2. Domstolen er ikke ifølge EØF-Traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, kompetent til at påkende erstatningssøgsmål, hvorved der søges erstatning for tab, som hævdes at være forårsaget af tilpasninger af institutionernes retsakter, der er foretaget ved tiltrædelsesakten Kongeriget Spanien-Portugal. For denne akt er, jfr. Traktatens artikel 237, en aftale indgået mellem medlemsstaterne og de stater, som ønsker at tiltræde EF.

RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager 31 og 35/86 *

I — Sagsfremstilling

1. Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4) fastsætter reglerne for sukker fremstillet af sukkerroer og sukkerrør, for visse andre sukkertyper samt for isoglucose. Da situationen i Fællesskabet med hensyn til sødemidler er præget af strukturoverskud, indfører den nævnte forordning et produktionskvotesystem, som hvad angår roe- og rørsukker er suppleret af en prisstøttemekanisme.

2. Akten vedrørende Vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne [herefter benævnt »tiltrædelsesakten« (EFT L 302 af 15.11.1985] indeholder et afsnit benævnt tredje del — »Tilpasning af institutionernes retsakter«. Artikel 26 i det pågældende afsnit bestemmer følgende: »I de retsakter, der opregnes i listen i bilag I til denne akt, foretages de i nævnte bilag fastsatte tilpasninger«.

Bilag I indeholder under afsnit »XIV. Landbruget, c) Sukker« de ændringer i forordning nr. 1785/81, der vedrører anvendelsen i Spanien af kvotesystemet for sukker og isoglucose.

3. Sagsøgerne er to af de tre spanske isoglucoseproducenter. De bestrider gyldigheden af artikel 24, stk. 3, litra a), og stk. 5, litra a), sammenholdt med samme artikels stk. 2, nr. I, kolonne b), og nr. II, kolonne b), om tildeling til virksomheder etableret i Spanien af produktionskvoter for isoglucose.

4. Sagsøgerne anser sig for søgsmålskompetente med den begrundelse, at ændringerne af forordning nr. 1785/81 har samme juridiske karakter som den afledte ret, de ændrer, og at de ændrede bestemmelser berører dem umiddelbart og individuelt.

Hvad angår sagens realitet, har de påberåbt sig, at lighedsprincippet er tilsidesat, da de er blevet udsat for forskelsbehandling i for-

* Processprog: Fransk og engelsk.

hold til de spanske sukkerproducenter. Sagsøgeren CPC påberåber sig desuden en krænkelse af proportionalitetsprincippet og har desuden som subsidiær annullationsgrund gjort gældende, at fordelingen af kvoterne mellem de tre spanske isoglucoseproducenter er urigtig.

Med hensyn til det i henhold til EØF-Traktatens artikel 215, stk. 2, fremsatte erstatningskrav har sagsøgerne anført, at de nødvendige betingelser for dets fremme konkret er opfyldt.

II — Skriftvekslingen og parternes påstande

1. De sager, der er anlagt af de sagsøgende selskaber LAISA og CPC España, (herefter benævnt »CPC«) er den 6., henholdsvis den 10. februar, 1986 blevet registreret på Domstolens Justitskontor.

LAISA har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Rådets forordning nr. 1785/81, som ændret ved akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse af EØF (EFT L 302, af 15.11.1985) i forhold til selskabet LAISA udgør en individuel beslutning, idet denne forordning fastsætter selskabets produktionskvote for isoglucose;

— det statueres, at fastsættelsen af denne kvote indebærer en forskelsbehandling til skade for LAISA, og de anfægtede bestemmelser annulleres som følge heraf, for så vidt de fastsætter denne kvote;

— den kvote, der skal finde anvendelse på LAISA, fastsættes af Domstolen på grundlag af de regler, der gælder for Fællesskabets andre producenter af isoglucose, eller Rådet tilpligtes at fastsætte denne kvote på grundlag heraf;

— subsidiært: Det statueres, at Fællesskabet er erstatningsansvarligt uden for kontrakt, samt at et søgsmål i henhold til bestemmelserne i Traktatens artikel 215 herefter kan fremmes både i formaliteten og realiteten;

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

CPC España har nedlagt følgende påstande:

— artikel 24, stk. 3, litra a), og stk. 5, litra a), jfr. stk. 2, nr. I, kolonne b), og nr. II, kolonne b), i Rådets forordning nr. 1785/81, som ændret ved bilag I til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene for Kongeriget Spanien og Republikken Portugal og Tilpasningerne af Traktaterne (EFT L 302 af 15.11.1985, s. 232 og 233), annulleres i det omfang, hvori sagsøgerens maksimumskvote for fremstilling af isoglucose herved fastsættes på grundlag af produktionens størrelse i kalenderåret 1983;

— Rådet tilpligtes at fastsætte sagsøgerens kvote på grundlag af ikke-diskriminerende og rimelige kriterier, der fastsættes af Domstolen;

— subsidiært tilpligtes Rådet for De Europæiske Fællesskaber at erstatte det tab, som sagsøgeren har lidt som følge af vedtagelsen af artikel 24, stk. 3, litra a), og stk. 5, litra a), jfr. stk. 2, nr. I, ko-

lonne b), og nr. II, kolonne b), i forordning nr. 1785/81, som ændret ved bilag I til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene for Kongeriget Spanien og Republikken Portugal og tilpasningerne af Traktaterne (førnævnt);

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. Ved særskilt dokument, indgivet den 18. april 1986, fremsatte Rådet i medfør af procesreglementets artikel 91 begæring om, at Domstolen tager stilling til formalitetsspørgsmålet uden at indlede behandlingen af realiteten, ligesom der nedlagdes påstand om afvisning af sagerne og om, at sagsøgerne pålægges sagens omkostninger.

3. Ved skrivelse, indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. april 1986, begærede Rådet sagerne 31/86 og 35/86 forenet. Ved kendelse af 18. juni 1986 bestemte Domstolen, at de to sager skulle forenes.

4. Ved kendelser af 15. oktober og 18. juni 1986 traf Domstolen bestemmelse om intervention. Herefter intervenerer selskabet Campo Ebro Industrial SA (herefter benævnt »Campo Ebro«) til støtte for sagsøgerne, mens Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España (herefter benævnt »AGFA«) og Kommissionen intervenerer til støtte for Rådet.

5. Sagsøgeren i hovedsagen LAISA, mod hvis søgsmål der er fremsat formalitetsindsigelse, præciserede i sit indlæg af 27. maj 1986 sin påstand derhen, at sagen ikke er anlagt til prøvelse af tiltrædelsestraktaten, men udelukkende til prøvelse af artikel 24 i Rådets forordning nr. 1785/81, for så vidt som artikel 24 fastsætter sagsøgerens produktionskvote for isoglucose og berører sagsøgeren individuelt; i øvrigt fastholdt sagsøgeren de i stævningen nedlagte påstande.

Sagsøgeren i hovedsagen CPC España, mod hvis søgsmål der er fremsat formalitetsindsigelse, nedlagde ved indlæg af 23. maj 1986 påstand om, at Domstolen, såfremt den ikke udsætter sin afgørelse vedrørende Rådets formalitetsindsigelse:

— ikke tager Rådets formalitetsindsigelse til følge og fremmer såvel annullationssøgsmålet som erstatningssøgsmålet til påkendelse i realiteten;

— subsidiært fremmer annullationssøgsmålet til påkendelse;

— ligeledes subsidiært fremmer erstatningssøgsmålet;

— under alle omstændigheder pålægger Rådets sagens omkostninger.

