DOMSTOLENS DOM
AF 15. JANUAR 1974 [1]

Holtz & Willemsen GmbH
mod Rådet for De europæiske Fællesskaber

Sag 134/73

Sammendrag

Retspleje — passivitetssøgsmål — domstolen — indbringelse for Domstolen — fysisk eller juridisk person — krav om udstedelse af forordning — afvisning fra realitetsbehandling

(EØF-traktatens artikel 173, stk. 3)

En bestemmelse af almengyldig og normativ karakter med den samme juridiske rækkevidde som en forordning kan hverken på grund af sin form eller sin art betegnes som en retsakt, for hvilken en fysisk eller juridisk person kan være adressat i artikel 175, stk. 3's forstand.

I sag nr. 134/73

HOLTZ & WILLEMSEN, GMBH, Krefeld-Uerdingen, (forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret af sine direktører, Helmut Reffelt og Manfred Leser, med advokat Modest og kompagnoner, Hamburg, som procesfuldmægtige og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Félicien Jansen, 21, rue Aldringen,

sagsøger,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Daniel Vignes, med valgt adresse i Luxembourg hos J. N. Van Houten, juridisk direktør for Den europæiske Investeringsbank, 2, place de Metz,

og

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Peter Kalbe, med valgt adresse i Luxembourg hos Pierre Lamoureux, juridisk rådgiver for Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, 4, boulevard Royal,

sagsøgte,

1 — Processprog: Tysk.

der på sit nuværende stadium har det spørgsmål til genstand, om den klage over forsømmelse, som firmaet Holtz har indgivet mod Rådet og Kommissionen, som er indstævnt for at have krænket EØF-traktaten ved at undlade for Rådets vedkommende at træffe en beslutning om at bevilge ekstra støtte til raps- og rybsfrø, som forarbejdes i oliemøllerne i Nordrhein-Westfalen, på samme måde som denne støtte er blevet indført for de italienske oliemøller ved forordning (EØF) nr. 1336/72 af 27. juni 1972 (ABl. nr. L 147 af 29. juni 1972) og for Kommissionens vedkommende at stille forslag herom til Rådet, kan antages til realitetsbehandling,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten, R. Lecourt, afdelingsformændene, A. M. Donner og M. Sørensen, dommerne, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (refererende) og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

Sagens faktiske omstændigheder, genstanden for søgsmålet og parternes indlæg har givet anledning til følgende retsmøderapport:

I — Sagsfremstilling og retsforhandlingernes forløb

1. Rådet har ved sin forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 (ABl. nr. L 172 af 30. september 1966, s. 3025) oprettet en fælles markedsordning for fedtstoffer, som særligt anvendes på de produkter, der er genstand for nærværende søgsmål, nemlig raps og rybs, og de olier, som fremstilles på basis af disse produkter.

Ved Rådets forordning nr. 876/67/EØF af 20. november 1967 (ABl. nr. L 281 af 21. november 1967, s. 7), der vedrører høståret 1967/68, er der blevet indført ekstra støtte til raps- og rybsfrø, der forarbejdes i Italien. Denne støtte er forlænget for høståret 1972/73 ved Rådets forordning nr. 1336/72 af 27. juni 1972 (ABl. nr. L 147 af 29. juni 1972, s. 7), som sagsøger anfægter, og for høståret 1973/74 ved Rådets forordning nr. 1357/73 af 15. maj 1973 (ABl. nr. L 141 af 28. maj 1973, s. 30).

Som begrundelse for den ekstra støtte har Rådet i præamblen til forordning nr. 876/67 anført, »at der i Italien har været konstateret visse vanskeligheder inden for den del af industrien, som forarbejder olieholdige frø«, og til slut, at »undersøgelsen af årsagerne til disse vanskeligheder og af produktionsbetingelserne inden for Fællesskabet viser, at den ekstra støtte under hensyntagen til den forventede udvikling på markedet for olieholdige frø, skal opretholdes for høståret 1972/73, idet der gennemføres en tilpasning af støttens størrelse«.

