

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagerne afvises.
2. Sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.
3. Intervenienten idømmes omkostningerne ved interventionen.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Pescatore
Sørensen	O'Keeffe	Bosco	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. januar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 13. DECEMBER 1978 ¹

Høje Ret.

Disse søgsmål er indbragt i medfør af EØF-traktatens artikel 173 af syv virksomheder, som fremstiller sukker i Guadeloupe og Martinique. I hvert søgsmål nedlægges påstand om, at

Domstolen erklærer Rådets forordning (EØF) nr. 298/78 af 13. februar 1978 for ugyldig. Sagsøgernes handelssammenslutning, Syndicat Général des Producteurs de Sucre et de Rhum des Antilles Françaises er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgernes påstande.

¹ — Oversat fra engelsk.

Rådet har ved en forudgående indsigelse efter artikel 91 i Domstolens procesreglement gjort gældende, at søgsmålene må afvises, og Domstolen har besluttet kun at lade parterne afgive indlæg vedrørende dette stridsspørgsmål. Dette skete den 30. november 1978. Jeg skal derfor på nuværende tidspunkt alene behandle dette spørgsmål.

Domstolen er bekendt med den fælles markedsordning for sukker, som nu bygger på Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359 af 31. 12. 1974) og navnlig med den kvotaordning, som foreskrives i denne forordnings artikel 23 ff.

Artikel 23 bestemmer, at denne ordning skal gælde for sukkerproduktionsårene 1975/76-1979/80 inklusive.

Ifølge artikel 24, stk. 1 tildeler hver medlemsstat en basiskvota til hver virksomhed, som i løbet af sukkerproduktionsåret 1974/75 har udnyttet sin basiskvota. Den engelske udgave af artikel 24, stk. 1 anvender udtrykket »used up« (opbrugt), hvilket leder tanken hen på, at en virksomhed kun kan tildeles en kvota for årene 1975/76 til 1979/80, såfremt virksomheden har opbrugt sin basiskvota i 1974/75. Det er imidlertid klart ved en sammenligning med udgaverne på de øvrige fem sprog og af forordningens betragtninger og bestemmelser som helhed, at den engelske udgave i denne henseende er ukorrekt affattet. En virksomheds ret til en basiskvota i et år er ikke afhængig af, at virksomheden har opbrugt hele sin basiskvota for 1974/75. Spørgsmålet har en vis betydning i denne sag, eftersom Rådet, bestridt af sagsøgerne, har hævdet, at ingen af sagsøgerne på noget tidspunkt for 1974/75 har fremstillet mere end en del af deres basiskvota.

Artikel 24, stk. 2 bestemmer, hvorledes medlemsstaterne skal gennemføre den i artikel 24, stk. 1 anførte tildeling. Fremgangsmåden er kort sagt følgende. Der tildeles ved sidste afsnit i artikel 24, stk. 2 hver medlemsstat en »basismængde«. For Frankrigs vedkommende andrager basismængden 2 996 000 tons, som

opdeles i to dele: 2 530 000 tons for hovedlandet Frankrigs vedkommende og 466 000 tons for Frankrigs oversøiske departementers vedkommende. Artikel 24, stk. 2, første afsnit angiver, hvorledes medlemsstaten skal fordele sin basismængde eller den del af den, som er fordelt på hver af dens områder, mellem virksomhederne i den pågældende medlemsstat eller i det pågældende område ud fra hvert enkelt af disses produktion i årene 1968/69-1972/73. Denne beregningsmåde indebærer, at medlemsstaterne er frataget ethvert skøn. Imidlertid tages der udtrykkeligt ved fastsættelsen af basiskvotaen forbehold for visse nedenstående bestemmelser:

- a) Artikel 24, stk. 2, andet afsnit bestemmer, at når en virksomheds referenceproduktion er mindre end dens basiskvota for sukkerproduktionsåret 1974/75, træder denne kvota dog i stedet for referenceproduktionen;
- b) Det tredje afsnit indrømmer medlemsstaterne et begrænset skøn til at fravige beregningsmåden under visse bestemte forhold;

- c) Artikel 24, stk. 3 — som har afgørende betydning i denne sag — bestemmer følgende:

»Rådet fastsætter med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen de almindelige regler for anvendelse af denne artikel og de eventuelle afvigelser fra disse bestemmelser.«

- d) Endelig bestemmer artikel 24, stk. 4, at hvis gennemførelser til denne artikel viser sig nødvendige, fastsættes de i overensstemmelse med »forvaltningskomitéproceduren«.

