RETSMØDERAPPORT
i sag C-229/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Den fælles markedsordning for fedtstoffer er reguleret ved Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 (EFT 1965-66, s. 193).

2. For at tilskynde den del af industrien, der forarbejder olieholdige frø, til at anvende frø med oprindelse i EF, blev der ved artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 136/66, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1454/86 af 13. maj 1986 (EFT L 133 af 21.5.1986, s. 8), truffet bestemmelse om, at hvis indikativprisen for en bestemt frøsort overstiger verdensmarkedsprisen, skal der ydes en støtte for frø af den pågældende sort, som er høstet og forarbejdet i Fællesskabet. Når bortses fra visse mindre undtagelser og de særlige bestemmelser, der er indeholdt i artikel 27a, udgør støttebeløbet forskellen mellem verdensmarkedsprisen og indikativprisen.

3. Rådet fastsatte regler for støtte til olieholdige frø ved forordning (EØF) nr. 1594/83 af 14. juni 1983 om støtte til olieholdige frø (EFT L 163, s. 44), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 935/86 af 25. marts 1986 (EFT L 87, s. 5). Gennemførelsesbestemmelserne til støtteordningen findes i Kommissionens forordning nr. 2681/83 af 21. september 1983 (EFT L 266, s. 1).

4. Ifølge artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1594/83, som ændret ved forordning nr. 935/86, er støttebeløbet det beløb, som gælder på dagen for den pågældende medlemsstats identifikation af frøene. Ifølge artikel 4 er der dog mulighed for at ansøge om forudfastsættelse af støttebeløbet. Støtten udgør i så fald, som det fremgår af artikel 3, stk. 2, tredje afsnit, det på dagen for indgivelse af ansøgningen om forudfastsættelse gældende beløb, og dette beløb skal anvendes på frø, som identificeres inden for gyldighedsperioden for den del af attesten, som vedrører forudfastsættelsen. Ifølge artikel 11 i forordning nr. 2681/83 udgør gyldighedsperioden, medmindre Kommissionen gør undtagelse herfra, som hovedregel fem måneder for raps- og rybsfrø og fire måneder for solsikkefrø, bestemt fra den måned, der følger efter måneden for indgivelsen af den pågældende ansøgning. For begge de angivne frøs vedkommende kan Kommissionen under visse omstændigheder forlænge attesternes gyldighed. Støttebeløbets størrelse afhænger af sagens konkrete omstændigheder, den pågældende periode og det land, hvori frøene er høstet og / eller forarbejdet.

5. Den del af attesten, som vedrører forudfastsættelsen, udstedes som hovedregel den første hverdag efter datoen for ansøgningens indgivelse, dog med forbehold af bestemmelsen i artikel 8 i forordning nr. 1594/83, som ændret ved forordning nr. 935/86, der lyder således:

»1. I tilfælde af unormale forhold, som resulterer i eller kan resultere i forstyrrelser på Fællesskabets marked for olieholdige frø,

* Processprog: engelsk.

kan der træffes afgørelse om at suspendere forudfastsættelsen af støttebeløbet i det nødvendige tidsrum for genoprettelse af ligevægten på markedet.

2. Den i stk. 1 omhandlede suspension kan udvides til at omfatte de dele af de i artikel 4 omhandlede attester, der vedrører forudfastsættelse, når der er ansøgt om attesterne, men disse endnu ikke er udstedt, i tilfælde:

a) hvor der foreligger en fejl i størrelsen af den offentliggjorte støtte, eller

b) hvor visse faktorer kan bevirke en valutarisk fordrejning mellem medlemsstaterne,

og der herved kan opstå forskelsbehandling mellem de interesserede parter.

