RETSMØDERAPPORT
i sag C-244/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Reglerne om den fælles markedsordning for tørret foder findes i Rådets forordning nr. 1117/78 af 22. maj 1978 (EFT L 142, s. 1).

For at producenterne af tørret foderstof kan få en rimelig indtægt, bestemmer forordningens artikel 4, at Rådet årligt fastsætter en målpris for produkterne.

Artikel 5 bestemmer, at såfremt målprisen er højere end verdensmarkedsprisen for tørrede foderstoffer, der er fremstillet af foder høstet i Fællesskabet, ydes der en tillægsstøtte, der er lig med en nærmere bestemt procentdel af forskellen mellem disse to priser. Procentdelen fastsættes af Rådet samtidig med målprisen. Tillægsstøttens størrelse fastsættes af Kommissionen én gang om måneden således, at støttebeløbet finder anvendelse fra den første dag i den måned, der følger fastsættelsen.

Ved forordning nr. 1417/78 af 19. juni 1978 om støtteordningen for tørret foder (EFT L 171, s. 1) udstedte Rådet mere detaljerede regler for støtten.

Forordningens artikel 9, stk. 1 bestemmer, at størrelsen af tillægsstøtten principielt er lig med det beløb, der gælder for den måned, i hvilken det tørrede foder er udgået fra forarbejdningsvirksomheden.

For at sikre en vis stabilitet i handelen bestemmer artikel 9, stk. 2 og artikel 10 i forordningen, at virksomhederne kan anmode interventionsmyndigheden om at få udstedt en attest med forudfastsættelse af støttebeløbet. I så fald er det den tillægsstøtte, der gælder på dagen for indgivelse af ansøgningen, der skal finde anvendelse, dog på betingelse af, at det tørrede foder udgår fra forarbejdningsvirksomheden i løbet af attestens gyldighedsperiode. Udstedelse af attesten gøres betinget af, at der stilles en sikkerhed, som fortabes, såfremt produktet ikke er udgået fra virksomheden i løbet af attestens gyldighedsperiode.

Ordningen med forudfastsættelse kan dog suspenderes, såfremt der opstår en unormal situation på markedet for tørrede foderstoffer i Fællesskabet. Således bestemmes det i artikel 12 i forordning nr. 1417/78:

»1. Er situationen på Fællesskabets marked for tørret foder unormal, navnlig når den i ansøgningerne om forudfastsættelse af støtten anførte mængde ikke synes at stå i forhold til den normale afsætning af dette foder, kan der, såfremt den omhandlede attest endnu ikke er udstedt, træffes afgørelse om at suspendere forudfastsættelsen for den pe-

* Processprog: fransk.

riode, der er påkrævet for genoprettelse af ligevægten på markedet.

2. Afgørelsen om suspension af forudfastsættelsen træffes efter fremgangsmåden i artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1117/78.

I hastetilfælde kan Kommissionen dog træffe afgørelse om denne suspension; i så fald kan suspensionen ikke overstige en periode på syv dage.«

Den i artikel 12, første punktum, omhandlede fremgangsmåde er forvaltningskomitéproceduren.

De sagsøgende selskaber er franske producenter af tørret foder. Den 28., 29. og 30. juni 1988 indgav de ansøgninger om attester om forudfastsættelse af støtte til forskellige partier tørret foder til det franske interventionsorgan SIDO (Société interprofessionnelle des oléagineux protéagineux et cultures textiles).

I henhold til artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 1528/78 af 30. juni 1978 om gennemførelsesbestemmelser for støtteordningen for tørret foder (EFT L 179, s. 10), som ændret ved forordning nr. 3074/78 af 21. december 1978 (EFT L 367, s. 1) »[udstedes] attesten fra kl. 13, den tredje arbejdsdag efter datoen for ansøgningens indgivelse, såfremt der ikke er truffet særlige foranstaltninger i den for denne periode i henhold til artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1417/78«.

