FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 2. februar 1988 *

Høje Domstol.

De foreliggende fire forenede sager er nye kapitler i sagaen om fællesskabsstøtte, der udbetales til græske producenter af tomatkoncentrater som led i den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager [som på det pågældende tidspunkt var underlagt reglerne i Rådets forordning nr. 516/77 (EFT 1977, L 73, s. 1), som ændret]. Formålet med støtten var at sikre, at Fællesskabets produktion af tomatkoncentrater kunne konkurrere med import fra tredjelande, og samtidig sikre producenterne af de friske produkter et passende økonomisk udbytte; støtten blev beregnet på grundlag af et »referenceprodukt« (som på det pågældende tidspunkt var 100 kg tomatkoncentrat — inklusive umiddelbar emballage — med et tørstofindhold på mellem 28% og 30% og pakket i enheder på 1,5 kg) og herefter justeret ved hjælp af koefficienter for at tage hensyn til forskelle i emballage og koncentration.

I henhold til artikel 103 i den græske tiltrædelsesakt (EFT 1979, L 291, s. 17) skulle niveauet for producentstøtten til græske koncentratproducenter beregnes på en anden måde end støtten til producenter i andre medlemsstater. Der blev derfor fastsat to støtteniveauer for produktionsårene 1981/82, 1982/83 og 1983/84; koefficienterne for 1981/82 blev bibeholdt i de to følgende år og var de samme for Grækenland og for de andre medlemsstater. [Støttebestemmelserne fandtes i forordning nr. 1963/81 (EFT 1981, L 192, s. 16) forordning nr. 1585/82 (EFT 1982, L 178, s. 20), forordning nr. 1618/83 (EFT 1983, L 1959, s. 52), og bestemmelserne om koefficienterne i forordning nr. 1962/81 (EFT 1981, L 192, s. 13), forordning nr. 1602/82 (EFT 1982, L 179, s. 16) og forordning nr. 1615/83 (EFT 1983, L 159, s. 48).]

Kommissionens forholdsregler blev første gang anfægtet i sag 250/81 (Greek Canners mod Kommissionen, Sml. 1982, s. 3535), hvori sagsøgerne nedlagde påstand om annullation af forordning nr. 1962/81, idet de gjorde gældende, at de fastsatte koefficienter ikke tog tilstrækkeligt hensyn til de små emballager, der sædvanligvis anvendes i Grækenland, og til de højere forarbejdningsomkostninger dér. Sagen blev afvist med den begrundelse, at forordningen, selv om den kunne ramme sagsøgerne, dog ikke berørte dem umiddelbart og individuelt i Traktatens artikel 173's forstand.

I sag 192/83 (Grækenland mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 2791, som jeg vil kalde »annullationssøgsmålet fra 1983«), anfægtede Grækenland dernæst forordning nr. 1618/83 (producentstøtten) og forordning nr. 1615/83 (koefficienterne), som kun vedrørte produktionsåret 1983/84. I dommen statuerede Domstolen, at Kommissionen havde »begået en teknisk fejl ved også at anvende den ordning med ensartede koefficienter for alle producenterne, som gjaldt

* Oversat fra engelsk.

før Den Hellenske Republiks tiltrædelse, i en støtteordning, som behandler de græske producenter og producenterne i de øvrige medlemsstater forskelligt« (præmis 33).

Domstolen fandt, at dette førte til »en uberettiget nedsættelse af det støttebeløb, der udbetales til alle græske producenter, hvis produkt ikke svarer til« referenceproduktet. Skønt det ikke var hensigten, var resultatet heraf objektivt set en forskelsbehandling, som var i strid med EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet og tredje afsnit, hvorefter alle producenter skal behandles ens, og som kunne modvirke formålet med forordning nr. 516/77, som var at sikre, at priserne på fællesskabsprodukterne var konkurrencedygtige i forhold til produkterne fra tredjelande.