6. Kommissionen har som intervenient i indlæg af 5. august 1986 nedlagt påstand om, at Domstolen:

— afviser sagen fra påkendelse uden at tage stilling til realiteten;

— pålægger sagsøgerne omkostningerne ved Kommissionens intervention.

7. Ved indlæg af 12. januar 1987 har AGFA som intervenient nedlagt påstand om, at Domstolen afviser sagerne fra påkendelse i realiteten.

8. Ved indlæg, indgivet den 12. januar 1987 har intervenienten Campo Ebro nedlagt påstand om, at Domstolen fremmer søgsmålene til påkendelse.

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

III — De søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige argumenter, parterne har fremsat under skriftvekslingen vedrørende formalitetsspørgsmålet

A — *Spørgsmålet om fremme af annullationssøgsmålet*

1. *Vedrørende spørgsmålet, om der foreligger en akt, der kan annulleres i medfør af EØF-Traktatens artikel 173*

Rådets indlæg

Rådet har i første række gjort gældende, at bestemmelserne i en tiltrædelsestraktat, som ændrer retsakter i afledt ret, bevarer deres status som primærret, og at den omtvistede retsakt derfor ikke kan prøves under en sag i medfør af EØF-Traktatens artikel 173.

I så henseende har Rådet i det væsentlige fremsat to argumenter.

1) Med henvisning til Traktatens artikler 4, 43, 189 og 190 har Rådet først bemærket, at de basismængder, der gælder for produktionen af isoglucose i Spanien, ikke blev fastsat af Rådet i dets egenskab af kompetent institution på landbrugsområdet med vedtagelse af en forordning, som ændrede Rådets forordning nr. 1785/81, og herunder blandt andet artikel 24.

Rådet har således gjort gældende, at de pågældende basismængder blev fastsat ved bestemmelserne i tiltrædelsestraktaten, som blev indgået i medfør af EØF-Traktatens artikel 237. Artikel 237 bestemmer, at vilkårene for optagelsen af en stat, som anmoder om at tiltræde EF, fastlægges ved en aftale mellem medlemsstaterne og ansøgerstaten, og at denne aftale forelægges samtlige kontraherende stater til ratifikation i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Da tiltrædelsestraktatens artikel 1, stk. 2, udtaler, at vilkårene for tiltrædelsen er indeholdt i den akt, der er knyttet til nævnte traktat, og da artikel 26 i akten bestemmer, at de retsakter i afledt ret, som opregnes i aktens bilag I, tilpasses som fastsat i bilaget, når Rådet til det resultat, at tilpasningerne er en integrerende del af hele det kompleks, som indeholder vilkårene for optagelse af nye medlemsstater, hvori indgår de tilpasninger af grundforordningen for sukker, der er genstand for denne sag.

Den pågældende ændring af grundforordningen for sukker er altså slet ikke sket via en retsakt vedtaget ex officio af Rådet. De bestemmelser, som ønskes prøvet under annullationssøgsmålet, er derimod en integrerende del af en traktat med samme juridiske rang som de oprindelige Traktater. De anfægtede bestemmelser er altså ikke en »rådsretsakt« efter betydningen i EØF-Traktatens artikel 173 og vil derfor ikke kunne undergives den ved artikel 173 indførte legalitetskontrol.

Selv om Domstolen i sin praksis altid har lagt større vægt på indholdet af retsakterne end på deres benævnelse (jfr. dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, sag 22/70, præmisserne 38 til 42, Sml. 1971, s. 41), henviser Rådet til, at retspraksis angår forskrifter vedtaget af institutionerne.

2) Rådet har derefter bemærket, at tiltrædelsesaktens artikel 8 ikke kan påberåbes for at begrunde anvendelsen af EØF-Traktatens artikel 173 i denne sag. Ifølge Rådet har ar-

tikel 8, som bør ses i konteksten (tiltrædelsesaktens artikler 6, 7 og 8 betragtet under ét), karakter af en ren procedurebestemmelse. Det er således Rådets opfattelse, at artiklerne 7 og 8 indeholder to udtrykkelige fravigelser fra artikel 6 med dennes principielle proceduremæssige udgangspunkt, som er, at fremtidige ændringer af tiltrædelsesakten kræver, at man anvender fremgangsmåden for ændring af de oprindelige Traktater. Ifølge Rådet er de to artikler komplementære, og de må derfor antages at have samme proceduremæssige målsætning, selv om det sker med to forskellige udgangspunkter. Artikel 7 fastholder således institutionernes kompetence til fremtidigt, efter den sædvanlige ændringsprocedure, at ændre de akter i afledt ret, som er omfattet af tiltrædelsesaktens overgangsbestemmelser. Artikel 8 fastholder samme kompetence i den situation, at reglerne i tiltrædelsesakten har ændret akterne i afledt ret.

Antagelsen af, at der også foreligger afledt ret i den situation, at tiltrædelsesaktens regler på anden vis end blot som en overgangsforanstaltning har ændret de af institutionerne vedtagne retsakter, hvilken antagelse fremgår af artikel 8, vil derfor kun gælde den fremtidige procedure for ændring af disse retsakter.

Denne konklusion bestyrkes af den omstændighed, at når en tiltrædelsestraktat ændrer en akt i afledt ret, har såvel hjemmelen som procedurereglerne en fundamentalt anden karakter, end hvad der må antages i en situation, hvor den pågældende akt i afledt ret ændres på sædvanlig vis.

I det første tilfælde er hjemmelen en, som principielt har samme juridiske rang som de oprindelige Traktater. Procedurereglerne kræver i dette tilfælde enstemmig aftale mellem medlemsstaterne og de tiltrædende stater, og aftalen skal forelægges samtlige kontraherende stater til ratifikation i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Denne ratifikationsprocedure indebærer som hovedregel, at de kontraherende staters parlamenter skal godkende aftalen.

I den anden situation, nemlig den, hvor ændringer foretages efter den for afledt ret sædvanlige fremgangsmåde, er hjemmelen en anden akt i afledt ret, vedtaget af en af EF's kompetente institutioner. Denne sædvanlige procedure kræver konkret, for at grundforordningen for sukker kan ændres, en forordning vedtaget af Rådet på grundlag af EØF-Traktatens artikel 43, som hjemler Rådet kompetence på området for den fælles landbrugspolitik. I fremgangsmåden efter artikel 43 indgår der et forslag fra Kommissionen, en udtalelse fra Europa-Parlamentet og en afgørelse fra Rådet truffet med kvalificeret flertal. Desuden skal en forordning, der udstedes af Rådet for at ændre grundforordningen for sukker, begrundes, ligesom den skal henvise til forslag og udtalelser, jfr. herved EØF-Traktatens artikel 190.

På den baggrund er det Rådets opfattelse, at tiltrædelsesaktens artikel 8 ikke, som sagsøgerne hævder, kan være grundlag for, at de bestemmelser i akten, som ændrer de af institutionerne vedtagne retsakter, fuldstændigt og med øjeblikkelig virkning kan ligestilles med disse sidste.

I øvrigt er de omtvistede basismængder en integrerende del af det kompleks, der udgøres af vilkårene for optagelse af de nye medlemsstater, som er frugten af lange og komplicerende forhandlinger mellem medlemsstaterne og ansøgerstaterne, der indeholder gensidige indrømmelser. Forsøg på ad rettens vej at anfægte en del af de pågældende vilkår risikerer at bringe den samlede ligevægt af det resultat, som blev opnået under tiltrædelsesforhandlingerne, i fare.