Heraf følger, at de af sagsøgerne begærede attester altså skulle have været udstedt henholdsvis fredag den 1. juli 1988 for ansøgninger indgivet tirsdag den 28. juni, mandag den 4. juli for ansøgninger indgivet onsdag den 29. juni og tirsdag den 5. juli for ansøgninger indgivet torsdag den 30. juni, hvis forudfastsættelsen ikke var blevet ophævet på disse datoer i medfør af artikel 12 i Rådets for ordning nr. 1417/78.

Efter de af Kommissionen fremlagte oplysninger var der for samtlige medlemsstaters vedkommende i de sidste dage i juni 1988 indgivet ansøgninger om forudfastsættelsesattester for følgende mængder: 6 100 tons den 27. juni, 133 150 tons den 28. juni, 105 050 tons den 29. juni og 24 900 tons den 30. juni.

Medlemsstaterne meddelte øjeblikkeligt Kommissionen disse tal, således som de var forpligtet til efter artikel 2, stk. 2 i Kommissionens forordning nr. 2743/78 af 24. november 1978 om meddelelser mellem medlemsstaterne og Kommissionen vedrørende tørret foder (EFT L 330, s. 19), såfremt de finder, at de mængder, for hvilke der er indgivet ansøgning om forudfastsættelse, »ikke står i et rimeligt forhold til den normale afsætning af foder inden for Fællesskabet«.

Også Kommissionen mente, at de mængder tørret foder, for hvilke der var ansøgt om forudfastsættelsesattester i de tre sidste dage i juni måned 1988, var unormalt høje. Forklaringen på disse mængder var ifølge Kommissionen, at de erhvervsdrivende vidste, at støttebeløbet ville blive nedsat betragteligt i begyndelsen af juli måned på grund af stigningen i verdensmarkedsprisen på tørret foder, som var dem bekendt. Faktisk blev støt-

ten da også 1. juli 1988 nedsat fra 65,606 ECU pr. ton til 48,307 ECU pr. ton (Kommissionens forordning nr. 1895/88 af 30. juni 1988, EFT L 168, s. 73).

Under disse omstændigheder lagde Kommissionen til grund, at de ansøgninger om attester om forudfastsættelse, der var indgivet de tre sidste dage i juni 1988 var af spekulativ karakter. De mængder, som de vedrørte, var ude af forhold med den normale afsætning af foderstoffer i Fællesskabet, og kunne kun forklares med de erhvervsdrivendes ønske om at få et så stort som muligt udbytte af den høje støtte, der var gældende i juni 1988.

For at imødegå denne situation udstedte Kommissionen den 30. juni 1988 forordning nr. 1910/88 om suspension af forudfastsættelsen af støtten for tørret foder (EFT L 168, s. 111). I forordningen suspenderede Kommissionen støtten fra den 1. til den 7. juli 1988.

I forordningen henviser Kommissionen til artikel 12, stk. 2, andet punktum i Rådets forordning nr. 1417/78 som hjemmel, hvilket forudsætter, at Kommissionen mente at befinde sig i en nødsituation, som fritog den fra at høre forvaltningskomitéen. Suspensionsforordningen bestemmer, at den træder i kraft den 1. juli 1988. Den begrundes således:

»i artikel 12 i ovennævnte forordning åbnes der for mulighed for at suspendere anvendelsen af bestemmelserne vedrørende forudfastsættelsen, såfremt antallet af ansøgninger om forudfastsættelse af støtten ikke synes at svare til den normale afsætning af det i Fællesskabet høstede foder, når den ønskede attest endnu ikke er udstedt;

ovennævnte situation gør det nødvendigt midlertidigt at suspendere anvendelse af bestemmelserne vedrørende forudfastsættelsen af støtten for de pågældende produkter og i overensstemmelse med artikel 9 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1528/78... at undlade at udstede de attester, hvor ansøgningen verserer«.

Ved identiske skrivelser til hver af sagsøgerne den 13. juli 1988 afviste SIDO de ansøgninger om forudfastsættelse, som sagsøgerne havde indgivet, idet SIDO anførte, at forordningen om suspension af forudfastsættelsen var til hinder for at udstede attester i de tilfælde, hvor ansøgningen var under behandling.