2. Sagsøgeren, firma Holtz & Willemsen, GmbH, driver en oliemølle i Krefeld-Uerdingen i Nordrhein-Westphalen. En af firmaets aktiviteter består i at fabrikere olie på basis af raps og rybs. Sagsøger mener, at det, at der ydes en ekstra støtte til de italienske oliemøller, udgør en forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, og som strider mod EØF-traktatens artikel 7, idet de italienske oliemøllers vanskeligheder ikke udspringer af den omstændighed, at de er beliggende på italiensk område, men af deres afstand fra dyrkningsområderne, endvidere at firmaets anlæg ikke ligger nærmere disse områder, hvorfor sagsøger, hvis forskelsbehandlingen ikke skyldes nationalitet men den faktiske situation, såvel som de andre oliemøller i Nordrhein-Westphalen bør nyde godt af den samme støtte.

Sagsøgte skrev derfor den 29. januar 1973 til Sekretariatet for Rådet for De europæiske Fællesskaber, idet han i henhold til traktatens artikel 175, stk. 2 opfordrede det til at *udstede* »en forordning vedrørende ekstra støtte til raps- og rybsfrø, som forarbejdes i oliemøller langt fra dyrkningsområderne«, hvilken støtte ikke længere kun skulle være bestemt for de oliemøller, som er beliggende i Italien, men skulle beregnes under hensyn til den afstand, som adskiller oliemøllen fra dyrkningsområderne. Samtidig opfordrede sagsøgeren Kommissionen til at gøre brug af sin beføjelse efter EØF-traktatens artikel 43 og forelægge Rådet et forslag i så henseende.

Kommissionen har forsikret sagsøger om, at hans spørgsmål vil blive underkastet en dybtgående undersøgelse, og Rådet har i en skrivelse af 23. marts 1973 meddelt, at det finder, at forordningerne, der bevilger støtte til de italienske oliemøller, er i overensstemmelse med traktaten.

I sin klage fremsætter sagsøger flere anbringender. Såvel Rådet, der ved at undlade at udstede en forordning, ifølge hvilken sagsøger efter objektive kriterier og ligesom de italienske oliemøller ville have opnået støtte til rapsfrø, som forarbejdes i områder, der ligger langt fra dyrkningsområderne, som Kommissionen, der ikke har forelagt Rådet et forslag til en sådan forordning, har krænket det i EØF-traktatens artikel 7, stk. 1 fastsatte princip om forbud mod enhver forskelsbehandling, i henhold til hvilket nationaliteten ikke må tages i betragtning som afgørende kriterium, og i henhold til hvilket medlemsstaternes borgere skal underkastes ensartede regler. Rådet og Kommissionen har imidlertid i den foreliggende sag udøvet forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, skønt traktaten ikke indeholder nogen særlig bestemmelse, der berettiger hertil.

Desuden henviser Rådets forordning nr. 1336/72/EØF af 27. juni 1972, som anfægtes af sagsøgeren, kun til »visse vanskeligheder, der blev konstateret i Italien inden for den del af industrien, der forarbejder olieholdige frø«, hvorimod den ikke i sine betragtninger på nogen måde angiver, hvori disse vanskeligheder består; imidlertid ser det ud til, at disse vanskeligheder ganske rigtigt skyldes dyrkningsområdernes fjerne beliggenhed. Sagsøger bemærker i øvrigt, at Kommissionen siden har fremlagt forslag til en differentieret ordning med ekstra støtte til fordel for visse italienske områder.

3. Firmaet Holtz har indgivet den foreliggende klage den 16. maj 1973.

Ved indlæg afgivet den 22. juni og den 9. juli 1973 har Kommissionen og Rådet for De europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 91 i procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol fremført flere indsigelser om afvisning.

Sagsøger har den 22. august 1973 fremsat sine bemærkninger til disse indsigelser.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport, og efter at have hørt generaladvokaten besluttet uden forudgående bevisførelse at åbne den mundtlige forhandling om afvisningspåstandene.