Jeg behøver næppe minde Domstolen om, at for sukker fremstillet inden for en virksomheds basiskvota, sædvanligvis benævnt »A«-sukker, gælder alle forordningernes bestemmelser om prisstøtteordninger, navnlig refusion af lageromkostningerne (artikel 8), interventionskøb (artikel 9) og eksportrestitutioner (artikel 19).

I medfør af artikel 25 kan enhver virksomhed, for hvilken der er fastsat en basiskvota, tildeles en maksimalkvota, som er lig med dens basiskvota multipliceret med en koefficient.

For sukker, som en virksomhed har fremstillet ud over sin basiskvota, men inden for sin maksimale kvota, »B«-sukker, gælder også hele prisstøtteordningen, men dette sukker pålægges i medfør af artikel 27 en produktionsafgift.

For sukker, som en virksomhed producerer ud over sin maksimale kvota, »C«-sukker, gælder ingen prisstøtte, og dette sukker kan heller ikke afsættes på det indre marked. Dette sukker skal udføres fra Fællesskabet uden restitution.

Samtidig med forordning nr. 3330/74 udstedte Rådet også forordning (EØF) nr. 3331/74 »om tildeling og ændring af basiskvoterne for sukker« (EFT L 359 af 31. 12. 1974). Rådet udstedte denne forordning i medfør af artikel 24, stk. 3 i forordning nr. 3330/74 og kunne således have udstedt forordningen alene efter forslag fra Kommissionen. Herudover var Rådet imidlertid i besiddelse af en udtalelse fra Europa-Parlamentet og en

udtalelse fra Det økonomiske og sociale Udvalg.

Hovedparten af forordning nr. 3331/74 vedrører følgerne med hensyn til basiskvoter af sådanne forhold som virksomheders sammenslutning, overdragelse mellem virksomheder og virksomheders lukning. Forordningen indrømmer imidlertid også medlemsstaterne beføjelser, »for at kunne tage hensyn til mulige strukturændringer inden for sukkerindustrien og sukkerroeavl« »til« at nedsætte en virksomheds basiskvota med en mængde, som ikke for hele tidsrummet 1. juli 1975 til 30. juni 1980 må overstige 5 % af den basiskvota, som oprindeligt var blevet tildelt« — jf. tredje betragtning og artikel 2, stk. 1. Artikel 2, stk. 1 bestemmer endvidere »medlemsstaterne tildeler den fratrunkne mængde til en eller flere andre virksomheder«. Artikel 2, stk. 2 indeholder en særlig beføjelse til Den italienske Republik til at ændre basiskvoten til de virksomheder, der ligger på dens område, i det omfang, det er nødvendigt for at muliggøre projekter til omstrukturering, som forelægges Kommissionen.

Forordning nr. 298/78 (EFT L 45 af 16. 2. 1978), som sagsøgerne anfægter gyldigheden af, udstedtes af Rådet, for så vidt

af betydning her i medfør af artikel 24, stk. 3 i forordning nr. 3330/74, efter forslag fra Kommissionen, men uden udtalelse fra Det europæiske Parlament eller Det økonomiske og sociale Udvalg. Forordningen bygger på følgende betragtninger:

»... efter at den fælles markedsordning for sukker er trådt i kraft, er sukkerproduktionen i de franske departementer Guadeloupe og Martinique aldrig nået op på de samlede basiskvoter for virksomheder, der er etableret i disse departementer, og de arealer, der tilplantes med sukkerrør, er endog gået tilbage på Martinique; på grundlag af produktionsudsigterne kan der ikke forventes en ændring af denne situation, for så vidt angår størstedelen af de pågældende virksomheder;

