FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 8. februar 2001 [1]

I — Indledning

1. I denne sag har appellanterne (Sadam Zuccherifici, divisione della SECI SpA, Sadam Castiglionese SpA, Sadam Abruzzo SpA, Zuccherificio del Molise SpA og Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA) appelleret en kendelse afsagt den 8. december 1996 af Retten i Første Instans i sag T-39/98 [2], hvorved Retten afviste deres søgsmål.

II — Sagens faktiske omstændigheder, relevante retsregler og retsforhandlinger ved Retten i Første Instans

2. Appellanterne anlagde sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullation af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 2613/97 af 15. december 1997 [3]. Denne bestemmelse fastsætter bl.a., at al national støtte i henhold til artikel 46 i forordning (EØF) nr. 1785/81 [4] indstilles fra produktionsåret 2001/2002.

3. Artikel 46 i forordning nr. 1785/81 bemyndigede Den Italienske Republik og Kongeriget Spanien til på betingelserne i denne artikel at yde en tilpasningsstøtte til navnlig sukkerroeproducenter.

Forordning nr. 1785/81 er blevet ændret flere gange. I forordning (EF) nr. 1101/95 [5] forlænges muligheden for at yde støtte til Italiens nordlige og centrale produktionsområder indtil udgangen af produktionsåret 2000 og indtil udgangen af produktionsåret 2001 til Italiens sydlige produktionsområde. Støtteordningen for Italiens sydlige produktionsområde adskiller sig fra den ordning, der gælder for de øvrige produktionsområder i Italien, ved at være mindre degressiv. Forordning nr. 2613/97 bekræfter for så vidt angår Italiens sydlige produktionsområde i artikel 2, hvad der allerede fremgår af tidsfristerne for støtte i henhold til forordning nr. 1101/95.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 4207.

3 — Forordning om bemyndigelse til Portugal til at yde støtte til producenter af sukkerroer og indstilling af al national støtte fra produktionsåret 2001/2002, EFT L 353, s. 3.

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4).

5 — Rådets forordning af 24.4.1995 om ændring af forordning nr. 1785/81 og forordning (EØF) nr. 1010/86 om almindelige regler for produktionsrestitutioner for visse produkter fra sukkersektoren, der anvendes i den kemiske industri (EFT L 110, s. 1).

4. Appellanterne er indehavere af virksomheder, der forarbejder sukkerroer og fremstiller roesukker i det sydlige produktionsområde i Italien, i den forstand som udtrykket er anvendt i artikel 46, stk. 4, i forordning nr. 1785/81.

I den appellerede kendelse afviste Retten i Første Instans sagen under henvisning til, at sagsøgerne manglede søgsmålskompetence. Retten antog, at forordning nr. 2613/97 var en almengyldig retsakt, og fastslog, at ingen af de sagsøgende virksomheder var individuelt berørt. Da sagsøgerne efter Rettens opfattelse ikke opfyldte betingelserne for, at annullationssøgsmålet efter EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (nu artikel 230, stk. 4, EF), kunne antages til realitetsbehandling, blev sagen afvist.

III — Anbringender under appelsagen

5. Appellanterne har til støtte for deres appel gjort to anbringender gældende: Det første anbringende vedrører Rettens sammenblanding af deres søgsmål med den af Associazione Nazionale Bieticoltori (ANB), der er en italiensk sammenslutning af producenter af sukkerroer, og af to italienske producenter af sukkerroer anlagte sag T-38/98 [6]. Det andet anbringende går ud på, at der er sket tilsidesættelse af betingelserne for, at et annullationssøgsmål anlagt af fysiske eller juridiske personer kan antages til realitetsbehandling.

For så vidt angår betingelserne for at kunne anlægge søgsmål har appellanterne anført, at de opfylder de tre kriterier, generaladvokat Van Gerven har opstillet i sag C-213/91, Abertal m.fl. mod Kommissionen [7]. For det første har forordningen retsvirkninger som en beslutning, idet den for produktionsåret 2001 fuldstændig indstiller tilpasningsstøtten til producenter af sukkerroer og sukkervirksomheder. For det andet har forordningen skadelige virkninger for appellanterne, da sukkervirksomhederne i Syditalien er umiddelbart »berørt« af denne foranstaltning. For det tredje følger disse retsvirkninger af selve forordningen, uden at dette er en følge af en retsakt truffet af en fællesskabsinstitution eller en medlemsstat. Appellanterne har således nedlagt påstand om, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, og anmoder om, at Domstolen træffer afgørelse i sagen.