3. Afgørelsen om suspension af forudfastsættelsen træffes efter fremgangsmåden i artikel 38 i forordning nr. 136/66/EØF.

I hastende tilfælde kan afgørelsen om suspension dog træffes af Kommissionen; i så fald kan suspensionen ikke vare længere end fem dage.«

6. Sagsøgernes virksomhed består i det væsentlige i forarbejdning af olieholdige frø. Den 7. juni 1988 indgav sagsøgerne en række ansøgninger til de kompetente myndigheder for at få forudfastsat støtten til forarbejdning af i alt ca. 370 000 tons raps-, rybs- og / eller solsikkefrø.

7. De på daværende tidspunkt gældende støttebeløb var fastsat ved Kommissionens forordning nr. 1507/88 om fastsættelse af støttebeløbet for olieholdige frø (EFT L 135, s. 31), som trådte i kraft den 1. juni 1988.

8. Den 7. juni 1988 fandt Kommissionen imidlertid, at betingelserne i artikel 8 i forordning nr. 1594/83, med senere ændringer, var opfyldt, og den udstedte da forordning (EØF) nr. 1587/88 (EFT L 141, s. 55), hvorved forudfastsættelsen af støtten for raps-, rybs- og solsikkefrø blev suspenderet, for så vidt angår de attester, som der var ansøgt om mellem den 7. og den 11. juni 1988.

9. Samme dag udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 1584/88 af 7. juni 1988 (EFT L 141, s. 48), hvorved støtten til olieholdige frø, herunder raps-, rybs- og solsikkefrø, blev fastsat til et lavere beløb end pr. 7. juni 1988.

10. Efter at forordning nr. 1587/88 var blevet vedtaget, modtog sagsøgerne underretning fra de nationale myndigheder om indholdet af denne forordning og om, at man havde afslået deres ansøgninger af 7. juni 1988 om forudfastsættelse af støttebeløbet.

11. Dette er baggrunden for, at sagsøgerne har anlagt nærværende sag, hvorunder de har nedlagt påstand om, at Kommissionens forordning nr. 1587/88 af 7. juni 1988 om suspension af forudfastsættelsen annulleres i det omfang, hvori den fandt anvendelse på de ansøgninger, der blev indgivet den 7. juni 1988.

12. Sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 10. august 1988.

13. Ved dokument, indgivet til Domstolens Justitskontor den 31. august 1988, har sagsøgerne i medfør af EØF-Traktatens arti-

kler 185 og 186 samt procesreglementets artikel 83 indgivet begæring om, at der anordnes foreløbige forholdsregler om, at gennemførelsen af førnævnte forordning nr. 1587/88 udsættes, og om, at Kommissionen tilpligtes at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der til sagsøgerne på den tredje hverdag efter den dato, da den begærede kendelse om udsættelse afsiges, udstedes de fornødne attester om forudfastsættelse af satsen for det støttebeløb med henblik på forarbejdning af olieholdige frø, som gjaldt den 7. juni 1988 for de mængder af henholdsvis raps-, rybs- og solsikkefrø, sagsøgerne havde angivet i de ansøgninger om forudfastsættelse, som de indgav den 7. juni 1988. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26. september 1988 bestemtes, at begæringen om foreløbige forholdsregler ikke skulle tages til følge.

14. Kommissionen har fremsat en formalitetsindsigelse ved procesdokument af 28. oktober 1988, som alene vedrører dette procedurespørgsmål, og har i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement anmodet om, at Domstolen afgør dette spørgsmål, før den behandler hovedsagen.

15. Sagsøgerne har imødegået formalitetsindsigelsen i deres skriftlige indlæg af 13. januar 1989.

16. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling udelukkende vedrørende formalitetsspørgsmålet og uden forudgående bevisførelse.

17. Ved kendelse af 21. juni 1989 har Domstolen endvidere i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til Fjerde Afdeling.

II — Parternes påstande

1. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— afvisning;

— sagsøgerne tilpligtes at betale alle sagens omkostninger, herunder omkostningerne i sag C-229/88 R.