... i det franske departement Réunion findes der muligheder for udbydelse af de arealer, der tilplantes med sukkerrør; avlen af geranium, som er den eneste alternative afgrøde til sukkerrør, er i konstant tilbagegang og har ikke mere nogen fremtid af betydning;

... produktionen af sukkerrør i departementet Réunion er fordelt mellem ca. 15 000 avlere, der udnytter arealer af begrænset omfang; mulighederne for en udvidelse af ovennævnte arealer bør derfor udnyttes med henblik på at sikre disse avlere en rimelig indkomst; det er på forhånd en betingelse for enhver forbedring af avlernes indkomster, at basiskvoterne for de pågældende sukkerforarbejdningsvirksomheder forhøjes;

... af disse grunde bør der åbnes mulighed for at overføre en del af den basismængde for Den franske Republik, der i henhold til forordning (EØF) nr. 3330/74 er fastsat for de oversøiske departementer, og som ikke udnyttes af Guadeloupe og Martinique, til Réunion; der bør derfor træffes bestemmelse om en forhøjelse af den procentdel, inden for hvilken Den franske Republik kan ændre basiskvoterne for virksomhederne beliggende i Frankrigs oversøiske departementer; ... med henblik herpå bør Rådets forordning (EØF) nr. 3331/74 ændres

.....«

Forordningen består af to artikler.

Artikel 1 indsætter eller skal indsætte et nyt stykke til artikel 2 i forordning nr. 3331/74, som hovedsagelig lyder således:

»Uanset artikel 24, stk. 2, første, andet og tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 3330/74 og stykke 1 i nærværende artikel, kan Den franske Republik på grundlag af planer for de oversøiske departementer vedrørende omstruktureringen af sektorerne for sukkerrør og sukker nedsætte basiskvoten for hver virksomhed, der er etableret i disse departementer, med en mængde, som for hele perioden fra 1. juli 1977 til 30. juni 1980 ikke overstiger 10 % af den basiskvota for hver virksomhed, som gælder for sukkerproduktionsåret 1976/77.

.....

Den franske Republik tildeler den ændrede kvota ...

Planerne for omstrukturering og de deraf følgende foranstaltninger vedrørende basiskvoterne meddeles omgående Kommissionen.«

Artikel 2 bestemmer alene, hvornår forordningen skal træde i kraft og fra hvilken dato (1. juli 1977) den anvendes.

I disse søgsmål anfægter sagsøgerne denne forordnings gyldighed af to grunde.

Først gør sagsøgerne gældende, at forordningen strider mod forordningerne nr. 3330/74 og nr. 3331/74. Til støtte herfor

anfører de, at artikel 24, stk. 2 i forordning nr. 3330/74 indførte princippet om, at basiskvoterne skulle fastsættes for et tidsrum af 5 år.

Mulighederne for at fravige dette princip blev fastsat af Rådet ved forordning nr. 3331/74. I denne forbindelse kunne en medlemsstat nedsætte en virksomheds basiskvota med op til 5 % for hele 5-års perioden. Rådet havde ikke ifølge sagsøgerne senere beføjelse til at hæve denne procentsats til 10.

Dernæst gør sagsøgerne gældende, at forordning nr. 298/78 strider mod traktatens artikel 40, stk. 3, som forbyder forskelsbehandling mellem producenter inden for Fællesskabet. Sagsøgerne anfører, at de, når bortses fra de italienske producenter særlige stilling, er de eneste sukkerproducenter inden for Fællesskabet, som efter forordningen skal tåle nedsættelse af deres basiskvoter med mere end 5 %. Under hensyn til forordningens betragtninger må navnlig dette forhold anses som en forskelsbehandling mellem sagsøgerne og producenterne i Réunion.

Rådet anfører, at søgsmålene må afvises, fordi forordningen ikke er en beslutning, som umiddelbart og individuelt berører sagsøgerne efter artikel 173.

