FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 11. september 2001 [1]

1. Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt påstand om delvis ophævelse af en dom afsagt af Retten i Første Instans med henvisning til, at Retten ikke har behandlet Rådets afvisningspåstand i en sag, hvori to virksomheder nedlagde påstand om annullation af et direktiv og om erstatning for den forvoldte skade [2].

Direktivet blev ikke annulleret, idet Retten frifandt Rådet efter prøvelse af realiteten. Rådet har imidlertid iværksat appel til prøvelse af denne dom, fordi Retten efter Rådets opfattelse har begået en grundlæggende retlig fejl ved ikke indledningsvis at have taget stilling til spørgsmålet om sagsøgernes ret til at indgive annullationssøgsmål vedrørende et direktiv. Retten har herved dels tilsidesat artikel 230, stk. 4, EF, dels truffet en afgørelse, som strider mod dens egen praksis.

Rådet har nedlagt påstand om ophævelse af præmis 143 og 146 i Rettens dom [3] og om, at Domstolen tager stilling til den afvisningspåstand, Rådet nedlagde i sag T-125/96. Rådet har til gengæld ikke nedlagt påstand om, at de appelindstævnte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

I — Rettens dom

2. Den 29. april 1996 vedtog Rådet direktiv 96/22/EF [4], som i artikel 2, litra b), bestemmer, at medlemsstaterne skal forbyde markedsføring af beta-agonister med henblik på indgift i dyr, der er bestemt til konsum. Ifølge artikel 4, stk. 1, nr. 2, kan medlemsstaterne tillade peroral indgift i terapeutisk øjemed af veterinærlægemidler, som indeholder trembolonallyl eller beta-agonister, i hovdyr og selskabsdyr, forudsat at de anvendes i overensstemmelse med fabrikantens specifikationer, og indgift af beta-agonister i form af en indsprøjtning med henblik på at fremkalde tocolyse hos kælvende køer.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Sag T-125/96.

3 — Dom af 1.12.1999, forenede sager T-125/96 og T-152/96, Boehringer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3427.

4 — Direktiv om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal og thyreostatisk virkning og af beta-agonister i husdyrbrug og om ophævelse af direktiv 81/602/EØF, 88/146/EØF og 88/299/EØF, EFT L 125, s. 3.

3. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH (herefter »BI Vetmedica«) er så godt som den eneste farmaceutiske virksomhed i Den Europæiske Union, som fremstiller og markedsfører veterinærlægemidler, der indeholder en beta-agonist, clenbuterol, med henblik på behandling af luftvejslidelser hos dyr, som opdrættes med henblik på salg til konsum. Selskabet tegner sig for omkring 97% af salget af de veterinærlægemidler, der er omfattet af forbuddet mod markedsføring og anvendelse af beta-agonister i direktiv 96/22.

Vedtagelsen af dette direktiv betød, at BI Vetmedica fra den 1. juli 1997 (hvor medlemsstaterne senest skulle have gennemført direktivet i national ret) ikke længere kunne markedsføre veterinærlægemidler indeholdende clenbuterol til dyr, hvoraf kød og produkter er bestemt til konsum, i disse stater, medmindre der var tale om anvendelse i terapeutisk øjemed som omhandlet i artikel 4, stk. 1, nr. 2.

4. BI Vetmedica og C.H. Boehringer Sohn (herefter »Boehringer«) — sidstnævnte ejer BI Vetmedica 100% og er en af de 20 førende farmaceutiske virksomheder i verden — anlagde den 9. august 1996 sag med påstand om delvis annullation af direktiv 96/22 samt om erstatning af det tab, de hævder at have lidt.

5. Ved særskilt dokument indleveret til Justitskontoret den 31. oktober 1996 påstod Rådet i medfør af procesreglementets artikel 114 sagen afvist. To år senere besluttede Retten ved kendelse af 19. november 1998 at henskyde behandlingen af Rådets afvisningspåstand til behandlingen af sagens realitet.

6. Den 8. juli 1996 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 1312/96 [5], hvorved der blev fastsat midlertidige maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af clenbuterol i animalske levnedsmidler, som dog kun omfatter de efter direktiv 96/22 tilladte terapeutiske formål, nemlig hvad angår kvæg fremkaldelse af tocolyse i kælvende køer, og hvad angår hovdyr fremkaldelse af tocolyse og behandling af luftvejsproblemer.

7. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. september 1996 anlagde BI Vetmedica og Boehringer sag [6], hvorunder de fremførte en ulovlighedsindsigelse vedrørende direktiv 96/22 og nedlagde påstand om delvis annullation af forordning nr. 1312/96.

8. Parterne anførte, at de ikke havde noget at indvende mod, at de to sager blev forenet med henblik på domsafsigelsen.

5 — Forordning om ændring af bilag III til Rådets forordning (EØF) nr. 2377/90 om en fælles fremgangsmåde for fastsættelse af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af veterinærlægemidler i animalske levnedsmidler, EFT L 170, s. 8.

6 — Sag T-152/96.

Eftersom påstanden i sag T-152/96 om delvis annullation af forordning nr. 1312/96 hovedsageligt byggede på ulovlighedsindsigelsen vedrørende direktiv 96/22, og sag T-125/96 for en del havde til formål at opnå delvis annullation af dette direktiv, og da sagsøgerne i alt væsentligt påberåbte sig de samme argumenter i de to sager med henblik på at anfægte direktivets lovlighed, anså Retten det for hensigtsmæssigt først at tage stilling til det problem, som de to sager havde til fælles, nemlig spørgsmålet om direktiv 96/22's lovlighed, inden den undersøgte de øvrige formalitets- og realitetsspørgsmål, som hver enkelt sag gav anledning til.

9. Sagsøgerne fremførte fire anbringender til godtgørelse af, at direktiv 96/22 er ulovligt: for det første tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det andet tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for det tredje tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og for det fjerde tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF), hvorefter der skal foretages en fornyet høring af Parlamentet i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om.

I den appellerede doms præmis 49-142 behandler Retten disse fire anbringender, som den forkaster et efter et. Retten konkluderede derfor i præmis 143, at Rådet måtte frifindes for påstanden om annullation af direktiv 96/22, hvorfor det var ufornødent at tage stilling til den af Rådet nedlagte afvisningspåstand.

Erstatningspåstanden var støttet på et anbringende om, at de retsregler, sagsøgerne havde påberåbt sig, var tilsidesat. Eftersom Retten havde konstateret, at direktiv 96/22 ikke tilsidesatte nogen af disse retsregler, fastslog den i den appellerede doms præmis 146, at Rådet måtte frifindes for erstatningspåstanden, idet den tilføjede, at det var ufornødent at tage stilling til Rådets afvisningspåstand.

10. I domskonklusionen annullerede Retten Kommissionens forordning nr. 1312/96, for så vidt som den begrænsede gyldigheden af de maksimalgrænseværdier, som den fastsatte for clenbuterol, til kun at omfatte visse specielle terapeutiske indikationer for kvæg og hovdyr, og frifandt i øvrigt Rådet og Kommissionen.

II — Appellen

11. Rådet anerkender, at den appellerede dom er til fordel for Rådet, idet Retten tiltrådte de argumenter, det gjorde gældende over for påstanden om delvis annullation af direktiv 96/22 og om erstatning i sag T-125/96 og over for den ulovlighedsindsigelse, der blev fremsat i forbindelse

med påstanden om delvis annullation af forordning nr. 1312/96 i sag T-152/96. Rådet har alligevel appelleret afgørelsen, fordi det finder, at Retten har begået en retlig fejl ved ikke at tage stilling til påstanden om afvisning af sagen som følge af sagsøgernes manglende søgsmålskompetence.