2. *Sagsøgerne* har i deres skriftlige indlæg vedrørende det af Kommissionen rejste procedurespørgsmål påstået Kommissionens afvisningspåstand forkastet.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har for det første gjort gældende, at EØF-Traktatens artikel 173 altid er blevet fortolket i Domstolens praksis på den måde, at den navnlig antages at skulle forhindre, at EF-institutionerne, blot ved at udstede en retsakt i form af en forordning, afskærer private fra at anfægte en beslutning, som berører dem umiddelbart og individuelt. Valget af retsaktens form kan altså ikke ifølge artikel 173 ændre ved retsaktens reelle karakter.

Videre anfører Kommissionen, at den ikke udstedte forordningen på foranledning af sagsøgernes ansøgninger eller den serie af ansøgninger, der blev indgivet (bl.a. af sagsøgerne), og ikke havde nogen som helst mulighed for at bestemme og individualisere disse. Kommissionen måtte foretage en bedømmelse af situationen på EF's marked udelukkende på grundlag af tal, som var opstillet af nationale organisationer.

Med andre ord vidste Kommissionen hverken, at sagsøgerne havde ansøgt om forudfastsættelse af støttebeløb, eller hvor mange ansøgere der i øvrigt var, og kendte ej heller disses identitet. Kommissionen var derfor ikke blot ukendt med sagsøgernes individuelle forhold, men var heller ikke i stand til at skelne deres situation fra den, der gjaldt for et ubestemt antal af andre erhvervsdrivende i EF. For at kunne bestemme karakteren af den anfægtede retsakt må man efter Kommissionens opfattelse se på den retlige sammenhæng, hvori den indgår, samt dens formål og retsvirkninger.

For det første finder Kommissionen, at det fremgår klart af betragtningerne til forordning nr. 1587/88, at denne forordning blev vedtaget som led i en generel regulering, hvoraf forordningen udgør en normal gennemførelse. Forordningen blev udstedt på grundlag af artikel 8, stk. 3, i Rådets forordning nr. 1594/83, som ændret ved førnævnte forordning nr. 935/86, der indeholder en bemyndigelse for Kommissionen til at suspendere forudfastsættelsen af støttebeløb i højst fem dage, når der foreligger hastende tilfælde, uden først at skulle indhente udtalelse fra Forvaltningskomitéen. De nærmere betingelser herfor fremgår af forordningens artikel 8, stk. 2.

Ifølge Kommissionen udgør retsforskrifterne om suspension et af de vigtigste elementer i den af Rådet indførte støtteordning, da de indeholder modstykket til undtagelsen fra den generelle regel om, at støttebeløbet fastsættes efter den sats, der gælder på datoen for den pågældende medlemsstats identifikation af frøene, dvs. den undtagelsesbestemmelse, der gør det muligt at forudfastsætte støttebeløbet, blot der indgives ansøgning herom.

Vedrørende formålet med og retsvirkningerne af forordning nr. 1587/88 anfører Kommissionen, at den blev udstedt for midlertidigt og hurtigst muligt at bringe forudfastsættelsen af støttebeløbene til ophør med det formål at afhjælpe den unormale situation, som var ved at opstå, og at undgå, at der blev spekuleret deri på grund af den betydelige stigning i verdensmarkedsprisen.

Suspensionen fandt generel anvendelse fra sin ikrafttræden, såvel af hensyn til effektiviteten som for at sikre ligebehandling af EF's erhvervsdrivende. Den gjaldt for de erhvervsdrivende, som havde påtænkt at indgive en ansøgning inden for den periode, hvorunder suspensionen var gældende, og for de erhvervsdrivende, der allerede havde indgivet ansøgning, men endnu ikke fået udstedt attest. Den anfægtede foranstaltning skulle med andre ord have retsvirkning for samtlige virksomheder inden for den pågældende sektor.

Efter Kommissionens opfattelse viser gennemgangen af det kompleks af generelle retsakter, som den anfægtede forordning indgår i, samt forordningens formål og virkning, at den er almengyldig.