Sagsøgerne anlagde sag til efterprøvelse af disse beslutninger ved tribunal administratif de Paris. De har også anlagt nærværende søgsmål til annullation af forordningen om suspension af forudfastsættelsen.

Stævningen er registreret på Domstolens Justitskontor den 1. september 1988.

Ved et særskilt processkrift, indgivet til Justitskontoret den 4. oktober 1988, har Kommissionen påstået sagen afvist i henhold til procesreglementets artikel 91.

Sagsøgerne har den 9. november 1988 fremsat deres bemærkninger til afvisningspåstanden.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at den mundtlige forhandling kun skal omhandle formaliteten, og at der ikke skal ske forudgående bevisoptagelse. Den har dog besluttet at stille Kommissionen et spørgsmål. Kommissionen har svaret på dette spørgsmål inden for den fastsatte frist.

Ved kendelse af 26. april 1989 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2 besluttet at henvise sagen til Første Afdeling.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— afvisning,

— sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

I deres skriftlige indlæg til formalitetsspørgsmålet har *sagsøgerne* nedlagt følgende påstande:

— sagen fremmes til realitetsbehandling;

— Kommissionen afholder de med formalitetsspørgsmålet forbundne omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har indledningsvis anført, at de meddelelser, den modtager fra medlemsstaterne om ansøgninger om attesterne om forudfastsættelse, kun vedrører de mængder, for hvilke der er ansøgt om forudfastsættelse, men intet om identiteten af de virksomheder, der har indgivet ansøgningerne. Da Kommissionen udstedte den anfægtede forordning, var den derfor ude af stand til at vide, hvilke virksomheder der blev omfattet af forordningen. Kommissionen har heller ikke været i stand til at efterprøve, om sagsøgerne har nogen søgsmålsinteresse, idet Kommissionen reelt ikke vidste, om sagsøgerne faktisk havde indgivet ansøgninger til SIDO, der blev omfattet af forordningen. Allerede disse overvejelser viser, at den nærværende retssag ikke er den bedste fremgangsmåde, men at spørgsmålet bør efterprøves i en sag anlagt mod SIDO ved de nationale domstole. Disse vil så i givet fald kunne anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse om gyldigheden af forordningen om suspension af forudfastsættelsen.

Kommissionen har dernæst gjort gældende, at sagen bør afvises, fordi den anfægtede forordning ikke berører sagsøgerne individuelt i den i Traktatens artikel 173, stk. 2 forudsatte betydning. Tværtimod er forordningen en almengyldig retsakt.

I så henseende har Kommissionen først henvist til det regelsæt, som forordningen indgår i, og dernæst til forordningens formål og dens retsvirkninger.

Med hensyn til det regelsæt, som forordningen indgår i, har Kommissionen først anført, at forordningen udgør en konkret gennemførelse af artikel 12, stk. 2 i Rådets for-

ordning nr. 1417/78, som giver hjemmel til at suspendere forudfastsættelsen, såfremt situationen på markedet bliver unormal. Denne mulighed for at suspendere forudfastsættelsen er et væsentligt element i støtteordningen, fordi den på sin vis udgør modstykket til undtagelsen fra hovedreglen om, at det støttebeløb, der skal anvendes, er det der gælder i den måned, hvor det tørrede foder er udgået fra forarbejdningsvirksomheden.

Dernæst har Kommissionen anført, at eftersom hjemmelen til forudfastsættelse af støtten findes i en forordningstekst, nemlig artikel 9 i Rådets forordning nr. 1417/78, må enhver retsakt om suspension af støtten derfor også være af forordningskarakter.