Til støtte for anbringendet om Rettens sammenblanding af sager har appellanterne for det første anført, at Retten i den i sagen afsagte kendelse nævnte navnene på sagsøgerne i den anden sag. Den omstændighed medførte, at Retten i Første Instans den

6 — Denne sag blev afgjort ved Rettens kendelse af 8.12.1998, ANB m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 4191.

7 — Dom af 15.6.1993, Sml. I, s. 3177.

29. januar 1999 afsagde en kendelse om berigtigelse. For det andet har Retten flere gange i kendelsen henvist til situationen for producenter af sukkerroer og dermed set bort fra appellanternes erhvervsmæssige virksomhed. I henhold til appellanterne er disse henvisninger en underkendelse af appellanternes egen identitet, da de ikke er producenter af sukkerroer, men virksomheder, der forarbejder sukkerroer og fremstiller sukker. Retten har således overført den begrundelse, der blev anvendt i sag T-38/98 vedrørende producenter af sukkerroer, på den foreliggende sag T-39/98, uden at begrunde, hvorfor artikel 2 i forordning nr. 2613/97 ikke skulle berøre dem umiddelbart og individuelt i deres egenskab af virksomheder, der forarbejder sukkerroer og fremstiller sukker.

6. Rådet har derimod anført, at appellen ordret gentager de anbringender og argumenter, der blev fremført for Retten, hvormed formålet er, at få Domstolen til at pådømme sagen endnu en gang. Dette er i strid med artikel 51 i statutten for Domstolen og artikel 112 i Domstolens procesreglement. Domstolen bør derfor i henhold til procesreglementets artikel 119 forkaste appellen ved kendelse, da det er åbenbart, at den skal forkastes.

7. Appellanterne har heroverfor gjort gældende, at Retten kun har behandlet formalitetsindsigelsen. Da Retten ikke har realitetsbehandlet sagen, er der i dette tilfælde ikke tale om en fornyet prøvelse. Desuden har appellanterne svært ved at anføre andre argumenter, når Retten har forudsat, at sagen skulle forkastes.

8. For så vidt angår appellanternes påstand om Rettens sammenblanding af de to sager, har Rådet gjort opmærksom på, at Retten i de to sager kun har anvendt den samme traditionelle teknik ved undersøgelsen af, hvorvidt et annullationssøgsmål anlagt af fysiske eller juridiske personer kunne antages til realitetsbehandling. Da sagsøgerne i begge sager havde anført de samme argumenter, kunne Retten kun — ved anvendelse af samme ordvalg — fastslå, at sagerne skulle forkastes.

9. Endelig har Rådet anført, at en kendelse om, at sagen skal afvises, er en endelig afgørelse, der kan appelleres til Domstolen. Der er ingen grund til at sondre — som appellanterne har gjort — mellem domme og kendelser. For begge afgørelser gælder der de samme betingelser for en appel. Følgelig skal en appel, der kun gentager de anbringender og argumenter, der blev fremført for Retten i Første Instans, forkastes.

IV — Bedømmelse

A — *Formaliteten*

10. I henhold til artikel 51, stk. 1, i statutten for Domstolen er en appel begrænset til retsspørgsmål, og den kan kun støttes på, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl, som krænker appellantens interesser, eller at Retten har tilsidesat fællesskabsretten. I henhold til artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement skal appelskriftet indeholde de retlige anbringender og argumenter, der påberåbes [8].

Af begge disse retsforskrifter fremgår det, at appelskriftet præcist skal angive, hvilke forhold i kendelsen der kritiseres, samt de retlige argumenter, der gøres gældende til støtte for påstanden om ophævelsen af denne [9].

11. Ifølge fast retspraksis er dette krav ikke opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller ordret gengiver de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten: »En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen falder uden for dennes kompetence« [10].

12. Det er korrekt, at appelskriftet blot indeholder gentagelser, i det omfang det gentager de anbringender og argumenter, der allerede var blevet anført i stævningen.

Der omstændighed, at appellanterne i denne sag anfægter en kendelse og ikke en af Retten afsagt dom, er i dette tilfælde uden betydning.

For så vidt angår anbringendet om, at Retten har sammenblandet behandlingen af denne sag med behandlingen af sag T-38/98, både med hensyn til appellanternes navne og den erhvervsmæssige virksomhed, de udfører, drejer det sig naturligvis slet ikke udelukkende om en gentagelse og en fornyet pådømmelse.

