen har gjort brug af ved anvendelsen af kriteriet for, hvem retsakten er rettet til, fører nødvendigvis til samme konklusion.

I Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 er der fastsat regler for et enkelt afledet produkt, som helt afviger fra grundlaget for ordningen for stivelsessektoren. Ved denne retsakt har Rådet gjort en undtagelse for et enkelt slutprodukt, nemlig

glucose med stort indhold af fructose. Ved at individualisere et enkelt slutprodukt har Rådet individualiseret fabrikanterne af dette produkt.

På stivelsesmarkedet er den retlige situation, hvori producenterne af glucose med stort indhold af fructose befinder sig, ændret i forhold til situationen for den øvrige industri. Den pågældende foranstaltning har udelukkende retsvirkninger for producenterne af glucose med stort indhold af fructose.

Denne individualisering understreges desuden af det forhold, at Kommissionen den 4. oktober 1976 afholdt en høring til drøftelse af problemerne vedrørende glucose med stort indhold af fructose. Til denne høring udsendte Kommissionen ikke en generel og abstrakt formuleret indbydelse men inviterede blandt andet repræsentanterne for den klart afgrænsede gruppe af producenter af glucose med stort indhold af fructose.

Sagsøger henviser til forslaget til afgørelse fra generaladvokaten i sag 6/68 Zuckerfabrik Watenstedt (Sml. 1965-68, s. 535). Ifølge en analogi fra det af generaladvokaten i denne sag indtagne standpunkt mener sagsøger, at Rådets foranstaltning berører ham på grund af »faktiske omstændigheder«, som adskiller ham fra alle andre, og navnlig på grund af hans produktionsvirksomhed, som består i den fremstilling af glucose med stort indhold af fructose, som han udfører på linje med et meget begrænset antal andre virksomheder i Fællesskabet, og han mener, at ændringen af restitutionsordningen har medført et tab for ham.

Sagsøger er af den opfattelse, at den teknologiske tærskel er et af de elementer, som bevirker, at han har visse særlige karakteristika, og at han befinder sig i en faktisk situation, som adskiller ham fra alle andre og derved individualiserer ham på lignende måde, som foranstaltningens adressat.

Sagsøger mener også, at han er umiddelbart berørt. Ved formuleringen af artikel 2, stk. 3 i forordning nr. 1862/76 er der ikke overladt medlemsstaterne noget skøn, idet staternes intervention kun er en rent teknisk gennemførelsesakt. I sin egenskab af producent af glucose med stort indhold af fructose er sagsøger følgelig direkte berørt af den anfægtede foranstaltning, hvorfor søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

Mundtlige retsforhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i det offentlige retsmøde den 1. marts 1977. Daniel Vignes har, som repræsentant for Rådet, anmodet Domstolen om at anse anbringendet om, at søgsmålet er forældet, for ikke at være gjort gældende.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. marts 1977.

Præmisser

1 I det foreliggende søgsmål, som er registreret på Domstolens justitskontor den 20. oktober 1976, er der nedlagt påstand om annullation af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 om ændring af forordning (EØF) nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 206, 1976, s. 3) samt af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2158/76 af 31. august 1976 om fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EFT L 241, 1976, s. 21);

2 Rådet er af den opfattelse, at søgsmålet mod forordning nr. 1862/76 må afvises, fordi det er rettet mod en generel retsakt, som ikke berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt, og nedlægger påstand om, at der tages stilling til denne indsigelse før behandlingen af sagens realitet;

3 Kommissionen mener, at spørgsmålet om sagens afvisning stiller sig på samme måde i relation til forordningerne nr. 1862/76 og nr. 2158/76, idet disse to forordninger er af samme »normative karakter« i relation til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2;

4 Kommissionen henholder sig med hensyn til sit forsvar udtrykkeligt til de af Rådet fremførte anbringender.

5 I henhold til EØF-traktatens artikel 173 kan en privat anfægte en beslutning, som er rettet til ham, eller som, skønt den er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt;

6 det er især formålet med denne bestemmelse at forhindre, at fællesskabsinstitutionerne ved at vælge forordningsformen kan afskære en privat fra at indgive et søgsmål mod en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt;

7 valget af form kan ikke ændre retsaktens karakter.

8 Ved afgørelsen af, om sagen skal afvises, må det undersøges, om de anfægtede retsakter er forordninger eller beslutninger i den i traktatens artikel 173 forudsatte betydning;

9 i henhold til traktatens artikel 189, stk. 2 er kriteriet for sondringen mellem forordning og beslutning, om den pågældende retsakt er »almengyldig«;

10 der må derfor foretages en bedømmelse af de anfægtede retsakters natur og især af deres tilsigtede aller faktiske retsvirkninger;

11 i så henseende må de omstridte bestemmelser ses i forhold til reglerne om produktionsrestitutioner for stivelse.

12 I den 9. betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, 1975, s. 1) hedder det: »På grund af den særlige markedssituation for kornstivelse, kartoffelstivelse og glucose fremstillet ved hjælp af den såkaldte 'direkte hydrolyse'-metode, kan det vise sig nødvendigt at fastsætte en produktionsrestitution, således at de af denne industri anvendte basisprodukter kan stilles til disposition til en lavere pris end den, der ville fremkomme ved anvendelsen af importafgiftsordningen og en fælles prisordning«;

13 artikel 11, stk. 1 i forordningen bestemmer, at der kan ydes en produktionsrestitution for majs og blød hvede, som anvendes til fremstilling af stivelse inden for Fællesskabet.