Endelig har Kommissionen anført, at den omstridte forordning blev fulgt af andre forordninger, der forlængede suspensionen fra den 8. til den 15. juli 1988 (Kommissionens forordning nr. 2016/88 af 7. juli 1988, EFT L 177, s. 28). For så vidt angår det konkurrerende marked for ærter, bønner og hestebønner blev forudfastsættelsen suspenderet i den samme periode som for markedet for tørrede foderstoffer (Kommissionens forordninger nr. 1909/88 af 30. juni 1988, EFT L 168, s. 110 og 2015/88 af 7. juli 1988, EFT L 177, s. 27). Den anfægtede forordning havde derfor på ingen måde nogen konkret karakter men var tværtimod en af de forordninger, som Kommissionen kan udstede ved sin forvaltning af de fælles markedsordninger.

For så vidt angår den anfægtede forordnings formål og retsvirkninger, har Kommissionen understreget, at det var forordningens formål, at den skulle forhindre forudfastsættelse i spekulative øjemed. Princippet om ligebehandling krævede derfor, at den anfægtede forordning skulle have virkninger over for alle virksomheder i den pågældende sektor, både virksomheder, hvis ansøgninger stadig verserede, da suspensionen trådte i kraft, og virksomheder, som indgav eller ville indgive ansøgning om forudfastsættelse i løbet af suspensionsperioden.

Nærværende sag adskiller sig derfor fra sagerne Töpfer (dom af 1. juli 1965, 106 og 107/63, Sml. s. 526), Bock (dom af 23. november 1971, 62/70, Sml. s. 897), International Fruit (dom af 15. december 1971, 51 til 54/71, Sml. s. 1107), CAM (dom af 18. november 1975, 100/74, Sml. s. 1393), og Piraiki-Patraiki (dom af 17. januar 1985, 11/82, Sml. s. 207). I disse sager var antallet af virksomheder allerede fastlagt i forordninger, da de blev udstedt, og der kunne ikke komme andre virksomheder til på et senere tidspunkt. I nærværende tilfælde kunne derimod en hvilken som helst virksomhed i sektoren indgive ansøgninger om attester med forudfastsættelse i løbet af den igangværende suspensionsperiode (1. til 7. juli 1988), det vil sige senere end udstedelsen af forordningen om suspension (30. juni 1988). Denne forordning har således ubestrideligt en generel karakter.

Dette var i øvrigt også Domstolens konklusion i en sag, som er identisk med nærværende på alle punkter, nærmere bestemt Moksel-sagen (dom af 25. marts 1982, især præmis 17, 45/81, Sml. s. 1129). I Moksel-sagen havde en erhvervsdrivende anfægtet en forordning om suspension af forudfastsættelsen inden for oksekødssektoren. Domstolen afviste sagen under henvisning til, at den anfægtede forordning var blevet udstedt i en generel sammenhæng, og at den både

omfattede verserende ansøgninger om forudfastsættelse og ansøgninger, som kunne indgives i løbet af suspensionsperioden.

Kommissionen har anført, at i betragtning af alle disse omstændigheder, må nærværende søgsmål afvises.

Sagsøgerne har derimod anført, at deres sag bør fremmes til realitetsbehandling.

Deres søgsmålsinteresse fremgår med al tydelighed af de afslag, de fik på deres ansøgninger til SIDO, og som de har vedlagt som bilag til deres indlæg til besvarelse af Kommissionens processkrift om afvisning.

Med henblik på at godtgøre, at de er direkte berørt af den anfægtede forordning, har sagsøgerne gjort gældende, at forordningen ikke overlod SIDO noget skøn med hensyn til, hvorledes man skulle forholde sig til de omhandlede ansøgninger.

Med henblik på at godtgøre, at de er individuelt berørt, har sagsøgerne fremsat flere grunde.

For det første har de gjort gældende, at Kommissionen kender samtlige virksomheder inden for sektoren for tørrede foderstoffer. Selv om Kommissionen kun havde fået meddelelse fra medlemsstaterne om det totale antal ansøgninger om forudfastsættelse, kunne den ikke på nogen måde være uvidende om fra hvilke ansøgninger disse virksomheder kom. Det var således i forhold til velkendte og identificerbare virksomheder, at Kommissionen udstedte den anfægtede forordning.