Domstolen erklærede derfor forordning nr. 1615/83 ugyldig, for så vidt som de fastsatte koefficienter medførte en forskelsbehandling af Grækenland i forhold til de øvrige medlemsstater, »der skyldes anvendelsen af mindre emballager end den standardemballage, der er angivet« for referenceproduktet (præmis 35 og dommens konklusion). Domstolen statuerede endvidere, at »det påhviler Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 176 at fastsætte nye koefficienter for Grækenland eller en anden form for kompensation, der tager hensyn til, at støtteordningen er forskellig for Grækenland og de øvrige medlemsstater« (præmis 36).

I nogle andre sager, der blev anlagt samtidig (de forenede sager 194-206/83 »Asteris m. fl. mod Kommissionen«, Sml. 1985, s. 2815, som jeg vil kalde »erstatningssøgsmålene«), nedlagde sagsøgerne, som var græske tomatkoncentratproducenter, påstand om erstatning for det tab, de hævdede at have lidt på grund af den måde, hvorpå koefficienterne var blevet fastsat for produktionsårene 1981/1982 og 1982/1983 henholdsvis ved forordning nr. 1962/81 og forordning nr. 1602/82 (se dommens præmis 18). Domstolen henviste til, at den i annullationssøgsmålet fra 1983, hvori der blev afsagt dom samme dag, fastslog, at de tilsvarende koefficienter, der for produktionsåret 1983/84 var blevet fastsat ved forordning nr. 1615/83, var ulovlige, og udtalte, at »af samme grunde bør denne afgørelse også gælde for Kommissionens forordninger nr. 1962/81 og nr. 1602/82 om fastsættelse af koeffienterne for henholdsvis produktionsårene 1981/1982 og 1982/1983« (præmis 19). Imidlertid fandt Domstolen, at Kommissionens »tekniske fejl« ved fastsættelsen af koefficienterne ikke kunne betragtes som en kvalificeret krænkelse af en højere retsregel eller en åbenbar og grov overskridelse fra Kommissionens side af grænserne for udøvelsen af dens beføjelser, selv om den objektivt set medførte en forskelsbehandling af de græske producenter (som den i annullationssøgsmålet fra 1983 anså for at være i strid med princippet i artikel 40, stk. 3). Som følge heraf statuerede Domstolen, at Fællesskabet ikke havde pådraget sig ansvar i henhold til artikel 215, stk. 2.

Før afsigelsen af disse domme havde Kommissionen udstedt forordning nr. 1709/84 (EFT 1984, L 162, s. 8), hvorved koefficienterne fastsattes for produktionsårene 1984/1985, 1985/1986 og 1986/1987. Med udgangen af det sidstnævnte produktionsår udløb den overgangsperiode, der var fastsat i artikel 103 i den græske tiltrædelsesakt. I forordningens artikel 4 og bilag V fastsættes koefficienterne for producentstøtten for to-

matkoncentrater, uden at der sondres mellem Grækenland og de øvrige medlemsstater.

Sagerne 97 og 99/86

Efter dommen i annullationssøgsmålet fra 1983 udstedte Kommissionen den 20. februar 1986 forordning nr. 381/86 (EFT L 44, s. 16) »om supplerende producentstøtte for visse størrelser emballager med tomatkoncentrat fremstillet af græske tomater i produktionsåret 1983/84«. I betragtningerne anføres det, at den forskelsbehandling, der fandt sted ifølge Domstolens dom, bør elimineres. Kommissionen har derimod ikke taget skridt til at forøge det støttebeløb, der er blevet udbetalt, eller som skal udbetales, for produktionsårene før eller efter 1983/1984. Den har navnlig ikke ændret forordning nr. 1709/84 vedrørende produktionsårene 1984/1985, 1985/1986 og 1986/1987, og forskelsbehandlingen består stadig.

De femten virksomheder, som er sagsøgere i de forenede sager 97 og 193/86 (herefter benævnt »producenterne«) repræsenterer, efter det for Domstolen oplyste, 99% af den græske produktion af tomatkoncentrater. Producenterne og Grækenland har anført, at Kommissionen ifølge Domstolens domme skal rette disse forhold. Kommissionen har indrømmet, at den kunne og stadig kan tage skridt til at supplere støtten for de forudgående og efterfølgende år. Den indtager imidlertid det standpunkt, at den ifølge Domstolens domme kun var forpligtet til at træffe foranstaltninger for produktionsåret 1983/1984, hvilket den gjorde ved forordning nr. 381/86. Med hensyn til de andre år traf den i overensstemmelse med sin politik beslutning om ikke at ændre ordningen.

Producenterne og Grækenland har nedlagt samme påstande i de første to af de sager, der nu foreligger for Domstolen (henholdsvis sag 97 og sag 99/86), nemlig at forordning nr. 381/86 annulleres, og at der gives Kommissionen pålæg om at opfylde dommene i annullationssøgsmålet fra 1983 og erstatningssøgsmålene og at yde supplerende støtte for produktionsårene 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985 og 1985/1986 (og for producenternes vedkommende for 1986/1987) for at bringe forskelsbehandlingen af de græske producenter til ophør. I replikken har den græske regering kun nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 381/86, men jeg opfatter dette som en sammenfatning og ikke en begrænsning af påstandene i stævningen. Jeg mener også, at det klart fremgår af den græske regerings procesdokumenter som helhed, at den også ønsker et pålæg for produktionsåret 1986/1987, eftersom der henvises til dette år i de argumenter, som både gælder for dette og de tidligere år. Kommissionen har ikke taget stilling til disse to spørgsmål.

Skønt det anerkendes, at den af Grækenland anlagte sag kan antages til realitetsbehandling, har Kommissionen gjort gældende, at den af producenterne anlagte sag ikke kan, eftersom forordning nr. 381/86 er en rent generel retsakt og derfor ikke berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, jfr. Domstolens afgørelse med hensyn til den forudgående forordning nr. 1962/81 i Greek Canners-sagen. Den omstændighed, at den anfægtede forordning, som har virk-

ning for den sektor, inden for hvilken producenterne driver deres virksomhed, blev vedtaget efter, at Domstolen havde afsagt dom, er ifølge Kommissionen irrelevant.

Producenterne har derimod anført, at henvisningen i præmis 36 i dommen i annullationssøgsmålet fra 1983 til Kommissionens forpligtelser i henhold til artikel 176 sammenholdt med afgørelsen i erstatningssøgsmålene er tilstrækkelig til at gøre forordning nr. 381/86 til en beslutning, der berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt, på trods af dens ydre form.

I de forenede sager 16 og 17/62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359), udtalte Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt en anfægtet retsakt var en forordning eller en beslutning, måtte behandles under hensyntagen til dens genstand og indhold, og ikke til dens officielle betegnelse. Kriteriet for sondringen »skal søges i, om den pågældende retsakt er 'almengyldig' eller ikke«. En forordning, der i det væsentlige er af normativ karakter, »er anvendelig ikke blot på et begrænset antal angivne eller på anden måde identificerbare adressater, men på abstrakt afgrænsede personkredse i deres helhed« ... »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.« (s. 362).

Der var ingen tvivl om, at forordning nr. 1962/81, som var gældende i hele Fællesskabet, var af normativ karakter. Derfor blev Greek Canners-sagen afvist. Ved første øjekast kunne man mene, at forordning nr. 381/86, som behandler et lignende spørgsmål, falder ind under samme kategori, og at producenternes søgsmål må afvises på grundlag af Domstolens tidligere afgørelser, hvori det er antaget, at bestemmelserne i artikel 173 om den søgsmålsret, der tilkendes andre sagsøgere end medlemsstaterne, må fortolkes temmelig restriktivt.

Skønt spørgsmålet ikke er helt let at tage stilling til, er dette synspunkt dog efter min opfattelse for forenklet.

For det første vedrører forordning nr. 381/86 kun græske forhold og et begrænset antal erhvervsdrivende, som forarbejdede græske tomater til græske koncentrater i produktionsåret 1983/84. De erhvervsdrivende, der stod for 99% af produktionen, er sagsøgere i denne sag.

Det var klart, at forordningen vedrørte disse erhvervsdrivende og kun dem, og der er ikke noget, der tyder på, at nogen af sagsøgerne ikke drev virksomhed i 1983/84, eller at Kommissionen ikke kunne have skaffet sig en fuldstændig liste over disse erhvervsdrivende, hvis den havde ønsket det. Forordningen forekommer mig derfor snarere at have karakter af en beslutning, der berører og kun berører sådanne erhvervsdrivende, end en forordning af generel rækkevidde. Fordi de personer, »som bestemmelsen vedrørte, [kunne] identificeres« på det tidspunkt, hvor »forordningen« blev udstedt, mener jeg, at de med rimelighed kan siges at have været individuelt berørt (sag 112/77,

Töpfer mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 1019, på s. 1029 f.; de forenede sager 41-44/70, NV International Fruit Company m. fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83; sag 11/82, Piraiki-Patraiki mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 207; sidstnævnte sag vedrørte erhvervsdrivende, som havde indgået kontrakter om levering af garn til franske købere, før der blev givet bemyndigelse til beskyttelsesforanstaltningerne).

Der er ingen tvivl om, at de nationale myndigheder ikke kunne udøve noget skøn ved gennemførelsen af retsakten. De erhvervsdrivende blev derfor efter min opfattelse umiddelbart berørt af den, og det må antages, at den berørte dem umiddelbart i den betydning, der er forudsat i EØF-Traktatens artikel 173 (NV International Fruit Company, jfr. ovenfor). Selv om man måtte mene, at de nationale myndigheder teoretisk kunne udøve et skøn, kan en sådan forholdsregel truffet af Fællesskabet berøre en privatperson umiddelbart (Piraiki-Patraiki, jfr. ovenfor).

Jeg finder derfor, at det må antages, at producenterne har den status, der er nødvendig, for at de kan anfægte denne forordning, som bevidst er vedtaget for at korrigere en teknisk fejl, når fejlen har været i deres disfavør, og den er sket i generelle retsregler, som ikke i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til deres specielle situation.

I henhold til Traktatens artikel 176 har den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, eller hvis undladelse er erklæret stridende mod Traktaten »pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«. En part, der har fået medhold i en sag for Domstolen, er berettiget til »at anlægge søgsmål ved Domstolen for at få konstateret, om institutionen eventuelt ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af gældende ret« (sag 30/76, Küster mod Europa-Parlamentet, Sml. 1976, s. 1719, 1725).

I annullationssøgsmålet fra 1983 opnåede Grækenland, at forordningen for 1983/1984 blev annulleret. Der var ikke blevet nedlagt påstand om annullation af forordningerne for de tidligere år, og disse forordninger blev ikke annulleret, selv om Domstolen i erstatningssøgsmålene gjorde det klart, at ulovligheden også omfattede forordningerne for 1981/1982 og 1982/1983. Der har fundet en korrektion sted for så vidt angår 1983/84 (og der er ikke indgivet klage herover), men det er åbenbart, at koefficienterne for årene 1984-1987 i forordning nr. 1709/84 af 19. juni 1984 ikke er i overensstemmelse med Domstolens dom af 19. september 1985 i annullationssøgsmålet fra 1983.

Der er to principper, der må tages i betragtning. Det første er, at Traktaten i artikel 173 opstiller en søgsmålsfrist for sager, hvor gyldigheden af Kommissionens retsakter anfægtes. Hvis de ikke anfægtes i rette tid og derefter annulleres, betragtes de som gyldige. Det andet princip er, at Kommissionen skal tage skridt til at efterkomme Domstolens dom.

For så vidt angår det førstnævnte princip, er det åbenbart, at Grækenland ikke rettidigt anfægtede gyldigheden af forordningerne for 1981/1982, 1982/1983 og forordning nr. 1709/84, der vedrører de senere år. Disse forordninger står således ved magt, medmindre de ændres af Kommissionen. Med hensyn til produktionsår, som var afsluttet på det tidspunkt, hvor dommen blev afsagt, mener jeg, at Kommissionen er berettiget til at påberåbe sig søgsmålsfristen. Ellers kunne fristbestemmelserne altid omgås, såfremt en medlemsstat først anfægtede forordninger, der hvert år afløses af nye

forordninger, på et sent tidspunkt, hvor den anfægtede forordningen for et bestemt år og derefter forsøgte at gøre gældende, at der måtte ske en korrektion for de foregående år. Reglen om, at allerede gennemførte retsakter bør stå ved magt, selv om det anerkendes, at de er blevet udstedt på et fejlagtigt grundlag, er begrundet i retssikkerhedshensyn.

Jeg mener derfor ikke, at Domstolens dom forpligter Kommissionen til at ophæve eller ændre forordningerne for produktionsårene 1981/1982, 1982/1983 eller 1984/1985, som alle var afsluttet, da Domstolens dom blev afsagt, idet det sidste af produktionsårene var afsluttet den 30. juni 1985.

Derimod var årene 1985/1986 og 1986/1987 ikke afsluttet. På trods af argumenterne om, at Grækenland selv bærer skylden for, at det ikke har søgt at anfægte gyldigheden af de relevante forordninger, herunder nr. 1709/84, i rette tid, mener jeg, at Kommissionen ifølge Traktatens artikel 176 var forpligtet til at berigtige de forordninger, der vedrørte det løbende og de efterfølgende produktionsår. Selv om Domstolen ikke havde kompetence til at annullere denne forordning, idet Grækenland havde ladet fristen for at anlægge sag udløbe, udgør den omstændighed, at Kommissionen ikke berigtigede forholdet, da den blev klar over, at den anvendte metode var behæftet med fejl, et brud på dens forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 176. Disse forpligtelser var ikke begrænset til året 1983/1984, for hvilket den relevante forordning blev annulleret. Grækenland anfægtede forordning nr. 381/86 i rette tid og har efter min opfattelse krav på, at forordning nr. 381/86 annulleres, for så vidt som den ikke behandler årene 1985/1986 og 1986/1987 som anvist af Domstolen.

Det kan ved første øjekast synes underligt, at der skal foretages korrektioner for 1983/1984, 1985/1986 og de følgende år, men ikke for 1984/1985. Jeg finder dog ikke dette ulogisk, når det anerkendes, at Grækenland kunne have anfægtet forordningen for dette år og undlod det.

Producenterne var ikke parter i sagen, der gav anledning til dommen om annullation af forordningen for 1983/1984. Ikke desto mindre havde de efter min opfattelse, af samme grunde som Grækenland, ret til at forvente, at der ved forordning nr. 381/86 ikke blot ville blive foretaget korrektioner for dette år, men også for det løbende og de kommende år. Det er berettiget, at de anfører, at det i det mindste er overraskende, at Kommissionen vil lægge så stor vægt på argumentet om søgsmålsfristen og fortsætte på det grundlag, der er erklæret ulovligt, i de produktionsår, der ikke er afsluttet. Det er ikke afgørende, at sagsøgerne ikke fik medhold i erstatningssøgsmålene. Artiklerne 173 og 215 er uafhængige af hinanden og har forskellige formål. Den omstændighed, at Domstolen ikke gav dem medhold i erstatningssøgsmålene er efter min opfattelse ikke til hinder for, at der gives producenterne medhold i den nu foreliggende sag. Jeg mener derfor, at de i sag 97/86 er berettiget til samme afgørelse som Grækenland.

Sagerne 193 og 215/86

Sagsøgerne har gjort det klart, at disse to sager er subsidiære i forhold til de første. De er ikke nødvendige, hvis sagsøgerne får medhold i de første. Efter den konklusion, jeg er nået til, er det ikke nødvendigt at overveje de to sager.

Hvis sagsøgerne derimod ikke får medhold i de første to sager, må deres krav i de to andre tages under overvejelse. Begge er anlagt i rette tid, og efter min opfattelse har parterne haft den nødvendige retlige interesse i at anlægge sagerne. Efter min mening kan de derfor antages til realitetsbehandling.

Efter vedtagelsen af forordning nr. 381/86 opfordrede henholdsvis producenterne og Grækenland ved skrivelser af 10. og 17. april 1986 Kommissionen til at opfylde dommene i sagerne fra 1983 ved at fastsætte bestemmelser om supplerende støtte for produktionsårene før og efter 1983/1984. Denne anmodning blev udtrykkeligt fremsat i henhold til Traktatens artikel 175. Ved skrivelser af henholdsvis 11. og 19. juni 1986 svarede Kommissionen, at den mente at have efterkommet dommen i sag 192/83, og at den ikke var forpligtet til at tage yderligere skridt. Sagsøgerne i begge sager har nedlagt påstand om annullation af denne stillingtagen og af, hvad sagsøgerne opfatter som Kommissionens afvisning af at opfylde Domstolens dom. Sagsøgerne synes at have haft til hensigt for det første i medfør af artikel 175 at støtte disse sager på Kommissionens påståede undladelse af at tage stilling og for det andet i medfør af artikel 173 på, at Kommissionen nægtede at handle, hvilket i sig selv er en beslutning, der kan anfægtes.

Efter min opfattelse kan sagen ikke henføres under artikel 175, fordi Kommissionen faktisk tog stilling. Den gjorde det klart, at den var af den opfattelse, at den ikke skulle foretage sig noget, og at den ikke ville handle. Jeg mener imidlertid, at denne afvisning er et spørgsmål, som kan prøves i medfør af artikel 173 som en undladelse af at vedtage en forordning for årene bortset fra 1983/1984 — en undladelse, som berørte producenterne umiddelbart og individuelt, og som de og Grækenland kan anfægte. Af tilsvarende grunde som i de første to sager mener jeg, at afvisningen af at råde bod på forholdene, for så vidt angik 1985/1986 og 1986/1987, var en tilsidesættelse af Kommissionens forpligtelse til at opfylde Domstolens dom, men at det med hensyn til de forudgående år ikke var nødvendigt at tage spørgsmålene op til fornyet drøftelse i henhold til Domstolens dom, da der ikke var blevet anlagt sag om annullation af forordningerne i rette tid, og da produktionsårene var afsluttet.

Eftersom dette efter min opfattelse blot er en gentagelse af resultatet i de to første sager, ville jeg ikke træffe nogen afgørelse i de to andre. Hvis den første af producenternes sager (sag 97/86) afvises, ville jeg antage den anden sag (sag 193/86) til realitetsbehandling og give producenterne medhold i realiteten i denne sag. Jeg ville samtidig give Grækenland medhold i den første sag (sag 99/86), som klart kan antages til realitetsbehandling, og ikke træffe nogen afgørelse i den anden sag (sag 215/86). Hvis Kommissionen frifindes i den ene af eller begge de to første sager, mener jeg, at den også må frifindes i de to andre, parallelle sager.

Som forholdene er, mener jeg imidlertid, at der bør gives sagsøgerne medhold i sagerne 97 og 99/86; forordning nr. 381/86 bør annulleres, for så vidt som Kommissionen ikke har opfyldt Domstolens dom i annullationssøgsmålet fra 1983, sammenholdt med dommen i erstatningssøgsmålet, idet den ikke har fastsat koefficienter, som bringer forskelsbehandlingen af de græske producenter til ophør for produktionsårene 1985/1986 og 1986/1987.

Eftersom sagsøgerne delvis har vundet og delvis har tabt sagerne, ville jeg lade Kommissionen betale halvdelen af sagsøgernes sagsomkostninger.