14 Produktionsrestitutionens beløb er i medfør af samme bestemmelse fastsat af Rådet i forordning (EØF) nr. 2742/75 af samme dato (EFT L 281, 1975, s. 57).

15 Ved forordning (EØF) nr. 1862/76 af 27. juli 1976 ændrede Rådet forordning nr. 2742/75 ud fra følgende betragtning: »... under hensyn til den situation, der vil foreligge i begyndelsen af høståret 1976/1977, særlig som følge af anvendelsen af fælles priser for korn og ris i det nævnte høstår, er det nødvendigt at forhøje produktionsrestitutionerne; under hensyn til målsætningen for ordningen med produktionsrestitutioner bør en sådan forhøjelse dog ikke bringes i anvendelse for produkter, der anvendes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose; det mest hensigtsmæssige middel til gennemførelse af en sådan foranstaltning er hos de pågældende producenter at opkræve det beløb, hvormed produktionsrestitutionerne forhøjes, alt efter hvilket produkt, der er anvendt.«;

16 restitutionerne forhøjes i medfør af samme forordnings artikel 1, og i medfør af artikel 2, hvorved der til forordning (EØF) nr. 2742/75 føjes en ny artikel, artikel 5 a, nedsættes samtidig produktionsrestitutionen for et enkelt produkt, som forarbejdes på grundlag af stivelse, nemlig glucose med stort indhold af fructose;

17 i henhold til denne artikel fastholdes restitutionsbeløbet for stivelse, som forarbejdes til dette produkt, på samme niveau som for det foregående produktionsår og ophæves helt fra og med produktionsåret 1977/1978;

18 i medfør af stykke 3 i den nye artikel 5 a skal medlemsstaterne hos producenterne opkræve forskellen mellem restitutionsbeløbet for den stivelse, der forarbejdes til glucose med stort indhold af fructose, og beløbet for den stivelse, som bruges til andre formål.

19 Gennem »opkrævnings«-mekanismen efter artikel 2 i forordning nr. 1862/76 udelukkes det derfor i virkeligheden, at produktionsrestitutionen for de produkter, der senere udnyttes til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose, forhøjes for produktionsåret 1976/1977, ligesom den helt ophæves fra og med det følgende produktionsår.

20 En forordning, hvorefter produktionsrestitutionen for et bestemt produkt, der forarbejdes på grundlag af korn og ris, nedsættes i et helt produktionsår og fuldstændigt ophæves fra og med det følgende produktionsår, er efter sin art en almengyldig foranstaltning i den i traktatens artikel 189 forudsatte betydning;

21 den finder nemlig anvendelse på objektivt bestemte situationer og skaber retsvirkninger for personkredse, som er beskrevet på generel og abstrakt måde;

22 den retter sig til sagsøger udelukkende i hans egenskab af producent af glucose med stort indhold af fructose uden nogen yderligere specificering.

23 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;

24 det forhold, at den retsregel kan have konkrete virkninger, der er forskellige for de retssubjekter, som den finder anvendelse på, udelukker endvidere ikke,

at den kan have karakter af forordning, såfremt denne situation er objektivt bestemt;

25 såfremt alene det forhold, at reglerne vedrørende produktionsrestitutioner angår en bestemt vare og har virkning for producenterne af denne vare på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre, skulle føre til, at de blev frakendt deres forordningskarakter, ville begrebet beslutning blive udstrakt så vidt, at det ville stride mod traktaten, der kun anerkender, at private kan indgive søgsmål mod individuelle beslutninger, som er rettet til dem, eller mod retsakter, som berører dem på lignende måde;

26 af samme grunde må der også gives Kommissionen medhold i dens indsigelse.

27 Sagen vil derfor være at afvise.

Vedrørende sagsomkostningerne

28 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 bliver den part, som taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne;

29 sagsøger har tabt sagen;

30 sagsøger dømmes derfor til at afholde sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagen afvises.

2. Sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 22. MARTS 1977 [1]

Høje Ret.

Den foreliggende sag drejer sig om en ordning, i henhold til hvilken der ydes støtte — såkaldte produktionsrestitutioner — til fremstillingen af et bestemt produkt, som udvindes af stivelse fra majs, blød hvede og kartofler, nemlig glucose med stort indhold af fructose.

Reglerne for denne restitutionsordning findes i Rådets forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 1) i artikel 11. Heri hedder det:

»En produktionsrestitution kan ydes
a) for majs og blød hvede, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af stivelse;
b) for kartoffelstivelse;
c) for majsgryn som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af glucose gennem den såkaldte »direkte hydrolyse«.
...«

I betragtning af den særlige situation på markedet for de nævnte stivelsesprodukter og for at holde Fællesskabets forarbejdningsindustri konkurrencedygtig i forhold til varer fra tredjelande og substitutionsvarer skal denne restitutionsordning sikre, at de basisprodukter, der anvendes i den nævnte industri, kan erhverves til lavere priser end dem, der ville følge af fællesskabsordningen.

Der blev udstedt gennemførelsesbestemmelser til denne ordning ved Rådets forordning nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 57). Heri var restitutionsbeløbene desuden fastlagt. De lå mellem 10 og 16,30 RE, alt efter hvilket basisprodukt der blev anvendt.

Ordningen blev ændret ved Rådets forordning nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT L 206 af 31. 7. 1976, s. 3). For det første blev restitutionsbeløbene, under hensyn til de nye kornpriser, hævet til mellem 14 og 20 RE. For det andet blev det i artikel 2 i forordning nr. 1862/76 bestemt, at

1 — Oversat fra tysk.