Kommissionens indlæg

Kommissionen har ganske tilsluttet sig Rådets påstande vedrørende formaliteten, jfr. det af Rådet den 18. april 1986 indgivne særskilte dokument. Ifølge Kommissionen bør intet føjes hertil på dette trin af sagen.

Intervenienten AGFA's indlæg

Intervenienten AFGA har gjort gældende, at sagen bør afvises fra påkendelse, da den anfægtede retsakt ikke er blandt dem, som omhandles i EØF-Traktatens artikel 189, og som i medfør af nævnte Traktats artikel 173 kan undergives Domstolens legalitetskontrol. Der foreligger derimod en aftale indgået mellem suveræne stater i overensstemmelse med den i EØF-Traktatens artikel 237 fastsatte fremgangsmåde, som følgelig ikke er undergivet den pågældende kontrol.

Ifølge AGFA indebærer bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 237, at tiltrædelsesvilkårene, ved optagelse af nye stater, fastsættes af medlemsstaterne under udøvelse af deres egen nationale suverænitet, og at derfor kun disse, sammen med adressaterne for sådanne aftaler (Spanien og Portugal), vil være kompetente til at anlægge sag ved Domstolen under påberåbelse af artikel 173, stk. 1, såfremt de finder, at der er begået magtfordrejning ved gennemførelsen af de vedtagne aftaler.

Vedrørende tiltrædelsesaktens artikel 8 har AGFA gjort gældende, at artiklen kun indfører lige regelrangfølge mellem de tidligere gældende bestemmelser og de godkendte ændringer.

Tiltrædelsesaktens artikel 1 bestemmer klart, at bilagenes indhold er tiltrædelsesvilkår. Man kan derfor ikke tillægge dem karakter af generelle retsakter vedtaget af EF-institutionerne, hvilket i øvrigt bekræftes af den omstændighed, at de ikke tager udgangspunkt i EØF-Traktatens artikel 190.

Sagsøgernes indlæg

1) Sagsøgeren CPC har gjort gældende, at de ovennævnte tilpasninger af den afledte ret kun i faktisk henseende kan opfattes som ligestillet med de »tilpasninger af denne Traktat«, som nævnes i EØF-Traktatens artikel 237, stk. 2. I stedet for at overdrage tilpasningerne til EF-institutionerne i deres udvidede form — hvorved de uden tvivl ville bevare deres rang af afledt ret — lod man dem indgå i de procedurer, som førte til tiltrædelsestraktaten.

Med henvisning til tiltrædelsesaktens artikler 26 og 27 er det CPC's opfattelse, at den metode, som blev valgt for at tilpasse den afledte ret, fremkom ud fra helt pragmatiske overvejelser.

I overensstemmelse med artikel 27 kræver bestemmelserne i bilag II, at der af EF-institutionerne træffes gennemførelsesforanstaltninger, som med sikkerhed har rang af afledt ret og er retsakter i betydningen i artikel 173.

Den i artikel 26 valgte metode består i at fremlægge teksten til den pågældende ændring. Det fremgår af bestemmelsen, at de tilpasninger, som skal foretages i bilag I, ikke kræver nogen gennemførelsesakt fra EF-institutionernes side, og de er tænkt at skulle have direkte virkning i samtlige medlemsstater, herunder de nye.

Den rang, som en retsregel indtager i den EF-retlige rangfølge, bestemmes ganske vist sædvanligvis af proceduren for dens tilblivelse, men den kompetente retsfastsættende myndighed har ubestrideligt kompetence til at tillægge en given regel en lavere rang end den, der bestemmes af, hvorledes den er tilblevet; tiltrædelsesaktens forfattere har således udtrykkeligt angivet i aktens artikel 8, at tilpasningerne i afledt ret får samme rang og karakter som de retsakter, som de ændrer.

2) Ifølge sagsøgerne CPC og LAISA har tiltrædelsesaktens artikler 7 og 8 ikke kun et proceduremæssigt formål, men også et materielretligt indhold, og de finder, at de pågældende tilpasninger ud fra alle synspunkter opnår karakter af afledt ret, uanset hvordan de er blevet vedtaget.

Artikel 8's ordlyd bekræfter klart, at den både er af formel og materiel karakter. Udtrykket »samme juridiske status« betyder, at de tilpasninger, som skal fortages af rådsforordninger, får karakter af retsakter fra Rådet med rang af afledt ret, og udtrykket »undergivet samme regler« betyder, at tilpasningerne er undergivet ikke blot de for fremtidige tilpasninger gældende regler, men også dem, som regulerer kontrollen af retsakterne, herunder reglerne i artikel 173. Desuden viser brugen af udtrykket »især« i artikel 7, at tilpasningsproceduren kun er en eksemplifikation, idet hovedreglen er, at EF-institutionernes retsakter »bevarer deres juridiske status«.

Sagsøgerne har tillige fremhævet, at Rådets opfattelse ville tvinge til den antagelse, at en forordning samtidig kan indeholde regler, som både er afledt ret og primærret.

For det første har sagsøgeren LAISA henvist til, at de pågældende primærretlige bestemmelser kan ændres af Rådet i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 8, hvilket bevirker, at de på ny får karakter af afledt ret.

For det andet finder sagsøgeren CPC det uholdbart at hævde, at tiltrædelsesaktens forfattere havde til hensigt at opretholde Rådets normale kontrol med den afledte ret og samtidig afskære Domstolen fra at varetage sin opgave med at kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter og at beskytte rettighederne for alle heraf berørte retssubjekter.

3) Med henvisning til, at EF's judicielle legalitetskontrol er altomfattende, har sagsøgeren CPC gjort gældende, at Rådets opfattelse strider mod Traktatens ordlyd og hensigt, således som dette fremgår af artikel 164.

Således vil Rådets opfattelse indebære, at den af sagsøgeren nu anlagte sag, men også de forelæggelser, der kommer fra de nationale domstole på grundlag af artikel 177, må afvises fra påkendelse. Følgen bliver den samme, hvad angår sager for nationale domstole, hvorunder der søges en prøvelse af, om de i den afledte ret foretagne ændringer er lovlige.

De pågældende retsakters juridiske status kan ikke anføres som begrundelse for, at de falder uden for Domstolens kontrol, hvilket ganske ville fjerne den tilsigtede virkning med artikel 164 og underminere såvel effektiviteten i EF's retsbeskyttelsessystem som værdien af Fællesskabets fundamentale principper og fællesskabsrettens ensartethed.

Herved har sagsøgeren CPC henvist til Domstolens praksis, således som den fremgår af dommene af 23. april 1986 (»Les Verts«, sag 294/83, Sml. s. 1339), 31. marts 1971 (Kommissionen mod Rådet, sag 22/70, Sml. 1971, s. 41, præmis 42) og 29. januar 1985 (Münchener Import-Weinkellerei mod Kommissionen, sag 147/83, Sml. s. 257, præmis 14), som dækker det foreliggende tilfælde, så meget mere som den nærmere vedtagelse af de foranstaltninger, der tages sigte på i tiltrædelsesaktens artikel 8, ikke kan anses for et afgørende forhold ved bedømmelsen af, hvilken status der skal tillægges en retsakt efter betydningen i EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2.