II — Parternes påstande

1. Sagsøgeren nedlægger påstand om, at Domstolen:

a) kender for ret, at Rådet har krænket traktaten ved at have undladt at udstede en forordning vedrørende ekstra støtte til raps- og rybsfrø, som forarbejdes i oliemøller, der ligger langt fra dyrkningsområderne, hvori der bl.a. i tilfælde, hvor en oliemølle er beliggende i forbundsrepublikken Tyskland (Nordrhein-Westphalen), hjemles en ekstra støtte på 0,60 RE pr. 100 kg raps- og rybsfrø;

b) kender for ret, at Kommissionen har krænket traktaten ved at have undladt at forelægge Rådet et forslag i så henseende;

c) pålægger de sagsøgte at afholde sagsomkostningerne.

2. Sagsøgte, Rådet for De europæiske Fællesskaber (sagsøger for så vidt angår indsigelsen) nedlægger påstand om, at Domstolen:

a) tager stilling til de forskellige indsigelser om afvisning af klagen uden at realitetsbehandle sagen;

b) erklærer, at klagen ikke kan antages til realitetsbehandling;

c) pålægger sagsøger at afholde sagsomkostningerne.

3. Sagsøgte, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber (sagsøger for så vidt angår indsigelsen) nedlægger påstand om, at Domstolen:

a) udtaler sig præjudicielt og uden at gå ind på, hvorvidt klagen skal antages til realitetsbehandling, idet den anvender procesreglementets artikel 91;

b) erklærer, at klagen ikke kan antages til realitetsbehandling, og som følge heraf afviser den;

c) pålægger sagsøger at afholde sagsomkostningerne.

4. Sagsøger (sagsøgt for så vidt angår indsigelsen) nedlægger påstand om, at Domstolen:

— i henhold til procesreglementets artikel 91 forkaster begæringerne om en præliminær afgørelse af, hvorvidt sagen kan antages til behandling.

III — Parternes anbringender angående spørgsmålet om klagen kan antages til realitetsbehandling

1. Rådet, der er sagsøgt (og sagsøger for så vidt angår indsigelsen), henviser til, at den klage, som er omhandlet i artikel 175, stk. 2, kun kan antages til behandling, hvis en af fællesskabsinstitutionerne, efter at være blevet opfordret til at handle, ikke har taget stilling inden 2 måneder efter opfordringen. Imidlertid har Rådet, efter at have modtaget henstilling om at erstatte den nuværende ordning med »en ordning af fællesskabsretlig karakter« inden for den fastlagte frist, svaret, at »den nuværende ordning er i overensstemmelse med traktaten«. Dette udgør ubestrideligt en stillingtagen. Domstolens retspraksis er klar på dette område: dommene af 1. marts 1966 (Lütticke mod Kommissionen, nr. 48/65, Sammlung 1966, s. 28-40) og af 8. marts 1972 (Nordgetreide mod Kommissionen, nr. 42/71, Sammlung 1972, s. 105-110).

En anden indsigelse om afvisning støttes på den omstændighed, at en klage mod en fællesskabsinstitution over forsømmelse kun kan angå udstedelsen af en retsakt, som bør rette sig til den person, som indgiver klagen. Imidlertid er den forordning, som sagsøger har opfordret Rådet til at udstede, ikke af denne art. Dette spørgsmål er blevet rejst i sag nr. 15/71, Mackprang mod Kommissionen (26. oktober 1971, Sammlung 1971, s. 797). Den ved sagsøgers »opfordring« begærede retsakt har den samme almengyldige karakter som den afgørelse, hvis vedtagelse efter Mackprangdommen ikke kan opnås ved klage over forsømmelse.

Sagsøgers opfordring til at »udstede en forordning« er tilstrækkelig til at vise, at den begærede retsakt ikke er af den art, som traktatens artikel 175, tredje stykke tager sigte på, dvs. en forholdsregel *ut singuli* til fordel for sagsøger, men en »politisk afgørelse«, der opretter en »ordning af fællesskabsretlig karakter«, som alle oliemøller i Fællesskabet vil nyde godt af »under hensyn til den afstand, der adskiller dem fra dyrkningsområderne«.