I deres svarskrift har BI Vetmedica, Boehringer og Fédération européenne de la santé animale (herefter »Fedesa«), som i sagen for Retten fik tilladelse til at intervenere til støtte for de to virksomheders påstande, gjort gældende, at appellen åbenbart må afvises, og herved navnlig henvist til, at betingelserne i artikel 49, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen ikke er opfyldt, eftersom Rådet fik medhold i sagen.

12. Domstolens præsident har givet Rådet tilladelse til at afgive en kortfattet replik omfattende alene dette spørgsmål.

Både BI Vetmedica og Boehringer og Fedesa har indgivet duplik. Det Forenede Kongeriges regering, der som intervenient i sagen for Retten gjorde gældende, at erstatningspåstanden ikke som anført af Rådet skulle afvises, har i svarskriftet fokuseret på netop dette spørgsmål og ikke benyttet sig af muligheden for at afgive duplik.

Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector (herefter »SKV«) og Kommissionen, der i sagen for Retten intervenerede til støtte for Rådets påstande, har afgivet svarskrift, men givet afkald på at afgive replik.

13. Eftersom ingen af parterne har indgivet anmodning om tilladelse til at afgive mundtlige indlæg, har Domstolen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 120 besluttet at træffe afgørelse om appellen uden at afholde retsmøde.

14. Ved behandlingen af de retsspørgsmål, der er rejst i denne sag, skal jeg indledningsvis tage stilling til spørgsmålet, om appellen kan realitetsbehandles. Herefter vil jeg under behandlingen af sagens realitet først tage stilling til den afvisningspåstand, der blev nedlagt i første instans i annullationssøgsmålet vedrørende direktiv 96/22, og dernæst til afvisningspåstanden i erstatningssøgsmålet. Afslutningsvis skal jeg tage stilling til spørgsmålet, om annullationssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

A — *Spørgsmålet, om appellen kan realitetsbehandles*

15. BI Vetmedica og Boehringer har gjort gældende, at Rådet, som var sagsøgt i første instans, har iværksat en appel, som skal afvises af to grunde. For det første

indebærer den omstændighed, at Rådet fik medhold i sagen, at det ikke kan appellere afgørelsen; dette fremgår af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen. Eftersom Rådet i overensstemmelse med sin egen påstand blev frifundet, kan Rådet ikke til støtte for kravet om, at dommen ophæves, gøre gældende, at dets påstande ikke blev taget til følge.

Den anden grund, som BI Vetmedica og Boehringer anfører til, at appellen skal afvises, er, at betingelserne i artikel 225 EF, artikel 51 i EF-statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 112, stk. 1, litra c), ikke er opfyldt, eftersom Rådet i appelskriftet blot gentager de argumenter, det fremførte for Retten. Rådet angiver ikke nærmere, i hvilken henseende Retten skulle have begået en retlig fejl, ligesom det ikke nævner den angiveligt tilsidesatte bestemmelse.

16. Fedesa støtter de appelindstævnte virksomheder hvad angår den første grund, de angiver til, at appellen bør afvises, og har gjort gældende, at Domstolens faste praksis, hvorefter foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, også finder anvendelse på spørgsmålet om, hvilke afgørelser der kan appelleres [7].

7 — Fedesa henviser til Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 62.

17. Rådet har anført, at appellen kan realitetsbehandles. Rådet har herved gjort gældende, at den påstand om afvisning af annullationssøgsmålet, det nedlagde i det dokument, det indleverede i overensstemmelse med artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement, ikke blev taget til følge af Retten. Rådet har anført, at i henhold til artikel 230, stk. 4, EF har private ikke ret til at indgive annullationssøgsmål vedrørende et direktiv. Hvis Retten mener, at den anfægtede retsakt efter sin karakter er et direktiv, er det derfor ikke nødvendigt at fortsætte prøvelsen, eftersom sagen under alle omstændigheder skal afvises. Rådet har endelig anført, at det ikke anfægter Rettens skønsmæssige beføjelser hvad angår sagens tilrettelæggelse, men ønsker en afgørelse af spørgsmålet om sagsøgernes søgsmålskompetence og spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt under retsforhandlingerne dette spørgsmål skal behandles.

18. Man må indrømme, at den foreliggende appelsag allerede hvad angår formaliteten er præget af en vis originalitet, hvilket fremgår af følgende omstændigheder: Appellen er iværksat af den sagsøgte i første instans, som erkender at have fået medhold i sine påstande vedrørende realiteten, idet det anfægtede direktiv ikke blev erklæret ugyldigt; appellanten ønsker ikke, at Rettens dom ophæves, men at der tages stilling til den påstand om afvisning af sagen, som blev nedlagt med henvisning til, at sagsøgerne ikke havde søgsmålskompetence, og som der ikke udtrykkeligt blev

taget stilling til; hvis Domstolen giver appellanten medhold, får det ingen betydning for den anfægtede doms konklusion; endelig bygger de anbringender, der gøres gældende til støtte for appellen, på, at Retten ikke tog stilling til en formalitetsindsigelse, som den burde have taget stilling til.

Disse særtræk, som gør, at appellen adskiller sig fra det store flertal af de appelsager, der iværksættes ved Domstolen, indebærer ikke, at sagen som anført af BI Vetmedica, Boehringer og Fedesa åbenbart må afvises.

19. Efter min opfattelse har Rådet ret til at appellere afgørelsen af flere grunde.

20. For det første skal en begæring om, at Retten tager stilling til, om en sag bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet, i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement fremsættes i et særskilt dokument. Herefter træffer Retten i medfør af artikel 114, stk. 4, afgørelse om begæringen eller henskyder den til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

Rådet overholdt betingelsen i denne bestemmelse ved den 31. oktober 1996 at indgive det dokument, hvorved det påstod den af BI Vetmedica og Boehringer anlagte sag afvist. I stedet for straks at tage stilling til denne påstand henskød Retten behandlingen af denne til behandlingen af sagens realitet. Da Retten skulle afsige dom, besluttede den imidlertid først at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, hvorefter den — eftersom den ikke annullerede direktivet — fandt det ufornødent at tage stilling til afvisningspåstanden.

21. For det andet kan der i medfør af artikel 49, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen iværksættes appel af bl.a. afgørelser truffet af Retten, hvorved der tages stilling til en formalitetsindsigelse vedrørende en afvisningspåstand.

Hvis Retten havde taget stilling til indsigelsen ved at afsige en kendelse om, at sagen kunne antages til realitetsbehandling, og således havde anerkendt, at sagsøgerne havde søgsmålskompetence, ville Rådet have haft mulighed for at appellere denne kendelse. Hvis Retten efter at have henskudt behandlingen af afvisningspåstanden til behandlingen af sagens realitet var nået frem til det samme resultat i dommen og herefter havde fastslået, at direktivet ikke skulle annulleres, ville spørgsmålet, om en appel iværksat af Rådet mod denne dom kunne antages til realitetsbehandling, ikke have givet anledning til større overvejelser. Anstødsstenen i denne sag synes at være, at Retten i Første Instans ikke udtrykkeligt tog stilling til den afvisningspåstand, Rådet havde nedlagt.

22. Når Retten indledte behandlingen af sagens realitet uden først at tage stilling til

spørgsmålet om sagsøgernes søgsmålskompetence, selv om den skriftligt var blevet anmodet herom, og på trods af de synspunkter, Rådet havde givet udtrykt for under det uformelle møde, som blev afholdt i Luxembourg i november 1998 mellem den refererende dommer og parternes repræsentanter, må det efter min opfattelse lægges til grund, at Retten implicit har anerkendt, at de havde søgsmålskompetence.