4) Sagsøgeren CPC finder tillige, at man ved at udelukke den anfægtede retsakt fra det ved Traktaten indførte retsbeskyttelsessystem ender i en urimelig situation i den forstand, at den sondring, der opstilles mellem retsakter opregnet i bilag I og retsakterne i bilag II til tiltrædelsesakten, er ganske vilkårlig, og at afgørelsen af, om de skulle opregnes i det ene eller det andet bilag blev dikteret af praktiske hensyn og hensigtsmæssighedsbetragtninger, hvorved der eksempelvis blev set på omfanget af bestemmelserne (bilag II) eller graden af deres færdiggørelse (bilag I).

Sagsøgeren CPC har tilføjet, at man med hensyn til »den globale ligevægt« i tiltrædelsesforhandlingerne, som Rådet har påberåbt sig, ikke blot bør se på de tilpasninger, som opregnes i tiltrædelsesaktens bilag I, men også på tilpasningerne i bilag II. Det kan således ikke være korrekt at hævde, at alene søgsmål rettet mod retsakterne i bilag I kan få negative følger. Retsakterne i bilag II kan prøves judicielt, og sager herom anses ikke for en trussel mod ligevægten. Desuden har den mellem bilagene opstillede sondring absolut intet at gøre med ligevægten i resultatet af tiltrædelsesforhandlingerne.

Sammenfattende bemærker sagsøgerne, at den anfægtede tilpasning af forordning nr. 1785/81 er en retsakt, der kan undergives legalitetskontrollen efter Traktatens artikel 173.

Intervenienten Campo Ebro's indlæg

Intervenienten støtter den opfattelse, at den anfægtede retsakt kan være genstand for et annullationssøgsmål.

1) For det første har Campo Ebro gjort gældende, at den anfægtede retsakt blot er en foranstaltning, som tilpasser den afledte ret, og ikke et optagelsesvilkår efter betydningen i EØF-Traktatens artikel 237.

Selve teksten i Traktatens artikel 237 nævner kun optagelsesvilkår og tilpasningerne af Traktaten og siger intet om de tilpasninger af den afledte ret, som nødvendiggøres af tiltrædelsen.

De nævnte tilpasninger i den afledte ret kan ikke være »optagelsesvilkår«, for så vidt som intet er til hinder for, at de kan ændres ensidigt straks efter tiltrædelsen og på grundlag af de procedurer, der er fastsat for ændring af den afledte ret. Det er faktisk udelukket at antage, at en stats optagelse kan ske »på vilkår« sådan forstået, at den sker via bestemmelser, der kan ændres senere mod dens vilje. Det er derfor fejlagtigt at antage, at den anfægtede retsakt er et væsentligt led i den globale ligevægt i resultatet af tiltrædelsesforhandlingerne, således at det skulle være umuligt at anfægte retsakten ad rettens vej.

2) Det er for det andet Campo Ebro's opfattelse, at Rådets argument om, at den an-

fægtede retsakt har samme juridiske rang som de oprindelige Traktater, modsiges af den strikte ordlyd af tiltrædelsesaktens artikel 8. Det fremgår af artiklens klare tekst, at aktens forfattere ikke har haft til hensigt at tillægge samtlige dens bestemmelser samme juridiske rang. Da det nu forholder sig således, at ingen folke- eller EF-retlig regel tvinger dem til at tilkende samtlige de bestemmelser, som de er blevet enige om, samme juridiske status som den, der tilkommer de oprindelige Traktater, har den omstridte bestemmelse, blandt dem, som ændrer en institutions retsakt på anden vis som en overgangsforanstaltning, samme juridiske rang som den retsakt, den ændrer.

Til Rådets tese om, at artikel 8 er en ren procedureregel, bemærker Campo Ebro, at hvis der ligger noget proceduremæssigt i, at en retsakt kan ændres efter den fremgangsmåde, hvorved den afledte ret normalt ændres, er der ingen grund til ikke også at se noget »proceduremæssigt« i, at denne retsakt kan prøves ved Domstolen.

Herudover har Campo Ebro fremhævet, at Rådets tese fører til at måtte antage, at en forordning på samme tid kan indeholde regler med karakter af både afledt ret og primærret. Disse primærretlige regler kan ændres af Rådet i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 8, hvorved de på ny får karakter af afledt ret.

3) For det tredje bemærker Campo Ebro, at da den anfægtede retsakt i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 8 har samme juridiske status som forordning nr. 1785/81 og er undergivet samme regler som denne, følger det nødvendigvis heraf, at den kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål på samme betingelser, der ville gælde, såfremt den var blevet vedtaget af Rådet selv.

Campo Ebro understreger, at hvis den anfægtede retsakt antoges at kunne ændres af Rådet ved en afgørelse efter de betingelser, der gælder for at ændre forordning nr. 1785/81, men samtidig ville udelukke den fra Domstolens kontrol, ville man havne i et paradoks.

Artiklerne 24-32 i forordning nr. 1785/81, med de ved tiltrædelsesakten foretagne ændringer, skulle i medfør af forordningens artikel 23 ophøre med at gælde ved udløbet af produktionsåret 1985/1986. Den 24. marts 1986 forlængede Rådet ved forordning nr. 934/86 (EFT L 87, s. 1) gyldigheden af de pågældende bestemmelser til udløbet af produktionsåret 1990/1991. Følgelig er hjemmelen for at anvende den i Spanien og Portugal gældende kvoteordning for isoglucose ikke længere tiltrædelsesakten, men forordning nr. 934/86.

Heraf følger, at hvis Rådets tese var korrekt, måtte det antages, at artikel 24 i forordning nr. 1785/81 har været undergivet to på hinanden følgende muligheder:

— anfægtelighed efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1785/81 indtil den 31. december 1985,

— uanfægtelighed efter den 1. januar 1986 indtil den 30. juni 1986, og

— anfægtelighed på ny efter den 1. juli 1986 (datoen for ikrafttrædelse af forordning nr. 934/86).

Intervenienten har desuden henvist til, at Rådet i sagen Hauptzollamt Bielefeld mod König (185/73, Sml. 1974, s. 607) under

påberåbelse af traktaten om Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse bestred Domstolens kompetence til at udtale sig om gyldigheden af forordning nr. 7a. Rådet anførte herved, at forordningen som tillæg til EØF-Traktaten var blevet gyldig som følge af tiltrædelsestraktatens artikel 1, som bestemte, at de tiltrædende medlemsstater blev parter i Traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne »med de deri foretagne ændringer og tilføjelser«.

I sin dom af 29. maj 1974 (sag 185/73, Sml. s. 615 og 616) tog Domstolen ikke dette argument til følge, idet den udtalte, at selv om visse bestemmelser i tiltrædelsesakten kan betragtes som en anerkendelse fra alle parter af den obligatoriske karakter af beslutninger truffet eller aftaler indgået inden for rammerne af fællesskabsrettens almindelige system, kan ingen bestemmelse i denne traktat eller i de akter, der ledsager den, fortolkes som gyldighedsgrundlag for nogen form for foranstaltninger, der strider mod Traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne.

2. *Vedrørende spørgsmålet, om de anfægtede bestemmelser er retsanordnende*

Rådets indlæg

Rådet har gjort gældende, at uanset om EØF-Traktatens artikel 173 antages at kunne anvendes på bestemmelserne i en tiltrædelsestraktat, er de i artikel 173 opstillede formalitetskrav ikke opfyldt i denne sag. Forholdet er således det, at artikel 24 i Rådets forordning nr. 1785/81, som ændret ved tiltrædelsestraktaten, fuldt og helt må opfattes som retsanordnende.

