

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagerne afvises.
2. Sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 7. MAJ 1980 ¹

Høje Domstol.

Kommissionen har i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement fremsat begæring om stillingtagen til en formalitetsindsigelse mod to sager anlagt mod

Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 173. Sagsøgerne i disse sager (som Domstolen har forenet ved kendelse) er to italienske selskaber, Calpak SpA, Bologna, og Società emiliana lavorazione frutta SpA,

¹ — Oversat fra engelsk.

Ravenna. Begge er forarbejdningsvirksomheder af frugt og grønsager, herunder pærer (på dåse og på flasker). Med deres søgsmål anfægter de lovligheden af foranstaltninger, som Kommissionen har truffet, eller påstås at have truffet vedrørende den metode, hvorefter produktionsstøtten for Williamspærer, konserveret i sukkerlage fordeles. For nemheds skyld vil jeg i dette forslag til afgørelse (undtage i citater) blot kaldt Williamspærer konserveret i sukkerlage »konserverede pærer«.

Grundforordningen om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager er Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 af 14. marts 1977. Denne forordning blev ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1152/78 af 30. maj 1978, hvorved der blev indført en producentstøtteordning, som havde til formål at gøre visse produkter (som blev specificeret i bilag Ia) forarbejdet på basis af blommer, ferskner og tomater høstet i Fællesskabet mere konkurrencedygtige i forhold til indførsler fra ikke-medlemslande.

Dette system er baseret på kontrakter mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder, som opfylder visse betingelser, og hvorefter forarbejdningsvirksomhederne skal betale en minimumspris. Støttebeløbet er således fastsat, at det udligner forskellen mellem fællesskabspriser, som fastsættes under hensyntagen til denne minimumspris og til forarbejdningsomkostningerne, og priserne på produkter fra ikke-medlemslande. Minimumsprisen og støttebeløbet fastsættes årligt efter proceduren i artikel 20 i forordning nr. 516/77, dvs., forvaltningskomitéproceduren.

Rådet erkendte, at en sådan støtte kunne stimulere til overproduktion. I artikel 3a, stk. 3 i forordning nr. 516/77, som blev

indføjet ved forordning nr. 1152/78, bestemte det følgende:

»Såfremt Fællesskabets produktionspotential for en vare, der er opført i bilag Ia, risikerer at fremkalde væsentlig uligevægt mellem produktion og afsætningsmuligheder, kan Rådet på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal for tomatkoncentrater og flåede tomater vedtage at begrænse ydelsen af producentstøtte til en bestemt mængde under hensyntagen til den gennemsnitlige produktion i de tre år, der går forud for det produktionsår, for hvilket støtten fastsættes«.

Efter at forordning nr. 1152/78 var trådt i kraft, udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 1530/78 af 30. juni 1978 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende støtteordningen. Jeg behøver kun at henvise til denne forordnings artikel 6, som blev bebudet med en betragtning om, at »der bør fastsættes bestemmelser, som gør det muligt for hver enkelt virksomhed at bestemme den maksimumsmængde, hvortil der kan ydes støtte, såfremt ovennævnte artikel 3a, stk. 5, anvendes«.

Artikel 6 (den oprindelige udgave) lød således:

»1. Hvis artikel 3a, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 516/77 finder anvendelse, suppleres ansøgningen om støtte med angivelse af, hvilke mængder der i gennemsnit er produceret på virksomheden i de tre år, der går forud for det produktionsår, som støtten fastsættes for.

2. Såfremt forarbejdningsvirksomheden har begyndt produktionen af det pågæl-

dende produkt mindre end tre år forud, suppleres dens ansøgning om støtte efter omstændighederne med angivelse af de gennemsnitlige mængder, der er produceret i det sidste år, der går forud for det pågældende produktionsår.

3. Såfremt forarbejdningens virksomhed har begyndt sin produktion i løbet af det pågældende produktionsår, begrænses ydelsen af støtten til en mængde, der ikke overstiger en procentdel, som skal fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 20 i forordning (EØF) nr. 516/77, af den samlede mængde, som de i ovennævnte stykker omhandlede forarbejdningens virksomheder kan modtage støtte til.

Den pågældende medlemsstat fastsætter inden for grænserne af den ovenfor nævnte procentsats den samlede mængde, for hvilken der kan ydes støtte, og foretager en ligelig fordeling af denne mængde til fordel for nye forarbejdningens virksomheder.