23. Jeg skal i denne forbindelse henvise til den eneste tidligere afsagte dom, som jeg finder relevant for den foreliggende sag. Frankrig var den første medlemsstat, som iværksatte appel i henhold til artikel 49, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen. Frankrig ønskede en prøvelse af Rettens dom, hvorved denne — efter at have henskudt den rejste formalitetsindsigelse til behandling sammen med sagens realitet — forkastede den indsigelse, som Kommissionen havde rejst vedrørende sagsøgernes angiveligt manglende søgsmålsinteresse. I denne sag havde Retten udtrykkelig erklæret, at sagen kunne antages til realitetsbehandling, og efter at have behandlet sagens realitet havde den frifundet Kommissionen [8].

Generaladvokat Mischo beskrev i punkt 5-16 i sit forslag til afgørelse sagens egenart og fremhævede i denne forbindelse, at de i appelskriftet nedlagte påstande ikke gik ud på, at Rettens afgørelse skulle ophæves helt eller delvis, som nævnt i artikel 113, stk. 1, i Rettens procesreglement.

8 — Dom af 21.1.1999, sag C-73/97 P, Frankrig mod Comafrica m.fl., Sml. I, s. 185.

24. I forbindelse med behandlingen af spørgsmålet, om appellen kunne antages til realitetsbehandling, fastslog generaladvokaten følgende i punkt 13: »Den omstændighed, at Retten dernæst [...] er gået over til at behandle sagens realitet, og at vi ikke står over for en særskilt dom, der alene vedrører formalitetsindsigelsen (som det ville have været tilfældet, såfremt indsigelsen var blevet taget til følge), skal ikke skjule, at Retten faktisk har truffet to successive afgørelser. Det må derfor være muligt at iværksætte appel af hver af disse.«

Domstolen antog appellen til realitetsbehandling, ophævede Rettens dom og traf selv endelig afgørelse om tvisten ved at afvise det annullationssøgsmål, der var anlagt af Comafrica SpA og Dole Fresh Fruit Company Europe Ltd & Co.

25. For det tredje er der endnu et argument for, at den appel, Rådet har iværksat, skal antages til realitetsbehandling. I henhold til artikel 49, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen kan appel, undtagen i sager imellem Fællesskaberne og disses ansatte, ikke alene iværksættes af medlemsstater, der ikke har interveneret i den pågældende sag for Retten, men også af Fællesskabets institutioner, som har den samme retsstilling som medlemsstater eller institutioner, der har interveneret i første instans. Eftersom Rådet kunne have iværksat denne appel, selv hvis det ikke havde været part i sagen for Retten, må det være så meget desto

mere berettiget til at gøre dette, når det — sådan som det kræves i artikel 49, stk. 2, i EF-statutten for Domstolen — som her har været part i en sag, hvor det på alle punkter ikke har fået medhold i sin påstand om afvisning af annullationssøgsmålet.

Jeg må derfor konkludere, at Rådet er beføjet til at iværksætte denne appel.

26. Jeg kan heller ikke godtage de andre grunde, som de appelindstævnte har anført til, at appellen skal afvises.

For det første gentager Rådet ikke blot de argumenter, det fremførte for Retten. Under appelsagen har Rådet ikke gjort gældende, at formalitetsindsigelsen var begrundet; Rådet har til støtte for appellen fremført det anbringende, at Retten har undladt at tage stilling til denne indsigelse. Denne undladelse af at tage stilling til en indsigelse kunne af indlysende grunde ikke indgå i parternes diskussion inden afsigelsen af den appellerede dom.

For det andet har Rådet angivet den retlige fejl, Retten har begået, som værende dens undladelse af at træffe afgørelse om den nævnte formalitetsindsigelse, inden den behandlede sagens realitet.

Endelig har Rådet for det tredje nævnt den bestemmelse, som dommen tilsidesætter, nemlig artikel 230 EF.

27. Efter min opfattelse er der derfor ingen tvivl om, at appellen kan antages til realitetsbehandling.

B — *Realiteten*

a) Afvisningspåstanden i annullationssøgsmålet

28. Selv om Retten frifandt Rådet og ikke annullerede direktiv 96/22, er dette resultat efter Rådets opfattelse kun tilsyneladende til fordel for Rådet. Rådet har derfor iværksat appel af dommen ud fra den vurdering, at Retten har begået en grundlæggende retlig fejl ved ikke — som den var forpligtet til — at have behandlet Rådets påstand om afvisning af sagen som følge af sagsøgernes manglende søgsmålskompetence. Efter Rådets opfattelse har Retten med sin nægtelse af, inden den realitetsbehandlede sagen, at tage stilling til fysiske eller juridiske personers ret til at indgive annullationssøgsmål vedrørende et direktiv dels tilsidesat såvel ordlyden af som formålet med artikel 230, stk. 4, EF, dels truffet en afgørelse, som strider mod dens egen praksis. Spørgsmålet om sagsøgerens søgsmålskompetence er et formelt spørgsmål, som skal afgøres, inden behandlingen af sagens realitet indledes, og spørgsmålet, om en sag kan antages til realitetsbehandling, er af så stor betydning for

sagens behandling, at Retten, selv om den frifinder sagsøgte, ikke kan undlade at behandle det uden at give en udførlig begrundelse herfor. Hensynet til god retspleje og ønsket om at undgå unødvendige retssager tilsiger, at parterne på et så tidligt tidspunkt som muligt får at vide, om de har søgsmålskompetence. I tilfælde, hvor der er nedlagt påstand om annullation af et ægte direktiv, er der ingen grund til at fortsætte behandlingen af sagen, eftersom det vil være overflødigt at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt direktivet, uanset at det opfylder de betingelser, der gælder for et direktiv, berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

SKV har tilføjet, at selv om Retten af hensyn til effektiviteten i retsplejen tog stilling til spørgsmålet om lovligheden af direktiv 96/22, inden den undersøgte de øvrige formalitets- og realitetsspørgsmål, havde den i betragtning af de principielle spørgsmål, sagen rejste, ikke ret til at se bort fra den af Rådet nedlagte afvisningspåstand.

Kommissionen, som er enig med Rådet, har desuden anført, at hvis det forhold, at Retten ikke har kompetence til at behandle en sag, bevirker, at sagen er uden genstand, og at det er ufornødent at træffe afgørelse i denne, er det forhold, at sagen må afvises, tilstrækkeligt til, at Retten kan erklære sig inkompetent. Spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling, er ikke overladt til parternes forgodtbefindende, idet procesforudsætningerne er ufravigelige, og Retten er forpligtet til at tage stilling til en indsigelse vedrørende dette spørgsmål, som rejses af en af parterne. Desuden kunne Retten i denne sag have valgt andre fremgangsmåder. Den kunne f.eks. have taget stilling til Rådets afvisningspåstand og afsige dom vedrørende sagens realitet. Den kunne også have annulleret forordning nr. 1312/96 med samme begrundelse som den, der angives i den appellerede dom, uden at være nødt til at behandle de øvrige fremførte anbringender, og fastslået, at påstanden om annullation af direktiv 96/22 måtte afvises. Havde Retten gjort dette, ville sagsøgerne have været i samme situation som den, de nu befinder sig i. Retten kunne også have adskilt annullationssøgsmålet fra erstatningssøgsmålet, og derefter antaget sidstnævnte til realitetsbehandling og afvist førstnævnte.