1) Ved denne bestemmelse (artikel 24, stk. 2) fastsatte tiltrædelsesakten de samlede basismængder, der gjaldt for produktionen af isoglucose i Spanien. Disse mængder (A + B) er afgørende for såvel størrelsen af den samlede isoglucoseproduktion i Spanien som for de globale tærskler for, hvornår der skal kræves produktionsafgift.

De samlede mængder som nævnt gælder for alle nuværende og fremtidige isoglucoseproducenter i Spanien. Derfor kan sagsøgerne ikke være berørt umiddelbart og individuelt af fastsættelsen af denne generelle grænse, idet deres status som nuværende producenter vil kunne erhverves af ethvert andet retssubjekt, som ønsker at drive den pågældende form for erhvervsvirksomhed.

Ganske vist indeholder tiltrædelsesakten desuden (jfr. artikel 24, stk. 3) en nøgle til fordeling af disse totalmængder mellem de individuelle virksomheder — de individuelle kvoter blev fastsat ved at fordele basismængderne mellem de pågældende virksomheder på grundlag af deres produktion i kalenderåret 1983 — men Rådet bestrider imidlertid, at bestemmelsen berører sagsøgerne direkte, selv om der kun var tre virksomheder, herunder sagsøgerne, der opfyldte betingelsen om produktion i 1983. De kan heller ikke antages at være umiddelbart berørt, da kvotetildelingen ifølge den pågældende fordelingsnøgle ikke overlader medlemsstaterne noget frit skøn på dette område.

Det fremgår således af Domstolens praksis, især dommene af 5. maj 1977 (Scholten Honig, sag 101/76, Sml. s. 797, præmisserne 21 og 23), af 26. februar 1981 (Giuffrida, sag 64/80, Sml. s. 693, præmis 6) og af 30. september 1982 (Roquette, sag 242/81, Sml. s. 3213, præmis 7), at en EF-regel må bedømmes som retsanordnende, såfremt den finder anvendelse på objektivt bestemte

kendsgerninger, og såfremt den har retsvirkninger over for personkredse, der er beskrevet generelt og abstrakt. En sådan bestemmelse må fortsat opfattes som retsanordnende, selv om det ved dens vedtagelse har været muligt mere eller mindre præcist at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, når denne sidste omstændighed fremgår af objektive, faktiske og retlige omstændigheder, som der tages sigte på ved bestemmelsens formål.

2) Rådet har videre anført, at formålet med den gældende kvoteordning i sukker- og isoglucosesektoren er at begrænse produktionsudvidelsen, da den er karakteriseret af strukturelle overskud, og at gennemførelse af ordningen indebærer fastsættelse af generelle grænser, som i den pågældende sektors situation anvendes i medlemsstaterne, og fastsættelse af kriterier for, hvorledes der tildeles individuelle kvoter til de pågældende virksomheder inden for disse generelle grænser.

Forholdet er imidlertid det, at endda før artikel 24 i forordning nr. 1785/81 blev ændret ved tiltrædelsesakten, havde forordningen reguleret de nævnte forhold. Sagsøgerne ser situationen på den måde, at artikel 24, stk. 3 — som bestemmer, at A-kvoten for den enkelte sukker- eller isoglucoseproducerende virksomhed er lig med den basiskvote, der var blevet tildelt den for perioden 1. juli 1980-30. juni 1981 — har karakter af en individuel beslutning i forhold til de virksomheder, som havde fået tildelt en kvote i den pågældende periode. I øvrigt overlader artikel 24 ikke medlemsstaterne noget skøn ved fastsættelsen af de individuelle kvoter.

Rådet har bemærket, at hele EF-lovgivningen vedrørende kvoterne i sukker- og isoglucosesektoren under disse forudsætninger ville miste sin almengyldige karakter. Hvis man på den måde udvider begrebet individuel beslutning, bliver der tale om et indgreb i selve Traktatens system, hvorefter private principielt alene kan kræve annullation af individuelle beslutninger adresseret til dem.

Rådet har endvidere fremhævet, at artikel 24 selv slet ikke tildeler de pågældende virksomheder individuelle kvoter. Dette påhviler i overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, medlemsstaterne, der skal tildele disse individuelle kvoter på de betingelser, som er fastsat i afsnit III i forordning nr. 1785/81 vedrørende kvoteordningen.

I Spanien skal tildelingen af individuelle kvoter til de sukkerproducerende virksomheder foretages under hensyn til deres produktionsrettigheder før den 1. januar 1986. Det er klart, at dette fordelingskriterium, som i meget generelle vendinger henviser til den tidligere nationale ordning i Spanien, overlader de spanske myndigheder et vist skøn på området. På samme måde indebærer fordelingskriteriet for isoglucose tildeling af individuelle kvoter på grundlag af produktionen i 1983. Denne helt generelle formulering, nemlig »på grundlag af« i stedet for »under hensyn til«, overlader de nationale myndigheder et vist skøn med hensyn til fastsættelsen af den konkrete størrelse af de individuelle kvoter.

3) Endelig finder Rådet, at de bestemmelser i tiltrædelsesakten, som ændrede artikel 24, indgår i et samlet regelsæt i forordning nr. 1785/81, navnlig artikel 25, der giver medlemsstaterne mulighed for op til en grænse på 10% at nedsætte de individuelle kvoter, de har tildelt de pågældende virksomheder

på grundlag af artikel 24. Denne mulighed, som blev indført for at imødekomme behovene for omstrukturering af de sukker- og isoglucoseproducerende virksomheder, overlader medlemsstaterne et væsentligt skøn.

Artikel 25 bemyndiger således medlemsstaterne til inden for den ovennævnte grænse at nedsætte den enkelte virksomheds A- og B-kvote for derefter at tildele en anden virksomhed i sektoren denne kvotemængde, omberegnet med henblik på omstrukturering. Rådet hævder, at denne bestemmelse muliggør overførsler af kvoter fra sukkersektoren til isoglucosesektoren og omvendt.

Heraf følger, at tildeling af individuelle kvoter på grundlag af fordelingsnøglen i artikel 24, stk. 3, er betinget af, at medlemsstaterne anvender deres mulighed for senere at ændre de tildelte kvoter (hvilket også blev antaget af generaladvokat Reischl i sag 242/81, Roquette, nævnt ovenfor), og den kan derfor ikke berøre sagsøgeren umiddelbart.

4) Rådet fastslår endelig, at dommene af 29. oktober 1980 (Roquette, sag 138/79, Sml. s. 3333, og Maizena, sag 139/79, Sml. s. 3393) ikke i denne sag kan lægges til grund som præjudikater. I de nævnte sager konstaterede Domstolen, at forordning nr. 1293/79 selv konkret og individuelt gennemførte de almindelige og abstrakte regler, som gjaldt for tildeling af kvoterne, og som var formuleret i forordningen. Forholdet var imidlertid det, at et bilag til forordningen indeholdt de nøjagtige tal for de individuelle kvoter, der var tildelt den enkelte virksomhed, ligesom adressaternes navne fremgik af bilaget. Her er situationen derimod den, at artikel 24 som ændret ved tiltrædelsesakten alene har fastsat almindelige og abstrakte regler for de individuelle kvoter, som medlemsstaterne skal tildele de pågældende virksomheder.

Kommissionens indlæg

Kommissionen har ganske tilsluttet sig Rådets påstande vedrørende formaliteten, således som det fremgår af det den 18. april 1986 indgivne særskilte dokument, og er af den opfattelse, at den intet kan tilføje på dette trin af sagen.