13. Appellanterne har appelleret kendelsen, idet de anfægter dens retlige begrundelse. Appellanterne har nemlig til støtte for deres appel anført argumenter, der vedrører kendelsens indhold og indirekte også den forudgående behandling af sagen ved Retten i Første Instans.

8 — Jf. kendelse af 6.3.1997, sag C-303/96 P, Bernardi mod Parlamentet, Sml. I, s. 1239, præmis 36.

9 — Jf. kendelse af 15.1.1998, sag C-403/95 P, Obst mod Kommissionen, Sml. I, s. 27, præmis 17.

10 — Kendelse af 9.7.98, sag C-317/97 P, Smanor m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4269, præmis 21.

B — *Realiteten*

14. Det skal således undersøges, hvorvidt Retten har handlet retsstridigt ved at nægte sagsøgerne ret til at anfægte forordning nr. 2613/97.

15. Indledningsvis ønsker jeg at fastslå, at jeg også deler den opfattelse, hvorefter adgangen til at få prøvet en sag ved Fællesskabets retsinstanser, navnlig annullationssøgsmål, principielt skal håndhæves efter lempelige regler [11].

Rettens kendelse er imidlertid i overensstemmelse med fast retspraksis vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (nu artikel 230, stk. 4, EF), der stiller strenge krav til, at et annullationssøgsmål, der er anlagt af fysiske eller juridiske personer, kan antages til realitetsbehandling.

16. Hvorvidt et annullationssøgsmål af en forordning anlagt af en fysisk eller juridisk person skal kunne antages til realitetsbehandling afhænger ifølge EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (nu artikel 230, stk. 4, EF), af, om den anfægtede forordning har retsvirkninger som en beslutning, der berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt.

Kriteriet for sondringen mellem en forordning og en beslutning er i henhold til fast retspraksis, om den pågældende foranstaltning er almengyldig [12]. En foranstaltning er almengyldig, når den finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger over for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse [13].

17. Artikel 2 i forordning nr. 2613/97 bestemmer, at både den i artikel 1 omhandlede støtte og støtten i henhold til artikel 46 i forordning nr. 1785/81 indstilles fra produktionsåret 2001/2002. En sådan foranstaltning finder således anvendelse på en objektiv bestemt situation, dvs. for alle tilfælde, der opfylder betingelserne for, at disse to støtteordninger kan anvendes.

18. Bestemmelsen i artikel 2 i forordning nr. 2613/97 har retsvirkninger for en generel og abstrakt fastlagt personkreds, dvs. både over for medlemsstater og over for fysiske og juridiske personer, der udøver en bestemt erhvervsmæssig virksomhed. Til den sidstnævnte gruppe hører også indehavere af virksomheder, som forarbejder suk-

11 — Jf. herom den citerede artikel i forslag til afgørelse fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i sag C-142/95 P, Associazione agricoltori delle provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6669, på s. 6679.

12 — Domstolens kendelse af 12.7.1993, sag C-168/93, Gibraltar og Gibraltar Development mod Rådet, Sml. I, s. 4009, præmis 11.

13 — Domstolens dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse Italia mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 9, og af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 27 ff.

kerroer og fremstiller roesukker, og som er omfattet af den foreliggende sag. Dette ændrer dog intet i foranstaltningens almengyldighed.

19. I henhold til Domstolens retspraksis [14] kan en bestemmelse, der finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, under visse omstændigheder berøre visse erhvervsdrivende individuelt. I et sådant tilfælde kan en fællesskabsbestemmelse både være almengyldig og, for så vidt angår visse berørte erhvervsdrivende, have karakter af en beslutning. Dette er tilfældet, såfremt den omtvistede bestemmelse rammer en bestemt fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre.

20. I lyset af retspraksis skal det derfor undersøges, om appellanterne på grund af visse egenskaber, der er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre, er berørt af artikel 2 i forordning nr. 2613/97.

I dette tilfælde skal det således undersøges, hvorvidt appellanterne er materielt berørt. Det fremgår imidlertid ikke af appellanternes anbringender, hvorvidt og i hvilket omfang artikel 2 i forordning nr. 2613/97 udelukkende eller særligt rammer deres retsstilling.