29. BI Vetmedica og Boehringer har gjort gældende, at Retten ifølge det almindelige ufravigelige procesretlige princip om, at en retsinstans er herre over såvel selve sagens behandling som bevisoptagelsen[9], råder over vide skønsbeføjelser ved tilrettelæggelsen af sagen under hensyntagen til dens karakteristika og sammenhængen mellem de rejste spørgsmål. Disse beføjelser giver Retten mulighed for at realitetsbehandle en sag, inden den undersøger formalitetsspørgsmålene, hvis den finder dette hensigtsmæssigt ud fra procesøkonomiske eller andre hensyn. BI Vetmedica og Boehringer mener, at det i den konkrete sag af hensyn til god retspleje og for at lette sagens behandling var nødvendigt, at Retten — inden den undersøgte sagens formalitet — tog stilling til spørgsmålet om lovligheden af direktiv 96/22, for dette var det centrale spørgsmål i sag T-125/96 og sag T-152/96.

9 — Der henvises til punkt 48 i generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i sagen Hüls mod Kommissionen (dom af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Sml. I, s. 4287).

Rådet forsøger med appellen at begrænse Rettens skønsbeføjelser på en måde, som svarer til en anfægtelse af princippet om kompetencefordelingen mellem institutionerne, som er fastslået i EF-traktaten. Fedesa støtter i det hele de appelindstævntes argumenter.

30. Det er rigtigt, at Retten som anført af de appelindstævnte virksomheder og Fedesa råder over et vidt skøn hvad angår sagens tilrettelæggelse. Det kan f.eks. nævnes, at artikel 64 i Rettens procesreglement indeholder regler om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, og i henhold til artikel 49 kan Retten på ethvert tidspunkt under retsforhandlingerne træffe bestemmelse om sådanne foranstaltninger. Artikel 51 indeholder reglerne for henvisning af sager til de forskellige afdelinger, og artikel 50 giver retsformanden beføjelse til at træffe bestemmelse om forening af flere sager, der angår samme genstand og har forbindelse med hinanden.

Jeg mener dog ikke, at disse skønsbeføjelser går så vidt som til at omfatte behandlingen af formalitetsindsigelser, som er udtømmende reguleret i procesreglementets artikel 111-114, eller indebærer en ret til at undlade udtrykkeligt at tage stilling til en afvisningspåstand, som en af parterne har nedlagt.

31. Dette synspunkt finder støtte i flere forskellige forhold. For det første er sagsøgerens kompetence til at indbringe en sag en procesforudsætning, som, hvis den ikke er opfyldt, indebærer, at Retten eller Domstolen ikke kan pådømme sagens realitet. Et klart bevis for rigtigheden af denne påstand findes i det forhold, at bestemmelserne om, hvem der kan indbringe sager for Fællesskabets retsinstanser, ikke findes i procesreglementet, men i selve traktaten (artikel 226 EF-228 EF vedrørende traktatbrudssager, artikel 230 EF vedrørende annullationssøgsmål, artikel 232 EF vedrørende passivitetssøgsmål og artikel 236 EF vedrørende personalesager) og i statutten (artikel 37 vedrørende intervention og artikel 49 og 50 vedrørende appel). For det andet er søgsmålskompetencen en af de ufravigelige procesforudsætninger, hvis opfyldelse Retten i Første Instans til enhver tid af egen drift kan efterprøve.

I henhold til artikel 114, stk. 4, i Rettens procesreglement kan Retten ganske vist træffe afgørelse om en begæring om, at den tager stilling til en formalitetsindsigelse, eller henskyde den til afgørelse i forbindelse med sagens realitet. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at det tilkommer Retten at bedømme, om en afvisningspåstand af retsplejehensyn skal påkendes straks, eller om den kan henskydes til behandlingen af realiteten [10].

Jeg mener imidlertid ikke, at dette indebærer, at Retten kan realitetsbehandle sagen, inden den tager stilling til den påståede manglende søgsmålskompetence. Gør Retten dette — og det er netop, hvad den har gjort i den dom, som nu påstås ophævet — forudsætter den efter min opfattelse, at den

10 — Kendelse af 27.2.1991, sag C-126/90 P, Bocos Viciano mod Kommissionen, Sml. I, s. 781, præmis 6.

pågældende sagsøger har søgsmålskompetence, idet det vil være meningsløst først at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet og dernæst afvise sagen. Hvis Retten i sin dom ikke har taget stilling til formalitetsindsigelsen, opstår der også et andet problem: Retten har antaget sagen til realitetsbehandling uden at anføre en begrundelse, og uden en sådan kan parterne ikke afgøre, om deres rettigheder er blevet tilsidesat, og Domstolen kan dermed ikke foretage den behørige prøvelse i appelsagen.

32. Med henblik på en afgørelse af spørgsmålet, om den appellerede dom bør ophæves, har jeg gennemgået de sager ved Domstolen og Retten, hvor en afvisningspåstand er blevet henskudt til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, for at fastslå, hvilken fremgangsmåde de to retsinstanser har fulgt i sådanne tilfælde. Jeg har undersøgt de to grupper sager hver for sig.

33. I de omkring 30 sager for Retten, jeg har undersøgt, tages der som hovedregel stilling til afvisningspåstanden, inden sagen realitetsbehandles. Dette gælder såvel i sager, hvor det gøres gældende, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence [11], at sagen er blevet anlagt for sent [12], at den anfægtede retsakt ikke kan være genstand for søgsmål [13], at sagsøgeren ikke har retlig interesse i søgsmålet [14], at den anfægtede retsakt ikke er bebyrdende for sagsøgeren [15], at sagsøgte ikke er rette adressat [16], som i sager, hvor det gøres gældende, at kravene til stævningen i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement ikke er opfyldt [17].

Endelig behandlede Retten i en sag, hvor sagsøgte påstod sagen afvist og til støtte herfor fremførte fire argumenter, kun tre af disse under formaliteten, idet den bemærkede, at det sidste argument, nemlig argumentet om, at sagen var uden genstand, henhørte under sagens realitet [18].

Blandt de af Retten i Første Instans afgjorte sager er jeg stødt på en, som afviger fra hovedreglen. Der er tale om en sag, hvori Kommissionen ved særskilt dokument havde påstået sagen afvist, og hvor Retten ved kendelse besluttede at behandle afvisningsindsigelsen i forbindelse med sagens realitet, uden at angive, hvad indsigelsen gik ud på, og uden at omtale den igen [19].

Under alle omstændigheder hører de i artikel 230, stk. 4, EF fastsatte betingelser for antagelse til realitetsbehandling ifølge

11 — Dom af 11.7.1996, forenede sager T-528/93, T-542/93, T-543/93 og T-546/93, Métropole télévision m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 649.

12 — Dom af 15.9.1998, forenede sager T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-388/94, European Night Services m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3141, og af 25.3.1999, sag T-37/97, Forges de Clabecq mod Kommissionen, Sml. II, s. 859.

13 — Dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121.

14 — Dom af 19.2.1998, forenede sager T-369/94 og T-85/95, DIR International Film m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 357.

15 — Dom af 11.6.1998, sag T-167/97, Skrikas mod Parlamentet, Sml. Pers. I-A, s. 287, og II, s. 857).

16 — Dom af 24.9.1998, sag T-112/95, Dethlefs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3819.

17 — Dom af 27.6.2000, sag T-72/99, Meyer mod Kommissionen, Sml. II, s. 2521.

18 — Dom af 18.5.1994, sag T-37/92, BEUC og NCC mod Kommissionen, Sml. II, s. 285.

