DOMSTOLENS DOM (TREDJE AFDELING)
AF 25. MARTS 1982 [1]

Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner«

Sag 45/81

Sammendrag

Institutionernes retsakter — forordning nr. 3318/80 — retlig karakter (EØF-traktaten, art. 189; Kommissionens forordning nr. 3318/80)

Det følger af formålet med og den fællesskabsretlige sammenhæng, hvori den indgår, samt af dens art, at forordning nr. 3318/80 om midlertidig suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekødprodukter, er almengyldig; en sådan akt mister ikke sin karakter af fællesskabsretlig bestemmelse alene derved, at det eventuelt er muligt at opgøre antallet eller endog identiteten af visse berørte erhvervsdrivende.

I sag 45/81

ALEXANDER MOKSEL IMPORT-EXPORT GMBH & CO. HANDELS KG, Buchloe, Forbundsrepublikken Tyskland, ved advokat P. Wendt, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos Jeanne Jansen-Housse, 21, rue Aldringen,

sagsøger,

støttet af

TIAC HANDELMAATSCHAPPIJ BV, Apeldoorn, Nederlandene, ved advokat David Vaughan, Q. C., for advokaterne Clyde & Co., London, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Arendt, centre Louvigny, 34, rue Philippe-II,

intervenient,

1 — Processprog: Tysk.

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Jörn Sack, medlem af den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående en påstand om, på retsforhandlingernes nuværende stadium, at den af sagsøgeren i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagte sag, antages til realitetsbehandling,

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart og U. Everling,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagsøgeren, firmaet Moksel, er en af de største eksportører af oksekød inden for Fællesskabet. Da firmaet i almindelighed indgår betydelige eksportkontrakter med en gennemsnitlig leveringstid på 3-4 måneder, benytter det regelmæssigt muligheden for forudfastsættelse af eksportrestitutionerne.

Fredag den 12. december 1980 indgav firmaet således flere ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekød til Forbundsrepublikkens

interventionsorgan, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM). For at ansøgningerne kan imødekommes, skal der senest kl. 13.00 samme dag, hvor ansøgningerne om attest indgives, stilles sikkerhed over for BALM.

På grund af forsinkelse i den bank, som skulle give meddelelse om sagsøgerens sikkerhedsstillelse, kom denne først frem til BALM efter kl. 13.00 fredag den 12. december 1980. Da ansøgningen ikke blev afvist — således som der er hjemmel til i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 193/76, erstattet af forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 (EFT L 338, s. 1) — var BALM nødsaget til at betragte ansøgningen som indgivet den første hverdag efter dagen for modtagelsen, i det foreliggende tilfælde mandag den 15. december 1980.

Under disse omstændigheder kunne eksportlicenserne, svarende til de den 15. december 1980 indgivne ansøgninger om forudfastsættelse af restitutionerne, først udstedes den 20. december 1980, dvs. den femte hverdag efter ansøgningens indgivelse — i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2378/80 af 4. september 1980 (EFT L 241, s. 19) — medmindre der træffes »særlige foranstaltninger« inden for den nævnte frist.

Sådanne foranstaltninger blev faktisk truffet den 19. december 1980, jf. Kommissionens forordning nr. 3318/80 af 19. december 1980 (EFT L 345, s. 20) om midlertidig suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekødprodukter, hvorfor BALM afviste sagsøgerens ansøgninger ved afgørelse af 23. december 1980.

I begrundelsen for afgørelsen henviste BALM dels til de af Kommissionen trufne foranstaltninger, jf. forordning nr. 3318/80, dels til telexmeddelelse af 19. december 1980 fra Kommissionen til BALM, hvori der gives meddelelse om udstedelsen af forordningen og i et særligt »notabene« specielt gøres opmærksom på, at »de pågældende ansøgninger (som er imødekommet den 20. december eller senere) skal afvises og den stillede sikkerhed frigives«.

Det er disse to retsakter fra Kommissionen, som sagsøgeren har påstået annulleret. Herved gøres det i første række gældende, at telexmeddelelsen er »en beslutning«, eftersom den kan have retsvirkninger og berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Dernæst gøres det gældende, at søgsmålet, selv om telexmeddelelsen alene havde til formål at fortolke forordning nr. 3318/80, alligevel bør antages til realitetsbehandling, idet den i realiteten er »en beslutning«, der berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 23. februar 1981 har sagsøgeren i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt nærværende sag med påstand om annullation af forordning nr. 3318/80 og/eller af Kommissionens telexmeddelelse til BALM.

Ved telex af 26. juni 1981, registreret på Domstolens justitskontor samme dag, anmodede firmaet TIAC om tilladelse til at indtræde som intervenient i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Anmodningen blev taget til følge ved kendelse af 30. september 1981.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved kendelse af 30. september 1981 besluttet at henvise

nærværende sag til tredje afdeling i medfør af procesreglementets artikel 95, og at indlede den mundtlige forhandling vedrørende afvisningspåstanden. Domstolen opfordrede samtidig Kommissionen til skriftligt at udtale sig om følgende spørgsmål inden den 5. november 1981:

— Hvor mange erhvervsdrivende blev berørt af forordning nr. 3318/80?

a) Hvor mange havde indgivet ansøgning i suspensionsperioden?

b) Hvor mange havde indgivet ansøgning inden suspensionsperioden?

— Kan disse erhvervsdrivende identificeres?