Den bemærker dog med henvisning til den af sagsøgeren LAISA indgivne replik, at artikel 25 i forordning nr. 1785/81, hvorefter medlemsstaterne kan nedsætte både A- og B-kvoten for de sukker- eller isoglucoseproducerende virksomheder, der er etableret på deres område, ikke begrænser denne mulighed til alene at gælde omstruktureringstilfældet.

Kommissionen ser denne fortolkning bekræftet af ordlyden af andet afsnit i artikel 25, stk. 2, hvorefter den i første afsnit nævnte grænse på 10% kan overskrides i to medlemsstater, hvis det sker i forbindelse med projekter for omstrukturering. Heraf følger, at en nedsættelse på 10% eller mindre kan foretages i anden forbindelse end ved omstrukturering.

Intervenienten AGFA's indlæg

Intervenienten AGFA har anført, at artikel 24 i forordning nr. 1785/81, som ændret ved tiltrædelsesakten, kan anvendes generelt, da anvendelsen sker på grundlag af objektive forudsætninger, som ikke kan indivi-

dualisere særlige forhold, og som betyder, at den kan sidestilles med en beslutning. Herved har AGFA henvist til Domstolens praksis, navnlig dommene af 11. juli 1968 (Zuckerfabrik, sag 6/68, Sml. 1965-1968, s. 531) og af 26. februar 1981 (Giuffrida, sag 64/80, Sml. s. 693), hvorefter en retsakt ikke mister sin karakter af forordning, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at fastlægge identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når anvendelsen sker på grundlag af objektive omstændigheder.

Ifølge AGFA er det netop tilfældet med artikel 24, som udelukkende fastsætter de elementer, som er grundlaget for den spanske stats beregning af kvoten, men uden at tage hensyn til de særlige forhold for de forskellige isoglucoseproducenter. Intervenienten fremhæver herved, at Domstolen i dommen af 29. oktober 1980 (Roquette, sag 138/79, Sml. s. 3333) fremmede søgsmålet til påkendelse, da der i den anfægtede forordning fandtes et bilag med en liste over de forskellige berørte producenter med en præcis angivelse af disses kvoter. Men her kan adressaterne ej heller antages at være individualiseret som følge af, at der var taget udgangspunkt i produktionen i kalenderåret 1983, for stk. 3 i forordningens artikel 25 giver mulighed for at fastsætte en kvote for en virksomhed, som hidtil ikke havde nogen.

Desuden berører den anfægtede forordning ikke sagsøgerne umiddelbart. Artikel 25 i forordning nr. 1785/81 bemyndiger medlemsstaterne til at ændre den enkelte virksomheds kvote med op til 10%. Den spanske stat har i øvrigt gjort brug af sit skøn ved at udstede en bekendtgørelse af 23. juni 1986, der fastsætter isoglucosekvoterne for produktionsåret 1986/1987.

Sagsøgernes indlæg

Ifølge sagsøgerne foreligger der med artikel 24 i forordning nr. 1785/81, som ændret ved tiltrædelsesakten, en beslutning, som berører dem umiddelbart og individuelt.

1) Sagsøgeren CPC har gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 24 i virkeligheden udgør en beslutning. Bestemmelserne i artikel 24, stk. 2, der for Spanien fastsætter en A-basismængde på 75 000 tons og en B-basismængde på 8 000 tons, har karakter af en beslutning rettet til medlemsstaten, men den berører sagsøgeren umiddelbart; bestemmelserne i artikel 24, stk. 1, andet led, og stk. 3, litra a), og stk. 5, litra a), har karakter af en beslutning, der berører sagsøgeren umiddelbart, da det heri foreskrives, at de for Spanien fastsatte A- og B-basismængder udelukkende tildeles de pågældende virksomheder, det vil sige dem, der fremstillede isoglucose i kalenderåret 1985, og mængderne fordeles på grundlag af virksomhedernes produktion i kalenderåret 1983.

CPC gør desuden gældende, at de regler, som der var tale om i den af sagsøgte anførte retspraksis, vedrørte personkredse beskrevet generelt og abstrakt, mens de i sagen her anfægtede foranstaltninger er begrænset til en lukket gruppe af tre virksomheder, som præcist kan udpeges, og som drev virksomhed, inden disse foranstaltninger trådte i kraft. Således blev basismængden på 83 000 tons for A- og B-kvoter netop valgt, fordi den svarede til det afrundede niveau for produktionen i 1983 — hvorved der skete en kraftig nedsættelse af det produktionsniveau, som disse virksomheder havde opnået.

Selv om de anfægtede bestemmelser er indført ved en forordning, er der ikke tale om forholdsregler af almen-økonomisk og abstrakt betydning, men der foreligger i realiteten en kollektiv beslutning, der berører såvel Spanien som de tre spanske isoglucoseproducenter.

Der kan desuden henvises til Domstolens praksis på dumpingområdet (jfr. dom af 21. februar 1984, Allied Corporation m. fl. mod Kommissionen, forenede sager 239 og 275/82, Sml. s. 1005, præmis 12) til støtte for at antage, at sagen bør antages til realitetsbehandling; forholdet er det, at sagsøgeren er blevet identificeret, for så vidt som virksomheden er en af de pågældende tre producenter, ligesom den er berørt af de undersøgelser og procedurer, som gik forud for tiltrædelsen. I forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne var de tre spanske producenter således forpligtet til at holde de kompetente myndigheder underrettet om deres produktion og kapacitet.

Sagsøgeren LAISA har for øvrigt bemærket, at Rådet selv erkender, at forordning nr. 1785/81 ikke blot indeholder præcise kvoter land for land, men også nøglen til, hvorledes kvoterne skal fordeles mellem de forskellige producenter. Dette satte sagsøgeren i stand til at beregne sin kvote. Gennemførelsen af målsætningen om begrænset produktionsudvidelse indebærer vel, at der fastsættes generelle grænser, men det er desuagtet ikke på nogen måde nødvendigt for at opnå formålet, at den nærmere fordeling af de individuelle kvoter fastsættes i teksten.

Desuden synes medlemsstaterne at have foretaget en anden bedømmelse af situationen end Rådet. På den ene side gav den italienske regering således for første gang i maj 1986 meddelelse til Italiens isoglucoseproducenter om de individuelle kvoter for produktionsåret 1986/1987, hvilket Frankrig og Tyskland på den anden side ikke har gjort, da de fandt denne formalitet overflødig.

2) Sagsøgerne finder, at Rådet ikke for alvor har bestridt, at de er individuelt berørt af den omtvistede foranstaltning. Det er deres opfattelse, at den omstændighed, at der henvises til sådanne faktorer som det individuelle produktionsniveau i løbet af et givet år, individualiserer sagsøgerne på ganske samme måde, som det sker for adressater for beslutninger, og udsondrer dem fra samtlige andre virksomheder.

Desuden bør sagsøgerne anses for umiddelbart berørt.

Sagsøgeren CPC har anført, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at den antager, at bestemte foranstaltninger berører retssubjekterne umiddelbart, når deres virkeliggørelse ikke kræver nogen gennemførelsesakt på nationalt plan, eller når de ikke overlader den pågældende medlemsstat noget skøn. Domstolen har således anset betingelsen »umiddelbart berørt« for opfyldt i det tilfælde, hvor medlemsstatens måde at udøve sit skøn på ikke kunne give anledning til tvivl (dom af 1. juli 1965, Töpfer, forenede sager 106 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67; dom af 23. november 1971, Bock, sag 62/70, Sml. 1971, s. 239; International Fruit Company mod Kommissionen, forenede sager 41-44/70, Sml. 1971, s. 83), og hvor gennemførelsen sker ganske automatisk og i øvrigt ikke i kraft af mellemkommende nationale forskrifter, men udelukkende i medfør af EF-reglerne (dom af 26. marts 1979, NTN Toyo Bearing Company Ltd mod Rådet, sag 113/77, Sml. s. 1185, præmis 11).