19 — Kendelse af 15.9.1998, sag T-136/95, Industria del Frío Auxiliar Conservera mod Kommissionen, Sml. II, s. 3301, præmis 22.

Rettens praksis til de ufravigelige procesforudsætninger, hvis opfyldelse Retten til enhver tid — og af egen drift — kan efterprøve [20].

34. I de 40 sager for Domstolen, jeg har undersøgt, tages der i så godt som alle, inklusive traktatbrudssagerne [21], stilling til afvisningspåstanden, inden sagen realitetsbehandles. Dette gælder, uanset den rejste formalitetsindsigelses art: at sagen er anlagt for sent [22], at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence [23], at der er anlagt sag vedrørende en retsakt, der ikke kan prøves i medfør af artikel 230, stk. 1, EF [24], at sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse [25], at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre sagen [26], at påstanden i en personalesag ikke er blevet gjort gældende i en forudgående klage [27], at søgsmålet ikke er rettet mod en akt, som indeholder et klagepunkt [28], eller at sagsøgte ikke er rette sagsøgte [29]. I et enkelt tilfælde besluttede Domstolen efter at have behandlet afvisningspåstanden, at bedømmelsen af, om den kunne tages til følge, måtte foretages sammen med behandlingen af de realitetsspørgsmål, som sagen rejste [30].

Også inden for denne gruppe af afgørelser er jeg stødt på nogle, der afviger fra reglen. I sagen Van Reenen mod Kommissionen [31] gjorde Kommissionen gældende, at søgsmålet burde afvises, fordi sagen var anlagt for sent; Domstolens Anden Afdeling fandt, at det var unødvendigt at tage stilling til afvisningspåstanden, da søgsmålet klart

20 — Dom af 24.10.1997, sag T-239/94, EISA mod Kommissionen, Sml. II, s. 1839, præmis 26, kendelse af 15.9.1998, sag T-100/94, Michailidis m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3115, præmis 49, og af 26.3.1999, sag T-114/96, Biscuiterie-confiserie LOR og Confiserie du Tech mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, præmis 24, og kendelser af 8.7.1999, sag T-194/95, Area Cova m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2271, præmis 22, og sag T-12/96, Area Cova mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2301, præmis 21.

21 — Dom af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, og af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851.

22 — Dom af 12.2.1960, forenede sager 15/59 og 29/59, Société métallurgique de Knutange mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 159, org.ref.: Rec. s. 11, af 2.3.1967, forenede sager 25/65 og 26/65, Simet m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 333, org.ref.: Rec. s. 39, af 13.7.1972, sag 79/71, Heinemann mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 147, org.ref.: Rec. s. 579, af 5.4.1973, sag 11/72, Giordano mod Kommissionen, Sml. s. 417, og af 22.9.1988, sag 159/86, Canters mod Kommissionen, Sml. s. 4859.

23 — Dom af 1.7.1965, forenede sager 106/63 og 107/63, Toepfer mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 67, org.ref.: Rec. s. 525, af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411, domme af 29.3.1979, sag 113/77, NTN Toyo Bearing Company m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185, sag 118/77, ISO mod Rådet, Sml. s. 1277, sag 119/77, Nippon Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1303, og sag 120/77, Koyo Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1337, dom af 20.3.1985, sag 264/82, Timex mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 849, af 11.7.1985, forenede sager 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 og 10/84, Salerno m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 2523, domme af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 2945, og forenede sager C-320/86 og C-188/87, Stanko France mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 3013, dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, af 4.6.1992, sag C-157/90, Infortec mod Kommissionen, Sml. I, s. 3525, og af 16.7.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593.

24 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, af 28.11.1991, forenede sager C-213/88 og C-39/89, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. I, s. 5643, af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, af 29.6.1995, sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, og af 19.3.1996, sag C-25/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1469.

25 — Dom af 11.7.1974, forenede sager 177/73 og 5/74, Reinarz mod Kommissionen, Sml. s. 819, af 10.7.1975, sag 4/74, Scuppa mod Kommissionen, Sml. s. 919, og af 31.5.1988, sag 167/86, Rousseau mod Revisionsretten, Sml. s. 2705.

26 — Dom af 15.12.1977, sag 126/76, Dietz mod Kommissionen, Sml. s. 2431, og af 15.1.1987, forenede sager 271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 og 13/85, Ainsworth mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 167.

27 — Dom af 3.7.1980, sag 6/79, Grassi mod Rådet, Sml. s. 2141, af 14.7.1988, forenede sager 23/87 og 24/87, Aldinger m.fl. mod Parlamentet, Sml. s. 4395, og af 10.3.1989, sag 126/87, Del Plato mod Kommissionen, Sml. s. 643.

28 — Dom af 20.11.1980, sag 806/79, Gerin mod Kommissionen, Sml. s. 3515.

29 — Dom af 24.6.1986, sag 267/82, Développement SA og Clemessy mod Kommissionen, Sml. s. 1907.

30 — Dom af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627, præmis 9 og 10. Dette var også, hvad generaladvokat Tesauro havde foreslået Domstolen.

31 — Dom af 19.3.1975, sag 189/73, Sml. s. 445.

savnede fornødent grundlag [32]. I sagen Giry mod Kommissionen [33] påstod sagsøgte sagen afvist og gjorde til støtte for denne påstand gældende, at der ikke var indgivet en forudgående administrativ klage, og at sagsøgeren ikke havde retlig interesse i søgsmålet. Domstolens Anden Afdeling fandt, at i betragtning af den snævre sammenhæng mellem disse formalitetsindsigelser og parternes anbringender vedrørende realiteten burde sagens realitet behandles først. Eftersom Domstolen derefter frifandt sagsøgte efter prøvelse af realiteten, var det ikke nødvendigt at træffe afgørelse om de rejste formalitetsindsigelser [34]. I sagen Rosani m.fl. mod Rådet påstod Rådet sagen afvist, fordi der ikke i forvejen var indgivet en administrativ klage, og fordi klagerne over beslutningerne ikke havde været genstand for en stiltiende eller udtrykkelig afvisning. I denne sag besluttede Domstolens Tredje Afdeling uden nærmere begrundelse først at pådømme realiteten og dernæst tage stilling til, om det herefter var nødvendigt at pådømme de fremførte formalitetsindsigelser [35]. I sagen Tradax mod Kommissionen gjorde Kommissionen til støtte for sin afvisningspåstand bl.a. gældende, at der ikke forelå en retsakt, som kunne anfægtes i medfør af artikel 230 EF. Domstolens Første Afdeling udtalte i dommens præmis 12, at der under hensyn til forbindelsen mellem formalitetsspørgsmålet og sagens realitet umiddelbart kunne tages stilling til realiteten [36]. Endelig påstod Kommissionen i sagen Bocos Viciano mod Kommissionen [37] appellen afvist på grund af formelle mangler ved det indgivne appelskrift og nævnte i forbindelse hermed op til fem mangler. Domstolen forkastede ved kendelse appellen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 119, da den åbenbart savnede grundlag, og udtalte, at der ikke var anledning til at træffe afgørelse vedrørende Kommissionens formalitetsindsigelser.

