FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 8 februari 2001 [1]

I — Inledning

1. I förevarande mål har klagandena (Sadam Zuccherifici Divisione della SECI SpA, Sadam Castiglionese SpA, Sadam Abruzzo SpA, Zuccherificio del Molise SpA och Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA) överklagat förstainstansrättens beslut av den 8 december 1998 [2] i mål T-39/98, genom vilket förstainstansrätten avvisade deras talan.

II — Bakgrund, tillämpliga bestämmelser och förfarandet vid förstainstansrätten

2. Klagandena yrkade genom ansökan till förstainstansrätten att artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 2613/97 av den 15 december 1997 [3] skulle ogiltigförklaras. I denna bestämmelse föreskrivs att från och med regleringsåret 2001/2002 skall de nationella stödåtgärder som är tillåtna enligt artikel 46 i förordning (EEG) nr 1785/81 [4] avskaffas.

3. I artikel 46 i förordning (EEG) nr 1785/81 bemyndigas Republiken Italien och Konungariket Spanien att, på de villkor som där definieras, bevilja bland annat producenter av sockerbetor anpassningsstöd.

Förordning (EEG) nr 1785/81 har ändrats ett antal gånger. I förordning (EG) nr 1101/95 [5] förlängdes stödåtgärderna avseende regionerna Norditalien och mellersta Italien till slutet av regleringsåret 2000, och för regionen Syditalien till slutet av regleringsåret 2001. Bidragssystemet avseende Syditalien skilde sig från det som gällde för övriga regioner i Italien genom att det var mindre degressivt. Förordning (EG) nr 2613/97 bekräftar alltså i artikel 2 i samma förordning ett beslut avseende Syditalien som redan följde av tidsfristerna för stödåtgärderna enligt förordning (EG) nr 1101/95.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — REG 1998, s. II-4207

3 — EGT L 353, s. 3

4 — Rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110).

5 — Rådets förordning (EG) nr 1101/95 av den 24 april 1995 om ändring av förordning nr 1785/81 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker och av förordning (EEG) nr 1010/86 om allmänna bestämmelser om produktionsbidrag till vissa sockerprodukter som används i den kemiska industrin (EGT L 110, s. 1)

4. Klagandena är ägare av bearbetnings- och produktionsanläggningar för betsocker belägna inom de områden i södra Italien som definieras i artikel 46.4 i förordning (EEG) nr 1785/81.

I det överklagade beslutet förklarade förstainstansrätten att talan inte kunde upptas till sakprövning, eftersom klagandena saknar talerätt. Förstainstansrätten ansåg att förordning (EG) nr 2613/97 har allmän giltighet, varför den inte berör någon av de klagande företagen personligen. Eftersom klagandena enligt förstainstansrättens mening inte uppfyllde kraven för att kunna väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173 fjärde stycket EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG), avvisades deras talan.

III — Grunder för överklagandet

5. Klagandena har anfört två grunder för sitt överklagande: Förstainstansrätten har förväxlat deras talan med den talan som väcktes av Associazione Nazionale Bieticoltori (ANB), som är en italiensk förening för betodlare, och av två italienska betodlare, i mål T-38/98. [6] Förstainstansrätten har vidare gjort en felaktig bedömning av villkoren för att en talan om ogiltigförklaring som väckts av fysiska eller juridiska personer skall kunna upptas till sakprövning.

Vad avser villkoren för att kunna väcka talan anser klagandena att de uppfyller de tre kriterier som generaladvokaten Van Gerven har angett i mål C-213/91, Abertal m.fl. mot kommissionen. [7] För det första har förordningen samma rättsverkningar som ett beslut genom att den, med verkan från regleringsåret 2001, helt avskaffar anpassningsstöden för betodlare och för sockerföretag. För det andra har förordningen skadebringande verkningar för klagandena, genom att sockerföretag i Syditalien "berörs" direkt. För det tredje följer dessa rättsverkningar redan av förordningen i sig, utan att vara följden av en rättsakt som antas av ett gemenskapsorgan eller en medlemsstat. Klagandena anser därför att överklagandet kan upptas till sakprövning och yrkar att domstolen skall avgöra målet i sak.