For at bestride, at Rådets forordning er almengyldig, søger sagsøger herefter at påvise, at han er umiddelbart berørt under hensyn til, at sagsøger, hvis forordningen blev udvidet til at gælde for alle Fællesskabets oliemøller, ville have umiddelbar ret til at nyde godt af støtten, og at sagsøger er individuelt berørt på grund af den særligt ugunstige situation, som sagsøger har fælles med kun 6 af de tyske oliemøller.

Rådet peger på det paradoks, at sagsøger opfordrer Rådet til at vedtage en retsakt med almen rækkevidde — for at imødekomme interesser, som sagsøger selv erkender er specielle.

Domstolen har aldrig truffet afgørelse om, hvorvidt en klage over forsømmelse angående en retsakt, der er udstedt i form af en forordning, men som umiddelbart og individuelt berører sagsøger, skal antages til realitetsbehandling (Mackprang-dommen vedrørte en afgørelse, der var rettet til alle medlemsstater). Derimod har den ofte truffet afgørelse om, hvorvidt et annullationssøgsmål (artikel 173, stk. 2) vedrørende en forordning, hvis almengyldige karakter bestrides, kan antages til realitetsbehandling.

Det er berettiget at overføre denne retspraksis på den foreliggende sag, hvis man følger den opfattelse, at en fysisk eller juridisk person ikke ved en klage over forsømmelse kan kræve af en af Fællesskabets institutioner, at denne udsteder en retsakt, som på grund af sin almengyldige karakter ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål.

I dommen i sag nr. 106 og 107/63 (Sammlung 1965, s. 525-533) har Domstolen erklæret, at klagen kunne antages til realitetsbehandling, fordi de berørte personers antal og individualitet var fastlagt og ikke længere kunne ændres, men Domstolen har ikke fastslået, at en varig ordning kunne betragtes som vedrørende sagsøgerne umiddelbart og individuelt, hvis nye personer i fremtiden kunne forlange at nyde godt af ordningen ud over de oprindeligt begunstigede (dom i sag nr. 6/68, Sammlung 1968, s. 596).

I den foreliggende sag vil indførelsen af en ny ordning om støtte til forarbejdning af raps- og rybsfrø i øvrigt afgørende ændre det nuværende system. Denne ændring vil selv være af almengyldig og normativ karakter, idet Rådet må undersøge fællesmarkedets samlede situation og i så henseende lovgive på grundlag af almene og abstrakte omstændigheder. Denne ordning, der skal anvendes i henhold til et abstrakt kriterium, nemlig forarbejdning af raps- og rybsfrø og dyrkningsområdernes fjerne beliggenhed, vil komme til at gælde for objektivt fastlagte situationer, og de begunstigede, for tiden syv i Nordrhein-Westfalen, vil kunne se deres kreds udvides i fremtiden.

Sagsøger ønsker altså, at Domstolen pålægger Rådet at begå magtmisbrug og procedurefejl ved i form af en forordning at udstede en « falsk forordning », som i virkeligheden vil være en individuel afgørelse.

Endelig bemærker Rådet, at sagsøger skaber tvivl om genstanden for sin anmodning, når han anfører, at man også kan betragte klagen som et annullationssøgsmål. Da denne nye betegnelse af klagen imidlertid ikke forekommer i påstanden, vil klagen ikke kunne antages til realitetsbehandling. Den drejer sig i øvrigt om Rådets svar, som ikke er en retsakt men kun har til formål at bekræfte gyldigheden af forordningerne om den ekstra støtte. I øvrigt anmoder sagsøgte ikke om afskaffelse af denne støtte men blot om dens udvidelse, hvilket beviser, at hans annullationsbegæring indeholder en modsigelse.

2. Kommissionen, der er sagsøgt (og sagsøger for så vidt angår indsigelsen), bemærker først, at sagsøger ved indgivelse af nærværende klage vil tvinge den til i henhold til EØF-traktatens artikel 43 at forelægge Rådet et forslag til forordning, hvis indhold påtvinges den uden mulighed for ændring, hvilket rejser spørgsmålet om Kommissionens enekompetence i henhold til artikel 43 og følgelig om dens institutionelle rolle inden for traktaternes ramme.