For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at selv om den anfægtede forordning indgår i et generelt regelsæt, er den ikke desto mere en konkret gennemførelse af dette regelsæt. De har i så henseende understreget, at artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 1528/78, som ændret ved forordning nr. 3074/78, udtrykkelig bestemmer, at attesten udstedes den tredje arbejdsdag efter datoen for ansøgningens indgivelse, »såfremt der ikke er truffet særlige foranstaltninger inden for denne periode«. Den omstændighed, at Kommissionen har udstedt andre forordninger for at suspendere forudfastsættelsen i andre perioder, også for andre markeders vedkommende, er ikke tilstrækkelig til, at det er godtgjort, at den anfægtede retsakt er en forordning, idet Kommissionen i samtlige tilfælde kan have anvendt en forkert fremgangsmåde.

For det tredje har sagsøgerne bestræbt sig på at påvise, at den anfægtede forordning udelukkende berørte en snævert afgrænset kreds af virksomheder på det tidspunkt, da den blev udstedt. Der var nærmere bestemt tale om de virksomheder, hvis ansøgninger om attester verserede på det tidspunkt, da suspensionen af forudfastsættelsen indtrådte.

Herved har sagsøgerne først henvist til artikel 12, i Rådets forordning nr. 1417/78, hvor det i stk. 1 bestemmes, at er situationen på markedet unormal, kan forudfastsættelsen suspenderes, »såfremt den omhandlede attest endnu ikke er udstedt«. En suspension af forudfastsættelsen vedrører derfor kun de ansøgninger, der verserer i det øjeblik, hvor suspensionen indtræffer. Dette synspunkt støttes også af den sidste betragtning i den anfægtede forordning, hvorefter markedssituationen gjorde det nødvendigt for Kommissionen »at undlade at udstede de attester, hvor ansøgningen verserer«.

Endelig har sagsøgerne påberåbt sig selve formålet med suspensionen. Hvis formålet var at stoppe spekulative ansøgninger, som Kommissionen har anført, burde suspensionen ikke have omfattet ansøgninger indgivet i perioden fra 1. til 7. juli 1988. Disse ansøgninger kunne nemlig ikke have nogen spekulativ karakter, eftersom de vedrørte en støtte, der var stærkt reduceret i forhold til den foregående måned.

Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at ingen virksomheder ville have indgivet ansøgning om attest med forudfastsættelse i perioden fra 1. til 7. juli 1988, heller ikke hvis forudfastsættelsen ikke var blevet suspenderet. Praksis inden for den pågældende sektor er nemlig, at virksomhederne reelt venter med at indgive deres ansøgning om forudfastsættelse til de sidste dage i måneden for at kunne betragte udviklingen på markedet og for at stille sikkerheden så sent som muligt.

I modsætning til hvad der var tilfældet i Moksel-sagen (førnævnte dom af 25. marts 1982), har forordningen om suspension af forudfastsættelsen reelt kun berørt de virksomheder, hvis ansøgninger verserede. Disse virksomheder var af begrænset antal og kunne identificeres, da forordningen blev udstedt. Følgelig bør Domstolen fremme nærværende sag til realitetsbehandling, således som det var tilfældet i sagerne Töpfer, Bock, International Fruit, CAM og Piraiki-Patraiki.

IV — Besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen

Domstolen har stillet Kommissionen følgende spørgsmål:

»Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anmodes om inden den 1. juni 1989, afstandsfristen inklusive, at meddele Domstolen, om der blev indgivet ansøgninger om attester om forudfastsættelse af støtte til tørret foder i perioden 1. til 7. juli 1988, og i bekræftende fald, for hvilke mængder.«

Den 1. juni 1989 har Kommissionen besvaret spørgsmålet således:

»Det fremgår af mundtligt indhentede oplysninger hos de nationale interventionsmyndigheder, at der i perioden 1. til 7. juli 1988 ikke er blevet indgivet nogen ansøgning om attest om forudfastsættelse af støtte til tørret foder.«

R. Joliet
Refererende dommer