dette ville krænke traktatens system, som kun tillader annullationssøgsmål fra enkeltpersoner mod beslutninger, der angår dem som adressater, eller mod retsakter, der rammer dem på lignende måde;

under disse omstændigheder kan det ikke anerkendes, at den omtvistede bestemmelse berører sagsøgerne individuelt;

det følger af ovenstående, at sagsøgte med rette har betegnet den anfægtede bestemmelse som en forordning;

afvisningsindsigelsen er således velbegrundet, og sagen må afvises fra realitetsbehandling, uden at det er nødvendigt at behandle spørgsmålet, om organisationerne er søgsmålskompetente i alle tilfælde, hvor deres medlemmer er det.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

Søgsmålene afvises fra realitetsbehandling.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 1962

A. Van Houtte
Justitssekretær

På præsidentens vegne
L. Delvaux
Afdelingsformand

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MAURICE LAGRANGE FREMSAT DEN 20. NOVEMBER 1962

Høje Ret.

Jeg tillader mig at foretage en fælles behandling af de to grupper af forenede sager, dels nr. 16 og 17/62 og dels nr. 19 - 22/62, som er forhandlet under samme retsmøde, fordi de frembyder det samme principielle spørgsmål til bedømmelse. Dette spørgsmål, der for første gang rejses for vor Domstol, drejer sig om, hvorledes man skal fortolke bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2 om betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af annullationssøgsmål mod fællesskabsforordninger fra andre fysiske eller juridiske personer end en medlemsstat, Rådet eller Kommissionen.

I alle disse sager er søgsmålene indgivet af nogle organisationer, som er privatretlige, juridiske personer, nemlig:

1. af producentorganisationer (frugt og grønsager, dessertdruer), som anfægter Rådets forordning nr. 23 om den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for frugt og grønsager;

2. af engroshandelsorganisationer (slagterivarer, landbrugsvarer), som anfægter Rådets forordning nr. 26 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer.

I begge tilfældene nedlægges der kun påstand om delvis annullation: Annullation af artikel 9 i forordning nr. 23 (søgsmålsgrundene i sagerne angår endda kun denne artikels sidste stykke om medlemsstaternes afkald på at anvende traktatens artikel 44, som tillader indførelse af mindstepriser i overgangsperioden) og hvad angår forordning nr. 26 annullation af artikel 2, stk. 1, sidste punktum i denne forordning, en bestemmelse som af sagsøgerne anses for at indeholde en diskriminerende ordning, som begunstiger landbrugsproducenter og er til skade for de forhandlere af disse varer, som ikke er producenter.

Ved kendelse af 24. oktober 1962 tillod Domstolen, at Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture intervenerede til støtte for søgsmålene nr. 16 og 17/62. Jeg vil i det følgende ikke vende tilbage til dette punkt, da intervenienten indskrænkede sig til at erklære sig enig i det af sagsøgerne fremførte.

Endelig har Rådet i alle sagerne rejst indsigelse om afvisning af søgsmålene, hvilket har ført til anvendelse af den i procesreglementets artikel 91 omhandlede procedure. Efter denne artikels stk. 4 skal De vælge mellem en af følgende tre løsninger: At tage indsigelsen til følge, at forkaste den eller at henskyde den til afgørelse ved den endelige dom. Sagsøgerne bestrider selvfølgelig indsigelsen, men de insisterer på, at den foreløbig henskydes til afgørelse ved den endelige dom.

Dette er det første spørgsmål, De skal tage stilling til. Det forekommer ofte at være hensigtsmæssigt at udskyde afgørelsen om sagens antagelse til realitetsbehandling til fælles behandling med realiteten. Det kan enten skyldes, at afvisningsspørgsmålet, som er rejst af sagsøgte, eller som ex officio kan rejses af Domstolen, synes at være tvivlsomt eller at have alt for ringe betydning til at være genstand for en selvstændig dom. Det kan også bero på, at afvisningsspørgsmålet synes at være mere eller mindre knyttet til realitetsbehandlingen eller i det mindste at kunne bedømmes bedre efter den mere fuldstændige oplysning, som denne behandling giver sagen.

Men dette er ikke tilfældet her. Her drejer det sig nemlig om et principielt spørgsmål om fortolkning af traktaten på et rent abstrakt og fuldstændigt generelt plan, som ydermere er så vigtigt for domstolskontrollen med de udøvende organer, Råd og Kommission, at der er den største interesse i, at det bliver klart afgjort en gang for alle, uafhængigt af det foreliggende tilfælde.