Endelig henviser Kommissionen til Moksel-sagen (dom af 25. marts 1982 i sag 45/81, Sml. s. 1129), hvis faktiske omstændigheder efter Kommissionens opfattelse var som her. I Moksel-sagen måtte Domstolen afgøre, om et annullationssøgsmål vedrørende en kommissionsforordninng, som suspenderede forudfastsættelsen af eksportrestitutionerne for visse landbrugsprodukter, kunne realitetspåkendes. Domstolen afviste sagen med den begrundelse, at den anfægtede forordning var udstedt som led i et kompleks af generelle retsakter og ikke blot omfattede de allerede indgivne ansøgninger, men også

de ansøgninger, der måtte blive indgivet i suspensionsperioden.

På grundlag af det anførte konkluderer Kommissionen, at sagen bør afvises.

2. *Sagsøgerne* har gjort gældende, at sagen bør tages til realitetspåkendelse.

Som bevis for, at sagsøgerne er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, anfører de, at medlemsstaterne ganske vist havde kompetence til at beslutte, om de pågældende attester om forudfastsættelse skulle udstedes, men at der ikke tilkom dem noget skøn i så henseende.

Som bevis for, at sagsøgerne er individuelt berørt, anfører de, at antallet og navnene på de importører, der havde indgivet ansøgning om forudfastsættelse, allerede var fastslået og kunne efterprøves på det tidspunkt, da forordning nr. 1587/88 trådte i kraft. Sagsøgerne finder, at bestemmelsen i forordning nr. 1587/88, hvorved suspensionen i medfør af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1594/83 blev udvidet til de allerede indgivne ansøgninger, havde haft det direkte og særlige formål at påvirke retsstillingen for de erhvervsdrivende, som havde forpligtet sig over for Fællesskabet ved at indgive en ansøgning om forudfastsættelse den 7. juni 1988, idet der ikke længere på det tidspunkt, da forordningen blev udstedt, kunne indgives yderligere ansøgninger, hvorfor ansøgerne udgjorde en lukket kreds.

Sagsøgerne finder det desuden uvæsentligt, at forordning nr. 1587/88 blev udstedt samme dag, som ansøgningerne blev indgivet. Efter deres opfattelse er det eneste afgørende nemlig, at Kommissionen på det tidspunkt, da den traf beslutningen, kendte de endelige mængder, for hvilke der var indgivet ansøgninger den samme dag, hvorfor den må antages at have truffet den anfægtede beslutning med henblik på disse særlige mængder.

Sagsøgerne anfører videre, at forordning nr. 1587/88 efter sit retsgrundlag og sine formål består af to dele, hvoraf den ene del vedrører de allerede indgivne ansøgninger og den anden del de fremtidige ansøgninger. Annullationssøgsmålet er udelukkende rettet mod den første del, hvorfor man ikke bør sammenblande interesserne hos den lukkede kreds af erhvervsdrivende, som var berørt af denne del, med interesserne hos dem, der var berørt af den anden del. Det er kun den ene af forordningens to dele, der anfægtes under den foreliggende sag, og Kommissionen har med urette fremstillet det, som om retsakten kun bestod af én del.

I øvrigt udgør dommen i Moksel-sagen efter sagsøgernes opfattelse et særtilfælde, og de retlige betragtninger, der ligger til grund for denne dom, er ikke blevet anvendt i andre domme.

Domstolen bør følgelig tage sagen under realitetspåkendelse, som det skete i dom af 23. november 1971, Bock (sag 62/70, Sml. 1971 s. 239), af 13. maj 1971, International Fruit Company (sagerne 41/70-44/70, Sml. 1971 s. 83), i dom af 17. januar 1985, Piraiki-Patraiki (sag 11/82, Sml. s. 227), og i dom af 18. november 1975, CAM (sag 100/74, Sml. s. 1393) og af 3. maj 1978, Töpfer (sag 122/77, Sml. s. 1019).

M. Díez de Velasco
Refererende dommer