Sagsøger forsøger således at gøre en personlig beføjelse gældende i strid med traktaten. Men fremfor alt opfylder klagen over forsømmelse ikke de betingelser for at blive antaget til realitetsbehandling, som er omhandlet i traktatens artikel 175, stk. 3.

For så vidt angår anmodningen af 21. januar 1973 om forelæggelse for Rådet af det forslag til forordning, som forlanges efter nærværende klage, har Kommissionen svaret, at den vil foretage en dybtgående undersøgelse.

I mellemtiden har Kommissionen fremsat et forslag for Rådet, der går ud på at opretholde den omtvistede italienske støtte før høståret 1973/74. Kommissionen har således faktisk handlet, selv om det ikke er på den måde, sagsøger ønsker.

Hvad angår bestemmelserne i traktatens artikel 175, stk. 3 er klagen ikke relevant. Sagsøger nævner ikke noget eksempel på, at Kommissionen har undladt at rette en nærmere angiven retsakt til ham; desuden har han ikke påvist, hvilken i fællesskabsretten begrundet forpligtelse Kommisisonen skulle have krænket ved ikke at efterkomme hans opfordring. Ikke blot indeholder traktaten og den deraf afledte ret ingen bestemmelse med det indhold, som sagsøger påberåber sig, men en sådan bestemmelse ville endog være absolut stridende mod artikel 43. Hvis Kommissionen altså ikke har nogen forpligtelse af denne art, vil man ved anvendelse af bestemmelserne i artikel 175 hverken kunne anfægte dens afslag eller dens passive holdning.

Men især vil Kommissionens fremsættelse af et forslag til forordning for Rådet, både fra et formelt synspunkt og i betragtning af dets juridiske karakter, indebære en intern procedure efter artikel 43 og ikke en retsakt, som kan angribes i henhold til artikel 175, stk. 3, og som kan berøre sagsøgers retsstilling umiddelbart og individuelt.

Et forslag til forordning udgør pr. definition ikke en retsakt, som kan rettes til sagsøger i dennes egenskab af retssubjekt. Da fællesskabsretten ikke på nogen måde ændres ved et sådant forslag, kan sagsøger ikke berøres »umiddelbart« i sin retsstilling, hverken på grund af et sådant forslag eller på grund af, at forslaget bliver fremsat. Fremsættelsen af forslag til den krævede forordning kan ej heller berøre sagsøger individuelt, da denne forordning ville være rettet til en alment og abstrakt defineret personkreds, og fordi det uden tvivl ville have normativ karakter. Det drejer sig overhovedet ikke om en bestemmelse, som omfattes af traktatens artikel 189.

Inden for rammerne af den begærede nye ordning kan antallet af adressater ikke fastlægges abstrakt, da antallet af eksisterende oliemøller i området kan variere.

I øvrigt ville udvidelsen af den begrænsede støtte forudsætte en ændring af den gældende ordning og kræve en undersøgelse af den situation, som *alle* oliemøl-

ler inden for Fællesskabet befinder sig i. Hvis Rådets forordning imidlertid ikke kan opnås via traktatens artikel 175, fordi den ikke berører sagsøger »individuelt«, vil det samme være tilfældet med Kommissionens forslag, som går forud for forordningen.

3. Sagsøger (sagsøgte for så vidt angår indsigelsen) fremsætter sine bemærkninger vedrørende Rådets og Kommissionens begæring om, at klagen ikke antages til realitetsbehandling.

a) Rådets begæring

Sagsøger hævder, at Rådet, når det påstår, at »de omhandlede forordninger er i overensstemmelse med EØF-traktaten«, ikke har taget stilling, eftersom det ikke har besvaret den af sagsøgeren fremsatte anmodning; sagsøgeren har nemlig ikke bestridt gyldigheden af de forordninger, som angår indførelsen af en ekstra støtte, men krævet, at ordningen for de italienske oliemøller anvendes på ham. Rådet har i bedste fald stiltiende afvist anmodningen. Denne stiltiende afvisning udgør ikke en stillingtagen i artikel 175's forstand, men er i henhold til generaladvokatens forslag til afgørelse i sag nr. 6/70 (Borromeo mod Kommissionen, Sammlung 1970, s. 815) det typetilfælde, for hvilket adgangen til at klage over forsømmelse er blevet indført.