Samtidig med, at man i EØF-traktaten indførte en kontrol med lovligheden af de udøvende organers retsakter ved at give hjemmel for søgsmål om annullation af disse retsakter for Fællesskabernes Domstol, ville man i selve traktaten, som i EKSF-traktaten, fastsætte betingelserne for disse søgsmåls antagelse til realitetsbehandling, især med hensyn til hvilke personer der var søgsmålskompetente og hvilke retsakter, der kunne anfægtes. Som EKSF-traktaten opstiller også EØF-traktaten en sondring i denne henseende mellem visse privilegerede personer, hovedsagelig medlemsstaterne, som især med henblik på søgsmålsinteresse ikke behøver at opfylde nogen særlig betingelse, og andre personer, for hvilke der tværtimod opstilles ufravigelige betingelser, som er forskellige alt efter karakteren af den retsakt, de vil anfægte.

Men her hører analogien op, for i systemets opbygning udviser de to traktater gennemgribende indbyrdes forskelle, som ganske åbenbart har været tilstrøbt af Rom-traktatens forfattere. Ved fortolkningen af EØF-traktatens artikel 173 kan man således kun med den allerstørste forsigtighed søge støtte i Paris-traktatens tilsvarende bestemmelser, især artikel 33, og i den retspraksis, den har givet anledning til. Man kan kun generelt

sige, at EØF-traktaten er *videre* end EKSF-traktaten i sin bestemmelse af hvilke andre personer end de privilegerede, der har søgsmålskompetence (virksomheder og deres organisationer i EKSF, »enhver fysisk eller juridisk person« i EØF), og hvad angår karakteren af de grunde, der kan fremføres til støtte for søgsmålet; den er derimod *snævrere* hvad angår de betingelser, der skal være opfyldt, for at visse retsakter kan anfægtes. Endelig har man i Rom-traktaten som i Paris-traktaten sørget for at definere de forskellige slags retsakter fra det eller de udøvende organer (artikel 14 i sidstnævnte, artikel 189 i førstnævnte). Disse definitioner er dog ikke sammenfaldende, og det er med hensyn til anvendelsen af Rom-traktaten naturligvis definitionerne i denne traktats artikel 189, der må henvises til, når en anden bestemmelse, som f. eks. artikel 173, der interesserer os her, benytter et af de således definerede ord »forordning« eller »beslutning«.

Med udgangspunkt i disse bemærkninger vil jeg tage fat på behandlingen af Rådets indsigelse.

Det første spørgsmål, som er rejst både af Rådet og af sagsøgerne i 16 og 17/62, drejer sig om, hvorvidt sagerne kan antages til realitetsbehandling, når de er anlagt af organisationer.

Rådet erkender, at dette spørgsmål ikke er afgørende for tvistens udfald, men »udtrykker sine tvivl vedrørende de sagsøgende organisationers mulighed for at indbringe søgsmålet, uafhængig af den anfægtede retsakts karakter«. Rådet tilføjer, at denne retsakt nemlig »ikke berører sagsøgernes retsstilling som organisationer« men kun deres medlemmers retsstilling. Følgelig »berører den ikke de nævnte organisationer umiddelbart«.

Denne udtalelse fører os, som De ser, »umiddelbart« til den fortolkning af ordene i artikel 173, stk. 2, som er sagens kærne, men denne fortolkning afhænger ikke og kan ikke afhænge af hvilken slags personer, der har indbragt sagen: . . . »enhver fysisk eller juridisk person« kan indbringe sagen, siges det i bestemmelsen; en organisation, som er forskriftsmæssigt oprettet efter den nationale lovgivning, som den hører ind under, er åbenbart en »juridisk person«, når nævnte lovgivning tillægger den denne egenskab, som normalt indebærer partshabilitet. Det er givet, at en snæver fortolkning af artikel 173, stk. 2 ville medføre, at organisationer i praksis altid ville være afskåret fra at anlægge sag efter denne bestemmelse. Det er nemlig vanskeligt at forestille sig, at en organisation som sådan kan være adressat for en beslutning, eller at en forordning eller en beslutning, som rettet til en anden person, kan berøre den »umiddelbart og individuelt« som organisation. Man kan heraf, som advokaten for sagsøgerne i 16 og 17/62 gør det, udlede et *argument* for en videre fortolkning. En snæver fortolkning har dog, hvis den antages, ikke i sig selv til følge, at organisationer *retligt* udelukkes fra artikel 173, stk. 2's anvendelsesområde: De er juridiske personer, og som sådan opfylder de den betingelse, der i bestemmelsen opstilles angående søgsmålskompetencen.