Med hensyn til Rådets argument om, at formuleringen »på grundlag af« i stedet for »under hensyn til« vedrørende produktionen

i 1983 overlader de nationale myndigheder et vist skøn, er det derimod CPC's opfattelse, at udtrykket »på grundlag af« helt åbenbart forbyder den spanske regering, med henblik på kvoteberegningen, at anvende andre kriterier end dem, som allerede er fastsat, og som ikke giver plads for noget skøn.

3) Om Rådets argument vedrørende artikel 25 i forordning nr. 1785/81 har sagsøgeren CPC anført, at EF-institutionernes aktuelle kvotefastsættelse og det forhold, at der for øvrigt består en mulighed for, at medlemsstaten senere i begrænset omfang kan ændre dem, er to indbyrdes forskellige spørgsmål, både i faktisk, retlig og formel henseende. Mulighederne ifølge artikel 25 består ikke i, at kvoterne kan ændres, men i, at de eksisterende kvoter kan overføres til andre producenter på de i artiklen fastsatte betingelser.

Med henvisning til Domstolens ræsonnement i dommen af 17. januar 1985 (Piraiki-Patraiki m. fl. mod Kommissionen, sag 11/82, Sml. s. 207, præmisserne 7-9) har sagsøgeren CPC desuden anført, at medmindre EF-institutionerne tager andre initiativer i den henseende, forbliver gennemførelsen af denne bestemmelse fra den spanske regerings side en rent teoretisk mulighed.

Da artikel 25, stk. 5, ikke indeholder detaljerede forskrifter om, hvorledes artiklen nærmere skal administreres, er der ikke blevet trukket klare skillelinjer mellem den kompetence, medlemsstaterne har i henhold til artikel 25, og EF-institutionernes kompetence. Navnlig præciseres det ikke, om og i hvilket omfang en overførsel af kvoter fra sukkersektoren til isoglucosesektoren er undergivet medlemsstaternes skøn.

Sagsøgeren CPC har bemærket, at det er en kendsgerning, at overførsler hidtil alene er sket i sukkersektoren. Det er under alle omstændigheder CPC's opfattelse, at muligheden for overførsler fra sukkersektoren til isoglucosesektoren er uden praktisk betydning, eftersom forordning nr. 1785/81 ikke synes at give medlemsstaterne tilladelse til efter en kvoteoverførsel at overskride de for sukker henholdsvis isoglucose fastsatte basismængder. Tilsvarende er muligheden for at foretage overførsel fra én isoglucoseproducent til en anden ren teori, eftersom Spaniens isoglukosekvoter, ligesom resten af EF's, er helt opbrugt. I øvrigt har sagsøgeren LAISA bemærket, at da der er tale om nyere virksomheder med betydelig produktionskapacitet, der har foretaget mange investeringer, er ganske nye virksomheder med ringe kvoteandel ikke levedygtige. I øvrigt følger det af femtende betragtning og artikel 15 i forordning nr. 1785/81, at kvoteoverførsler skal tage de berørte parters interesser, navnlig sukkerroe- og sukkerrørsproducenternes, i betragtning.

Intervenienten Campo Ebro's indlæg

Intervenienten finder, at artikel 24 i forordning nr. 1785/81 som ændret ved tiltrædelsesakten er en beslutning, som umiddelbart og individuelt berører både sagsøgerne og intervenienten.

a) *Betingelsen »individuelt berørt«*

Campo Ebro har især bestridt følgende af Rådet fremsatte argumenter:

1) *Den anfægtede bestemmelse finder anvendelse på samtlige eksisterende og fremtidige spanske isoglucoseproducenter.* Af de sidste afsnit, der ved tiltrædelsesakten er indsat i henholdsvis artikel 24, stk. 3, og artikel 24, stk. 5 — som fastsætter fordelingen af de A- og B-basismængder, som er fastsat for Spanien, mellem »de pågældende' virksomheder på grundlag af deres respektive produktion i kalenderåret 1983« — følger, at alene de virksomheder, som fremstillede isoglucose i 1983, kan komme i betragtning ved fordelingen af de samlede basismængder, der gælder for produktionen af isoglucose i Spanien, og få tildelt A- og B-kvoter.

Tiltrædelsesaktens forfattere har ikke blot fastsat den samlede basismængde, som ville kunne produceres i Spanien, men også kriterierne for, hvorledes man inden for disse samlede mængder skulle fordele kvoterne mellem de tre virksomheder, som havde fremstillet isoglucose i 1983.

Der kan derfor ikke foreligge en foranstaltning, hvis eneste formål er i almen interesse at begrænse produktionsudvidelsen. Den anfægtede retsakt tager sigte på et bestemt og kendt antal erhvervsdrivende, der identificeres ved en individuel adfærd, som de har udvist i løbet af en begrænset periode.

2) *Sagsøgtes anbringende om, at sagsøgernes opfattelse fører til, at alle de omtvistede EF-regler mister deres almengyldige karakter.* Ganske vist følger det af artikel 24, stk. 3, første punkt, i forordning nr. 1785/81, at den enkelte sukker- eller isoglucoseproducerende virksomheds A-kvote er lig med den basiskvote, virksomheden fik tildelt af den medlemsstat, hvori den er beliggende, for perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981, men det forhold er i sig selv ikke tilstrækkeligt til, at denne bestemmelse vil kunne berøre retssubjekterne umiddelbart, nemlig i forhold til de virksomheder, som fik tildelt en kvote i løbet af den nævnte periode.

Når man kan antage betingelsen »umiddelbart berørt« for opfyldt i forbindelse med den anfægtede bestemmelse, skyldes det, at fastsættelsen af den enkelte individuelle virksomheds kvoter er foretaget ved EF-bestemmelserne i medfør af kriterier, som tager hensyn til virksomhedens særlige situation i referenceperioden.

3) *Den anfægtede bestemmelse indgår i et samlet regelsæt i forordning nr. 1785/81.* Desangående har intervenienten bemærket, at Domstolen i sin dom af 14. december 1962 (forenede sager 16 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, især s. 362) udtalte:

»[Hvis] en retsakt under disse omstændigheder af forfatteren er betegnet som en forordning og indeholder bestemmelser, som efter deres karakter ikke blot umiddelbart men også individuelt berører bestemte fysiske eller juridiske personer, må det erkendes, at i hvert fald disse bestemmelser — uafhængigt af spørgsmålet, om denne retsakt som helhed betragtet med rette kan betegnes som en forordning — ikke har forordningskarakter og derfor kan anfægtes af disse personer efter artikel 173, stk. 2.«

Intet hindrer derfor den antagelse, jfr. Domstolens praksis, at den omstridte bestemmelse har karakter af en beslutning, som berører sagsøgeren og intervenienten umiddelbart.

b) *Betingelsen »direkte berørt«*

1) Campo Ebro har gjort gældende, at medlemsstaterne ikke har noget skøn med hensyn til, hvorledes A- og B-basismængderne for Spanien vedrørende isoglucose

skal fordeles, da de har pligt til at fordele dem mellem de producerende virksomheder, »på grundlag af deres respektive produktion i kalenderåret 1983«.