4. Såfremt en virksomhed giver afkald på forarbejdning af det pågældende produkt, fordeler medlemsstaten den mængde, hvortil denne virksomhed kunne modtage støtte, mellem de nye forarbejdningens virksomheder i henhold til bestemmelserne i stk. 3. Eventuelle restmængder fordeles ligeligt mellem de øvrige forarbejdningens virksomheder.

Et år senere udvidede Rådet ved forordning (EØF) nr. 1639/79 af 24. juli 1979 støtteordningen, for så vidt det er af betydning for sagen, til konserverede pærer med virkning fra begyndelsen af produktionsåret 1979/80.

Samme dag udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1640/79, som kun gælder for konserverede pærer. I præamblen til denne forordning henvises der til artikel

3a i forordning nr. 516/77, og det hed videre:

»... såfremt den situation, der er omhandlet i stk. 5 i nævnte artikel foreligger, er det muligt at begrænse ydelsen af producentstøtte til en bestemt mængde under hensyntagen til den gennemsnitlige fællesskabsproduktion i de tre år, der går forud for det produktionsår, for hvilket støtten fastsættes; der er risiko for, at nævnte situation vil indtræffe for pærer af sorten Williams konserveret i sukkeropløsning ...; ydelsen af producentstøtte bør for dette produkts vedkommende derfor begrænses til en mængde, som fastsættes i overensstemmelse med de ovenfor anførte kriterier; denne mængde bør fastsættes til 83 % af ovennævnte gennemsnit af fællesskabsproduktionen«;

Forordningens artikel 1 lød således:

»Ydelse af producentstøtte for pærer af sorten Williams konserveret i sukkeropløsning ... begrænses for hvert produktionsår til 57 100 tons«.

Den 6. august 1979 udstedte Kommissionen fire forordninger, og sagsøgerne har anfægtet bestemmelserne i den tredje og fjerde af disse under nærværende sager.

Den første var forordning (EØF) nr. 1729/79, hvorved Kommissionen, for så vidt det vedrører sagen, bestemte, at produktionsåret for konserverede pærer skulle gå fra 15. juli til 14. juli.

Den anden var forordning (EØF) nr. 1730/79, hvorved Kommissionen, igen for så vidt det vedrører sagen, for produktionsåret 1979/80 fastsatte det støttebeløb, der skulle betales for konserverede pærer, og den minimumspris, som forarbejderne skulle betale producenterne for Williams pærer. Støtten skulle være 26,41 ECU/100 kg (inkl. pakning),

og minimumsprisen skulle være 28,13 ECU/100 kg netto, ab bedrift. Vi har hørt, at støtten i det væsentlige dækkede omkostningerne ved pærerne.

Den tredje forordning i rækken var forordning (EØF) nr. 1731/79, hvis titel beskrev den som »nærmere bestemmelser vedrørende begrænsning af produktionsstøtten til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning«. Efter at der i præamblen er henvist til, at den mængde konserverede pærer, for hvilken der kunne udbetales støtte, ved Rådets forordning nr. 1640/79 var fastsat til 57 100 tons, hed det videre, at »der bør fastsættes bestemmelser for at sikre, at denne mængde fordeles mellem de forskellige forarbejdningsvirksomheder« og at »det bør fastsættes, hvor store mængder af denne konserveres nye virksomheder kan få støtte til«. I artikel 1 bestemtes derefter følgende:

»Produktionsstøtten til Williamspærer, konserveret i sukkeropløsning ... kan for hver forarbejdningsvirksomhed højst ydes for 105 % af den mængde, der blev fremstillet i produktionsåret 1978/79.«

Artikel 2 bestemte følgende:

»For så vidt angår Williamspærer konserveret i sukkeropløsning fastsættes det i artikel 6, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1530/78 [som De husker er dette det procenttal, der er forbeholdt nye forarbejdningsvirksomheder] for hvert produktionsår til 2 % af den samlede mængde, der er produceret på hver

medlemsstats område, og hvortil der kan ydes støtte i henhold til artikel 1«.

I artikel 3 bestemtes, at forordningen skulle anvendes »fra begyndelsen af produktionsåret 1979/80«, altså som De ser ikke kun for dette år.