Lad mig herefter erindre om ordlyden: »Enhver fysisk eller juridisk person kan på samme grundlag (dvs. de betingelser, der er fastsat i stk. 1 vedrørende kontrollen med lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser) 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.«

Det første tilfælde med en klage over en beslutning, der »retter sig til« sagsøgeren, foreligger ikke her. Det erkender de forskellige sagsøgere.

Det andet tilfælde er opdelt i to alternativer: En beslutning »udfærdiget i form af en forordning« og en beslutning »udfærdiget i form af en beslutning rettet til en anden person«. Det er det første alternativ, det drejer sig om her. Alt hvad der angår det andet, som De snart vil få lejlighed til at behandle i andre sager, må omhyggeligt holdes ude af drøftelsen.

Efter bestemmelsens ordlyd kræves fire betingelser opfyldt, for at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling efter det første alternativ.

1. Den anfægtede retsakt skal være en beslutning;

2. Den skal være udfærdiget »i form af en forordning«;

3. Den skal »berøre« sagsøgeren »umiddelbart«;

4. Den skal også berøre ham »individuelt«.

Med Deres tilladelse vil jeg begynde med den *anden betingelse,* hvis opfyldelse er lettest at konstatere: En retsakt i form af en forordning. Det er i de sager, som er forelagt Dem, åbenbart, at det drejer sig om forordning nr. 23 og nr. 26.

Første betingelse: Retsakten skal være en beslutning. Dette er efter min opfattelse problemets kærne og nøglen til løsningen.

Artikel 189 definerer, som nævnt, de forskellige retsakter, som Rådet eller Kommissionen kan udstede, især forordninger og beslutninger.

»En forordning er almengyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat«.

»En beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til«.

Den første definition, definitionen af en forordning, stemmer overens med den alment anerkendte begrebsbestemmelse for denne særlige gruppe administrative retsakter, som er velkendt i de seks fællesskabslande: Nemlig en administrativ retsakt i formel forstand, fordi den er udstedt af en myndighed. som hører under den udøvende magt, eller af den udøvende magt selv; i materiel forstand derimod en forskrift af normativ karakter, egentlig sekundær lovgivning, som fastsætter regler, der i sig selv, uafhængigt af personen, af den enkelte, er objektivt anvendelige på alle de situationer, den omhandler.

Den anden definition, definitionen af en beslutning, er uden tvivl mere nyttig, for ordet »beslutning« kan tages i forskellige betydninger. Det opfattes især ofte i en vid betydning som omfattende enhver administrativ retsakt, der skaber eller ændrer retsforhold eller medfører en bindende virkning. Forordningen er i så fald kun en særlig slags beslutning, ligesom en kollegial myndigheds »afgørelse« (délibération), et ord som særligt er hentet fra fransk forvaltningsret, og som har givet anledning til vanskeligheder i EKSF-traktaten. Man må også sondre mellem »generelle« beslutninger, som ikke nødvendigvis behøver at være forordninger (f. eks. en beslutning, som fastslår en mangelsituation i Fællesskabet, EKSF-traktatens artikel 59), og individuelle beslutninger.

I Rom-traktaten har man villet fastlægge terminologien. Den definition, man har givet en beslutning, («en beslutning er bindende i alle enkeltheder *for dem, den angiver at være rettet til*«) forekommer mig nøjagtigt at dække begrebet en individuel beslutning. En og samme beslutning kan naturligvis angå flere adressater (flertalsformen implicerer dette). I så fald er det en kollektiv beslutning, som i virkeligheden svarer til en række individuelle beslutninger.

En »beslutning« dækker således defineret ikke en forordning men står derimod i modsætning til denne. Ifølge Rom-traktaten kan en og samme retsakt ikke på én gang være både en forordning og en beslutning. Når der således i artikel 173 tales om »beslutninger udfærdiget i form af en forordning«, sigtes der til bestemmelser, der kun i »formen« er en forordning, men som i virkeligheden, *fordi de ifølge deres indhold er beslutninger, ikke har karakter af en forordning.* Derfor har man så i traktaten bestemt, at reglerne om beslutninger følger anvendelse på disse, især hvad angår de søgsmål, som de kan være genstand for.

Man kunne kun nå til et andet resultat, såfremt man fandt, at ordet »beslutning« i artikel 173, stk. 2 er anvendt i almindelig forstand, f. eks. synonymt med »retsakt«, og ikke i den præcise betydning, hvori det defineres i artikel 189. Det er dette, sagsøgerne i 16 og 17/62 synes at hævde, når de bemærker, at udtrykket »individuelle beslutninger« ikke findes i artikel 173. Men, mine herrer, denne opfattelse er næppe holdbar, hvis man gør sig den ulejlighed at læse den pågældende bestemmelse i sin helhed.

Andre »fysiske eller juridiske personer« end medlemsstater, Rådet og Kommissionen har i første række søgsmålsret over for »beslutninger, der retter sig til den pågældende«. Det svarer nøjagtigt til den definition af en beslutning, der er givet i artikel 189. I begge de to andre tilfælde, hvor der er søgsmålsret,

kræves det, at beslutningen »berører« den pågældende fysiske eller juridiske person »umiddelbart *og individuelt*«. Kan man virkelig antage, at en beslutning, der »berører« en eller anden »individuelt«, ikke skulle være en individuel beslutning? Er det ikke at lege med ordene? Det er tværtimod netop retsaktens individuelle karakter i forhold til en fysisk eller juridisk person, der begrunder søgsmålsretten for denne person, som i så fald ligestilles med adressaten.

Jeg finder således, at beslutningen i artikel 173, stk. 2 kun kan være en individuel beslutning udfærdiget i form af en forordning.

Men visse af sagsøgerne hævder netop (det er hovedtesen i sagerne 19 — 21/62, og det anføres også i første række i sag nr. 22/62), at de anfægtede retsakter, i det mindste hvad angår de bestemmelser, som er sagernes genstand, i virkeligheden er individuelle beslutninger og ikke forordninger. Ifølge artikel 189 skal en forordning nemlig være »almengyldig«, hvad forordning nr. 26 ikke er, for en sådan almengyldig karakter kan ikke, hævdes det, knytte sig til en retsakt, som kun omhandler velafgrænsede *personkategorier eller -grupper.*

Dette er en forkert opfattelse af begrebet forordning. Det, der karakteriserer en forordning, er ikke den større eller mindre udstrækning af dens saglige eller stedlige anvendelsesområde men den omstændighed, at dens bestemmelser upersonligt finder anvendelse på objektive forhold, hvor begrænsede og præcise disse end måtte være. En forordning står således, som vi har set, i modsætning til en individuel beslutning, som omhandler et eller flere retssubjekter, en eller flere enkeltpersoner. Disse begreber er så elementære, at det forekommer mig overflødigt at uddybe dem videre.

I det foreliggende tilfælde har de to anfægtede forordninger dog hverken i deres helhed eller i de af deres bestemmelser, som anfægtes ved søgsmålene, i mindste måde karakter af en individuel beslutning, dvs. en »beslutning« i den betydning, der er forudsat i traktatens artikler 173 og 189.

Det forekommer mig derfor overflødigt at undersøge, om de anfægtede bestemmelser »berører« sagsøgerne »umiddelbart og individuelt«.

Jeg vil indskrænke mig til at gøre den overflødige bemærkning, at det er unødvendigt at følge de sagsøgende organisationer i deres bestræbelser på at sidestille de interesser eller den interessesfære, som de repræsenterer, med de forordningsbestemmelser, som gør indgreb i disse interesser. Disse bestræbelser kunne have interesse i et andet retssystem end det, der er indført ved traktaten, især hvis man — som i national ret i de medlemsstater, som tillader annullationssøgsmål mod forordninger — havde nøjedes med at kræve en påvisning af en søgsmåls*interesse* eller endog en umiddelbar interesse efter det almindelige princip, som behersker annullationssøgsmålenes område. Som De ved, har Domstolen ved anvendelsen af EKSF-traktaten gentagne gange henvist til interessebegrebet, selv om udtrykket ikke findes i traktatens tekst; almindeligvis har den gjort det stiltiende men undertiden udtrykkeligt; generaladvokaterne har for deres vedkommende udtrykkeligt henvist til begrebet for at begrunde visse løsninger, og teorien har ofte haft lejlighed til at komme nærmere ind på dette aspekt ved annullationssøgsmålet. Men i så fald drejede det sig om at fortolke visse bestemmelser i EKSF-traktaten, som netop krævede en fortolkning. Endvidere har Domstolen aldrig antaget, at dette interessebegreb selv kunne have indflydelse på den retlige karakter af den anfægtede retsakt; den har således ikke tilsluttet sig det forsøg, jeg har gjort på at indføre et *relativt* moment i begrebet individuel beslutning, men har holdt sig til en ortodoks opfattelse af forordningsbegrebet, med hvilket den synes at have ligestillet den generelle beslutning (Fédéchardommen, 8/55, af 16. juni 1956, Recueil II, s. 223 og 224; forslag til afgørelse s. 245 ff). En sådan bestræbelse er *a fortiori* udelukket inden for rammerne af EØF-traktaten.

Denne traktat giver nemlig ingen mulighed for at opbygge en retspraksis om søgsmålsinteressen, da dens forfattere med al tydelighed selv har villet fastlægge betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af søgsmål fra andre personer end dem, jeg har kaldt de »privilegerede«, og det er gjort med så

præcise ord, at der næppe er plads for fortolkning. Hvad angår organisationerne, er det rigtigt, at de næppe har lejlighed til at optræde direkte som sagsøgere, hvorimod de kan spille en vigtig rolle som *intervenienter,* når sagen er anhængiggjort efter de gældende regler; Domstolens praksis er temmelig liberal på dette punkt og intervention er en fremgangsmåde, der er særlig velegnet for organisationer, som har til opgave at forsvare deres medlemmers almindelige faglige interesser.

Sådan er det system, som juristerne for deres vedkommende kan beklage, men som dommeren må anvende. Jeg skal ikke her begrunde systemet. Man kan blot konstatere, at det hænger sammen, og at der kan anføres vægtige argumenter for det.

Det hænger sammen, fordi det, selv om det principielt nægter private retten til at anlægge direkte annullationssøgsmål mod fællesskabsforordninger, dog udtrykkeligt nævner ulovlighedsindsigelsen (artikel 184) og forelæggelsen for Domstolen af præjudicielle spørgsmål, bl a. om forordningers gyldighed (artikel 177); dette råder til dels bod på de uheldige følger af de manglende direkte søgsmål. På dette punkt er retsstillingen i Fællesskabet uden tvivl mindre gunstig end den, man for længere eller kortere tid siden har opnået i visse medlemsstater, men den svarer til den, der kendes i andre medlemsstater.

Hvad argumenterne til fordel for systemet angår, drejer de sig i det væsentlige om den quasi-legislative karakter, der normalt er givet disse forordninger, som er udstedt til gennemførelse af en traktat, der i vid udstrækning er en »ramme-lov«, og om de overordentligt alvorlige følger, der kan være forbundet med en selv delvis annullation af bestemmelser, der som bekendt — og det gælder ganske særligt for landbrugsforordningerne — kun med møje har kunnet stilles på benene og ikke uden, at man har måttet nå til undertiden vanskelige kompromisser i Rådet, som endnu er bundet af reglen om enstemmighed. Man kan — og det er der som bekendt nogle, der gør i dag — rejse det spørgsmål, om man på dette punkt, der som før nævnt i vidt omfang er nært forbundet med lovgivningsområdet, ikke skulle søge den virkelige modvægt til de i Rådet repræsenterede regeringers indflydelse i en mere effektiv deltagelse af Fællesskabets parlamentariske organ.

Jeg undskylder dette strejftog ind på det politiske område. Jeg har udelukkende foretaget det for at vise, at traktatens forfattere har foretaget et bevidst valg, som ikke kan ændres af Domstolen.

Til slut vil jeg komme ind på den argumentation, som i sag nr. 22/62 støttes på nogle tyske forfatningsretlige principper vedrørende den retsbeskyttelse, som det tyske retssystem yder. Svaret findes i en af Deres domme, Salgsforeningerne for Ruhrkul mod Nold, af 15. juli 1960, 36 — 38 og 40/59 (Recueil VI, s. 890; Sml. 1954—64, s. 198): »Domstolen har, når den efterprøver lovligheden af Den Høje Myndigheds beslutninger og dermed også af de i det foreliggende tilfælde i medfør af artikel 65 vedtagne beslutninger, ingen beføjelse til at sikre overholdelsen af sådanne interne retsforskrifter, der er gældende i den ene eller anden medlemsstat, selv ikke forfatningsretlige.«

Som resultat når jeg til, at Rådets indsigelse i alle disse sager må tages til følge, og foreslår derfor, at sagerne afvises.