35. Ingen af ovennævnte afgørelser berettiger isoleret eller samlet set, at der anlægges en fortolkning af artikel 92, stk. 2, i Domstolens procesreglement og artikel 113 i Rettens procesreglement, hvorefter Domstolens og Rettens mulighed for til enhver tid af egen drift at efterprøve, om sagen skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, skal forstås som en valgmulighed for den pågældende retsinstans. Efter min opfattelse skal der snarere lægges vægt på, at Domstolen og Retten kan foretage denne efterprøvelse af egen drift og til enhver tid, hvilket ikke vil sige, at de kan undlade at foretage den. Som det vil være fremgået, findes der faktisk kun få eksempler på, at Domstolen har undladt i sagens første fase at tage stilling til en påstand om afvisning af en sag, og i de sager, hvor den har gjort det, er der i fire tilfælde tale om sager, som er blevet afgjort af tre dommere, mens der i det femte tilfælde er tale om en kendelse afsagt af Domstolens præsident i medfør af procesreglementets artikel 119.

32 — Generaladvokat Mayras mente, at selv om klagen — uanset efter hvilken metode man beregnede fristen — var for sent indgivet, burde Domstolen i overensstemmelse med god retsudøvelse (eftersom sagsmålet efter generaladvokatens opfattelse savnede fornødent grundlag) ikke standse ved formaliteten, men tage udtømmende stilling til tvisten.

33 — Dom af 27.10.1977, forenede sager 126/75, 34/76 og 92/76, Sml. s. 1937.

34 — Generaladvokat Capotorti tog derimod udtømmende stilling til disse indsigelser i sit forslag til afgørelse og nåede frem til, at de burde forkastes.

35 — Generaladvokat VerLoren van Themaat tog stilling til begge formalitetsindsigelser og var af den opfattelse, at de burde forkastes.

36 — Generaladvokat Sir Gordon Slynn tog i sit forslag til afgørelse stilling til de af Kommissionen rejste formalitetsindsigelser.

37 — Kendelse af 27.2.1991, jf. ovenfor i fodnote 11.

Under alle omstændigheder blev de undersøgte sager ikke påstået afvist på grund af sagsøgerens manglende søgsmålskompetence, sådan som det var tilfældet i sag T-125/96, hvor Rådet gjorde gældende, at de sagsøgende virksomheders påstand om annullation af et direktiv måtte afvises.

36. På grundlag af det ovenfor anførte mener jeg, at Retten har begået en retlig fejl ved ikke, inden den realitetsbehandlede sag T-125/96, at tage stilling til Rådets påstand om afvisning af sagen, fordi sagsøgerne ikke havde søgsmålskompetence. Appellen har derfor fornødent grundlag, og Rettens dom bør ophæves, i det omfang den ikke tog stilling til denne afvisningspåstand og som resultat heraf antog annullationspåstanden til realitetsbehandling.

b) Afvisningspåstanden i erstatningssøgsmålet for Retten og den manglende stillingtagen hertil, som er baggrunden for appellen

37. Under beskrivelsen af de faktiske omstændigheder henviser Rådet i appelskriftets punkt 6 til den appellerede doms præmis 146, hvori Retten udtalte, at det var ufornødent at tage stilling til afvisningspåstanden, eftersom påstanden om, at direktiv 96/22 var ulovligt, ikke kunne tages til følge. Rådet nøjes med at bemærke, at dette er det eneste sted i hele dommen, hvor Retten omtaler denne afvisningspåstand. Rådet kommer imidlertid hverken i appelskriftet eller i replikken nærmere ind på dette appelanbringende. Det omtales heller ikke af de appelindstævnte virksomheder eller intervenienterne, dog med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som i sit svarskrift udelukkende behandler dette punkt.

38. Under sagen for Retten gjorde Rådet gældende, at erstatningspåstanden skulle afvises på grund af den anfægtede retsakts karakter og den omstændighed, at det ikke nærmere var angivet, hvori tabet bestod.

39. Det Forenede Kongerige har påstået Rådets appel forkastet, i det omfang den vedrører dommens præmis 146. Det Forenede Kongerige har anført, at direktivets særlige karakter ikke indebærer, at Fællesskabet ikke kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold. Selv om det er de nationale myndigheder, som gennemfører direktivets bestemmelser i national ret, og selv om det er den pågældende nationale lovgivning, som umiddelbart forvolder private tab, kan det ikke på forhånd udelukkes, at ansvaret for dette kan føres tilbage til fællesskabsretsakten. Det Forenede Kongerige er derfor ikke enig med Rådet i, at private ikke har søgsmålskompetence, når den retsakt, som påstås at medføre ansvar

uden for kontraktforhold, er et direktiv. Det Forenede Kongerige har anført, at det med henblik på at afgøre, hvem erstatningskravet skal rettes mod, i hvert enkelt tilfælde må undersøges, om tabet er forvoldt som følge af medlemsstatens eller fællesskabsinstitutionernes adfærd.

40. Såfremt det antages, at Rådet også har anfægtet Rettens dom, for så vidt som Retten fastslår, at det ikke er nødvendigt at tage stilling til afvisningspåstanden vedrørende spørgsmålet om ansvar uden for kontraktforhold, hvilket langtfra forekommer mig åbenbart i lyset af den valgte fremgangsmåde, som er beskrevet i punkt 36, vil min stillingtagen hertil afvige fra den, jeg har givet udtryk for vedrørende Rettens undladelse af at træffe afgørelse om indsigelsen om, at private ikke kan indgive annullationssøgsmål.

41. Det er der flere grunde til. For det første er det i artikel 235 EF og 288 EF omhandlede erstatningssøgsmål ifølge fast retspraksis indført som et selvstændigt middel med en særlig funktion i forhold til andre retsmidler, og det er underlagt betingelser, som er udformet med henblik på dets specielle formål, hvorfor afgørelsen om afvisning af annullationspåstanden ikke automatisk medfører afvisning af erstatningspåstanden [38]. Betingelserne for antagelse til realitetsbehandling er altså ikke de samme for de to typer søgsmål.

For det andet er der ikke som for annullationssøgsmålet fastsat udtrykkelige bestemmelser hvad angår retten til at føre erstatningssager. Det kan udledes af artikel 235 EF og 288 EF, at der skal foreligge en skade, som er forvoldt af Fællesskabets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv. Som det er fastslået af Domstolen, forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 288, stk. 2, EF opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som fællesskabsinstitutionerne hævdes at have udvist, at der foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem institutionens adfærd og det påberåbte tab. Så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold, er opfyldt [39].

Det er ligeledes fast praksis, at Fællesskabet kun ifalder ansvar uden for kontraktforhold som følge af generelle retsakter, der indebærer beslutninger af økonomisk-politisk karakter, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. I en retlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der

38 — Dom af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 14, og kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, præmis 14.

39 — Dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 19, og af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 65.

er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet følgelig kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser [40].

42. I lyset af denne retspraksis mener jeg, at den eneste betingelse for, at et erstatningssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, er, at stævningen opfylder de formelle krav, som er fastsat i de processuelle regler.

Hvad angår Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i sagen — hvilket afhænger af, om det forvoldte tab kan tilskrives en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution eller en retsakt udstedt af nationale myndigheder — samt betingelsen om, at der foreligger et tab, at den adfærd, som en institution eller dens ansatte har udvist under udøvelsen af deres hverv, er retsstridig, at der er en årsagsforbindelse, og at den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser, er der tale om spørgsmål, som skal undersøges i forbindelse med sagens realitet.

Det står under alle omstændigheder klart, at artikel 235 EF og artikel 288 EF ikke indeholder nogen begrænsning for så vidt angår de akter, som — hvis de øvrige betingelser er opfyldt — kan pådrage Fællesskabet et ansvar uden for kontraktforhold.