21. Appellanterne er ganske vist berørt af forordningen, men denne omstændighed er dog ikke tilstrækkelig til, at de adskiller sig fra alle de andre, som forordningen finder anvendelse på. Den omtvistede forordning berører dem nemlig udelukkende på grund af deres objektive egenskab af erhvervsdrivende, der forarbejder sukkerroer, og de berøres principielt af forordningen på nøjagtig samme måde som enhver anden erhvervsdrivende, der udøver tilsvarende virksomhed i en af de geografiske zoner, der er omfattet af forordningen [15].

Såfremt retsstillingen i henhold til forordning nr. 1101/95 sammenlignes med de gældende bestemmelser i andre dele af Italien, fremgår det ganske vist, at virkningerne af artikel 2 i forordning nr. 2613/97 i Italiens sydlige produktionsområde, og derved for appellanterne, kunne være større, eftersom den gradvise indstilling af den tilladte støtte i forordning nr. 1101/95 ikke er lige så udtalt som for de øvrige produktionsområder. Den omstændighed, at den omtvistede foranstaltning i konkrete tilfælde kan have forskellige virkninger for de enkelte retssubjekter, ændrer dog ikke ved dens karakter af en forordning [16].

14 — Dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 20.

15 — Dom af 15.2.1996, sag C-209/94 P, Buralux m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 615, præmis 24, og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer's forslag til afgørelse i sag C-142/95 P, Sml. I, s. 6669, på s. 6681 (nævnt ovenfor i fodnote 11).

16 — Domstolens kendelse af 18.12.1997, sag C-409/96 P, Sverige Betodlares og Henrikson mod Kommissionen, Sml. I, s. 7531, præmis 37.

22. Heller ikke den omstændighed, at appellanterne er indehavere af virksomheder, der forarbejder sukkerroer og fremstiller roesukker, og ikke producenter af sukkerroer, og at de dermed har særlige egenskaber i kraft af deres erhvervsvirksomhed, betyder, at de er individuelt berørt.

Appellanterne befinder sig, for så vidt angår støtteordningen, der er tilladt i henhold til artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 1785/81 og forbuddet i henhold til artikel 2 i forordning nr. 2613/97, under alle omstændigheder i samme situation som alle andre, der forarbejder sukkerroer og fremstiller roesukker [17].

23. Den omstændighed, at appellanterne efter deres egne oplysninger er de eneste indehavere af virksomheder, der forarbejder sukkerroer og fremstiller roesukker, i Italiens sydlige produktionsområde, der er berørte, betyder heller ikke, at de er individuelt berørt. Ifølge fast retspraksis er den omstændighed, at en retsakt finder anvendelse på en lukket og begrænset kreds af adressater, ikke tilstrækkelig til at opfylde betingelserne for at kunne anlægge et annullationssøgsmål [18].

24. Endvidere kan appellanternes anbringende om, at de ikke råder over noget effektivt retsmiddel, hvis de nægtes ret til at anfægte forordning nr. 2613/97, ikke tiltrædes. Under en retssag anlagt ved en national domstol om forordningens anvendelse, er der nemlig »intet til hinder for at rejse spørgsmålet om gyldigheden af den fællesskabsforordning« [19].

25. Som følge heraf fortolkede Retten bestemmelsen i traktatens artikel 173, stk. 4, korrekt, da den fastslog, at forordning nr. 2613/97 ikke berører appellanterne individuelt, hvorfor de ikke opfylder betingelserne for, at annullationssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

26. Da betingelsen om, at appellanterne skal være individuelt berørt, ikke er opfyldt, er det unødvendigt at undersøge, hvorvidt appellanterne er umiddelbart berørt.

På baggrund af disse betragtninger kan det fastslås, at Rettens påståede sammenblanding af sager ikke påvirker kendelsens gyldighed.

17 — Domstolens kendelse af 12.10.1988, sag 34/88, Cevap m.fl. mod Rådet, Sml. s. 6265, præmis 15, og af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 42.

18 — Dom af 21.1.1999, sag C-73/97 P, Frankrig mod Comafrica m.fl., Sml. I, s. 185, præmis 37 ff.

19 — Nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 40.

V — Sagens omkostninger

27. I henhold til artikel 69, stk. 2, sammenholdt med artikel 118 i Domstolens procesreglement, pålægges det appellanterne at betale sagens omkostninger, hvis Domstolen forkaster appellen.

VI — Forslag til afgørelse

28. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne betaler sagens omkostninger.«