Til den anden indsigelse mod, at klagen antages til realitetsbehandling, hvorefter den omtvistede forordning ikke kan rettes til sagsøger, bemærker denne, at den ovennævnte Mackprang-dom ikke udtaler sig om spørgsmålet, hvorvidt artikel 175, stk. 3 pålægger beslutningens adressat strengere betingelser end artikel 173 for annullationssøgsmål. Afgørelsen kan afhænge af det formelle spørgsmål, om sagsøgeren er adressat for den begærede beslutning. I modsat fald vil en borger i Fællesskabet således, ved at indgive klage over forsømmelse, kunne anfægte den manglende udstedelse af en forordning, når denne forordning berører ham umiddelbart og individuelt i artikel 173, stk. 2's forstand.

Skrivelsen af 29. januar 1973 til Rådet bør betragtes ud fra den i stævningen anlagte synsvinkel, hvor opfordringen til at udstede en forordning, der ophæver forskelsbehandlingen, er blevet mere konkretiseret. Den begærede beslutning har således ikke den samme almengyldige karakter som den beslutning, der i henhold til Mackprang-dommen ikke kunne opnås ved klage over forsømmelse.

De sagsøgte kan betvivle sagsøgers opfattelse, hvorefter der kun findes én formålstjenlig forholdsregel til ophævelse af den forskelsbehandling, der følger af ekstrastøtten til de italienske oliemøller, nemlig udstedelsen af en forordning, der ophæver forskelsbehandlingen. Men de sagsøgte rejser da et spørgsmål, der berører realiteten i sagen og ikke drejer sig om, hvorvidt denne kan antages til realitetsbehandling, og som ikke kan belyses inden for rammen af en afgørelse truffet i henhold til procesreglementets artikel 91; man kan ikke ved undersøgelsen af, om klagen kan antages til realitetsbehandling, rejse den indsigelse, at det ikke drejer sig om en forholdsregel *ut singuli,* men om en politisk afgørelse.

Det egentlige spørgsmål, som melder sig, når man skal undersøge, om klagen kan antages til realitetsbehandling, er, om den ansøgte støtteordning berører sagsøger umiddelbart og individuelt. Hvis Rådets anbringende er korrekt, vil det betyde, at traktatens artikel 173, stk. 2 er overflødig. Faktisk går denne artikel netop ud fra den opfattelse, at retsakter, der har form af forordning, også kan berøre en fysisk eller juridisk person umiddelbart og individuelt. Dette betyder, at man for at afgøre, hvorvidt den krævede betingelse for at indgive klage er opfyldt, må foretage en undersøgelse af indholdet af den ordning, hvis indførelse angribes, eller som der stilles krav om. Sagsøger ønsker kun, at der skal tilstås ham ekstra støtte efter de samme principper som de, hvorefter der ydes støtte til oliemøller i Italien. Sagsøger kunne anmode om en umiddelbar og individuel afgørelse til sin

egen fordel, men gør ikke dette, fordi der udover sagsøger selv er andre oliemøller, som også kan skilles ud, og som befinder sig i samme situation som sagsøger; sagsøger vil ikke for sit vedkommende ansøge om en ikke diskriminerende ordning alene til egen fordel.

Når Rådet imødegår det anbringende, som støttes på dommen i de forenede sager nr. 106 og 107/63, ud fra den betragtning, at den foreliggende sag drejer sig om en ordning, der omfatter personer, hvis identitet kan skifte i fremtiden, skyldes dette, at Rådet ikke har forstået søgsmålet, som kun går ud på at få konstateret en passiv holdning i strid med traktaten og ikke vedrører nogen omstændighed, som er efterfølgende i forhold til den verserende sag. Det er på basis af aktuelt foreliggende kriterier, at det skal afgøres, hvem der er omfattet af den ordning, der begæres indført. At der eventuelt i fremtiden oprettes andre oliemøller i Nordrhein-Westphalen, vedrører i ingen henseende den begærede beslutning.

Det er med fuld føje, at Rådet fremhæver, at Domstolen aldrig har udtalt sig om, hvorvidt en klage over forsømmelse, der vedrører en retsakt, der, selv om den er udstedt som en forordning, alligevel berører sagsøger umiddelbart og individuelt, kan antages til behandling. Og det er på denne måde, at Domstolen analogt bør anvende sin retspraksis om, hvorvidt søgsmål om annullation af forordninger skal antages til realitetsbehandling. Sagsøger anmoder desuagtet Domstolen om, i lyset af de særlige aspekter som en klage over forsømmelse frembyder, på ny at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt klagen kan antages til realitetsbehandling, idet retspraksis om annullation kun kan anvendes analogt.

Inden for rammerne af et annullationssøgsmål er behovet hos en borger i Fællesskabet for at få garanteret sin retsbeskyttelse mindre presserende, fordi forordningen tjener som udgangspunkt for vedtagelsen af forvaltningsakter, som borgeren kan anfægte enten ved de nationale retsinstanser eller ved De europæiske Fællesskabers Domstol. I tilfælde af forsømmelse fra en af fællesskabsinstitutionernes side er situationen en helt anden, idet der ikke vedtages nogen forvaltningsakt. Hvis sagsøger i det foreliggende tilfælde bliver forfordelt, skyldes det ikke, at der udstedes en retsakt, der pålægger ham byrder, men at en konkurrent, der befinder sig i en situation, som er identisk med hans egen, bliver begunstiget på en måde, der indebærer en forskelsbehandling.

b) Kommissionens begæring

Kommissionens skrivelse af 8. marts 1973 udgør ikke en stillingtagen af de samme grunde, som er nævnt ovenfor vedrørende Rådet (dom i sag nr. 6/70, Borromeo, Sammlung 1970, s. 815).

På den anden side er et forslag fra Rådet ikke kun et »internt fænomen«. Da Rådet udsteder sine forordninger i henhold til traktatens artikel 43, stk. 2, 3. afsnit »på forslag af Kommissionen«, indebærer en traktatkrænkelse fra Rådets side samtidig, at Kommissionen krænker traktaten.

Følgelig er sagsøger af den anskuelse, at spørgsmålet om hans juridiske adkomst til at kræve den begærede ordning indført vedrører problemet, om søgsmålet har fornødent grundlag, og ikke om det kan antages til realitetsbehandling. Flere af de indsigelser, som de sagsøgte har rejst i deres indlæg — deriblandt at sagsøger ikke skulle have ret til at kræve den pågældende forordning udstedt — vedrører i øvrigt spørgsmålet, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, og ikke om det har fornødent grundlag.

På den anden side henleder sagsøger opmærksomheden på, at der, for så vidt angår det krav om skadeserstatning, som sagsøger har fremsat den 23. juli 1973, ikke ved en foreløbig afgørelse om, hvorvidt søgsmålet om forsømmelse kan antages til realitetsbehandling, spares Domstolen ulejlighed med at skulle undersøge de faktiske omstændigheder eller de realitetsspørgsmål, der vedrører kravet om godtgørelse.

I tilslutning til den således gengivne retsmøderapport fandt den mundtlige forhandling sted den 21. november 1973.

Sagsøger har været repræsenteret af doktor Jürgen Gündisch, advokat i Hamburg, Rådet for De europæiske Fællesskaber af sin juridiske rådgiver, Daniel Vignes, som befuldmægtiget, bistået af Hans-Jürgen Rabe, advokat i Hamburg, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber af sin juridiske rådgiver, Peter Kalbe, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 5. december 1973.