II — Parternes påstande

I stævningen har *Moksel* nedlagt følgende påstand:

»1. Den afgørelse, som sagsøgte, Kommissionen, har truffet ved forordning (EØF) nr. 3318/80 af 19. december 1980 (EFT L 345, s. 20) og/eller ved telexmeddelelse af 19. december 1980 til Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt-am-Main om ikke at imødekomme allerede indgivne ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner for visse produkter inden for oksekødsektoren, annulleres i forhold til sagsøgeren, for så vidt som disse ansøgninger skulle have været imødekommet senest den 20. december 1980.

2. Sagsøgte betaler sagens omkostninger.«

Kommissionen har nedlagt påstand om, at »sagen afvises og sagsøgeren idømmes sagens omkostninger«.

Over for afvisningsindsigelsen har *sagsøgeren* nedlagt følgende påstande:

»1. Spørgsmålet om formaliteten udsættes til den endelige afgørelse, hvorved sagen antages til realitetsbehandling.

2. *Subsidiært:* Kommissionens påstand forkastes, sagsøgte idømmes sagens omkostninger, og sagen antages til realitetsbehandling.«

Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

»1. Den af Moksel anlagte sag antages til realitetsbehandling.

2. Uanset afgørelsen vedrørende formalitetsspørgsmålet tilpligtes Kommissionen at betale de af Moksel og TIAC afholdte omkostninger.

3. Under alle omstændigheder tilpligtes TIAC ikke at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger«.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Kommissionens anbringender og argumenter

Med hensyn til de faktiske omstændigheder har *Kommissionen* gjort gældende, at det var BALM, som »officielt og i sidste instans« traf afgørelse med hensyn til sagsøgerens ansøgninger. BALM har nemlig i afgørelsen af 23. december 1980 gjort opmærksom på, at sagsøgeren havde mulighed for at klage herover inden for en nærmere fastsat frist, hvilket klart angiver, at det var BALM og ikke Kommissionen, som traf afgørelse med hensyn til sagsøgerens ansøgninger.

Sagsøgeren har for øvrigt tydeligvis gjort brug af adgangen til at klage over afgørelsen fra BALM, idet dennes skrivelse af 30. januar 1981 indledes med ordene:

»Klage over vor afgørelse af 23. december 1980«. Sagsøgeren indbragte således BALM's afgørelse for de tyske domstole, ligesom sagsøgeren samtidig, i medfør af traktatens artikel 173, havde til hensigt at anlægge annullationssøgsmål mod Kommissionen.

Efter Kommissionens opfattelse bør sagen afvises i sin helhed, idet hverken den pågældende telexmeddelelse eller forordning nr. 3318/80 er beslutninger i traktatens artikel 189's forstand.

1. Den retlige karakter af telexmeddelelsen af 19. december 1980

Ifølge Kommissionen kan denne telexmeddelelse ikke være en beslutning truffet af Kommissionen, først og fremmest fordi den — selv om det måtte være en beslutning — ikke kan tillægges Kommissionen, idet telexmeddelelsen »helt åbenbart blot er en meddelelse fra en af Kommissionens tjenestegrene«, her Generaldirektoratet for landbrug.

Desuden har Kommissionen ifølge kompetencefordelingen vedrørende gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik inden for den pågældende sektor ingen beføjelse til at udstede særlige instrukser til medlemsstaterne, som anvender fællesskabsretten på eget ansvar. Uden på nogen måde at have omverskredet sine beføjelser har Kommissionen blot givet medlemsstaterne forklaringer og ikke bindende instrukser; dette fremgår både af den omstændighed, at bemærkningerne er tilføjet som notabene og af, at de ikke havde til formål at give en instruks, men på ny at gøre opmærksom på retsvirkningen af den gældende retsforskrift. Kommissionens telexmeddelelse er følgelig blot rent oplysende.

Endelig kan telexmeddelelsen forklares med, at suspensionen af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekød blev besluttet meget hurtigt i form af forordning nr. 3318/80. Når en forordning skal træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i Tidende — hvad der var tilfældet i den foreliggende sag — »plejer Kommissionens tjenestegrene at give medlemsstaterne oplysning om retstilstanden i form af en telexmeddelelse«. Det drejer sig i disse telexmeddelelser således kun om at gengive retstilstanden, således som den fremgår af de gældende bestemmelser. Telexmeddelelserne har således ikke i sig selv på nogen måde normativ karakter, og medlemsstaterne kan fuldstændigt frit afgøre, hvorvidt de vil tage dem i betragtning eller ej ved gennemførelsen af retsforskrifterne. I lignende tilfælde har Domstolen i øvrigt ikke anset sådanne telexmeddelelser fra Kommissionens tjenestegrene for beslutninger i EØF-traktatens artikel 173's forstand (jf. dom af 17. 7. 1959 (Phoenix-Rheinrohr, 20/58, Sml. 1954-1964, s. 133; org.ref. Recueil s. 165) og dom af 27. 3. 1980 (Sucrimex, 133/79, Sml., s. 1299)).

2. Den retlige karakter af forordning nr. 3318/80

Ifølge Kommissionen har den pågældende forordning, jf. artikel 1, generel og abstrakt retsvirkning og berører ikke en nøje afgrænset kreds af personer.

Fra det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev truffet, skulle ikke blot de ansøgninger, som blev modtaget i suspensionsperioden, men ligeledes de ansøgninger, der var indgivet tidligere, og som der endnu ikke var taget stilling til, afvises.

Denne retsvirkning kan ikke udledes af forordning nr. 3318/80, men af forordning nr. 2378/80 af 4. september 1980 om supplerende gennemførelsesbestemmelser for udstedelse af eksportlicenser for oksekød (EFT L 241, s. 19), som med sin tidsubegrænsede gyldighed på ingen måde har karakter af en beslutning. Forordningen berører derfor bestemt ikke sagsøgeren individuelt.

Desuden var den kreds af personer, der allerede havde indgivet ansøgninger, ikke endeligt afgrænset på det tidspunkt, hvor den pågældende forordning blev vedtaget. En opgørelse af, hvor mange der omfattes af anvendelsesområdet for forordning nr. 3318/80, afhænger nemlig af de afgørelser, der i hvert enkelt tilfælde er truffet af de nationale myndigheder, og som tager stilling til, hvorvidt en ansøgning kan betragtes som indgivet en bestemt dag, alt efter om den er indkommet til interventionsorganet den pågældende dag inden kl. 13. Disse afgørelser kan i givet fald fordres prøvet ved domstolene.

Endelig kan den løsning, som Domstolen nåede frem til i dommen af 6. marts 1979 (Simmenthal, 92/78, Sml., s. 777), ikke overføres til det foreliggende tilfælde, for i den pågældende sag vedrørte tvisten Kommissionens — og ikke medlemsstaternes myndigheders — fastsættelse af minimumssalgspriser. I den nævnte sag skulle medlemsstaterne blot videregive en kommissionsbeslutning, mens det i dette tilfælde påhviler medlemsstaternes myndigheder, på eget ansvar, at gennemføre forordning nr. 3318/80. I Simmenthalsagen fik Kommissionen desuden meddelelse om alle de modtagne bud og traf beslutning på grundlag heraf — Domstolen lagde herved vægt på, at Kommissionen direkte fastsatte, hvilken skæbne, gunstig eller ugunstig, hvert enkelt af de forelagte bud skal have — hvorimod meddelelserne fra medlemsstaterner i nærværende sag — der fremsendes om mandagen og om torsdagen — kun giver et omtrentligt overblik over situationen, så meget mere som medlemsstatens myndigheder, i tidsrummet mellem meddelelsen til Kommissionen og dennes vedtagelse af en beslutning, ville kunne modtage yderligere ansøgninger, som således også ville blive berørt af Kommissionens beslutning om suspension. Kommissionen træffer følgelig aldrig sin beslutning ud fra et nøjagtigt kendskab til alle de modtagne ansøgninger, ligesom den da slet ikke træffer afgørelse alene på grundlag af disse ansøgninger. Sagsøgeren kan således ikke påberåbe sig dommen af 13. maj 1971 (International Fruit Company, 41-44/70, Sml., s. 83).

Den pågældende forordning har for øvrigt klart karakter af en retsregel og kan ikke betragtes som en individuel beslutning »alene af den grund, at forudfastsættelse af eksportrestitutioner i sig selv er reguleret af retsregler, hvorfor den a priori udgør en ret«, og at disse regler kun kan fraviges med hjemmel i generelle retsanordnende retsakter, og ikke med hjemmel i individuelle beslutninger. Det er meningsløst at tillægge forordning nr. 3318/80 karakter af en retsregel i nogle tilfælde (for så vidt angår fremtidige ansøgninger) og at betragte den som en beslutning i andre tilfælde (for så vidt angår allerede modtagne ansøgninger). Kommissionen drager den slutning, at sagen herefter klart må afvises, og den gentager, at den fuldstændige retsbeskyttelse af private alligevel er sikret, idet sagsøgeren kan anfægte BALM's afgørelse ved de nationale domstole — og allerede har gjort det. Sagsøgerens skridt er bestemt forståeligt, eftersom sagsanlægget direkte for

Domstolen har haft til formål hurtigst muligt at opnå en afgørelse, men denne betragtning begrunder dog ikke en fravigelse af de i traktaten angivne fremgangsmåder og navnlig ikke af kompetencefordelingen mellem de nationale domstole og De europæiske Fællesskabers Domstol.

B — Sagsøgerens anbringender og argumenter

Sagsøgeren har gjort gældende, at dette søgsmål må antages til realitetsbehandling, idet Kommissions telexmeddelelse er en beslutning. Selv om det blev fastslået, at telexmeddelelsen alene havde til formål at fortolke den retstilstand, der følger af forordningerne nr. 3318/80 og 2378/80, må søgsmålet alligevel antages til realitetsbehandling, idet forordning nr. 3318/80 i virkeligheden er en beslutning.

1. Telexmeddelelsens retlige karakter

Telexmeddelelsen er en beslutning, især fordi den kan afføde retsvirkninger. Eftersom Domstolen i Sucrimex-sagen fastslog, at en telexmeddelelse, der ikke afføder retsvirkninger, ikke er en beslutning, må ifølge sagsøgeren en telexmeddelelse, der kan afføde retsvirkninger, modsætningsvis være en beslutning.

Ganske vist kan det hævdes, at den første halvdel af telexmeddelelsen kun er af oplysende karakter; det kan eventuelt tillige hævdes, at den første sætning i afsnittet »notabene« også kun har et informativt indhold, men der kan ikke herske tvivl om, at sætningen: »disse ansøgninger skal afvises«, er et påbud, »grundlaget for en bindende instruks«. Et sådant påbud kan ikke fortolkes ud fra sammenhængen, dvs. »hvad der var Kommissionens opfattelse«. En fortolkning på subjektivt grundlag kan ikke godtages. Det afgørende kriterium for, hvorvidt telexmeddelelsen er en beslutning eller ej, må alene fastlægges ud fra objektive indicier. Det fremgår imidlertid af BALM's afgørelse, at telexmiddelelsen er et påbud.