43. Det er derfor min opfattelse, at Retten ikke har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 146 at fastslå, at det var ufornødent at tage stilling til den af Rådet nedlagte afvisningspåstand, idet direktiv 96/22 ikke udgjorde en tilsidesættelse af nogen af de til støtte for søgsmålet påberåbte retsregler, og at Rådet, eftersom erstatningspåstanden støttedes på, at disse regler var tilsidesat, måtte frifindes for denne påstand.

c) Spørgsmålet, om annullationssøgsmålet kan realitetsbehandles

44. I henhold til artikel 54, stk. 1, andet punktum, i EF-statutten for Domstolen kan Domstolen, hvis den ophæver den appellerede afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Denne bestemmelse må efter min opfattelse finde anvendelse her, og jeg skal derfor i det følgende tage stilling til, om den påstand om annullation af direktiv 96/22, som BI Vetmedica og Boehringer nedlagde i sag T-125/96, kan antages til realitetsbehandling.

40 — Dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 6, og af 30.5.1989, sag 20/88, Roquette frères mod Kommissionen, Sml. s. 1553, præmis 23.

45. Rådet har til støtte for sin påstand om afvisning af annullationssøgsmålet anført, at ifølge artikel 230, stk. 4, EF kan en fysisk eller juridisk person kun indbringe annullationssøgsmål vedrørende beslutninger, der retter sig til ham, og beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt. De retsakter, der kan være genstand for søgsmål, er karakteriseret ved, at de ikke er almengyldige og ikke har normativ karakter, og hvis et søgsmål til prøvelse af en forordning antages til realitetsbehandling, er det fordi, der i realiteten er tale om en maskeret beslutning. Det er desuden en betingelse, at retsakten berører retsstillingen for adressaten eller dem, som er umiddelbart og individuelt berørt af denne, på grund af en faktisk situation, som gælder for dem, og som adskiller dem fra andre.

Derimod er direktiver ligesom forordninger generelle, almengyldige foranstaltninger, der finder abstrakt anvendelse på objektivt bestemte situationer. Et direktiv adskiller sig imidlertid fra en forordning derved, at dets bestemmelser for at kunne afføde retsvirkninger skal gennemføres i national ret i overensstemmelse med artikel 249 EF, idet det således er de nationale regler, som indrømmer private rettigheder og pålægger dem forpligtelser. Den grundlæggende forskel mellem en forordning og et direktiv er, at forordningen gælder umiddelbart, hvorimod dette normalt ikke gælder for direktivet, idet dette først får virkning efter udløbet af den frist, medlemsstaterne indrømmes til at gennemføre det. På det tidspunkt, hvor annullationssøgsmålet vedrørende direktiv 96/22 blev indgivet for Retten, var denne frist endnu ikke udløbet.

SKV har anført, at hvis man tillod private at indgive annullationssøgsmål vedrørende direktiver, ville det være en så udvidende fortolkning af artikel 230 EF, at rammerne for den ved EF-traktaten indførte retsbeskyttelsesordning ville blive overskredet. Desuden indebærer direktivers særlige karakter, at borgerne er sikret retsbeskyttelse i de respektive medlemsstater, når først deres bestemmelser er gennemført i national ret.

46. BI Vetmedica og Boehringer, som har gjort gældende, at deres søgsmål kan antages til realitetsbehandling, anfører, at artikel 230, stk. 4, EF har til formål at sikre borgerne retsbeskyttelse i alle tilfælde, hvor de — skønt de ikke er adressater for en beslutning — dog er umiddelbart og individuelt berørt af en fællesskabsretsakt, uanset dens form. Endvidere er den omstændighed, at en retsakt er almengyldig, ikke i sig selv til hinder for, at den kan anfægtes af private, hvis betingelsen om, at de er berørt, er opfyldt. Ved afgørelsen af, om annullationspåstanden i sag T-125/96 kunne antages til realitetsbehandling, skal det således undersøges, om direktiv 96/22 på trods af dets almengyldige karakter berørte sagsøgerne umiddelbart og individuelt.

Fedesa deler denne opfattelse og har anført, at Domstolen — hvis den ophæver Rettens dom — bør hjemvise sagen til Retten, fordi afgørelsen af, om BI Vetmedica og Boehringer er umiddelbart og individuelt berørt, rejser komplicerede faktiske spørgsmål.

47. Som det vil være fremgået, er der ingen tvivl om, at artikel 230, stk. 4, EF begrænser fysiske og juridiske personers ret til at kræve fællesskabsretsakter annulleret. Som Retten for nylig har bekræftet, giver denne bestemmelse ikke borgere ret til at anlægge direkte søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af direktiver [41].

Jeg skal dog bemærke, at når en borger påstår et direktiv annulleret, afviser Retten ikke sagen fra starten, men undersøger, om den anfægtede retsakt er en generel, almengyldig foranstaltning, og om den berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt [42]. Det samme gør Domstolen [43].

48. I sagen for Retten nedlagde sagsøgerne påstand om delvis annullation af direktiv 96/22, nærmere bestemt af artikel 1-4 heri. Direktivets bestemmelser skulle være gennemført i national ret senest den 1. juli 1997. Sagsøgerne påstod imidlertid kun de nævnte artikler annulleret, for så vidt som de forbyder markedsføring af veterinærlægemidler, der indeholder beta-agonister til indgift i terapeutisk øjemed til dyr, der er bestemt til konsum.

Imidlertid indeholder ingen af disse artikler særlige bestemmelser, som har karakter af en individuel, skjult beslutning i forhold til de sagsøgende virksomheder i første instans. De pågældende bestemmelser indgår i en almengyldig retsakt i form af lovgivning, som gælder generelt og abstrakt for en lang række erhvervsdrivende, som driver virksomhed med opdræt af kvæg til konsum, og som — når først den nationale lovgivning er blevet tilpasset direktivet — vil have forbud mod bl.a. følgende: markedsføring, salg, indgift i dyr og besiddelse af visse angivne stoffer samt markedsføring med henblik på konsum af dyr, som er behandlet med disse stoffer. Uanset dette forbud bestemmer artikel 4, at medlemsstaterne kan tillade indgift af visse stoffer,

41 — Dom af 27.6.2000, forenede sager T-172/98 og T-175/98 — T-177/98, Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 2487, præmis 27.

42 — Jf. eksempelvis kendelse af 29.10.1993, sag T-463/93, Guna mod Rådet, Sml. II, s. 1205, og af 20.10.1994, sag T-99/94, Asocarne mod Rådet, Sml. II, s. 871, dom af 17.6.1998, sag T-135/96, UEAPME mod Rådet, Sml. II, s. 2335, og dommen i sagen Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, jf. ovenfor i fodnote 42.

43 — Jf. kendelser af 7.12.1988, sag 138/88, Flourez m.fl. mod Rådet, Sml. s. 6393, og sag 160/88, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 6399, kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, og dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605.

som er udtømmende opregnet, i bestemte dyr i terapeutisk øjemed. For at kunne anvendes internt i medlemsstaterne skal disse bestemmelser gennemføres i national ret ved udstedelse af nationale gennemførelsesbestemmelser.

49. Det er fast retspraksis, at en retsakt ikke mister sin almengyldighed og dermed sin normative karakter, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på et grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsakten, og som er relevante i forhold til dens formål [44].

50. Ud over at have anset et direktiv for en almengyldig retsakt [45] har Domstolen også fastslået, at selv om direktiver i princippet kun forpligter dem, de rettes til, nemlig medlemsstaterne, udgør de en form for indirekte lovgivning eller regelfastsættelse [46].