Præmisser

1 Sagsøgte har ved søgsmål, indgivet den 16. maj 1973, i henhold til EØF-traktatens artikel 175 klaget over, at Rådet har undladt at udstede en forordning vedrørende ekstra støtte til raps- og rybsfrø, som forarbejdes i oliemøller langt fra dyrkningsområderne;

desuden klager sagsøger over, at Kommissionen har undladt at fremsætte et forslag herom for Rådet;

da Rådet og Kommissionen har begæret anvendelse af procesreglementets artikel 91, har Domstolen besluttet præliminært at træffe afgørelse om, hvorvidt klagen kan antages til behandling i realiteten;

2 udover den støtte, som ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for fedtstoffer, er der med virkning fra høståret 1967/68 blevet indført en ekstra støtte for at afhjælpe visse vanskeligheder, der er opstået for de italienske oliemøller, og denne støtte er ved forordning nr. 1336/72 af 27. juni 1972 (ABl. nr. L 147 af 29. juni 1972, s. 7) blevet fornyet for høståret 1972/73;

sagsøger, der gør gældende, at denne ekstrastøtte indebærer en forskelsbehandling, som er forbudt ved EØF-traktatens artikel 7, har ved skrivelse af 29. januar 1973 opfordret Rådet til »i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 2 at udstede en forordning vedrørende ekstra støtte til raps- og rybsfrø, som forarbejdes i oliemøller langt fra dyrkningsområderne«;

sagsøger har tilføjet, at »denne forordning ikke længere burde lægge vægt på, om en oliemølle ligger inden for en bestemt medlemsstats område«, men »derimod bevilge denne ekstra støtte i rater, der stiger progressivt i forhold til afstanden mellem oliemøllen og dyrkningsområderne«;

sagsøger har ved skrivelse af samme dato oplyst Kommissionen om indholdet af skrivelsen til Rådet og bedt den om »at gøre brug af sin forslagsbeføjelse og forelægge Rådet et egnet forslag«;

3 Rådet har ved skrivelse af 23. marts 1973 svaret sagsøger, at det er af den opfattelse, at forordningerne om indførelse af ekstra støtte til raps- og rybsfrø, der forarbejdes i Italien, er i overensstemmelse med EØF-traktaten;

Kommissionen har ved skrivelse af 8. marts 1973 svaret sagsøger, at den af ham fremsatte begæring er genstand for en omhyggelig undersøgelse i Kommissionens administration;

4 sagsøger har i sin klage udtrykkeligt nævnt, at »Rådet i strid med traktaten har undladt at udstede en forordning vedrørende ekstra støtte til raps- og rybsfrø, som forarbejdes i oliemøller langt fra dyrkningsområderne, hvilken forordning blandt andet i tilfælde af, at en oliemølle er beliggende i Vesttyskland og i Nordrhein-Westphalen, skulle hjemle udbetaling af en ekstra støtte på 0,6 RE pr. 100 kg raps- og rybsfrø«;

5 efter ordlyden i artikel 175, stk. 3 kan enhver fysisk og juridisk person på de i artiklens stk. 1 og 2 fastsatte betingelser indbringe klage for Domstolen over, at Rådet og Kommissionen i strid med traktaten har »undladt at udstede en retsakt til ham, henstillinger og udtalelser dog undtaget«;

det af sagsøgeren anlagte søgsmål går ud på at opnå en bestemmelse af almengyldig og normativ karakter med den samme juridiske rækkevidde som forordning nr. 1336/72, og ikke en retsakt, som berører sagsøger umiddelbart og individuelt;

en sådan forordning kan hverken på grund af sin form eller sin art betegnes som en retsakt, for hvilken sagsøger kan være adressat i artikel 175, stk. 3's forstand;

det forholder sig på samme måde med klagen, for så vidt den er rettet mod Kommissionen, idet det forslag, som denne afkræves, er et nødvendigt led i en forordnings tilblivelse og således ikke vil kunne indgå i gruppen af retsakter, som efter artikel 175, stk. 3 kan rettes til sagsøgeren;

6 klagen må således afvises fra realitetsbehandling.

Vedrørende sagsomkostningerne

7 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 skal enhver part, der taber, dømmes til at afholde sagens omkostninger;

det er statueret, at klagen ikke kan antages til realitetsbehandling;

sagsøger bør derfor dømmes til at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt de af parterne afgivne mundtlige indlæg vedrørende indsigelsen;
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse vedrørende indsigelsen,
under henvisning til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikel 175,
under henvisning til protokollen vedrørende statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol, særlig dennes artikler 69 og 91,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

1. Klagen afvises fra realitetsbehandling.

2. Sagsøger dømmes til at afholde sagens omkostninger.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. januar 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident