2. Sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 22. MARTS 1977 [1]

Høje Ret.

Den foreliggende sag drejer sig om en ordning, i henhold til hvilken der ydes støtte — såkaldte produktionsrestitutioner — til fremstillingen af et bestemt produkt, som udvindes af stivelse fra majs, blød hvede og kartofler, nemlig glucose med stort indhold af fructose.

Reglerne for denne restitutionsordning findes i Rådets forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 1) i artikel 11. Heri hedder det:

»En produktionsrestitution kan ydes
a) for majs og blød hvede, som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af stivelse;
b) for kartoffelstivelse;
c) for majsgryn som inden for Fællesskabet anvendes til fremstilling af glucose gennem den såkaldte »direkte hydrolyse«.
...«

I betragtning af den særlige situation på markedet for de nævnte stivelsesprodukter og for at holde Fællesskabets forarbejdningsindustri konkurrencedygtig i forhold til varer fra tredjelande og substitutionsvarer skal denne restitutionsordning sikre, at de basisprodukter, der anvendes i den nævnte industri, kan erhverves til lavere priser end dem, der ville følge af fællesskabsordningen.

Der blev udstedt gennemførelsesbestemmelser til denne ordning ved Rådets forordning nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281 af 1. 11. 1975, s. 57). Heri var restitutionsbeløbene desuden fastlagt. De lå mellem 10 og 16,30 RE, alt efter hvilket basisprodukt der blev anvendt.

Ordningen blev ændret ved Rådets forordning nr. 1862/76 af 27. juli 1976 (EFT L 206 af 31. 7. 1976, s. 3). For det første blev restitutionsbeløbene, under hensyn til de nye kornpriser, hævet til mellem 14 og 20 RE. For det andet blev det i artikel 2 i forordning nr. 1862/76 bestemt, at

1 — Oversat fra tysk.

restitutionen for produktionsåret 1976/77 for produkter bestemt til fremstilling af glucose med stort indhold af fructose skulle forblive uændret. Endvidere blev det bestemt, at *denne* restitution ikke længere ydes fra og med produktionsåret 1977/78. I praksis foregår det således, at stivelsesproducenterne modtager de generelt fastsatte restitutioner, mens medlemsstaterne — det fremgår af artikel 5 a, stk. 3 i forordning nr. 2742/75 i den ændrede formulering — igen hos de pågældende producenter indkræver den del af restitutionsbeløbet, der overstiger de satser, der er fastsat i forordning nr. 2742/75, såfremt de billiggjorte basisprodukter anvendes til fremstillingen af glucose med stort indhold af fructose. Fra produktionsåret 1977/78 skal hele restitutionsbeløbet opkræves hos de nævnte producenter i overensstemmelse med artikel 5 a, stk. 1, litra b) i forordning nr. 2742/75.

Den 31. august 1976 udstedte Kommissionen gennemførelsesbestemmelser hertil ved forordning nr. 2158/76 (EFT L 241 af 2. 9. 1976, s. 21). I henhold til denne forordning er producenterne af glucose med stort indhold af fructose forpligtet til regelmæssigt at afgive oplysninger om deres produktion til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og forelægge visse dokumenter. Desuden bestemmer forordningen, på hvilke tidspunkter de kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal fastsætte de samlede beløb, som de enkelte producenter skal tilbagebetale, og på hvilke tidspunkter denne tilbagebetaling senest skal ske.

Firmaet Koninklijke Scholten Honig, der sammen med sine datterselskaber er en af producenterne af glucose med stort indhold af fructose, anser af forskellige grunde denne nye ordning for ulovlig. Den har derfor indbragt sagen for Domstolen den 20. oktober 1976 og nedlagt påstand om, at artikel 2 i forordning nr. 1862/76 og forordning nr. 2158/76 annulleres.

Her over for har både Rådet og Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 91 fremsat begæring om, at sagen afvises.

Som en følge af disse begæringer blev kun spørgsmålet om, hvorvidt sagen skulle antages til realitetsbehandling behandlet den 1. marts 1977, hvorfor jeg kun behøver at tage stilling hertil.

Efter at Rådet har frafaldet sin — åbenbart uberettigede — antagelse om, at søgsmålet mod rådsforordningen er forældet, er der to indsigelser tilbage. De stammer i det væsentlige fra Rådet, idet Kommissionen i det store og hele har henholdt sig til Rådets anbringender og ikke fremført særlige argumenter vedrørende de gennemførelsesbestemmelser, som den har udstedt. Dels fremføres det, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling i henhold til EØF-traktatens artikel 173, dels fordi de anfægtede retsakter er egentlige forordninger, som ikke kan siges at berøre sagsøger individuelt, dels fordi det ikke kan anerkendes, at sagsøger er umiddelbart berørt.

Hertil har jeg følgende at bemærke:

1. Vedrørende det spørgsmål, om de anfægtede retsakter er egentlige forordninger, eller om der bag dem delvist skjuler sig visse enkeltbeslutninger, som berører sagsøger individuelt, anfører de sagsøgte parter, at ordningens anvendelsesområde er afgrænset i forhold til de pågældende produkter, og at ordningen altså finder anvendelse på en bestemt kategori af producenter. Sagsøgte mener derfor, at det ikke kan siges, at et bestemt og kendt antal virksomheder er berørt deraf. Sagsøger er derimod af den opfattelse, at de anfægtede forordninger i virkeligheden delvist indeholdt individuelle beslutninger. Det er efter hans opfattelse klart, at det kun er et lille og ganske bestemt antal virksomheder i Fællesskabet, som er berørt, nemlig producenterne af glucose med stort indhold af fructose. Dette er særligt klart, hvis man ikke går ud fra forretningsstederne eller afdelingerne men anvender et konkurrenceretligt virksomhedsbegreb, altså ser på moder- og dat-

terselskaber, der står i et indbyrdes afhængighedsforhold, som en enhed. Det er endvidere af betydning, at antallet af berørte ikke kan forøges over en kort periode og navnlig ikke i det løbende og efterfølgende produktionsår. Der kræves nemlig betydelige investeringer for at oprette yderligere forretningssteder, og der stilles krav om en avanceret teknologi, som for tiden og for de kommende år er beskyttet gennem patenter og licenser, og det er uomtvisteligt, at der går flere år fra det tidspunkt, hvor der erhverves kendskab til den pågældende teknologi, til denne kan anvendes i praksis. Hertil kommer, at den anfægtede ordning ved at forringe produktionsbetingelserne netop afskrækker eventuelle interesserede og dermed, hvilket også har været hensigten, holder antallet af berørte nede. Derfor kan man tale om — og her henholder sagsøger sig til formuleringer, som Domstolen har anvendt i sag 25/62 for at karakterisere, hvornår en person er individuelt berørt (Plaumann & Co. mod Kommissionen, dom af 15. juli 1963, Sml. 1954-64, s. 411) — at sagsøger er individuelt berørt på grund af de faktiske omstændigheder, som han befinder sig i, og på grund af visse egenskaber, der er særlige for ham.

Om denne strid kan der straks og uden vanskelighed fastslås to ting.

Striden om, hvor mange virksomheder eller forretningssteder i Fællesskabet, der producerer den vare, til hvilken der i henhold til den omtvistede ordning ydes nedsat støtte i produktionsåret 1976/77 og slet ingen støtte i produktionsåret 1977/78, er utvivlsomt uden betydning. Det spiller altså med andre ord ingen rolle, om der, som det hedder i bilag 5 til stævningen, for tiden findes fire virksomheder af denne art, eller om der, som det fremgår af et andet bilag, er tale om treogtyve producerende virksomheder. Er disse nemlig virkelig individuelt berørt, ændrer det ikke noget for spørgsmålet om, hvorvidt sagen skal afvises eller ej, at der er et betydeligt antal berørte virksomheder — det viser f.eks. dommen i sag 41-44/70 (International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, dom af 1. april 1971, Recueil 1971, s. 411).

Det er ligeledes uden betydning, om antallet af dem, der var berørt på det tidspunkt, hvor foranstaltningerne blev vedtaget, kunne fastslås, hvorfor — som sagsøger udtrykkeligt har understreget — indbydelsen til en høring i Kommissionen, der fandt sted i oktober 1976, ikke skete ved en henvendelse til offentligheden men individuelt. Der findes nemlig også ved retsakter, som er klart normative, en mulighed for at bestemme, hvem der er berørt på det tidspunkt, hvor en ordning udstedes eller træder i kraft. Dette blev f.eks. fastslået i dommen i sag 6/68 (Zuckerfabrik Watenstedt GmbH mod Rådet, dom af 11. juli 1968, Sml. 1965-68, s. 531).

Det er derimod afgørende for den nødvendige afgrænsning og subsumption i henhold til EØF-traktatens artikel 173, om de anfægtede foranstaltninger faktisk har normativ karakter, altså om de — en formulering der findes i dommen i sag 19-22/62 (Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes m.fl. mod Rådet, dom af 14. december 1962, Sml. 1954-64, s. 371; org.ref. Recueil 1962, s. 1003) — finder anvendelse på en ikke-identificerbar kreds af berørte, på en abstrakt gruppe adressater, eller om de i virkeligheden retter sig til en lukket, begrænset kreds af berørte, der ikke ændrer sig i løbet af gyldighedsperioden, dvs. om kredsen af de berørte er entydig og endeligt bestemmelig som i sagerne 30/67 (Industria Molitoria Imolese m.fl. mod Rådet, dom af 13. marts 1968, Sml. 1965-68, s. 471; org.ref. Recueil 1968, s. 173), 106 + 107/63 (Alfred Töpfer og Getreide-Import-Gesellschaft mod EØF-Kommissionen, dom af 1. juli 1965, Sml. 1965-68, s. 67) og 100/74 (CAM SA mod Kommissionen, dom af 18. november 1975, Sml. 1975, s. 1393).

Om dette centrale spørgsmål må vi dels fastslå, at de anfægtede regler er formule-

ret generelt, og at de altså, hvilket er typisk for normer, gælder for enhver, der udøver en bestemt produktionsvirksomhed. På den anden side kan det heller ikke nægtes, at det, som sagsøger har fremført vedrørende vanskelighederne ved at forøge kredsen af berørte grundet de nødvendige investeringsomkostninger og den nødvendige teknologi, også må tillægges betydelig vægt.

For at vurdere et sådant åbenbart grænsetilfælde er det efter min opfattelse nyttigt i første række at minde om to tidligere retssager, nemlig sag 1/64 (Glucoseries Réunies mod Kommissionen, dom af 2. juli 1964, Sml. 1954-64, s. 511; org.ref. Recueil 1964, s. 883) og 6/68 (Zuckerfabrik Watenstedt GmbH mod Rådet, dom af 11. juli 1968, Sml. 1965-68, s. 531). I sagen 1/64 drejede det sig om en beslutning fra Kommissionen, hvorved Frankrig fik tilladelse til at opkræve udligningsafgifter ved indførslen af glucose (dextrose) fra de andre medlemsstater. I denne sag anså Domstolen det ikke for afgørende, at den sagsøgende belgiske virksomhed var »den eneste belgiske virksomhed, der er økonomisk interesseret i, nærer ønske om og formår i den periode, hvor den anfægtede beslutning er gældende, at udføre glucose i nævneværdigt omfang fra Belgien til Frankrig«. Derimod indtog Domstolen det standpunkt, at sagsøger ikke var individuelt berørt, fordi den anfægtede beslutning havde generel økonomisk betydning, hvorfor den afviste sagen. Den anden sag 6/68, som har større interesse i denne sammenhæng, drejede sig om tidsbegrænsningen af interventionsordningen for roeråsukker. Den skulle ifølge forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 træde i kraft den 31. december 1969, hvilket betød, at salgsgarantierne for omkring 30 virksomheder i Fællesskaberne, der producerede denne vare, faldt bort fra den 1. januar 1970. Denne særegenhed foranledigede min forgænger generaladvokat Roemer til at tale om regulering af et enkelttilfælde, et »konkret tilfælde«. Han var af den opfattelse — og sagsøger i den foreliggende sag har særlig understreget dette — at det måtte anerkendes, at sagsøger i den daværende sag, som fremstillede roesukker, var individuelt berørt, fordi det på grund af den daværende økonomiske situation og den retlige situation, der var skabt gennem de anfægtede forordninger, måtte anses for fuldkommen usandsynligt, at antallet af berørte kunne stige yderligere. Domstolen godtog imidlertid ej heller den opfattelse, at der i praksis var tale om en lukket kreds af berørte. Den lagde derimod til grund, at der var tale om en normativ ordning, fordi en ændring i antallet af berørte ikke *med sikkerhed* kunne udelukkes, hvorfor den afviste at anerkende, at der bestod en søgsmålsret i henhold til EØF-traktatens artikel 173.

Navnlig på baggrund af denne retspraksis kan man vanskeligt i denne sag tilslutte sig det af sagsøger fremførte synspunkt, at han er individuelt berørt. Det må imidlertid nok erkendes, at det er ret usandsynligt, at antallet af producenter af glucose med stort indhold af fructose skulle ændre sig nævneværdigt i de kommende år. Det kan imidlertid ikke med sikkerhed udelukkes. Det er her interessant at bemærke, at sagsøger, hvad angår den retlige situation, ikke har påberåbt sig, at de gældende patentrettigheder og licensaftaler udelukker, at der i de kommende år dukker nye producenter af denne vare op, som eventuelt anvender lignende produktionsmetoder. Ligeledes er det af interesse, at den anfægtede, nugældende ordning åbenbart ikke afholder alle fra at foretage nyinvesteringer. Her kan der henvises til de ved Domstolen fremlagte dokumenter, f.eks. Forbundsrepublikkens svar til et spørgsmål i parlamentet, eller til andre dokumenter, hvori der er omtalt anlæg under planlægning, forsøgsanlæg eller projekter, der var under overvejelse i nogle medlemsstater. Desuden er en skrivelse af 29. oktober 1976 fra den franske producent oplysende, fordi der heri tales om, at det produkt, som er omhandlet i denne sag, trods den nye restitutionsordning bliver fremstillet fra den 1. august 1977. Det viser, at den anfægtede ordning på ingen måde hæmmer frem-

stillingen af glucose med stort indhold af fructose.

Jeg mener derfor ikke, der kan være tale om, at den anfægtede ordning, som ikke blot gælder for en kort periode, men medfører en grundlæggende ændring for fremtiden, kun berører de nuværende producenter af den nævnte vare, dvs. en begrænset kreds, på samme måde som en adressat for en individuel beslutning. Også selv om det, som jeg tidligere har nævnt, drejer sig om et grænsetilfælde, ganske vist om et grænsetilfælde, der på grund af de foreliggende muligheder for at opnå retsbeskyttelse ved de nationale retter ikke forekommer specielt delikat, må man dog i sidste ende erkende, at der foreligger egentlige normative bestemmelser, selv om der kun er tale om en bestemt vare. Hvis der imidlertid ikke er tvivl om, at den anfægtede foranstaltning har karakter af en forordning, følger det samtidig heraf, at sagsøger ikke kan være individuelt berørt og derfor ikke har nogen søgsmålsret.

2. Egentlig behøver jeg derfor ej heller gå ind på spørgsmålet, om sagsøger er umiddelbart berørt. Da det imidlertid har været behandlet under sagen, skal jeg ganske kort tage stilling til det.

Lad mig straks sige, at jeg mener, at det er sagsøger og ikke Rådet, der har ret på dette punkt.

Det er her ikke afgørende, at de anfægtede bestemmelser er rettet til medlemsstaterne, og at de kræver nationale gennemførelsesforanstaltninger, især vedrørende genopkrævningen af restitutionsbeløb. Det er derimod af betydning, at fællesskabsbestemmelserne også »slår igennem« på det nationale område og når frem til virksomhederne, idet de statslige myndigheder ikke har nogen skønsfrihed, men derimod er forpligtet til at foretage præcist beskrevne fuldbyrdelseshandlinger. Dette fremgår klart af bestemmelsen i artikel 2 i forordning nr. 1862/76, hvori det, uden forbehold, hedder: »... opkræver medlemsstaterne hos producenterne af glucose med stort indhold af fructose ...«. Kommissionens forordning nr. 2158/76 er affattet på samme måde. Også heri gives der medlemsstaternes myndigheder præcise anvisninger med henblik på vedtagelsen af rene gennemførelsesbestemmelser, uden at der overlades disse noget skøn.

Rådet tager derfor fejl, hvis den mener, at medlemsstaterne kun er bemyndiget til at genopkræve restitutionsbeløbene, og at virksomhederne følgelig først berøres direkte af de nationale foranstaltninger. Desuden må Rådet forstå, at det blander begreberne sammen, hvis det mener, at en virksomhed kun kan anses for umiddelbart berørt, når den er berørt på en særlig måde og på grund af særlige faktiske omstændigheder. Dette er nemlig kriterierne for, om nogen er *individuelt* berørt, mens spørgsmålet om nogen er umiddelbart berørt i en situation som den foreliggende udelukkende afhænger af, hvilken form for statslig intervention der benyttes, og ikke af den omstændighed, at der efter fællesskabsbestemmelserne yderligere kræves en statslig foranstaltning.

Da det imidlertid, som jeg har påvist, ikke i den foreliggende sag kan anerkendes, at sagsøger er individuelt berørt, og da det efter EØF-traktatens artikel 173 ikke er tilstrækkeligt, at kun en af de to betingelser er opfyldt, må det fastslås, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling.

3. Da denne bedømmelse gælder både for Rådets og for Kommissionens forordning, som har samme anvendelsesområde, må mit forslag gå ud på, at søgsmålet som helhed skal afvises, og at omkostningerne i henhold til procesreglementets artikel 69 skal pålægges sagsøger.