51. BI Vetmedica og Boehringer har under appelsagen gjort gældende, at de er individuelt berørt af de omhandlede bestemmelser, eftersom disse er rettet til en afgrænset kreds af virksomheder, nemlig de virksomheder, heriblandt dem selv, som har de nødvendige tilladelser, og at der er en specifik forbindelse mellem denne afgrænsede kreds af virksomheder og indholdet af beslutningen. Desuden berørte direktiv 96/22 de særlige rettigheder, som BI Vetmedica og Boehringer var tillagt gennem deres tilladelser til at fremstille og markedsføre veterinærlægemidler, der indeholder clenbuterol. Foranstaltningen rammer disse virksomheder på en sådan måde, at de adskiller sig fra alle andre producenter, idet de også er så godt som de eneste producenter af de forbudte medikamenter.

52. Siden dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen [47] har det været Domstolens faste praksis, at fysiske eller juridiske personer kun er individuelt berørt af en beslutning rettet til en medlemsstat, dersom denne beslutning berører dem på grund af deres særlige egenskaber eller en faktisk situation, der kendetegner dem i forhold til andre, og herigennem individualiserer dem på samme måde som en adressat [48].

Som jeg allerede anførte i forbindelse med bedømmelsen af direktiv 96/22's karakter,

44 — Dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org.ref.: Rec. s. 595, af 16.4.1970, sag 64/69, Compagnie française commerciale et financière mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 43, org.ref.: Rec. s. 221, præmis 11, af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 7, af 26.4.1988, forenede sager 97/86, 193/86, 99/86 og 215/86, Astéris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 13, kendelse af 13.7.1988, sag 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 4121, præmis 29, og dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 25.

45 — Dom af 22.2.1984, sag 70/83, Kloppenburg, Sml. s. 1075, præmis 11, og kendelsen af 13.7.1988 i sagen Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, jf. ovenfor i fodnote 44, præmis 28.

46 — Dommen i sagen Gibraltar mod Rådet, jf. ovenfor i fodnote 44, præmis 16.

47 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197.

48 — Dom af 21.5.1987, sag 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke mod Kommissionen, Sml. s. 2265, præmis 10.

er der tale om en almengyldig retsakt i form af lovgivning, som gælder generelt og abstrakt for en stor gruppe af erhvervsdrivende, som driver virksomhed med opdræt af kvæg til konsum. Denne gruppe omfatter alt fra virksomheder, som markedsfører stoffer med hormonal og thyreostatisk virkning og beta-agonister, over virksomheder, som sælger kødprodukter, og ikke at forglemme dyrlæger, til virksomheder, som har kvæghold. Det kan derfor ikke lægges til grund, at direktivet på tidspunktet for dets vedtagelse vedrørte en bestemt kreds af personer.

Selv hvis dette havde været tilfældet, og direktivet måtte anses for at være rettet til en lukket kreds af virksomheder, som kunne identificeres på tidspunktet for dets vedtagelse, var der i lyset af, at der var tale om et direktiv, som medlemsstaterne havde en frist på mere end et år til at gennemføre, ikke noget i vejen for, at nogle virksomheder i mellemtiden ophørte med denne virksomhed, mens andre påbegyndte den.

Direktiv 96/22 kunne følgelig kun berøre de sagsøgende virksomheder i første instans i kraft af deres stilling på markedet, hvorimod det ikke kunne berøre dem individuelt.

53. BI Vetmedica og Boehringer har endvidere gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser i direktiv 96/22 umiddelbart har indvirkning på deres retsstilling, eftersom de ikke overlader et skøn til medlemsstaterne, som simpelthen pålægges en forpligtelse til at forbyde enhver anvendelse af de omhandlede produkter, med undtagelse af indgivelse i de terapeutiske øjemed, som er udtømmende opregnet i artikel 4, stk. 1, nr. 2.

Det fremgår af Domstolens praksis, at for at en sagsøger kan anses for at være umiddelbart berørt, skal den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og foranstaltningen må ikke overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsbestemmelserne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler[49].

49 — Jf. dommen i sagen International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, anført ovenfor i fodnote 24, præmis 23-29, dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 25 og 26, de ovenfor i fodnote 24 nævnte domme i sagen NTN Toyo Bearing Company m.fl. mod Rådet, præmis 11 og 12, sagen ISO mod Rådet, præmis 26, sagen Nippon Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 14, og sagen Koyo Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 25, dom af 29.3.1979, sag 121/77, Nachi Fujikoshi m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1363, præmis 11, dommen i sagen Salerno m.fl. mod Kommissionen og Rådet, jf. ovenfor i fodnote 24, præmis 31, dom af 17.3.1987, sag 333/85, Mannesmann-Roehrenwerke og Benteler mod Rådet, Sml. s. 1381, præmis 14, af 14.1.1988, sag 55/86, Arposol mod Rådet, Sml. s. 13, præmis 11, 12 og 13, af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml. s. 2151, præmis 12, af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 9, og af 5.5.1998, sag C-404/96 P, Glencore Grain mod Kommissionen, Sml. I, s. 2435, præmis 41.

Det skal ligeledes tages i betragtning, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og det kan således ikke som sådan påberåbes over for dem [50].

Et direktiv som det, der blev anfægtet under den oprindelige sag, og som forpligter medlemsstaterne til at forbyde markedsføring af visse stoffer med henblik på indgift i dyr bestemt til konsum til andre formål end terapeutiske, kan følgelig ikke, før medlemsstaterne har vedtaget gennemførelsesbestemmelserne i deres respektive retsorden, i sig selv umiddelbart berøre de appelindstævnte virksomheders retsstilling i artikel 230, stk. 4, EF's forstand. Direktiv 96/22 overlader således medlemsstaterne et vist skøn ved iværksættelse af de foranstaltninger, som dets gennemførelse indebærer, idet medlemsstaterne uanset forbuddet kan tillade, at stofferne indgives i terapeutisk øjemed i visse dyr og under visse betingelser. Hvis medlemsstaterne tillader anvendelse af disse stoffer i henhold til denne bestemmelse, skal stofferne opfylde kravene i artikel 6, som igen henviser til to andre direktiver. Der skal med henblik på tilladelse til de nævnte anvendelser oprettes et register, hvori den ansvarlige dyrlæge skal registrere den foretagne behandling. Endelig har Rådet forbeholdt sig muligheden for at træffe de overgangsforanstaltninger, der er nødvendige for at iværksætte bestemmelserne i det anfægtede direktiv.

50 — Jf. dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 9, af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 25, og af 7.3.1996, sag C-192/94, El Corte Inglés, Sml. I, s. 1281, præmis 15.

Direktiv 96/22 kan derfor ikke have indvirkning på retsstillingen for de sagsøgende virksomheder i første instans.

54. På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at det af BI Vetmedica og Boehringer anlagte annullationssøgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

III — Sagens omkostninger

55. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 122 træffer Domstolen, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagens omkostninger.

Da Rådet ikke har nedlagt påstand om tilkendelse af omkostninger, bør det bestemmes, at hver part bærer sine egne omkostninger.

IV — Forslag til afgørelse

56. Følgelig foreslår jeg Domstolen

1) at ophæve den af Retten i Første Instans afsagte dom af 1. december 1999 i sagen Boehringer mod Rådet og Kommissionen (forenede sager T-125/96 og T-152/96), i det omfang Retten heri undlader at træffe afgørelse om den afvisningspåstand, Rådet nedlagde i annullationssøgsmålet

2) at afvise det af Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH og C.H. Boehringer Sohn Ltd Partnership anlagte annullationssøgsmål

3) i øvrigt at forkaste appellen

4) at bestemme, at hver part bærer sine egne omkostninger.