Den fjerde forordning var forordning (EØF) nr. 1732/79. Kommissionen foretog ved denne forordning en række ændringer i forordning nr. 1530/78. Den ændrede især fuldstændig artikel 6 i forordning nr. 1530/78 ved artikel 1, stk. 3. Jeg vil altså fra at oplæse den ændrede artikel 6 i sin helhed. Den afveg i det væsentlige fra den oprindelige udgave ved, at støtteansøgningen i henhold til stk. 1, hvis artikel 3a, stk. 5, fandt anvendelse, i stedet for at være suppleret med angivelse af, hvilke mængder der i gennemsnit var produceret på virksomheden i de tre år, der gik forud for det produktionsår, som støtten blev fastsat for, skulle suppleres med oplysninger om, hvor store mængder der af forarbejdningsvirksomheden »er produceret i det produktionsår, der går forud for det pågældende produktionsår«; og ved at det oprindelige stk. 2, som vedrørte en ansøger, der havde produceret i mindre end tre år, men som havde begyndt produktionen før det pågældende produktionsår, udgik.

I september 1979 var der en brevveksling mellem en faglig sammenslutning, som sagsøgerne tilhører (Associazione italiana prodotti alimentari) og det italienske land- og skovbrugsministerium. Det fremgår bl.a. af denne af denne brevveksling, at ministeriet var af den opfattelse, at italienske forarbejdere af Williamspærer kunne få højst 64 % af det til rådighed stående støttebeløb. Til støtte herfor citerede ministeriet »Kommissio-

nens arbejdsdokument VI E. 1./63/79 af 12. juli 1979», men uden at vedlægge en kopi af det. Sagsøgernes advokater skrev den 24. oktober 1979 til Kommissionen og spurgte, om de måtte få en kopi af dokumentet. Deres anmodning blev afvist.

Sådan var de omstændigheder, under hvilke disse sager blev anlagt i november 1979.

Når man skal tage stilling til formaliteten i et søgsmål, er det naturligvis nødvendigt at koncentrere opmærksomheden om, nøjagtig af hvilken art det eller de under dette søgsmål fremsatte krav er. De her fremsatte krav blev formuleret i stævningerne i form af en række alternativer. Som det senere er blevet forklaret af sagsøgernes befuldmægtigede i deres skriftlige svar på Kommissionens formalitetsindsigelse og i retsmødet, kan disse krav imidlertid i det væsentlige koges ned til tre:

1. Det statueres, at artikel 1 i forordning nr. 1731/79 er ugyldig;
2. Det statueres, at artikel 1, stk. 3 i forordning nr. 1732/79 er ugyldig, for så vidt den ændrer artikel 6 i forordning nr. 1530/78
3. Det statueres, at en påstået beslutning fra Kommissionen »om at give eller reservere sagsøgerne en andel (baseret på forholdet mellem sagsøgernes produktion i 1978/79 og den samlede italienske produktion) på højst 64 % af den samlede producentsstøtte til Williamspærer konserveret i sukkeropløsning« er ugyldig.

For at forstå de argumenter, som af sagsøgerne er gjort gældende til støtte for disse krav, er det nødvendigt at erindre visse faktiske omstændigheder, som der er redegjort for i stævningerne. De kan sammenfattes således:

Der er kun 38 virksomheder, som forarbejder Williamspærer i Fællesskabet, 15 i Frankrig og 23 i Italien. Nogle af disse er andelsselskaber eller offentligt ejede, mens andre som sagsøgerne er erhvervs-virksomheder. Den mængde pærer, der forarbejdes hvert år, varierer fra forarbejdningsevne til forarbejdningsevne og afhænger først og fremmest af høstens størrelse. Når høsten er dårlig, er prisen for friske pærer forholdsvis høj og mængden af pærer, som er til rådighed til forarbejdning, er tilsvarende lav. Når høsten omvendt har været god, er det mere indbringende at konservere pærer, og der forarbejdes en større del af den samlede høst. Andelsselskaber og offentligt ejede forarbejdningsevner har som oftest en regelmæssig produktionscyklus, mens virksomheder som sagsøgernes som oftest er mere fleksible og påvirkelige af ændringer i den mængde pærer, der er til rådighed til forarbejdning. Sådanne forarbejdningsevner kan i år, hvor høsten er dårlig, kun forarbejde små mængder pærer eller endog slet ingen. Forarbejdningssæsonnen er hvert år temmelig kort, idet den falder sammen med den periode, hvor der er frisk frugt til rådighed i sensommeren og efteråret. I 1978/79 var den franske produktion af konserverede pærer højere end sædvanlig i forhold til den italienske produktion.

Jeg vil begynde med at behandle formalitetsspørgsmålet vedrørende sagsøgernes tredje krav.

Af det, som det italienske land- og skovbrugsministerium havde skrevet til deres faglige sammenslutning, udledte sagsøgerne, at Kommissionen havde besluttet, eller havde aftalt med de franske og de italienske nationale myndigheder, at det til rådighed stående støttebeløb skulle deles mellem de franske og de italienske forarbejdere, såvel de bestående som de nye, i forholdet 36 % til de franske og 64 % til de italienske, selv om der ikke nævnes en sådan fordeling noget sted i de pågældende forordninger. Sagsøgerne så denne ordning som den virkelige grund til grænsen på 105 % af produktionen i 1978/79, som Kommissionen havde fastsat i artikel 1 i forordning nr. 1731/79 i forhold til grænsen på 83 % af den gennemsnitlige produktion i de foregående tre år, som Rådet har henvist til i forordning nr. 1640/79. Grænsen på 105 % ville give de franske myndigheder »en tilstrækkelig margen opad« til at sikre, at de kunne tildele de franske producenter den samlede mængde på 36 %.

Efter Domstolens anmodning har Kommissionen ikke blot fremlagt arbejdsdokumentet af 12. juli 1979, som det italienske land- og skovbrugsministerium henviste til, men også to tidligere arbejdsdokumenter, henholdsvis af 16. maj 1979 og 7. juni 1979.

Kommissionen har benægtet, at den har deltaget i nogen aftale eller ordning med nationale myndigheder gående ud på at dele støttebeløbet mellem Frankrig og Italien i forholdet 36 % til 64 %. Den har anført, at den endnu mindre har

truffet nogen »beslutning« med dette indhold. Den har forklaret, at arbejdsdokumentet af 12. juli 1979 er blevet udarbejdet af dens kompetente afdeling for at sætte den i stand til (som den gjorde ved forordning nr. 1730/79) at fastsætte den minimumspris, der skulle betales til producenterne, og støttebeløbet for produktionsåret 1979/80 for bl.a. konserverede pærer. De procentsatser på 36 % og 64 %, som nævnes i dokumentet, repræsenterede forholdet mellem de samlede mængder konserverede pærer, som blev produceret i 1978/79, og som de franske og de italienske myndigheder opgav til Kommissionen. Disse procentsatser måtte tages i betragtning for at nå frem til de vejede gennemsnit, der skulle bruges som data ved beregningen af minimumsprisen og den pågældende fællesskabspris for 1979/80. Efter at have set dokumentet forekommer det mig, at denne forklaring er fuldt tilfredstillende. I betragtning af den måde, hvorpå minimumsprisen og støttebeløbet for hvert år skal bestemmes i henhold til Rådets forordning nr. 1152/78, var det korrekt med henblik på at fastsætte dem for 1979/80 at tage hensyn til tallene for 1978/79. Der blev også henvist til procentsatserne 36 % og 64 % i arbejdsdokumentet af 7. juni 1979, som blev udarbejdet af Kommissionen på Rådets anmodning for at sætte Rådet i stand til at se, hvad omkostningerne ville blive ved en støtte til konserverede pærer. Sagsøgerne kunne i lyset af de af Kommissionen fremlagte dokumenter og dennes forklaringer have trukket deres tredje krav tilbage, men det har de ikke gjort.

Efter min mening er det imidlertid klart, at dette krav må afvises, fordi enhver sådan »beslutning« eller »aftale« eller »ordning«, som sagsøgerne påstår, at Kommissionen har truffet, som Kommis-

sionen har anført, ikke kunne have nogen retsvirkning. Den kunne ikke supplere eller stå i modstrid med de pågældende forordningers bestemmelser. Den kunne derfor overhovedet ikke være en beslutning i den i artikel 173 forudsatte betydning. I øvrigt ville den, selv om det var tilfældet, generelt påvirke alle forarbejdere af Williamspærer, såvel etablerede som nye, i Frankrig og i Italien, om ikke i hele Fællesskabet, og den kunne derfor ikke anses for at »berøre sagsøgerne individuelt«.

Kommissionen har forklaret, at de italienske myndigheder tilsyneladende havde indtaget det standpunkt, at støtten til italiensk producerede konserverede pærer var begrænset til 64 % af den samlede mængde på 57 100 tons, som er fastsat ved Rådets forordning nr. 1640/79. Grunden til dette ligger tilsyneladende i uoverensstemmelsen mellem de tal for den italienske produktion i 1978/79, som de italienske myndigheder har forelagt Kommissionen, og på grundlag af hvilke Rådet fastsatte grænsen på 57 100 tons, og de opgivelser vedrørende produktionen i 1978/79, som de italienske forarbejdere derefter afgav til de italienske myndigheder for at opnå støtte for 1979/80. Kommissionen mener imidlertid ikke, at en sådan uoverensstemmelse ville betyde, at forordningerne blev anset for at fastsætte en »a priori« begrænsning af den støtte, der var til rådighed for forarbejdere etableret i en bestemt medlemsstat; og den har erklæret, at den har været i kontakt med de italienske myndigheder vedrørende dette spørgsmål. Jeg er naturligvis enig med Kommissionen, og jeg vil tilføje, at hvis de italienske myndigheder anvender forordningerne forkert, kan kun de italienske retter give sagsøgerne et retsmiddel herimod.

Jeg vil herefter gå over til sagsøgernes første og andet krav.

Sagsøgerne har til støtte for disse krav først og fremmest gjort gældende, at det var ulovligt, at Kommissionen bestemte, at grundlaget for hver forarbejders ret til støtte skulle være hans produktion alene i produktionsåret 1978/79 i stedet for hans gennemsnitlige produktion i de tre år 1976/77, 1977/78 og 1978/79. Virkningen var udpræget at begunstige franske forarbejdere til skade for italienske forarbejdere. De vil huske, at jeg under retsmødet fremlagde en tabel baseret på statistikkerne for den franske og den italienske produktion fra 1973 til 1978, som findes i Kommissionens arbejdsdokument af 7. juni 1979. Denne tabel viste, at mens 83 % af den gennemsnitlige fællesskabsproduktion i de tre år 1976-1978 og 105 % af fællesskabsproduktionen alene i 1978 (på nær 0,1 %) udgjorde det samme (og 57 100 tons var ca. gennemsnittet af disse), blev de franske forarbejders ret til støtte, ved at sidstnævnte kriterium blev valgt i stedet for førstnævnte, forhøjet med 37,3 %, og de italienske forarbejders ret blev nedsat med 13,3 %.

Kommissionen har ikke bestridt disse tal. Dens repræsentanter har gjort det klart, at de i forbindelse med denne begæring, som kun vedrører søgsmålenes formalitet, så vidt muligt ønsker at afstå fra at behandle sagens realitet. De har

begrænset sig til at nævne, at Kommissionen vedrørende realiteten ville gøre gældende, at den ikke var retligt forpligtet til at anvende det kriterium, der består af gennemsnittet for tre år, som blot var noget, som Rådet måtte »tage hensyn til«. De har også redegjort for de politiske grunde, som lå bag beslutningen om at anvende kriteriet 105 % af produktionen i 1978/79. Den vigtigste af disse synes at være, i hvert fald ifølge Kommissionens fortolkning af Rådets hensigt, at denne hensigt blot havde været at begrænse faldet i fællesskabsproduktionen, dvs., at stabilisere den på niveauet for 1978. De statistikker, som jeg har nævnt, viser faktisk en støt nedgang i fællesskabsproduktionen, og også i den italienske produktion, fra 1973 til 1978 med undtagelse af en stigning i 1976 (der som vi alle husker var et usædvanligt år for mange slags frugter). Kommissionen har anført, at den politiske beslutning, der blev truffet af Rådet (på dets såkaldte »marathonmøde« fra 18. til 22. 6. 1979) i virkeligheden gik på, at støtten kun skulle gælde for 105 % af den mængde, der blev produceret i 1978, og at denne blev omsat til 83 % af det treårige gennemsnit, da denne beslutning blev indføjet i Rådets forordning nr. 1640/79. (Til støtte for dette har Kommissionen citeret beretningen om beslutningen i Bulletin for De europæiske Fællesskaber nr. 6 af 1979, s. 60. Dette er i virkeligheden en kommissionspublikation, ikke en publikation, der hidrører fra Rådet). Der er på Kommissionens vegne nævnt andre hensyn, som f.eks., at det var rimeligt at tage en basisperiode, som passede de kooperative virksomheder, og at der af klimatiske årsager havde været et fald i den franske produktion i 1977.

Det ville ikke være passende, hvis jeg i forbindelse med denne begæring gav udtryk for noget synspunkt vedrørende sagens realitet.

Kommissionen har, efter min mening med rette, gjort gældende, at en person, som ikke er en medlemsstat eller en fællesskabsinstitution, for at have ret til i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, at anfægte lovligheden af en retsakt, der er udstedt af en fællesskabsinstitution i form af en bestemmelse i en forordning, skal kunne godtgøre, at følgende tre betingelser er opfyldt:

- 1) at retsakten, skønt den er udformet i form af en forordning, i virkeligheden (i hvert fald for denne persons vedkommende) er en beslutning;
- 2) at den berører vedkommende umiddelbart, og
- 3) at den berører vedkommende individuelt.

På sagsøgernes vegne er det blevet gjort gældende, at det ville være tilstrækkeligt, såfremt de godtgjorde, at den anden og den tredje af disse betingelser var opfyldt, da kravet om, at akten skal berøre den pågældende individuelt, er så nær knyttet til kravet om, at akten efter sin natur skal være en beslutning, at en akt kun undtagelsesvis kan opfylde kriterierne om, at den skal berøre sagsøgeren umiddelbart og individuelt, uden samtidig at have karakter af en beslutning. Dette er efter min mening en forkert opfattelse. Det er ganske rigtigt, at spørgsmålet, om en retsakt efter sin natur er en beslutning, i mange tilfælde kan besvares ved at undersøge, om den berører en bestemt person eller persongruppe umiddelbart og individuelt. Men der er righoldig domstolspraksis for, at kravet om, at den pågældende bestemmelse efter sin natur

skal være en beslutning og ikke en lovgivningsakt, korrekt opfattet er uafhængigt af kravene om, at den skal berøre sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Jeg har drøftet den relevante praksis i mit forslag til afgørelse i »kugleleje«-sagerne, sagerne 113 og 118-121/77, (Sml. 1979, s. 1243), og jeg vil afstå fra at gentage det her.

Af denne praksis fremgår det også, at for at fastslå, om en bestemmelse efter sin natur er lovgivningsmæssig eller udgør en beslutning, må der henses til, om den er »almengyldig« (i den i traktatens artikel 189 forudsatte betydning af dette udtryk), eller om den tværtimod er egnet til kun at bestemme, hvad der skal ske i en bestemt persons tilfælde eller i et identificerbart antal tilfælde. Dette kriterium er analogt med det kriterium, som må anvendes ved bestemmelsen af, om en retsakt berører en sagsøger individuelt.

Der er imidlertid et andet princip, som forekommer mig at være relevant her. Når den pågældende bestemmelse indgår i en helhed af retsregler afhænger spørgsmålet, om den alligevel kan anses for en beslutning (rettet til en bestemt person eller persongruppe) af, om den kan adskilles fra resten af disse bestemmelser, eller om den tværtimod udgør en del af »a legislative whole«, som er det udtryk, Domstolen anvendte i sagerne 103-109/78, *Société des usines de Beauport* mod Rådet, (Sml. 1979, s. 17, præmis 16). Også her er jeg enig med

det af Kommissionen fremførte, således som jeg forstod det.

Når disse principper anvendes på artikel 1 i forordning nr. 1731/79, som er genstand for sagsøgernes første krav, forekommer det mig, at de uundgåeligt fører til det resultat, at dette krav må afvises. Det kan ikke med rette hævdes, at denne bestemmelse kun berører et identificerbart antal personer. Sagsøgerne har gjort gældende, at den kun berører de forarbejdere, som producerede konserverede pærer i 1978, dvs., i en sluttet kreds, som de tilhørte. Men den berører også etablerede forarbejdere, som ikke producerede konserverede pærer i 1978, skønt de havde produceret dem i tidligere år og kunne producere dem igen i senere år; det berører dem ved at udelukke dem fra enhver tildeling af støtte undtagen som »nye« forarbejdere. (Sagsøgerne har selv givet os et eksempel på en sådan forarbejder, et selskab ved navn la Cesenate SpA, som, hævdede de, producerede konserverede pærer uafbrudt fra 1966 til 1976, og gjorde det igen »i betydeligt omfang« i 1979). Artikel 1 berører også de nye forarbejdere, hvis rettigheder defineres i forordningens artikel 2 ved henvisning til artikel 1. Det kan heller ikke antages, at artikel 1 kan adskilles fra resten, fordi artikel 2 uden den ville blive meningsløs.

I deres bestræbelser på at undgå dette resultat har sagsøgerne anført, at der ikke er noget »absolut skel« mellem beslutninger på den ene side og forordninger »i streng forstand« på den anden side. Til støtte for dette argument har de citeret »kugleleje«-sagerne, hvori jeg udtrykkeligt sagde, og Domstolen stilende accepterede, at man undtagelsesvis

kan støde på en hybrid retsakt, som er en beslutning, for så vidt den berører bestemte personer, men en forordning, for så vidt den berører andre. Som Domstolens domme i disse sager viser, var der imidlertid tale om sager, der havde karakter af undtagelser, og som var stærkt præget af de faktiske omstændigheder, der lå til grund for dem, især den omstændighed, at »de fire store« blev nævnt i den forordning, som der dér var tale om, og den omstændighed, at man ved denne forordning forsøgte at indføre en mekanisme, hvorved det kunne sikres, at disse selskaber overholdt tilsagn, som de havde afgivet. Sagsøgernes argumentation vedrørende dette punkt genspejler det synspunkt, som jeg gav udtryk for i sag 162/78, *Wagner mod Kommissionen*, hvor jeg sagde:

»Det forekommer mig at være uden betydning, at ordlyden af artikel 1, litra a), i forordning nr. 1837/78 ikke udtrykkeligt sonderer mellem handlende, som fik restitutioner fastsat før 1. juni 1978, og andre handlende, der er berørt af bestemmelsen. Hvis det var af betydning, kunne retsakter, der efter deres natur var beslutninger, laves om til forordninger ved at slå de forskellige berørte grupper af personer sammen under en tilstrækkelig bred formular. Domstolens afgørelser i sagerne 113 og 118 til 121/77, *NTN Toyo Bearing Co. Ltd. m.fl. mod Rådet og Kommissionen*, (Sml. 1978, s. 1185 ff) viser også, at en retsakt, som i andre henseender er en generelt anvendelig forordning, i det omfang den berører bestemte personer kan være en beslutning, der vedrører dem umiddelbart og individuelt.«

I sin dom (af 20. 11. 1979, Sml. 1979, s. 3467) afviste Domstolen bestemt denne

opfattelse. Jeg ville være den sidste til at opfordre Dem til at skabe forvirring og retsusikkerhed ved at afvige fra denne afgørelse.

Det blev også på sagsøgernes vegne anført, at Domstolen burde forsøge at udfinde Kommissionens hensigt med at udstede den pågældende bestemmelse for at finde ud af, om den var lovlig. De vil huske, at vi til støtte for dette argument fik forelagt et levende eksempel på, hvad Kommissionen kunne forvolde ved at lovgive med henvisning til højden af de pågældendes fabriksskorstene; og man henviste til visse belgiske og nederlandske retsafgørelser. Det forekommer mig, at sagsøgerne med dette argument i virkeligheden prøvede at ændre begrebet »magtfordrejning« i artikel 173 fra at være en begrundelse for, at Domstolen kan statuere, at en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution er ulovlig, til at være en begrundelse for, at den kan antage en sag anlagt af en privatperson, hvorunder denne akt anfægtes, til realitetsbehandling. I modsætning til artikel 33 i EKSF-traktaten giver artikel 173 ikke en privatperson mulighed for under påberåbelse af magtfordrejning at anlægge en sag, som ellers måtte afvises fra realitetsbehandling.

Jeg mener derfor, at sagsøgernes første krav må afvises.

Det er efter min mening åbenbart, at deres andet krav må afvises, og jeg vil ikke bruge meget af Deres tid på det.

Artikel 6 i forordning nr. 1530/78 var klart af lovgivningsmæssig karakter, og det samme gælder de ændringer i denne artikel, som blev gennemført ved artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1732/79. Disse ændringer var i virkeligheden blot følger af bestemmelserne i forordning nr. 1731/79.

Som konklusion er det min opfattelse, at disse søgsmål bør afvises fra realitetsbehandling, og at Kommissionen, som har nedlagt påstand om, at modparten tilpligtes at afholde sagens omkostninger, bør have medhold heri. Jeg tror ikke, at jeg bør vove at udtale mig om, hvorvidt traktaten giver sagsøgerne mulighed for at benytte andre retsmidler, såfremt de har ret med hensyn til sagens realitet.