Desuden erklærer Kommissionen i telexmeddelelsen: »... og den stillede sikkerhed skal frigives«. Denne sætning er et yderligere bevis for, at telexmeddelelsen er en beslutning, eftersom de gældende bestemmelser slet ikke omtaler spørgsmålet om sikkerhedsstillelse, hvorfor en beslutning desangående måtte være nødvendig.

Af betegnelsen »NB« er man ej heller tvunget til at udlede, at den pågældende sætning ikke er en beslutning, idet afgørelsen af, om en erklæring har karakter af beslutning, ikke afhænger af dens overskrift eller betegnelse, men af dens indhold og ordlyd.

Under alle omstændigheder henviser telexmeddelelsen også til forordning nr. 2378/80, hvoraf det fremgår, at de pågældende undtagelsesforanstaltninger kun kan træffes af Kommissionen, eftersom det er Kommissionen, som skal have meddelelse for at kunne træffe dem. Da forordning nr. 2378/80 desuden udelukkende vedrører allerede indgivne ansøgninger, er de foranstaltninger, der træffes til gennemførelse af denne forordning, faktisk beslutninger, idet de regulerer særtilfælde. I modsætning til det af Kommissionen fremførte er det derfor ikke BALM, men Kommissionen selv, som i sidste instans har truffet beslutningen, hvorfor den pågældende telexmeddelelse må være en beslutning.

Telexmeddelelsen berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Ifølge sagsøgeren kan det ræsonnement, som

Domstolen lagde til grund i Simmenthal-sagen, udmærket anvendes i den foreliggende sag i den forstand, at Kommissionen tog ansøgningerne fra Moksel og alle de øvrige ansøgninger i betragtning ved udstedelsen af forordning nr. 3318/80, ligesom Kommissionen gav indstrukser pr. telex til BALM vedrørende samtlige ansøgninger, herunder Moksel's; det er derfor denne telexmeddelelse, der indeholder afvisningen af Moksel's ansøgninger.

Endelig har sagsøgeren over for Kommissionen taget til genmæle vedrørende to præcise forhold:

— selv om telexmeddelelsen hidrørte fra generaldirektoratet for landbrug, foreligger der efter Moksel's opfattelse uden tvivl en bemyndigelse for dette generaldirektorat til at træffe en foranstaltning på det pågældende område;

— det må være uden betydning, om BALM har gennemført en foranstaltning, der kan prøves ved de nationale domstole med henblik på at fastslå, at der foreligger en beslutning, som — skønt den er rettet til en medlemsstat — umiddelbart og individuelt berører en bestemt erhvervsdrivende inden for Fællesskabet (Moksel henviser i den forbindelse til sagerne Simmenthal, jf. ovenfor, Töpfer (dom af 1. 7. 1965, forenede sager 106 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67) og Werner A. Bock (dom af 23. 11. 1971, sag 62/70, Sml., s. 239).

2. Den retlige karakter af forordning nr. 3318/80

Sagsøgeren erkender, at den pågældende forordning er en forordning i EØF-traktatens artikel 189's forstand, for så vidt den, i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 885/68, kun vedrører de ansøgninger, der blev indgivet i suspensionsperioden. Sådanne ansøgninger dækkes i øvrigt af Domstolens udtalelser i Calpak-sagen (dom af 17. 6. 1980, de forenede sager 789 og 790/79, Sml., s. 1949). Med hensyn til de ansøgninger, der blev indgivet forud for suspensionsperioden, er forordningen derimod en særlig foranstaltning og må følgelig have karakter af en beslutning: i så fald er det til gengæld International Fruit-sagen, der kan påberåbes, for antallet af erhvervsdrivende var kendt på det tidspunkt, hvor den pågældende forordning blev udstedt, og yderligere ansøgninger kunne ikke komme til. Eftersom den trufne foranstaltning berører en begrænset og tilstrækkeligt individualiseret kreds af erhvervsdrivende, er den derfor i et tilfælde faktisk en samling af beslutninger, der hver for sig har særskilt betydning for ansøgernes retsstilling, og som derfor berører sagsøgeren individuelt.

Sagsøgeren finder det desuden særdeles påkrævet at tilføje, at en forordning, der retsstridigt angiver at have tilbagevirkende kraft, retligt set fortsat er en forordning i EØF-traktatens artikel 189's forstand, men i det foreliggende tilfælde drejer det sig ikke om en sådan forordning, for i henhold til artikel 5, stk. 4, tredje afsnit i forordning nr. 885/68 er en retsstridig tilbagevirkende kraft faktisk udelukket, idet forordningen kun vedrører de ansøgninger, der er indgivet i suspensionsperioden. Kommissionens foranstaltning, jf. artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2378/80, er derfor højst et elegant forsøg på at tillægge »forordninger vedrørende suspension af forudfastsættelsen en virkning svarende til en retsstridig tilbagevirkende kraft, en virkning, de som forordninger ikke har og ikke kan afføde.

Sagsøgeren tilføjer ligeledes, at der tidligere har været truffet foranstaltninger om suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner, men at de for første gang vedrører indgivne ansøgninger, der stadig behandles, endda alene på grundlag af og inden for rammerne af artikel 2, stk. 1, i forordning nr.