Anledningen till att klagandena anser att förstainstansrätten har förväxlat deras talan är för det första att förstainstansrätten i ett beslut i deras förfarande har angett namnet på en sökande i ett annat mål. Förstainstansrätten rättade till detta fel

6 — Detta förfarande avslutades genom förstainstansrättens beslut av den 8 december 1998 (REG 1998, s. II-4191).

7 — Dom av den 15 juni 1993 (REG 1993, s. I-3177).

först den 29 januari 1999. Förstainstansrätten har för det andra i sitt beslut vid ett antal tillfällen talat om situationen för betodlare och har alltså inte beaktat klagandenas verksamhet. Dessa omständigheter visar enligt klagandena att förstainstansrätten har misstagit sig på klagandenas identitet, eftersom de inte är betodlare utan företag som bearbetar sockerbetor och producerar socker. Förstainstansrätten har alltså valt att tillämpa de skäl som angivits i mål T-38/98 rörande betodlare på deras fall i mål T-39/98, utan att ange varför de, i egenskap av företag som bearbetar sockerbetor och producerar socker, inte skulle beröras direkt och personligen av artikel 2 i förordning (EG) nr 2613/97.

6. Rådet menar å sin sida att klagandena i sitt överklagande återupprepar ordalydelsen i sin talan vid förstainstansrätten, i syfte att få EG-domstolen att ompröva förstainstansrättens bedömning. Detta strider mot artikel 51 i domstolens stadga och mot artikel 112 i domstolens rättegångsregler. Domstolen bör därför i enlighet med artikel 119 i rättegångsreglerna avvisa överklagandet genom motiverat beslut, eftersom det är uppenbart att överklagandet inte kan upptas till sakprövning.

7. Klagandena har vidare anmärkt att förstainstansrätten har inskränkt sig till att pröva huruvida talan kunde upptas till sakprövning. Eftersom förstainstansrätten inte har uttalat sig i sak, är det inte fråga om en ny prövning. Dessutom vore det svårt för klagandena att anföra andra argument, eftersom förstainstansrätten har utgått från att talan inte kan upptas till sakprövning.

8. Vad avser klagandenas påstående om att förstainstansrätten har förväxlat de två förfarandena har rådet anmärkt att förstainstansrätten i detta förfarande har använt sig av den traditionella metoden för att pröva om en fysisk eller juridisk person kan väcka talan om ogiltigförklaring. Eftersom sökandena i de båda förfarandena har använt sig av samma argument, kunde förstainstansrätten inte annat än komma till likalydande slutsatser i frågan om upptagande till sakprövning.

9. Rådet har slutligen betonat att ett beslut att en talan inte kan upptas till sakprövning är en slutgiltig rättsakt som kan överklagas till domstolen. Det finns ingen anledning att — som klagandena har begärt — härvid skilja mellan domar och beslut. För båda typerna av rättsakter gäller samma villkor för överklagande. Följaktligen skall ett överklagande som endast upprepar de grunder och argument som redan har anförts vid förstainstansrätten avvisas.

IV — Bedömning

A — *Upptagande till sakprövning*

10. Enligt artikel 51 första stycket i domstolens stadga skall ett överklagande till domstolen vara begränsat till rättsfrågor, och det kan endast grundas på bristande behörighet hos förstainstansrätten, på rättegångsfel som kränker den överklagandes intressen eller på att förstainstansrätten har åsidosatt gemenskapsrätten. Enligt artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler skall överklagandet innehålla uppgifter om de rättsliga grunder som åberopas. [8]

Av dessa två bestämmelser följer att överklagandet måste innehålla en noggrann beskrivning av vad klagandena vänder sig mot i det överklagade avgörandet och de rättsliga argument som åberopas till stöd för att avgörandet skall upphävas. [9]

11. Enligt fast rättspraxis uppfyller ett överklagande som är begränsat till att upprepa eller ordagrant återge sådana grunder och argument som redan har framförts vid förstainstansrätten inte detta krav. "Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingivits till förstainstansrätten, vilket enligt artikel 49 i domstolens stadga ligger utanför domstolens behörighet." [10]

12. Att överklagandet endast innehåller upprepanden är korrekt så till vida att överklagandet ordagrant återger grunder som redan har angivits i ansökan till förstainstansrätten.

Härvid saknar det betydelse att klagandena i förevarande förfarande har överklagat ett beslut från förstainstansrätten och inte en dom.

I den mån som klagandena hävdar att förstainstansrätten har förväxlat deras förfarande och förfarandet i mål T-38/98, och vad avser den verksamhet som de ägnar sig åt, kan det — förståeligt nog — inte röra sig om ett rent upprepande och en ny prövning.

13. Klagandena har överklagat beslutet med stöd av dessa grunder. Klagandena stöder nämligen sitt överklagande på argument som rör beslutets innehåll och indirekt även förfarandet vid förstainstansrätten.

8 — Se härvid beslut av den 6 mars 1997 i mål C-303/96, Bernardi mot parlamentet (REG 1997, s. I-1239), punkt 36.

9 — Se härvid beslut av den 15 januari 1998 i mål C-403/95 P, Obst mot kommissionen (REG 1998, s. I-27), punkt 17.

10 — Beslut av den 9 juli 1998 i mål C-317/97 P, Smanor m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-4269), punkt 21.

B — *Sakprövning*

14. Det skall alltså prövas om förstainstansrätten har agerat rättsstridigt när den ansåg att klagandena saknade behörighet att väcka talan om ogiltigförklaring av förordning (EG) nr 2613/97.

15. Jag vill vidare anmärka att jag själv delar uppfattningen att man i princip bör vara generös vad gäller enskildas möjlighet att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna, särskilt vad gäller talan om ogiltigförklaring. [11]

Förstainstansrättens beslut ligger dock i linje med fast rättspraxis rörande tolkningen av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG), enligt vilken det ställs stränga krav för att en talan om ogiltigförklaring som väcks av fysiska eller juridiska personer skall kunna upptas till sakprövning.

16. Det avgörande för om en fysisk eller juridisk person skall kunna väcka talan om ogiltigförklaring av en förordning är, enligt artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG), om den omtvistade förordningen vad avser dess rättsverkningar är att jämställa med ett beslut som direkt och individuellt berör sökanden. Kriteriet för huruvida en rättsakt är en förordning eller ett beslut är enligt fast rättspraxis om den omtvistade rättsakten har allmän giltighet. [12] En rättsakt har allmän giltighet om den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets. [13]

17. I artikel 2 i förordning nr 2613/97 föreskrivs att stöd som beviljas enligt artikel 1 i samma förordning och stöd som beviljas enligt artikel 46 i förordning nr 1785/81 avskaffas från och med regleringsåret 2001/02. En sådan åtgärd gäller alltså för en objektivt bestämd situation, närmare bestämt samtliga fall som uppfyller villkoren för att dessa två stödåtgärder skall kunna tillämpas.

18. Bestämmelsen i artikel 2 i förordning nr 2613/97 medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets, nämligen de medlemsstater där det finns fysiska och juridiska personer som ägnar sig åt en bestämd ekonomisk verksamhet. Till denna grupp hör också ägare av

11 — Se härvid generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i mål C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. I-6669, s. I-6679).

12 — Domstolens beslut av den 12 juli 1993 i mål C-168/93, Gibraltar och Gibraltar Development mot rådet (REG 1993, s. I-4009), punkt 11.

13 — Domstolens dom av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, Alusuisse Italia mot rådet och kommissionen (REG 1982, s. 3463), punkt 9, och av den 2 april 1998 i mål C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mot kommissionen (REG 1998 s. I-1651), punkt 27 ff.

bearbetnings- och produktionsanläggningar för betsocker, som klagandena. Detta hindrar dock inte att rättsakten har allmän giltighet.

19. Enligt domstolens rättspraxis [14] kan dock en rättsregel som är tillämplig på alla berörda ekonomiska aktörer under vissa omständigheter beröra en av dem personligen. I ett sådant fall kan en gemenskapsrättslig rättsakt alltså på samma gång vara en allmängiltig rättsregel och, vad avser en viss berörd ekonomisk aktör, ett beslut. Ett sådant fall är för handen om den omtvistade föreskriften angår en fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem, eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer.

20. Mot bakgrund av denna rättspraxis skall det därefter prövas om klagandena personligen berörs av artikel 2 i förordning nr 2613/97 på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer

I förevarande fall kan även kriteriet materiellt berörd komma i fråga. Av klagandenas argument framgår dock inte om och i vilken mån artikel 2 i förordning nr 2613/97 särskilt påverkar dem i deras rättsliga ställning eller uteslutande berör just dem.

21. Förordningen berör klagandena, men det räcker inte för att särskilja dem från övriga personer för vilka förordningen är tillämplig. Den omstridda bestämmelsen berör dem nämligen endast i deras objektiva egenskap av ägare till en ekonomisk aktör som ägnar sig åt bearbetning av sockerbetor, och detta i princip på samma sätt som varje annan ekonomisk aktör som ägnar sig åt samma verksamhet i den geografiska zon som förordningen berör. [15]

Om man jämför rättsläget enligt förordning nr 1101/95 med de regler som gäller för resten av Italien, framgår det att effekterna av artikel 2 i förordning nr 2613/97 är mera kännbara i områden i södra Italien, och därmed för klagandena, eftersom den gradvisa minskningen av de tillåtna stödbeloppen inte är lika tydlig som för övriga områden. Den omständigheten att den ifrågasatta bestämmelsen kan ha olika konkreta effekter för de olika rättssubjekt på vilka den är tillämplig motsäger inte dess karaktär av förordning. [16]

14 — Dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet (REG 1994, s. I-1853), punkt 20.

15 — Dom av den 15 februari 1996 i mål C-209/94 P, Buralux SA m.fl. mot rådet (REG 1996, s. I-615), punkt 24, och generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i mål C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. I-6669, s. I-6681, se ovan fornot 11).

16 — Förstainstansrättens beslut av den 18 december 1997 i mål C-409/96 P, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen (REG 1997, s. I-7531), punkt 37.

22. Inte heller omständigheten att klagandena är ägare av bearbetnings- och produktionsanläggningar för betsocker och inte betodlare, och därmed uppvisar särskilda egenskaper vad avser den ekonomiska verksamheten, betyder att de berörs personligen.

Klagandena befinner sig under alla omständigheter, i förhållande till det tillståndssystem som införts genom artikel 46.2 i förordning nr 1785/81 och det förbudssystem som införts genom artikel 2 i förordning nr 2613/97, i samma situation som alla andra betodlare och producenter av betsocker. [17]

23. Klagandena är enligt egna uppgifter de enda ägare av bearbetnings- och produktionsanläggningar för betsocker i Syditalien som berörs av bestämmelsen, men detta medför inte att de berörs personligen. Enligt fast rättspraxis utgör nämligen inte den omständigheten att rättsakten berör en sluten och begränsad mottagarkrets en tillräcklig grund för rätt att väcka talan om ogiltigförklaring. [18]

24. Klagandenas påstående att de inte skulle förfoga över något effektivt rättsmedel, för det fall de inte ges rätt att bestrida giltigheten av förordning nr 2613/97, saknar stöd. I fall av tvist vid en nationell domstol rörande hur förordningen skall tillämpas finns det nämligen "inget som [hindrar dem] från att ifrågasätta giltigheten av [gemenskapsförordningen]". [19]

25. Förstainstansrätten har således tolkat bestämmelsen i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG) korrekt, när den ansåg att klaganden inte berördes personligen av förordning (EG) nr 2613/97 och att deras talan om ogiltigförklaring därför inte uppfyllde villkoren för att upptas till sakprövning.

26. Eftersom klagandena inte berörs personligen, behöver det inte prövas om klagandena berörs direkt.

Mot denna bakgrund står det klart att invändningen att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till förväxling inte kan påverka beslutets giltighet.

17 — Se domstolens beslut av den 12 oktober 1988 i mål 34/88, Cevap m.fl. mot rådet (REG 1988, s. 6265), punkt 15, och av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet (REG 1995, s. I-4149), punkt 42.

18 — Dom av den 21 januari 1999 i mål C-73/97 P, Frankrike mot Comafrica m.fl. (REG 1999, s. I-185), punkt 37 ff.

19 — Dom av den 21 januari 1999 i mål C-73/97 P, Frankrike mot Comafrica m.fl. (REG 1999, s. I-185), se fotnot 18, punkt 40.

V — Rättegångskostnader

27. Enligt artikel 69.2 jämförd med artikel 118 i rättegångsreglerna skall klagandena förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om domstolen ogillar överklagandet.

VI — Förslag till avgörande

28. Mot denna bakgrund föreslår jag domstolen att

1) ogilla överklagandet,

2) förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.