Det betyder helt åbenbart, at den enkelte producents kvoter skal stå i forhold til hans andel af den samlede isoglucoseproduktion i kalenderåret 1983.

Det ses ifølge intervenienten ikke, hvorledes det på grundlag af formuleringen »på grundlag af« i stedet for »under hensyn til« kan udledes, at man har villet overlade de nationale myndigheder et skøn til at fastsætte de konkrete individuelle kvoter.

2) Angående artikel 25 i forordning nr. 1785/81 har Campo Ebro gjort gældende, at muligheden for, efter artiklens stk. 1, at overføre kvoter mellem virksomheder kun kan anvendes »på betingelserne i denne artikel«, ligesom det kræves, at de betingelser, der er fastsat i de almindelige regler, som er vedtaget af Rådet i medfør af artiklens stk. 4, bliver overholdt.

I så henseende bemærker Campo Ebro, at Rådet den 26. januar 1982 vedtog forordning nr. 193/82 om almindelige regler for overførsel af kvoter i sukkersektoren (EFT L 21, s. 3). Forordningens hjemmel er artikel 25, stk. 4, i forordning nr. 1785/81. Ifølge artikel 3 i forordning nr. 193/82, som gælder for de isoglucoseproducerende virksomheder, er medlemsstaterne ganske afskåret fra at fastsætte undtagelser fra princippet om den forholdsmæssige fordeling af basismængderne, der skal ske på grundlag af produktionen i 1983, bortset fra tilfælde med sammenslutning eller afhændelse af en fabrik eller tilfælde, hvor en hel virksomhed indstiller sine aktiviteter, eller hvor produktionen indstilles i en eller flere fabrikker.

At medlemsstaterne ikke frit kan ændre kvotefordelingen, end ikke inden for den 10%-grænse, som er fastsat i artikel 25, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, fremgår også af forordningens fjortende betragtning, hvori det udtales, at det er for at imødekomme »behovene for omstrukturering af sektorerne for... isoglucosefabrikation«, »[at] ... medlemsstaterne inden for rammerne af særlige fællesskabsregler og -kriterier [bør] have hjemmel til ikke blot at tildele... isoglucosefremstillende virksomheder kvoter, men... at foretage senere ændringer af kvoterne for de eksisterende virksomheder«.

Intervenienten bemærker, at man i lyset af denne betragtning klart kan se, hvorledes forordningen er opbygget: Medlemsstaterne har pligt til først at tildele den enkelte virksomhed kvoter beregnet på grundlag af deres produktion i 1983; herefter kan de ændre kvoterne inden for grænserne ifølge artikel 25, såfremt betingelserne herfor er opfyldt. Ved artikel 25 har medlemsstaterne derfor ikke fået carte blanche til at fastsætte kvoterne på et andet niveau end det, der fremgår af en fordeling, som står i forhold til den enkelte virksomheds produktion i 1983.

Campo Ebro har anført, at Rådet har erkendt, at medlemsstaterne inden for en generel grænse på 10% kan nedsætte de individuelle kvoter, de på grundlag af artikel 24 har tildelt de pågældende virksomheder, såfremt en omstrukturering har fundet sted. Da noget sådant ikke er sket her, findes der ikke hjemmel til at fravige reglen om fordeling i forhold til produktionen i 1983.

De anfægtede bestemmelser bør følgelig antages at berøre sagsøgerne og intervenienten umiddelbart.

B — *Formalitetsspørgsmålet i forbindelse med erstatningssagen*

Rådet

1) Det er Rådets opfattelse, at det tab, som hævdes at være lidt, er forårsaget af bestemmelserne i en tiltrædelsesakt og ikke af en akt vedtaget af Rådet i dets egenskab af EF-institution med kompetence på landbrugsområdet. Heraf følger, at EØF-Traktatens artikel 215 — om Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold for skader forvoldt af dets institutioner — ikke kan finde anvendelse i denne sag.

Tiltrædelsesaktens artikel 8 har utvivlsomt hverken til formål eller til følge med henblik på anvendelsen af artikel 215 at sidestille et eventuelt tab hidrørende fra tiltrædelsesakten med et tab forårsaget af en institution under udøvelsen af dens kompetence.

Rådet finder endvidere, at da vedtagelsen af de anfægtede regler ikke kan føres tilbage til Rådet, vil Domstolens praksis vedrørende ansvar uden for kontraktsforhold ikke kunne påberåbes.

2) Under alle omstændigheder er det anvendte retsmiddel uanvendeligt, da den præjudicielle procedure efter artikel 177 i denne sag vil kunne yde sagsøgerne den fornødne retsbeskyttelse.

Da opkrævningen af produktionsafgift er overladt til de nationale myndigheder, kan sagsøgerne vente, indtil de faktisk opkræves, for herefter at lade foretage en prøvelse af deres lovlighed ved en national retsinstans, som herefter vil kunne forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

Sagsøgernes indlæg

1) Med henvisning til Rådets fremtrædende rolle under tiltrædelsesproceduren (jfr. EØF-Traktatens artikel 237) og til afgørelserne af 11. juni 1985 (EFT L 302, s. 5 til 8), har sagsøgeren CPC gjort gældende, at det er Rådet (og ikke de kontraherende parter), som i realiteten har fastlagt indholdet af den tilpassede afledte ret og fremgangsmåden vedrørende tilpasningerne, hvilket skete på grundlag af forhandlinger med de tiltrædende medlemsstater.

Det er således Rådet, som efter høring af Kommissionen officielt indleder forhandlingerne (jfr. EØF-Traktatens artikel 237); Rådet leder alle forhandlinger med ansøgerlandene, og det er Rådet, som definerer og fastlægger medlemsstaternes fælles holdning; Rådet overvåger Kommissionens arbejde, når den fastlægger den fælles holdning til, hvorledes man skal tilpasse de eksisterende fælles politikker; Rådet godkender forhandlingsresultatet; endelig er det Rådet, som efter at have indhentet udtalelse fra Kommissionen og Europa-Parlamentet, officielt afgiver erklæring vedrørende optagelse af nye medlemsstater.

Rådets argumentation, som søger at påvise, at tiltrædelsestraktaten i alle henseender ligner enhver anden folkeretlig traktat indgået mellem stater, og at den derfor ligger uden for det EF-retlige system, er i helt åbenbar modstrid med de procedurer, som reelt anvendes. Rådet har fordrejet beskrivelsen af, hvad der er EF-institutionernes væsentlige opgave, navnlig hvad angår tilpasningen af den afledte ret. Det er ikke i overensstemmelse med Traktatens principper at overlade Rådet sådanne opgaver og samtidig gøre det totalt ansvarsfrit.

2) Sagsøgeren CPC har desuden afvist det argument, at Traktatens artikel 177 kan afgive den fornødne retsbeskyttelse. For det første har sagsøgeren ikke mulighed for at anvende noget passende retsmiddel for de spanske domstole (da de spanske myndigheder endnu ikke har vedtaget gennemførelsesretsakter), og for det andet er man ikke i stand til at afvente, at de nationale myndigheder skrider til opkrævning af produktionsafgift, for derefter at søge deres lovlighed prøvet, eftersom de pågældende regler endnu ikke er udvidet til at omfatte Spanien (jfr. Kommissionens forordning nr. 580/86 af 28. februar 1986 om visse overgangsforanstaltninger i sukkersektoren som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse).

Sagsøgeren LAISA finder, at da den anfægtede retsakt bør betragtes som en retsakt fra Rådet, må man afvise anbringendet om, at der ikke foreligger en handling, der kan tilregnes Rådet.

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer