gældende, anses for individuelt og særligt berørt af den omtvistede beslutning, idet de udgjorde en lille gruppe erhvervsdrivende, som Kommissionen kendte eller — via den forudgående undersøgelse der forudsættes i artikel 130, stk. 3 — kunne have skaffet sig kendskab til.

2. En bestemmelse som artikel 130 i akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse, der hjemler mulighed for at tillade beskyttelsesforanstaltninger over for en medlemsstat, hvorved der sker afvigelser — om end kun midlertidigt og alene for bestemte varer — fra princippet om de frie varebevægelser, skal som enhver anden bestemmelse af denne art skal fortolkes indskrænkende.

   Når Kommissionen skal afgøre, om den foranstaltning, om den påtænker at give tilladelse til, er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 130, stk. 3, skal den tillige undersøge de foreliggende omstændigheder i den medlemsstat, over for hvilken der ansøges om den pågældende beskyttelsesforanstaltning. Kommissionen skal navnlig, for så vidt som omstændighederne ikke konkret er til hinder derfor, tilvejebringe oplysninger vedrørende de skadelige virkninger, som dens beslutning muligvis kan have for den pågældende medlemsstats økonomi såvel som for de berørte virksomheder.

3. Der tilkommer Kommissionen et vidt skøn, når den skal afgøre, om de betingelser, artikel 130 i akten vedrørende Den hellenske Republiks tiltrædelse fastsætter for vedtagelsen af en beskyttelsesforanstaltning, er opfyldt. Selv om bestemmelsen angiver to særskilte situationer, hvorunder Kommissionen kan imødekomme en medlemsstats begæring om en beskyttelsesforanstaltning, er Kommissionen beføjet til ud fra en samlet vurdering af en række omstændigheder, der vedrører den ene eller den anden af disse situationer, at nå frem til den antagelse, at begæringen er begrundet.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT fremsat den 14. oktober 1982 *

Høje Domstol.

1. Indledende bemærkninger vedrørende hjemmelen for den anfægtede bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger

I artikel 130, stk. 1, i akten »vedrørende vilkårene for Den hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne« (herefter benævnt: den græske tiltrædelsesakt) bestemmes det bl.a. — for så vidt angår forholdet mellem Grækenland og de øvrige medlemsstater — at enhver medlemsstat indtil den 31. december 1985 »i tilfælde af alvorlige vanskeligheder, der vedvarende vil kunne ramme en økonomisk sektor, eller af

* Oversat fra nederlandsk.

vanskeligheder, der alvorligt vil kunne forringe den økonomiske situation i en bestemt egn, [kan] ansøge om tilladelse til at anvende beskyttelsesforanstaltninger, der vil gøre det muligt at genskabe ligevægten og at tilpasse den pågældende sektor til fællesmarkedets økonomi«. I artikel 130, stk. 2 og 3, opstilles der en række nærmere krav til fremgangsmåden og beskyttelsesforanstaltningernes indhold, som Kommissionen skal overholde i forbindelse med bemyndigelsen til, hhv. fastsættelsen af beskyttelsesforanstaltningerne.

I det omfang det har betydning for denne sag, der er anlagt af en række aktieselskaber, herunder Piraiki-Patraiki AE, har de netop citerede bestemmelser samme ordlyd som EØF-traktatens artikel 226. Som bekendt var der i artikel 226 i overgangsperioden i forholdet mellem de oprindelige medlemsstater også hjemmel for at træffe sådanne beskyttelsesforanstaltninger. En tilsvarende bestemmelse i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene for Danmark, Irland og Det forenede Kongerige var ligeledes kun gældende i en i mellemtiden udløbet overgangsperiode. Det er således nu kun muligt at træffe beskyttelsesforanstaltninger som de her omhandlede i det bilaterale forhold mellem Grækenland og hver enkelt af de øvrige medlemsstater. Dette gør det naturligvis bl.a. påkrævet at overvåge, at vanskeligheder som måtte opstå i de øvrige medlemsstater, men som rent faktisk skyldes andre bilaterale forhold, ikke overvæltes på Grækenland. Dette aspekt kan imidlertid — ligesom andre anbringender, der er fremført vedrørende sagens realitet — ikke gennemgås nærmere på nuværende trin i sagens behandling.

Beskyttelsesforanstaltninger som i nogen grad svarer til de her nævnte, kan i medfør af EØF-traktatens artikel 115 stadig træffes for produkter fra tredjelande. Det fremgår da også af Domstolens retspraksis at der dér opstår tilsvarende problemer som de her foreliggende med hensyn til, om de berørte virksomheders søgsmål med påstand om annullation af beskyttelsesforanstaltningerne kan tages under realitetspåkendelse. Jeg skal senere i mit forslag til afgørelse nærmere omtale Domstolens praksis med hensyn til beskyttelsesforanstaltninger i almindelighed. På dette sted skal jeg kun fremsætte den generelle bemærkning, at den praktiske interesse i en fuldgyldig retsbeskyttelse mod at der uretmæssigt træffes protektionistiske forholdsregler som de her omhandlede, naturligvis er vokset under den nuværende økonomiske recession. Specielt er lovligheden af den politik, der føres med hensyn til anvendelsen af artikel 115, blevet draget i tvivl af erhvervslivet, af parlamentsmedlemmer og i videnskabelige kredse [1]. Spørgsmålet om retsbeskyttelsen i forbindelse med beskyttelsesforanstaltninger i almindelighed er udførligt behandlet i litteraturen [2], og jeg skal senere i mit forslag til afgørelse kort vende tilbage hertil. Jeg skal afslutte mine generelle bemærkninger på dette sted med at henvise til, at det må udledes af artikel 173, stk. 1, 1. pkt., og 2. pkt. in initio, at bestemmelsen skal fortolkes således, at der i hvert konkret tilfælde, hvor der er handlet uretmæssigt, gives mulighed for en effektiv retsbeskyttelse af de berørte interesser. Med ordene »i denne henseende« i begyndelsen af stk. 1, 2. pkt., knyttes der en direkte forbindelse til den i 1. pkt. angivne generelle opgave, nemlig at Domstolen prøver lovlig-

1 — Jfr. herom C.W.A. Timmermans, Troebel water ofwel de beschikkingenpraktijk ex artikel 115 EEG, Sociaal Economische Wetgeving 1979, s. 636-653.

2 — Jfr. f.eks. P. Gori, Les clauses de sauvegarde des traités CECA et CEE, Bruxelles 1966; T. Müller-Heidelberg, Schutzklauseln im europäischen Gemeinschaftsrecht, Hamburg 1970; M.A. Lejeune, Un droit de temps de crise: les clauses de sauvegarde de la CEE, Bruxelles, 1975; P.J. Slot, Vrijwaringsclausules en vrijwaringsmaatregelen in het recht van de Europese Gemeenschap, Sociaal Economische Wetgeving, 1976, s. 473-502; P. van Dijk, Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue, Alphen a/d Rijn, Maryland, USA, The Hague 1980, specielt s. 284-305, med de der anførte henvisninger og talrige kommentarer til Domstolens praksis på dette område.

heden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser. Allerede i Plaumann-sagen (sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411) — som jeg senere skal vende tilbage til i anden sammenhæng — opstillede Domstolen det princip, at »de bestemmelser i traktaten, som vedrører borgernes søgsmålsret, ikke [kan] fortolkes indskrænkende«. Efter min opfattelse kan Domstolens praksis — som jeg i det følgende skal komme nærmere ind på — rent faktisk læses således, at der ydes den generelle kompetencebestemmelse i artikel 173, 1. pkt., fuld retfærdighed. Over for graverende mangler ved lovligheden af beskyttelsesforanstaltninger, som er truffet af Kommissionen, og som det på grund af manglernes art ikke kan forventes, at medlemsstaterne eller Rådet vil reagere imod, skal fysiske eller juridiske personer, som specielt berøres, da kunne rejse søgsmål, i hvert fald i det omfang sagsanlæg efter national ret ikke kan føre til en endelig løsning på tvisten.

2. Indledende bemærkninger vedrørende den anfægtede bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger

I den beslutning, sagsøgerne har fremlagt (Kommissionens beslutning af 30. 10. 1981, EFT 1981, L 362, s. 33), bemyndiges Den franske Republik til at træffe beskyttelsesforanstaltninger over for import af garn af bomuld fra Grækenland. Af de udførlige betragtninger i præamblen til beslutningen fremgår det bl.a., at importen af bomuldsgarn i første halvår af 1981 kun steg mærkbart i Frankrig og i Irland, medens importen til de øvrige medlemsstater faldt. Denne del af begrundelsen kan sammen med andre af de anførte betragtninger — for så vidt angår spørgsmålet om søgsmålet kan tages under påkendelse — på forhånd lades ude af betragtning. Det forekommer mig dog at have betydning, at det såvel af betragtningerne til kommissionsbeslutningen som af selve beslutningens artikel 3 fremgår, at Kommissionen til en vis grad har taget hensyn til allerede indgåede kontrakter. Bemyndigelsen »gælder ikke for leverancer af garn af bomuld, der er afsendt fra Grækenland før [beslutningens] notifikation« til Frankrig og Grækenland. Den omstændighed at nogle retsgyldige kontrakter, men ikke andre således respekteres, kan efter min opfattelse — på grundlag af Domstolens praksis — sammen med andre faktiske forhold, der gjorde sig gældende for sagsøgerne på det tidspunkt, bemyndigelsen blev givet — have betydning for afgørelsen af, om søgsmålene kan antages til realitetsbehandling. Jeg skal i denne henseende henvise til Bock-sagen (sag 62/70, Sml. 1971, s. 239). Det skal ifølge Bock-dommens præmis 10 fastslås, »at den således [dvs. af bemyndigelsen] [3] skabte faktiske situation adskiller disse importører [dvs. sagsøgerne] [3] fra alle andre personer og individualiserer dem på samme måde som adressaten«.

Den her omhandlede bemyndigelse giver mig, i forbindelse med det spørgsmål om retsbeskyttelsen, som behandles, yderligere anledning til følgende bemærkninger:

For det første er det på grundlag af ordlyden af artikel 173 utvivlsomt, at en sag anlagt af Grækenland med påstand om, at bemyndigelsesbeslutningen var ulovlig, under alle omstændigheder kunne være taget under påkendelse. Af to grunde er jeg ikke desto mindre af den opfattelse, at det ikke heraf kan udledes, at der over for sådanne bemyndigelsesbeslutninger ikke er et objektivt behov for en søgsmålsmulighed for de virksomheder der berøres af beslutningen. For det første opstår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne søgsmål, der rejses af private, kan antages til realitetspåkendelse, ifølge Domstolens praksis på reelt den samme måde som i forbindelse med bemyndigelsesbeslutninger i medfør af EØF-traktatens artikel 115. Ulovlige bemyndigelser i medfør af artikel 115 har de berørte tredjelande imidlertid ikke ret til at anfægte, mens medlemsstaterne selv i reglen ikke vil have

3 — Generaladvokatens tilføjelse.

interesse i at anfægte dem. Enhver kontrol med sådanne bemyndigelsers lovlighed i overensstemmelse med artikel 173, 1. pkt., ville således bortfalde, hvis de specielt berørte erhvervsdrivende i Fællesskabet ikke havde søgsmålskompetence. For at undgå en alvorlig lakune i det retsbeskyttelsessystem, artikel 173 tager sigte på, skal der således i forbindelse med bemyndigelser til at træffe beskyttelsesforanstaltninger som de her omhandlede indrømmes de fornødne muligheder for private søgsmål. Hertil kommer, at bemyndigelser til at træffe importbegrænsningsforanstaltninger som de her omtalte i forhold til virksomhederne kan gøre indgreb i interesser, som efter deres karakter kun vanskeligt kan varetages af vedkommende medlemsstater. Jeg tænker her specielt på det indgreb i allerede indgåede og bindende kontrakter, som spiller en stor rolle i denne sag.

Min anden bemærkning angår bemyndigelsesbeslutningens retlige karakter. Under retsmødet opnåedes der enighed mellem parterne om, at beslutningen ikke har karakter af en forordning. Den opfylder da heller ikke de krav, der i artikel 189 stilles til forordninger. At der ikke er tale om en forordning, men om en beslutning, støttes også af beslutningens artikel 4, hvori det hedder, at den er rettet til Den franske Republik og Den hellenske Republik, og af, at den først blev optaget i EF-Tidende den 17. december 1981, oven i købet i afdelingen for retsakter, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk. Den her omtalte retlige karakter udelukker ganske vist ikke i sig selv, at beslutningen — ligesom en forordning — kan have generel betydning for en ubestemt kreds af virksomheder, der kun er abstrakt afgrænset, men dette er i så fald udelukkende en følge af, at de nationale gennemførelsesforanstaltninger har forordningskarakter. Den medlemsstat, der modtager bemyndigelsen, kan også vælge den fremgangsmåde, at bemyndigelsesbeslutningen bringes i anvendelse direkte, og dette synes den i dette tilfælde også at have gjort. Jeg skal vende tilbage hertil i næste afsnit af mit forslag til afgørelse. Kun i det tilfælde der omhandles i tiltrædelsesaktens artikel 130, stk. 2, kan der rejses tvivl om, hvorvidt den af Kommissionen trufne beslutning ikke rent faktisk kan have karakter af en forordning. I stykke 2, der bl.a. angår en hastesagsprocedure, som ikke har betydning i denne sag, er der nemlig ikke tale om en *tilladelse* for en medlemsstat til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, men om, at Kommissionen selv *fastsætter* sådanne foranstaltninger, hvorefter det tilføjes, at »de således vedtagne foranstaltninger finder anvendelse straks«. I et sådant tilfælde vil de pågældende borgere og virksomheder i alle tilfælde være *umiddelbart* berørt, mens det vil afhænge af de konkrete omstændigheder, om de også berøres *individuelt*.

3. Bemærkninger vedrørende de franske gennemførelsesbestemmelser

De franske bestemmelser til gennemførelse af bemyndigelsesbeslutningen er offentliggjort i »Journal Officiel de la République Française« af 4. november 1981 (NC 9671), og en ændring af dem — som ikke har betydning for deres retlige karakter — er offentliggjort i Journal Officiel af 27. december 1981.

Ordlyden af bestemmelserne af 4. november — som ikke er fremlagt under sagen — er som følger:

Meddelelse til importører af bomuldsgarn med oprindelse i Grækenland

Det meddeles herved importørerne, at indførsel af garn af bomuld under toldposition 55.05 med oprindelse i Grækenland — i medfør af en beslutning, der er truffet af Kommissionen for De europæiske Fælles-

skaber — fra den 1. november 1981 og til og med den 31. december 1981 sker efter reglerne om indførsel af ikke-liberaliserede produkter (jfr. afdeling I, kapitel II, i bekendtgørelse af 30. 1. 1967 udstedt af generaldirektøren for told og indirekte afgifter).

Som følge heraf træder for de nævnte produkter bestemmelserne i nærværende meddelelse midlertidigt — i tidsrummet fra 1. november 1981 og til og med den 31. december 1981 — i stedet for de tidligere udstedte bestemmelser.

Licensansøgninger på formular AC ledsaget af en proformafaktura i to eksemplarer, der er udfærdiget på eller oversat til fransk, kan indleveres til Generaldirektoratet for toldvæsenet (Service des autorisations Commerciales [licenskontoret], rue de Clichy 42, 75009 Paris).

På ansøgningerne skal anføres det eller de numre i Nimexe-nomenklaturen, som de varer, ansøgningen angår, skal henføres under til statistiske formål.

Licensansøgninger under Nimexe-numrene 55-05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92 og 98, der vil blive behandlet i nævnte rækkefølge, afskrives på de maksimale mængder, der er fastlagt i Kommissionens beslutning; øvrige ansøgninger vil blive imødekommet uden mængdemæssige begrænsninger efter at de er påtegnet af vedkommende ministerium.

Licensansøgere opfordres under alle omstændigheder til at henvende sig til DICTD (97, rue de Grenelle, 75700 Paris) for at få oplysning om importmulighederne.

Ordlyden på fransk er følgende:

Avis aux importateurs de fils et filés de coton originaires de Grèce

Les importateurs sont informés qu'en application d'une décision de la Commission des Communautés européennes, les importations de fils et filés de coton repris sous la position tarifaire n° 55-05 originaires de Grèce s'effectueront à compter du 1er novembre 1981 et jusqu'au 31 décembre 1981 selon le régime des produits non libérés à l'importation (procédure prévue au titre I, chapitre II, de l'arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 30 janvier 1967).

En conséquence, les dispositions du présent avis se substituent temporairement durant la période allant du 1er novembre au 31 décembre 1981 aux dispositions antérieures en ce qui concerne les produits de l'espèce.

Les demandes de licence rédigées sur des formules du modèle AC et accompagnées d'une facture pro forma en double exemplaire établie ou traduite en français pourront être déposées à la direction générale des douanes (service des autorisations commerciales, 42, rue de Clichy, 75009 Paris).

Ces demandes devront comporter l'indication du ou des numéros de la nomenclature statistique Nimexe correspondant aux produits dont l'importation est sollicitée.

Les demandes correspondant aux numéros Nimexe 55-05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92 et 98, qui feront l'objet d'un examen au fur et à mesure, seront imputées sur les limites quantitatives définies par la décision de la Commission susvisée; les autres demandes seront délivrées sans limitation de quantité après visa du ministère technique.

Les demandeurs sont en toute hypothèse invités à se rapprocher de la DICTD (97, rue de Grenelle, 75700 Paris) pour connaître leurs possibilités d'importation.

Det slående i denne tekst er, at der i første linje tales om en *gennemførelse* af Kommis-

sionens beslutning, og at der ikke er holdepunkter for, at der forud for »meddelelsen« er gået en ny forordningstekst af generel rækkevidde. Også meddelelsens indhold synes uden videre at være fastlagt under henvisning til bemyndigelsesbeslutningen. Først i ændringsbestemmelserne af 27. december 1981 tages der hensyn til undtagelsen i bemyndigelsesbeslutningens artikel 3 vedrørende en del af de kontrakter, som allerede var indgået den 30. oktober 1981, og som på dette tidspunkt var under udførelse. Disse særlige forhold i forbindelse med de franske gennemførelsesbestemmelser synes at have nogen betydning for bedømmelsen af, om Kommissionens bemyndigelsesbeslutning berører sagsøgerne *umiddelbart* og individuelt, således som det kræves i artikel 173, for at sagsøgernes sagsanlæg kan tages under påkendelse. Dette gælder også selv om det anerkendes, at »meddelelsen« er en bindende retsakt, således som den franske regerings repræsentant har fremhævet det under den mundtlige forhandling.

4. Retspraksis

4.1. Som Domstolen udtalte i præmis 4 i Alcan-dommen (sag 69/69, Sml. 1970, s. 63, org. ref. Rec. 1970, s. 393) har artikel 173, stk. 2, »til formål at yde borgerne retsbeskyttelse i alle de tilfælde, hvor de, uden at en beslutning er rettet til dem, umiddelbart og individuelt berøres af en fællesskabsretsakt, uanset i hvilken form den er udstedt«.

Som jeg allerede har nævnt, er der i denne sag tale om det tilfælde, der er nævnt i artikel 173, hvor en af Kommissionen udstedt beslutning er rettet til en anden, her Frankrig og Grækenland. I min gennemgang af retspraksis kan jeg derfor lade afgørelserne vedrørende det andet tilfælde, der udtrykkeligt nævnes i artikel 173, stk. 2, nemlig de »uægte« forordninger, ude af betragtning.

4.2. *Princippet om en vid fortolkning*

Som jeg også har nævnt, udtalte Domstolen allerede i Plaumann-dommen (sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 413), at bestemmelsens »ordlyd og grammatikalske betydning berettiger den bredest mulige fortolkning«, og at »de bestemmelser i traktaten, som vedrører borgernes søgsmålret, [i øvrigt] ikke [kan] fortolkes indskrænkende«. Jeg fandt grundlaget for dette princip i den helt generelle kompetence, som artikel 173, stk. 1, giver Domstolen til at efterprøve lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser. Ved at sammenholde artikel 173, stk. 1, 2. pkt. (og som følge af henvisningen dertil også stykke 2) med den generelle beskrivelse af Domstolens kompetence, nåede jeg frem til en præcisering af de her citerede præmisser i Plaumann-sagen ved at hævde, at artikel 173 skal fortolkes således, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor der er foretaget ulovlige handlinger skal være mulighed for en effektiv retsbeskyttelse af de berørte interesser. Det må afhænge af de berørte interessers karakter og omstændighederne i øvrigt, om sag alene kan anlægges af en medlemsstat, Rådet eller Kommissionen, eller også af enhver »fysisk eller juridisk person«, som berøres »umiddelbart og individuelt«, og som derfor ikke med rimelighed kan henvises til de nationale domstole.

4.3. *Særlige krav til fysiske eller juridiske personers søgsmål*

I Plaumann-sagen blev det — på grundlag af det dér omtalte princip om en vid fortolkning — også anset for principielt at være muligt for borgerne at anfægte bemyndigelsesbeslutninger, der er rettet til en medlemsstat (som den beslutning, der her er tale om). Dette synes at være en logisk

konsekvens af, at Kommissionens indsigelser i Plaumann-sagen ikke blev taget til følge. Kommissionen havde nemlig anført, at den medlemsstat, som bemyndigelsesbeslutningen er rettet til, i et sådant tilfælde ikke kan betragtes som »en anden person« som omhandlet i artikel 173, stk. 2. Sagsøgerne må også kunne siges at være »umiddelbart og individuelt« berørt af en sådan bemyndigelsesbeslutning. Af den omstændighed, at det principielt anses for muligt at rette et søgsmål mod sådanne bemyndigelsesbeslutninger, kan det ikke desto mindre straks udledes, at disse supplerende krav ikke skal fortolkes i formel, men i materiel betydning. Rent formelt vil en virksomhed imidlertid kun blive »umiddelbart og individuelt« berørt som følge af vedkommende medlemsstats gennemførelse af bemyndigelsesbeslutningen.

4.4. *Kravet om, at personen skal være »individuelt« berørt,* blev som bekendt i Plaumann-sagen nærmere præciseret til, at »andre personer end en beslutnings adressater... kun [vil] kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«. I de øvrige domme, jeg skal gennemgå, er den positive betydning af denne formulering nærmere belyst. Af den umiddelbart følgende præmis [i Plaumann-sagen] kan der kun udledes den negative konklusion, at der ikke kan være tale om, at sagsøgeren berøres individuelt, når vedkommende hører til en generel gruppe af erhvervsdrivende, der berøres på samme måde og er abstrakt defineret i beslutningen, så meget mere som de erhvervsdrivende udøver en »handelsvirksomhed, som når som helst kan udøves af hvem som helst, og således ikke kan udskille [sagsøgeren] i forhold til den anfægtede beslutning på lignende måde som adressaten«.

4.5. *Oversigt over retspraksis vedrørende kravet om, at sagsøgeren skal være »berørt individuelt«*

Den stadig fremherskende formulering, der blev anvendt i Plaumann-dommen, med hensyn til kravet om, at sagsøgeren skal være »berørt individuelt«, har — foruden i selve Plaumann-dommen — også ført til, at andre søgsmål, der har været anlagt over for beslutninger rettet til andre, er blevet afvist. Dette gælder sagerne 1/64 (Glucoseries Réunies, Sml. 1954-1964, s. 511), 38/64 (Getreide-Import GmbH, Sml. 1965-1968, s. 45) og 10 og 18/68 (Eridania, Sml. 1969, s. 117).

Domstolen har med hensyn til kravet om, at sagsøgerne skal være »berørt individuelt«, givet sagsøgerne medhold i fire andre sager, sagerne 106 og 107/63 (Toepfer, Sml. 1965-1968, s. 67), 62/70 (Bock, Sml. 1971, s. 239), 92/78 (Simmenthal, Sml. 1979, s. 777) og 730/79 (Philip Morris, Sml. 1980, s. 2671) samt forudsætningsvis i sag 29/75 (Kaufhof, Sml. 1976, s. 441).

Til støtte for sin indsigelse om, at sagen skal afvises, har Kommissionen i denne sag specielt henvist til sag 1/64, der som bekendt drejede sig om en kommissionsbeslutning, hvorved Frankrig havde fået tilladelse til at opkræve udligningsafgifter af import af glucose (dextrose) fra andre medlemsstater, i det omfang eksportmedlemsstaterne ikke selv pålagde varerne en sådan afgift ved udførslen. Det sagsøgende selskab havde anført, at det var det eneste belgiske foretagende, der i det tidsrum, beslutningen var gældende, var økonomisk interesseret i og i stand til at eksportere ikke ubetydelige mængder glucose fra Belgien til Frankrig. Søgsmålet blev — under henvis-

ning til »Plaumann-definitionen« — afvist af følgende grunde: *at* konsekvenserne af beslutningen ikke var begrænset til eksport fra Belgien til Frankrig, *at* den ønskede begrænsning af vurderingen af beslutningens virkninger til kun at omfatte en enkelt eksportør i én af medlemsstaterne kunstigt ville afgrænse medlemsstatens marked fra EF-markedet, som beslutningen bl.a. vedrørte, og *at* beslutningens formål var at regulere indførslerne til Frankrig fra alle andre områder inden for Fællesskabet, bortset fra Italien, som ikke havde nogen eksport af glucose til Frankrig. Beslutningen blev dermed tillagt »generel økonomisk betydning«, således at den ikke kunne antages at berøre sagsøgeren individuelt.

Sagsøgerne i den foreliggende sag har bestridt, at dommen i sag 1/64 skulle have betydning. De har anført, at den dér omhandlede udligningsafgift skulle svares af indførsler fra alle de medlemsstater, der eksporterede til Frankrig, medens situationen i denne sag er, at kun de græske producenter rammes. Af de præmisser i dommen i sag 1/64, som jeg har gengivet, kan det da også efter min opfattelse udledes, at dommen ikke kan tillægges afgørende betydning for den her foreliggende sag. Dommen giver efter min opfattelse fuldt ud mulighed for, at søgsmålet tages under realitetspåkendelse, når den anfægtede beslutning kun angår eksport fra én medlemsstat, og sagen anlægges af alle de virksomheder, der berøres af beslutningen. Hovedvægten i Domstolens afvisning af sagen blev nemlig helt klart lagt på, at beslutningen ikke udelukkende angik udførsler fra én medlemsstat, og at det derfor af retsplejehensyn ikke var muligt kun at lade sagsbehandlingen omfatte belgiske forhold. I sag 1/64 nåede Domstolen — i modsætning til hvad der skete i Plaumann-dommen — ikke engang frem til spørgsmålet, om den gruppe af virksomheder, som berørtes af beslutningen, og som havde anlagt sagen, var tilstrækkelig individualiseret, eller om den var af ubestemt omfang.

Sagsøgerne har til støtte for, at sagen antages til realitetsbehandling specielt henvist til de allerede nævnte domme i Toepfer-sagen (forenede sager 106 og 107/63) og Bock-sagen (sag 62/70).

I Toepfer-sagen var Domstolens begrundelse for at tage sagen under påkendelse:

at »foranstaltningerne... alene [berørte] importører, der havde anmodet om importlicenser i løbet af den 1. oktober 1963«.

at man »allerede inden den 4. oktober, den dag hvor den anfægtede beslutning blev truffet, [kunne] fastslå disse importørers antal og navne«,

at »Kommissionen burde vide, at dens beslutning alene berørte disse importørers interesser og retsstilling«,

og at »de således opståede faktiske omstændigheder kendetegner de nævnte importører, herunder sagsøgerne, i forhold til alle andre personer og individualiserer dem på lignende måde, som en beslutnings adressat.«

I Bock-sagen blev det på tilsvarende måde anset for afgørende for at tage sagen under påkendelse (jfr. præmis 10):

at »sagsøgeren... imidlertid kun [har] anfægtet afgørelsen i det omfang, den også gælder for indførsler, for hvilke der allerede var indgivet ansøgning om importlicens på tidspunktet for afgørelsens ikrafttræden;

men tallet på og identiteten af de således berørte importører kunne allerede fastslås før denne dag;

sagsøgte kunne vide, at den omstridte bestemmelse i afgørelsen kun ville berøre disse importørers interesser og retsstilling;

den således skabte faktiske situation adskiller disse importører fra alle andre personer og individualiserer dem på samme måde som adressaten.«

Det kan udledes af disse domme, at et søgsmål, der rettes mod en bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, i hvert fald opfylder kravet om, at sagsøgeren skal være berørt individuelt, når Kommissionen *kunne* vide, at bestemte personer i en generelt og abstrakt afgrænset gruppe specielt blev ramt i deres interesser og retsstilling af en særlig bestemmelse i Kommissionens beslutning, som udelukkende berørte disse bestemte personer. I *Bock*-sagen var der tale om en bestemmelse, hvorved en generelt defineret bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger blev udvidet til at gælde »produkter, for hvilke der for tiden og forskriftsmæssigt er indgivet ansøgninger om importlicens til den tyske forvaltning«. Det afgørende anses helt åbenbart for at være den faktiske situation, de pågældende personer befandt sig i på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet, og Kommissionens *mulighed* for at vide, hvilke personer det drejede sig om (om ikke hvad den rent faktisk vidste).

Eftersom dommene er begrundet i de konkrete omstændigheder i de enkelte tilfælde, ville det naturligvis være urigtigt uden videre at slutte modsætningsvist eller analogt til andre faktiske omstændigheder, der ikke forelå i sagerne. Uanset deres betydning for bedømmelsen af, om den her foreliggende sag kan tages under påkendelse, kan heller ikke disse domme uden videre være afgørende. Den faktiske situation, sagsøgerne i denne sag befandt sig i, skal derimod først og fremmest bedømmes umiddelbart på grundlag af den mere generelt formulerede Plaumann-definition, som Domstolen hidtil synes at have fastholdt.

4.6. *Kravet om at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt*

Med hensyn til kravet om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt, har jeg ikke kunnet finde en generel definition, som alle opståede konkrete tilfælde bedømmes på grundlag af, svarende til Plaumann-definitionen af, hvornår sagsøgeren er individuelt berørt. Jeg kan imidlertid tilslutte mig P.J.G. Kapteyn og P. van Dijk's opfattelse af, at det af Domstolens praksis på dette område kan udledes, at den i sine afgørelser — efter oprindeligt at have indtaget et mere formelt standpunkt — efterhånden stadig tydeligere har tilsluttet sig Daig's definition i »Festschrift für Otto Riese«, s. 204 f; Daig's definition er vid nok til — udover de formelle umiddelbare konsekvenser — også at omfatte de materielle umiddelbare konsekvenser af en bemyndigelsesbeslutning for en bestemt person [4]. Ifølge definitionen af det sidstnævnte begreb kan en person siges at være umiddelbart berørt i materiel forstand, når en retsakt, der er udstedt af en fællesskabsinstitution, ganske vist kræver nærmere gennemførelsesforanstaltninger på nationalt plan, men det med sikkerhed eller stor sandsynlighed kan forudses, at gennemførelsesforanstaltningerne vil berøre sagsøgeren, og hvorledes de vil gøre det. Kapteyn og van Dijk, der når frem til samme formulering, støtter sig specielt på Toepferdommen, Bock-dommen og sagen International Fruit Company m.fl. (forenede sager 41-44/72, Sml. 1972, s. 295); desuden lægger van Dijk vægt på CAM-dommen (sag 100/74, Sml. 1975, s. 1393) og UNICME-dommen (sag 123/77, Sml. 1978, s. 845). I sidstnævnte sag antages sagsøgeren ikke at være »umiddelbart berørt« — jfr. også afgørelsen i Alcan-sagen (sag 69/69, Sml. 1970, s. 63) — idet den pågældende

4 — Jfr. i denne forbindelse J.P.G. Kapteyn's udførligt dokumenterede kommentarer til Bock-dommen i Sociaal Economische Wetgeving 1972, s. 596-602, og P. van Dijk's standardværk s. 302-305 (fodnote 2 ovenfor) samt G. Bebr: Development of Judicial Control of the European Communities, s. 77-80.

forordning kun angik højst 18 000 motorcykler, som der kunne meddeles importlicens til, men således at den italienske regering indtil dette antal var stillet fuldstændig frit. I et sådant tilfælde er der naturligvis — jfr. Daig's formulering — ikke tale om, at der med sikkerhed eller stor sandsynlighed kan forudses konsekvenser for så vidt angår identiteten af de importører der berøres. En sådan forordning »krænker kun importørernes interesser, såfremt den begærede importtilladelse afslås« (præmisserne 10 og 11), og »de kan i så fald indbringe spørgsmålene vedrørende forordningens gyldighed for den kompetente nationale ret, og denne kan, i påkommende tilfælde, forelægge disse spørgsmål efter proceduren i traktatens artikel 177«.

Der har med andre ord i retspraksis vedrørende kravet om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, efterhånden aftegnet sig en rationel fordeling af opgaverne, således at Domstolen har den umiddelbare kompetence, når retsvirkningerne for de pågældende personer og deres identitet med sikkerhed eller stor sandsynlighed kan udledes af beslutningen, mens det i første række er de nationale domstole, der har kompetencen, når dette ikke er tilfældet. En sådan kompetencefordeling er efter min opfattelse også i fuld overensstemmelse med det synspunkt, jeg allerede har fremsat, nemlig at artikel 173 skal fortolkes således, at parterne i hvert enkelt tilfælde »et eller andet sted« skal kunne finde en retsbeskyttelse mod ulovlige handlinger fra Fællesskabets side, der berører dem.

5. Præcisering og besvarelse af de retlige spørgsmål der skal tages stilling til

Ifølge de anbringender vedrørende formaliteten, som sagsøgerne har fremsat under den skriftlige og mundtlige behandling af sagen, skal der tages stilling til følgende retlige spørgsmål på baggrund af den retspraksis, jeg har gennemgået.

5.1. Kan sagsøgerne, en række græske producenter og eksportører af bomuldsgarn, anses for at være individuelt berørt af den kommissionsbeslutning, jeg har redegjort for? Sagsøgerne har til støtte for, at spørgsmålet besvares bekræftende, i første række henvist til, at den beslutning, denne sag drejer sig om — i modsætning til den retsakt, som sag 1/64 angik — specielt rammer en afgrænset gruppe virksomheder i én medlemsstat, som på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet, kunne identificeres og individualiseres såvel tidsmæssigt som geografisk på grundlag af deres produkt, organisation og virksomhedsområde. For det andet er de sagsøgende virksomheder efter deres egen opfattelse de egentlige adressater for beslutningen, i den forstand at de kan identificeres og individualiseres, og de hævder derfor også af denne grund at opfylde betingelserne i den nævnte »Plaumann-definition«.

Ifølge det første led i argumentationen indebærer denne henvisning til Plaumann-definitionen bl.a., at virksomhederne betragter sig som »individualiserede på lignende måde som« beslutningens adressat, Grækenland. Over for Kommissionens indsigelse om, at beslutningen rammer et ubestemt antal importører, har sagsøgerne anført, at Domstolen heller ikke i de allerede nævnte domme i Bock-sagen og CAM-sagen i det forhold, at der fandtes et ubestemt antal andre berørte personer, har set en hindring for inden for denne videre kreds at udskille en identificerbar og individualiserbar gruppe særligt og individuelt berørte, som antoges

at have søgsmålskompetence. Under retsmødet har sagsøgerne nærmere redegjort for dette standpunkt.

På baggrund af Domstolens praksis kan standpunktet efter min opfattelse da også forsvares, når det accepteres, at græske producenter (der samtidig er eksportører) af bomuldsgarn udskiller sig fra den ubestemte gruppe af øvrige berørte importører, som følge af at disse øvrige importører er afhængige af de nævnte producenters produktions- og afsætningsvilkår og oven i købet vel ikke i reglen specielt importerer græske garner. Eftersom Kommissionens beslutning blandt andet udtrykkeligt er rettet til Grækenland, kan det da efter min opfattelse også rent faktisk hævdes, at de græske producenter/eksportører af bomuldsgarn karakteriseres og individualiseres på lignende måde som den nævnte adressat for beslutningen. Til støtte herfor anser jeg det heller ikke for nødvendigt også at henvise til de synspunkter, som generaladvokaterne Roemer, Reischl, Warner og Slynn har fremsat, og som sagsøgerne har henvist til.

En sådan fortolkning af Domstolens praksis vil ikke alene være i fuld overensstemmelse med Plaumann-definitionen, men også med et af hovedelementerne i dommene i Toepfer-sagen og Bock-sagen. Toepfer-dommen og Bock-dommen angik tilfælde, hvor importlicensansøgningerne allerede var indleveret på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet. Det væsentligste kendetegn ved denne begrænsning forekommer mig som nævnt at være, at Kommissionen allerede på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes, kunne vide, hvilke virksomheder — dvs. virksomheder hvis antal og identitet klart kunne fastslås — der særligt ville blive ramt individuelt. I det foreliggende tilfælde var dette de græske producenter af bomuldsgarn, der drev virksomhed på det pågældende tidspunkt. Præmisserne i Toepfer-dommen vil således på dette væsentlige punkt kunne anvendes næsten ordret som begrundelse for at antage de pågældende producenters søgsmål til realitetsbehandling.

I Toepfer-sagen og endnu klarere i Bock-sagen har Domstolen imidlertid — med henblik på anvendelsen af Plaumann-definitionen — også etableret en sammenhæng med bemyndigelsesbeslutningens indhold. I begge sagerne kunne Domstolen i beslutningens ordlyd henvise til særligt specificerede retsfølger for den kreds af personer, hvis sagsanlæg blev antaget til realitetsbehandling. I artikel 3 i den beslutning, denne sag drejer sig om, giver Kommissionen som allerede nævnt i min gennemgang af beslutningen udtryk for særligt at tage hensyn til allerede indgåede kontrakter, i det omfang de også allerede har medført, at produkterne er afsendt fra Grækenland. Der kan herefter rejses det realitetsspørgsmål, som jeg ikke vil tage stilling til på dette trin i sagens behandling, om Kommissionen ikke burde have givet *alle* allerede indgåede kontrakter en vis fortrinsstilling eller på anden måde have draget omsorg for, at der ikke blev grebet ind i allerede gyldigt indgåede kontrakter i videre omfang end strengt nødvendigt af hensyn til de fællesskabsinteresser, der stod på spil. Ud fra denne tankegang giver beslutningens artikel 3 mig anledning til til slut at foreslå, at i det mindste alle græske producenter af bomuldsgarn, hvorom der på det tidspunkt, beslutningen blev truffet, allerede var indgået kontrakter om eksport til Frankrig, anses for at være individuelt berørt af beslutningen. Til støtte for en sådan afgrænsning taler efter min opfattelse også, at retsbeskyttelsen mod unødige indgreb i allerede indgåede kontrakter snarere har interesse for de producenter, der rammes,

end for den medlemsstat, som foranstaltningen angår, idet medlemsstaten i sine overvejelser af, om den bør gøre brug af sin søgsmålskompetence, vil lade sig lede af helt andre betragtninger. Det fremgår også af sagsøgernes indlæg under den mundtlige forhandling, at de i øvrigt anser sig for specielt berørte, hvad angår de kontrakter, de allerede havde indgået. Ligesom i Toepfer-sagen og Bock-sagen kan det — for så vidt angår de kontrakter der allerede var indgået, da beslutningen blev truffet — også her siges, at den anfægtede beslutning rent faktisk havde tilbagevirkende kraft.

5.2. Hvad angår kravet om, at sagsøgerne skal være umiddelbart berørt, har jeg forstået Domstolens praksis således, at det må kræves, at retsfølgerne for de pågældende samt deres identitet med sikkerhed eller stor sandsynlighed kan udledes af den anfægtede beslutning. På grundlag af min gennemgang og beslutningen og de franske gennemførelsesbestemmelser, hvis indhold fuldstændigt bestemmes af kommissionsbeslutningen, samt på grundlag af de forhold, der førte til, at kommissionsbeslutningen blev udstedt — som udførligt beskrevet under den skriftlige og mundtlige forhandling — er det min opfattelse, at der her rent faktisk kan siges at foreligge en rent teknisk gennemførelse af beslutningen fra fransk side, som Kommissionen kunne forudse med sikkerhed eller stor sandsynlighed, og hvis indhold i fuldt omfang er afledt af kommissionsbeslutningen. Under disse omstændigheder kan der efter min opfattelse ikke være tvivl om, at sagsøgerne berøres umiddelbart af Kommissionens beslutning. Retsvirkningerne af beslutningen som følge af dens gennemførelse ved hjælp af de franske bestemmelser kunne forudses i fuldt omfang, specielt hvad angik de eksportkontrakter, sagsøgerne allerede gyldigt havde indgået. I denne forbindelse har Kommissionen under den mundtlige forhandling, som svar på et spørgsmål fra mig, da også indrømmet, at den var klar over, at al import af bomuldsgarn fra Grækenland, allerede før bemyndigelsesbeslutningen blev truffet, i Frankrig var underkastet et importlicenssystem, der var i strid med fællesskabsretten. Dette fremgår også af andet afsnit i de første franske gennemførelsesbestemmelser, jfr. mit citat. Kommissionens anbringende om, at Frankrig havde ret til ikke eller ikke i fuldt omfang at gøre brug af bemyndigelsesbeslutningen var på baggrund af disse forhold forud for udstedelsen af beslutningen — ligesom i Bock-sagen — af rent teoretisk karakter, således som sagsøgerne med rette har fremhævet det under den mundtlige forhandling.

6. Konklusion

På grundlag af det anførte skal jeg foreslå, at Kommissionens indsigelse om, at sagen bør afvises, ikke tage til følge, i det omfang søgsmålet angår eksportkontrakter, som sagsøgerne allerede havde indgået på det tidspunkt, hvor Kommissionen traf sin beslutning.