2378/80. Netop af den grund er der tale om en beslutning — ikke på grund af forordning nr. 2378/80 som sådan — men på grund af »foranstaltningen« som nævnt i forordningens artikel 2, stk. 1. Kommissionen benægter således fejlagtigt, at den nævnte bestemmelse i virkeligheden berører en afgrænset og tilstrækkeligt individualiseret kreds af personer. Det eneste spørgsmål, som kunne være rejst med hensyn til denne række af erhvervsdrivende, er blot, hvorvidt en ældre ansøgning kunne indgå i deres ansøgninger eller ej. Her foreligger der imidlertid kun et »tillægsspørgsmål«; hvorledes det bliver løst af de nationale myndigheder, der udsteder attesterne, har intet at gøre med den omstændighed, at det i forbindelse med forordning nr. 2378/80, udelukkende tilkommer Kommissionen at træffe afgørelse om, hvorvidt de allerede indgivne ansøgninger om attester skal imødekommes eller afslås, således som Domstolen fastslog det i Simmenthal-sagen. Sagsøgeren kan ikke på nogen måde se, at en sammenligning med Simmenthal-sagen skulle være irrelevant. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen tilsidesat ordlyden i forordning nr. 2378/80, hvorefter det ikke tilkommer medlemsstaterne, men Kommissionen at træffe de pågældende foranstaltninger. Endelig fremgår det af Kommissionens egne bemærkninger, at Kommissionen på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 3318/80 havde kendskab til samtlige indgivne ansøgninger.

I en bredere sammenhæng finder sagsøgeren at måtte fremhæve sin retsbeskyttede søgsmålsinteresse, hvilken ifølge sagsøgeren kan udledes af Simmenthaldommens præmisser 31-33.

Sagsøgeren erkender at have klaget til BALM over afvisningen, men BALM har udsat sin afgørelse af klagen, indtil Domstolen har udtalt sig. Sagsøgeren gør desuagtet gældende, at klagen på ingen måde kan danne grundlag for en eventuel indsigelse om litispendens-virkning under nærværende sag, idet et annullationssøgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 173 i dette tilfælde er det enkleste og hurtigste retsmiddel, eftersom sagen under alle omstændigheder skal indbringes for Domstolen, og eftersom EØF-traktatens artikel 177 alene kræver, at den kompetente ret i sidste instans er pligtig at indbringe sagen for Domstolen. Da en sådan procedure kan vare år, kan kun traktatens artikel 173 give en erhvervsdrivende en effektiv retsbeskyttelse. Der må desuden lægges vægt på det forhold, at sagsøgerens ansøgninger først blev indgivet den 15. december 1980, og at BALM ikke på nogen måde så sig i stand til at behandle dem, som om de var indgivet allerede den 12. december 1980. Endelig kan formalitetsspørgsmålet i sagen ifølge sagsøgeren ikke klart udskilles fra realiteten.

C — *Intervenientes anbringender og argumenter*

Intervenienten TIAC har anført, at inden der tages stilling til, om forordning nr. 3318/80 og/eller Kommissionens telexmeddelelse faktisk er beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, er det rimeligt at belyse baggrunden for, at Kommissionen har kompetence til at suspendere forudfastsættelsen af eksportrestitutioner for oksekød.

a) Baggrunden for Kommissionens kompetence inden for området

Ifølge intervenienten følger Kommissionens kompetence af forordning nr. 885/68, som ændret ved forordning nr.

1504/76. Kommissionen kan udelukkende handle på egen hånd i yderst påtrængende tilfælde, og under forudsætning af, at den træffer en beslutning, hvori det bekræftes, dels at der er — eller at der er risiko for — vanskeligheder på markedet, og dels at der foreligger »særlig hastende tilfælde«. Under disse omstændigheder har Kommissionen ret til at suspendere forudfastsættelserne i tre dage, og alle ansøgninger indgivet i dette tidsrum skal afvises. Intervenienten udleder af denne formulering først, at der ikke er fastsat regler for ansøgninger indgivet forud for beslutningen om suspension, hvilket må indebære, at Kommissionen ikke kan være kompetent med hensyn til disse ansøgninger.

Forordning nr. 2378/80 om supplerende gennemførelsesbestemmelser for udstedelse af eksportlicenser skal give Kommissionen mulighed for at være bedre informeret, og hensigten med den ved forordningen indførte frist på fem dage er, at Kommissionen skal kunne vurdere markedssituationen og »træffe passende foranstaltninger vedrørende de pågældende ansøgninger«. Ifølge intervenienten er forordningen på dette punkt en nyskabelse i forhold til forordning nr. 301/80. Desuden præciserer forordning nr. 2378/80 ganske vist i artikel 2, stk. 1, at attesterne udstedes »såfremt der ikke træffes særlige foranstaltninger i den pågældende periode«, men ifølge intervenienten kan den nævnte bestemmelse dog ikke fravige de udtrykkelige bestemmelser i forordning nr. 1504/76. I øvrigt fremgår det af præamblen, at sådanne foranstaltninger kun kan træffes i forhold til en enkelt ansøgning, hvilket medfører, at Kommissionen skal vurdere ansøgningerne enkeltvis, og at den derfor ikke nødvendigvis skal afvise dem alle.