Denne påstand rejser teoretisk tre spørgsmål:

1. Udgør den anfægtede retsakt, »skønt udfærdiget i form af en forordning«, i virkeligheden en beslutning?
2. Hvis dette er tilfældet, berører beslutningen umiddelbart dem, der anfægter den?
3. Hvis dette er tilfældet, berører beslutningen dem individuelt?

Parterne har ikke i deres indlæg gjort det første spørgsmål til genstand for nogen særlig behandling. Parternes indlæg vedrørte hovedsagelig andet og tredje spørgsmål, sandsynligvis ud fra den overbevisning, at en korrekt besvarelse af disse spørgsmål ville indebære en korrekt besvarelse af det første spørgsmål.

Rådet er gået så vidt, at det har anført, at forordning nr. 298/78 hverken berører sagsøgerne umiddelbart eller individuelt. Dette er efter min mening ikke korrekt. Sagsøgerne udgør en del af en bestemt defineret gruppe af erhvervsdrivende, nemlig sukkerproducenterne i Frankrigs oversøiske departementer, som efter at have udnyttet deres basiskvota i 1974/75 fik tildelt kvoter for de 5 følgende år. Domstolen har adskillige gange statueret, at såfremt en retsakt fra en fællesskabsinstitution påvirker en sådan lukket gruppe forskelligt fra alle andre personer, berører retsaktens hvert enkelt medlem af denne gruppe »individuelt«. Jeg anførte de herom angående domme i mit forslag til afgørelse i sag 100/74 *CAM mod Kommissionen* (1975 — Sml. 1975, ss. 1406 ff). Siden da har Domstolen afsagt dom i sagen selv (se navnlig præmisser 15-19) og i sag 88/76 *Société pour l'Exportation des Sucres mod Kommissionen* (1977) Sml. s. 709, (præmisser 10 og 11). Sådan en gruppe af erhvervsdrivende adskiller sig fra en kategori af personer, hvis identitet på et givet tidspunkt kan være mere eller mindre bestemt afgrænset, men som er mere generelt defineret, således at katego-

rien f.eks. omfatter enhver person, som driver en særlig virksomhed.

Efter min mening er Rådet på sikrere grund, når det hævder, at forordning nr. 298/78 ikke »umiddelbart« berører sagsøgerne, fordi forordningen alene indrømmer Den franske Republik et vist skøn. Domstolens retspraksis vedrørende dette punkt er også her klar og fast. Når en retsakt fra en fællesskabsinstitution ikke i sig selv umiddelbart påvirker en persons rettigheder, men alene bemyndiger en medlemsstat til at træffe en foranstaltning, som kan have en sådan virkning, er det ikke fællesskabsinstitutionens retsakt, men medlemsstatens eventuelle foranstaltning, som umiddelbart berører denne person; og såfremt denne foranstaltning skal anfægtes, skal dette ske for den pågældende nationale retsinstans, og ikke i medfør af artikel 173 for Domstolen — skønt gyldigheden af fællesskabsretsakten kan drages i tvivl ved en forelæggelse fra den nationale retsinstans i medfør af artikel 177. I mit forslag til afgørelse i sagen *CAM* henviser jeg også til Domstolens tidligere domme vedrørende dette spørgsmål, og denne retspraksis er siden da blevet bekræftet af dommen i sagen 123/77 *UNICME mod Rådet* (1978) Sml. s. 845, som Rådet efter min mening korrekt lægger til grund.

To af Domstolens afgørelser, nemlig sagerne 106 og 107/63, den første *Töpfer*-sag (Sml. 1965-1968, s. 67) og i sagen 62/70, *Bock*, (Sml. 1971, s. 239) indførte en klar undtagelse til dette princip. Det fremgår af disse afgørelser, at en retsakt fra en fællesskabsinstitution, som tilsyneladende alene indrømmer en medlemsstat et skøn, under visse omstændigheder ikke desto mindre kan anses for at berøre den pågældende person umiddelbart, såfremt det på retsaktens udstedelsestidspunkt stod helt klart, hvorledes medlemsstaten ville udøve skønnet. Sagsøgernes advokat havde utvivlsomt disse afgørelser in mente, da han under retsmødet nævnte, at såfremt visse skrivelser (som ikke indgår i bevismaterialet) mellem den franske regering og Kommis-

sionen blev undersøgt, ville det ses, at forordning nr. 298/78 var blevet udstedt på den franske regerings foranledning. Han nævnte også, at det skøn, som forordningen indrømmede Den franske Republik, var blevet udøvet via en bekendtgørelse, som sagsøgerne fik meddelelse om i august 1978. Jeg indrømmer, at de af advokaten nævnte omstændigheder ikke efter min mening er tilstrækkelige til, at den foreliggende sag falder ind under undtagelsen, men ellers mener jeg, at Domstolen må henvise til den knæsatte regel om, at den ikke kan tage hensyn til omstændigheder, som for første gang omtales under et retsmøde, navnlig ikke, når der ikke foreligger det nødvendige bevis for disse omstændigheders eksistens.

I deres indlæg søgte sagsøgerne at bestride den påstand, at forordningen ikke berører dem umiddelbart, og at deres søgsmål derfor måtte afvises, på tre måder.

Først og fremmest fremførte de en processuel indvendig. De anførte, at Rådets foreløbige begæring i medfør af procesreglementets artikel 91 selv måtte afvises, fordi Rådet heri ikke alene rejste spørgsmålet om søgsmålenes afvisning, men også, omend kortfattet, bragte forhold på tale, som vedrører sagens realitet. Hertil er det efter min mening

tilstrækkeligt at anføre, at en begæring i medfør af artikel 91 ikke bliver ugyldig, selv om den indeholder realitets-spørgsmål — skønt parten utvivlsomt, såfremt disse behandles i urimeligt omfang — kan straffes herfor ved fastsættelsen af sagsomkostningerne.

Dernæst søgte sagsøgerne at udskille sagen *UNICME* under henvisning til, at sagsøgerne i denne sag ikke var en lukket gruppe. Dette er utvivlsomt korrekt og indebærer, at sagen *UNICME* adskiller sig, for så vidt angår spørgsmålet om »individuelt berørt«; men dette indebærer ikke, at denne dom ikke har betydning, for så vidt angår spørgsmålet om »umiddelbart berørt«.

Endelig hævdede sagsøgerne, at forordning nr. 298/78 berører dem umiddelbart, fordi dens øjeblikkelige virkning (såfremt den var gyldig) ville være, at de blev frataget deres »ret« til kun at få deres basiskvota nedsat med højest 5 % i hele tidsrummet fra 1. juli 1975 til 30. juni 1980. Det skøn, som angiveligt blev indrømmet Den franske Republiks regering, var ifølge sagsøgerne et indgreb i denne »ret«.

I forbindelse med tredje indsigelse anførte sagsøgeren yderligere to anbringender.

Det ene var, at den tredje indsigelse, som var støttet på den antagelse, at enhver sukkerproducent i Fællesskabet i medfør af begge forordningerne nr. 3330/74 og nr. 3331/74, har en »ret« til kun højest at få sin basiskvota nedsat med 5 %, havde så »snæver sammenhæng« med sagens realitet, at spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgernes søgsmål måtte afvises, ikke burde løses på grundlag af en foreløbig begæring.

Hertil er det vist efter min mening tilstrækkeligt at anføre, at en sagsøger i et søgsmål for denne Domstol ikke ved at støtte et anbringende vedrørende spørgsmålet om søgsmålets afvisning og et anbringende om sagens realitet på samme antagelse kan afskære Domstolen fra at behandle spørgsmålet om søgsmålets afvisning særskilt uden at indlede

behandlingen af hovedsagen i medfør af procesreglementets artikel 91.

Sagsøgernes andet anbringende var, at den »ret«, som hver af dem havde til ikke at få deres basiskvota nedsat med mere end 5 %, var et forretningsaktiv, som kunne opføres på virksomhedens statusopgørelse. Sagsøgerne fremlagde en rapport fra Société d'Expertise Comptable Fiduciaire de France, hvori det anførtes, at det er praksis, at sukkerfabrikanterne opfører værdien af deres basiskvoter på deres statusopgørelser, og der blev givet et eksempel på udstedelse af aktier, som en af sagsøgerne foretog som vederlag for overdragelse til virksomheden af værdier, som blandt andet bestod af sådanne kvoter.

Efter min mening er det imidlertid klart, at et selskab ikke kan henvise til, hvorledes dets statusopgørelse udfærdiges, uanset om den efter revisorernes råd udfærdiges som angivet, og anføre dette som begrundelse for rettigheder, som virksomheden er berettiget til efter fællesskabslovgivningen. Konstateringen af disse rettigheder er et retligt spørgsmål, ikke et regnskabsteknisk.

Det virkelige spørgsmål er, om sagsøgerne har ret, når de anfører, at den samlede virkning af forordningerne nr. 3330/74 og nr. 3331/74 var, at der indrømmedes dem ret til højest af få

deres basiskvoter nedsat med 5 % i tidsrummet 1. juli 1975 til 30. juni 1980.

Sagsøgerne benægter naturligvis ikke, at Rådet ved artikel 24, stk. 3 i forordning nr. 3330/74 med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen bibeholdt beføjelsen til at fastsætte afvigelser fra artiklens forudgående bestemmelser. Sagsøgerne hævder efter min mening, at Rådet kun kunne udøve denne beføjelse én gang for alle: efter at Rådet havde udøvet denne beføjelse ved forordning nr. 3331/74, var Rådet afskåret fra atter at udnytte beføjelsen, så længe forordning nr. 3330/74 gjaldt.

Jeg kan ikke se nogen grund til at fortolke artikel 24, stk. 3 så indskrænkende. Jeg er opmærksom på, at generaladvokat Reischl i sit forslag til afgørelse i sagerne 103, 125 og 145/77 *Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd. m.fl. mod Intervention Board for Agricultural Produce m.fl.* (20. juni 1978, endnu ikke udkommet), forbigående anførte, at reglerne om kvoterne i den fælles markedsordning for sukker, som skulle gælde indtil 1980, havde indført »rettig-

heder«. Han indskrænkede imidlertid denne erklæring ved tilføjelsen af ordene »i en vis forstand«. Desuden mener jeg ikke, efter at jeg har læst hele hans forslag til afgørelse, at han tænkte på det særlige spørgsmål, som denne sag omhandler.

Rådets beføjelse efter artikel 24, stk. 3 er utvivlsomt begrænset, for så vidt som det er underkastet fællesskabsrettens almindelige principper om, at fællesskabsinstitutionernes skøn ikke må udøves arbitrært eller uretfærdigt. Men som jeg allerede har anført, kan jeg ikke se, hvorfor beføjelsen ikke fortsat skulle gælde.

Sagsøgernes advokat anførte under retsmødet, at såfremt forordningerne nr. 3330/74 og nr. 3331/74 ikke indrømmer sagsøgerne rettigheder, giver forordningerne i hvert fald sagsøgerne en berettiget forventning, som forordning nr. 298/78 ikke opfyldte. Efter min mening forholder det sig ikke således, men heller ikke dette spørgsmål blev påberåbt, og Domstolen må efter min mening se bort herfra.

Af ovenstående grunde og uden at behandle spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 298/78 i givet fald kunne anses som en »beslutning«, konkluderer jeg, at Domstolen ikke bør give sagsøgerne medhold i deres anbringender, men afvise deres søgsmål. Såfremt Domstolen er enig heri, vil det efter min mening være korrekt at tilpligte intervenienten afholdelsen af omkostningerne ved dets intervention og sagsøgerne de øvrige omkostninger — jf. sag 26/76, *Metro mod Kommissionen* (Sml. 1977, s. 1875).