Intervenienten drager heraf følgende konklusion:

— Kommissionen har kun i begrænset omfang beføjelse til at afvise de ansøgninger, der er indgivet i suspensionsperioden. Den har altså ikke mulighed for at afvise ansøgninger indgivet før denne periode;

— afvisningen af disse tidligere ansøgninger ville, selv om det måtte være muligt, kun kunne finde sted som en sidste udvej i kraft af særlig beslutning i hvert enkelt tilfælde.

b) Kommissionens anbringender

I første række har intervenienten fremhævet, at Kommissionens påstand om, at der er tale om en beslutning truffet af BALM, er fejlagtig, idet BALM blot har meddelt en beslutning, som Kommissionen allerede havde truffet. På dette punkt efterlader telexmeddelelsen ingen tvivl, eftersom BALM ikke selv har nogen beføjelse til at tage stilling. Desuden kan alene Kommissionen, hvem det er pålagt at vurdere markedssituationen, træffe beslutningen, idet kun Kommissionen formelt har fuldmagt, hvorfor præmis 16 i Sucrimex-dommen ikke kan gøres gældende i nærværende sag.

1. Den retlige karakter af forordning nr. 3318/80

For så vidt som denne forordning faktisk kun vedrører de ansøgninger, der er indgivet i suspensionsperioden, har Moksel og TIAC ikke søgsmålskompetence, for de er i så fald ikke umiddelbart berørt. Det er derfor den løsning, som Domstolen antog i dommen »Exportation des sucres« (dom af 31. 3. 1977,

88/76, Sml., s. 709), som finder anvendelse, hvilket indebærer, at Kommissionen skal betale sagens omkostninger. For så vidt som forordning nr. 3318/80 også omhandler ansøgninger indgivet forud for suspensionsperioden, må forordningen derimod i virkeligheden forstås som forordninger,

— hvor der i den ene træffes beslutning om suspension af forudfastsættelsen i overensstemmelse med forordning nr. 1504/76, hvorfor ansøgninger indgivet i suspensionsperioden må afvises,

— og hvor den anden udstedes i medfør af forordning nr. 2378/80, og hvorefter de ansøgninger, der er indgivet forud for denne suspensionsperiode, skal afvises.

Denne »anden forordning« er imidlertid en beslutning, idet det følger af præamblen til forordning nr. 2378/80, at Kommissionen skal træffe afgørelse i hvert enkelt tilfælde, og at Kommissionen desuden havde kendskab til samtlige ansøgninger, jf. at disse kan identificeres i bilaget til Kommissionens indlæg.

For at bevise, at denne forordning faktisk er en beslutning, har intervenienten fremlagt et ræsonnement svarende til Moksel's, men har fremført et nyt argument, nemlig at kun fordi forordning nr. 3318/80 er utilstrækkeligt begrundet, kan Kommissionen med rette gøre gældende, at der faktisk er tale om en forordning, hvorimod en fyldestgørende begrundelse ville have vist, at denne forordning i hvert fald delvis er en beslutning, hvorefter ansøgninger indgivet forud for suspensionsperioden skal afvises.

2. Telexmeddelelsens retlige karakter

Intervenienten har i første række fremlagt en argumentation, der i det store og hele svarer til Moksel's, for at bevise, at denne telexmeddelelse i virkeligheden indeholder bindende instrukser til de nationale myndigheder, i særdeleshed for så vidt angår de to sætninger, der er anført under »notabene«, som også sagsøgeren allerede har henvist til.

Men ifølge intervenienten afhænger spørgsmålet om fortolkningen af telexmeddelelsen ligeledes af en fortolkning af følgerne af forordning nr. 3318/80:

— Såfremt forordning nr. 3318/80 ikke angik de ansøgninger, der var indgivet forud for suspensionsperioden, måtte telexmeddelelsen bedømmes enten som en beslutning om afvisning eller som en retsakt, der ikke er kommet til eksistens, og som derfor ikke tilføjer Moksel og TIAC skade;

— såfremt forordning nr. 3318/80 derimod angår disse tidligere ansøgninger, må telexmeddelelsen bedømmes som en ikke-eksisterende retsakt.

Det er derfor kun nødvendigt at tage stilling til telexmeddelelsen i det omfang, forordning nr. 3318/80 ikke omhandler disse forudgående ansøgninger.

Intervenienten har endelig anført, for det første, at telexmeddelelsen utvivlsomt er en retsakt fra Kommissionen, selv om den er udsendt af generaldirektoratet for landbrug, idet der utvivlsomt foreligger bemyndigelser inden for dette særlige område, og for det andet, at BALM, modsat det af Kommissionen hævdede, ikke kan være uvidende om telexmeddelelsen, idet BALM faktisk var af den opfattelse, at telexmeddelelsen indeholdt bindende instrukser, netop på grund af selve ordlyden.

IV — Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål

Kommissionen har anført, at den »ikke er bekendt med«, hvor mange erhvervsdrivende, der blev berørt af forordning nr. 3318/80.

Kommissionen er end ikke i besiddelse af oplysninger om, hvor mange erhvervsdrivende der havde indgivet ansøgning om forudfastsættelse af restitutionerne inden suspensionen. De meddelelser fra medlemsstaterne, som blev fremsendt til Kommissionen torsdag den 1. december 1980 inden kl. 16, angav nemlig kun de varer, mængder og bestemmelseslande, for hvilke der var indgivet ansøgninger om forudfastsættelse af restitutioner. Meddelelserne indeholdt derimod hverken oplysning om antallet eller identiteten af de erhvervsdrivende, der havde indgivet ansøgninger.

Kommissionen henleder på ny Domstolens opmærksomhed på, at yderligere ansøgninger kunne indgives fra torsdag den 18. december 1980 kl. 13 til datoen for udstedelsen af forordning nr. 3318/80, dvs. den 20. december 1980.

Da Kommissionen traf beslutning om at suspendere forudfastsættelsen af restitutionerne, havde den således ikke fuldstændigt overblik over de berørte varer, mængder og bestemmelseslande. Kommissionen fik først kendskab til disse oplysninger på grundlag af medlemsstaternes efterfølgende, periodiske meddelelse herom.

V — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 26. november 1981 er der afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack som befuldmægtiget, sagsøgeren ved advokat Hans-E. Heyn, Hamburg, og intervenienten ved advokat David Vaughan, QC.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. februar 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 23. februar 1981, har det tyske firma Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handel KG, der handler med oksekød, støttet af det nederlandske firma TIAC Handelmaatschappij BV, som intervenient, i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af forordning nr. 3318/80 af 19. december 1980 om midlertidig suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekødprodukter (EFT L 345, s. 20), for så vidt forord-

ningen berører sagsøgeren, og/eller af Kommissionens telexmeddelelse til Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM) af 19. december 1980.

2 I forbindelse med sin virksomhed benytter sagsøgeren med hensyn til sine eksportkontrakter for oksekød regelmæssigt muligheden for forudfastsættelse af eksportrestitutioner i henhold til artikel 5, stk. 3 og 4, i Rådets forordning nr. 885/68 af 28. juni 1968 om de almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for oksekød og om kriterierne for fastsættelse af disse restitutionsbeløb (EFT 1968 I, s. 229), suppleret af Rådets forordning nr. 1504/76 af 21. juni 1976, for så vidt angår de almindelige regler for forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekød (EFT L 168, s. 7).

3 I medfør af disse bestemmelser indgav sagsøgeren fredag den 12. december 1980 ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner til BALM. På grund af forsinkelse i den bank, som skulle give meddelelse om sagsøgerens sikkerhedsstillelse, betragtede BALM i overensstemmelse med artikel 14 i Kommissionens forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 338, s. 1) ansøgningen som indgivet den føste hverdag efter dagen for modtagelsen, i det foreliggende tilfælde mandag den 15. december 1980.

4 I henhold til artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2378/80 af 4. september 1980 om supplerende gennemførelsesbestemmelser for udstedelse af eksportlicenser for oksekød (EFT L 241, s. 19) kunne eksportlicenserne svarende til disse ansøgninger først udstedes den femte hverdag efter ansøgningens indgivelse, det vil i det foreliggende tilfælde sige mandag den 22. december 1980, medmindre der blev truffet særlige foranstaltninger inden for den nævnte frist.

5 Da sådanne foranstaltninger blev truffet den 19. december 1980, jf. forordning nr. 3318/80, afviste BALM sagsøgerens ansøgninger ved afgørelse af 23. december 1980 med henvisning dels til forordningen, dels til en telexmeddelelse, som Kommissionen havde fremsendt til BALM den 19. december

1980, hvori Kommissionen gav meddelelse om udstedelse af den pågældende forordning og i et »notabene« specielt gjorde opmærksom på, at »ansøgninger, som er imødekommet den 20. december 1980 eller senere, er bortfaldet og skal afvises, og den tilvejebragte sikkerhedsstillelse frigives«.

6 Sagsøgeren anlagde i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, sag med påstand om annullation af disse retsakter.

7 Kommissionen har i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1, fremført en indsigelse om afvisning. Efter at have understreget, at afgørelsen vedrørende de af sagsøgeren indgivne ansøgninger faktisk er truffet af BALM, har Kommissionen gjort gældende, at sagen må afvises, idet hverken telexmeddelelsen af 19. december 1980 eller forordning nr. 3318/80 er beslutninger efter EØF-traktatens artikel 173, stk. 2.

8 Sagsøgeren har heroverfor fastholdt, at de omhandlede retsakter berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

9 Domstolen har herefter besluttet at træffe afgørelse om formaliteten vedrørende annullationspåstanden uden at indlede behandlingen af realiteten.

10 Der skal følgelig først tages stilling til den retlige karakter af forordning nr. 3318/80 og derefter af Kommissionens telexmeddelelse af 19. december 1980.

Den retlige karakter af forordning nr. 3318/80

11 Kommissionen har først anført, at det følger af forordning nr. 2378/80, at den pågældende forordning ikke kun vedrører de ansøgninger, der blev indgivet i suspensionsperioden, men også de tidligere indgivne ansøgninger, som der endnu ikke var taget stilling til. Kommissionen har videre gjort

gældende, at den ikke har kendskab til antallet af berørte erhvervsdrivende, og endelig, at den omtvistede forordning klart har karakter af en retsregel og ikke kan betragtes som en individuel beslutning, eftersom forudfastsættelsen er en ret, som kun kan fraviges med hjemmel i generelle retsanordnende retsakter, og at man vanskeligt kan tillægge forordning nr. 3318/80 karakter af en beslutning, når den omfatter de tidligere indgivne ansøgninger.

12 Sagsøgeren har heroverfor gjort gældende, at forordning nr. 3318/80 har karakter af en beslutning, for så vidt den vedrører de ansøgninger, der blev indgivet forud for dens ikrafttræden. Ifølge sagsøgeren var antallet af ansøgninger om forudfastsættelsesattester, som var registreret de sidste fem hverdage, jf. artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2378/80, og som kunne blive berørt af forordning nr. 3318/80, allerede kendt af Kommissionen på tidspunktet for udstedelsen af sidstnævnte forordning. Det er i dette omfang, at den omtvistede forordning ikke er en almengyldig bestemmelse efter EØF-traktatens artikel 189, stk. 2, men en samling af individuelle beslutninger, som Kommissionen har truffet i form af en forordning.

13 Intervenienten har fremført en tilsvarende argumentation og har i øvrigt tilføjet, at det fremgår af baggrunden for ordningen, at Kommissionen ikke har mulighed for at afvise de tidligere indgivne ansøgninger, og at selv om forordning nr. 3318/80 faktisk kun omfatter de ansøgninger, der er indgivet i suspensionsperioden, har hverken sagsøgeren eller intervenienten ret til at anfægte dem, idet disse firmaer ikke berøres individuelt.

14 På baggrund af disse forskellige opfattelser skal det afgøres, hvorvidt den omtvistede forordning i lyset af sagens faktiske omstændigheder er almengyldig, eller om dette kun gælder tilsyneladende, idet den i virkeligheden kun er en beslutning, der berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

15 Den eneste betragtning til forordning nr. 3318/80 begrunder den midlertidige suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutioner for oksekødpro-

dukter med, at markedet for oksekød på det pågældende tidspunkt var karakteriseret af »usikkerhed, for så vidt angår prisen«, og at den »nuværende restitution, der anvendes for oksekødprodukter, kunne medføre en forudfastsættelse af restitutionen med spekulation for øje«.

16 Af forordningens baggrund, betragtninger og den klare ordlyd af artikel 1 kan udledes to konklusioner. Dels, at forordningen er udstedt med hjemmel i en generel ordning, og især i artikel 5 i Rådets forordning nr. 885/68, suppleret med forordning nr. 1504/76, som bemyndiger Kommissionen til at suspendere forudfastsættelsen af eksportrestitutioner for det strengt nødvendige tidsrum, når en undersøgelse af markedssituationen viser, at der er opstået vanskeligheder som følge af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af restitutionen. Dels omfatter forordningen klart ikke alene samtlige ansøgninger om forudfastsættelse, som var indgivet pr. 20. december 1980, men også alle de ansøgninger, som der skulle tages stilling til netop på denne dato; i modsat fald ville det egentlige formål med den pågældende fællesskabsretlige bestemmelse ikke blive tilgodeset.

17 Da grundforordningen — forordning nr. 1504/76 — er en almindelig akt, som skaber et krav på forudfastsættelse af restitutioner inden for den pågældende sektor, kan et sådant krav følgelig kun suspenderes totalt ved hjælp af en ny generel akt. Eftersom artikel 1 i forordning nr. 3318/80 både omfatter de tidligere indgivne ansøgninger og de ansøgninger, der er indgivet i suspensionsperioden, mister den omtvistede akt ikke sin karakter af fællesskabsretlig bestemmelse alene derved, at det eventuelt er muligt at opgøre antallet eller endog identiteten af visse berørte erhvervsdrivende, navnlig fordi der pr. definition ikke bestod en sådan mulighed for andre erhvervsdrivende, som ligeledes var omfattet af forordning nr. 3318/80.

18 En og samme bestemmelse kan nemlig ikke både være almengyldig og have individuel karakter.

19 Det følger herefter af formålet med den omtvistede akt, af den fællesskabsretlige sammenhæng, hvori den indgår, samt af dens art, at forordningen er almengyldig; herefter må den af Kommissionen fremførte indsigelse tages til følge, for så vidt en vedrører den annullationspåstand, som er rettet mod forordning nr. 3318/80.

Telexmeddelelsens retlige karakter

20 Sagsøgeren har gjort gældende, at telexmeddelelsen af 19. december 1980 er en beslutning, eftersom den kan afføde retsvirkninger, og den berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

21 Kommissionen har gjort gældende, at telexmeddelelsen, der er givet af Generaldirektoratet for landbrug, kun er rent oplysende, for det første, fordi Kommissionen ikke har beføjelse til at udstede særlige instrukser til medlemsstaterne inden for det pågældende område, og for det andet, fordi det i tilfælde som det foreliggende — hvor en forordning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i Tidende — er sædvanligt, at Kommissionen giver medlemsstaternes myndigheder oplysning om retstilstanden i form af en telexmeddelelse.

22 Det er ubestridt, at søgsmålet alene er rettet mod den del af telexmeddelelsen, der er anført under »notabene«.

23 Denne meddelelse har imidlertid klart til formål kun at give et resumé af de retsvirkninger, der direkte følger af anvendelsen af forordning nr. 3318/80.

24 Da denne forordning ikke berørte sagsøgeren individuelt, berører Kommissionens telexmeddelelse af 19. december 1980, som informerer de nationale interventionsorganer om følgerne, heller ikke sagsøgeren individuelt.

25 Den af Kommissionen fremførte indsigelse vil derfor ligeledes være at tage til følge, for så vidt den vedrører den annullationspåstand, der er rettet mod telexmeddelelsen af 19. december 1980.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger; sagsøgeren har tabt sagen og betaler derfor sagens omkostninger, bortset fra omkostningerne i forbindelse med interventionen; intervenienten afholder sine egne omkostninger og de omkostninger, som interventionen har påført Kommissionen.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

1. **Sagen afvises.**

2. **Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger, bortset fra omkostningerne i forbindelse med interventionen.**

3. **Intervenienten afholder sine egne omkostninger og de omkostninger, som interventionen har påført Kommissionen.**

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. marts 1982.

P. Heim
Justitssekretær

A. Touffait
Formand for tredje afdeling