

RETTENS KENDELSE (Første Afdeling)

4. oktober 1996 ^{*}

I sag T-5/96,

Sveriges Betodlares Centralforening, Malmø (Sverige),

Sven Åke Henrikson, Lund (Sverige),

ved advokaterne Otfried Lieberknecht og Wolfgang Kirchhoff, Düsseldorf, og
advokat Michael Schütte, Berlin, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat
Alex Bonn, 62, avenue Guillaume,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio
de March og James Macdonald Flett, Kommissionen Juridiske Tjeneste, som
befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la
Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af den beslutning, der er indeholdt i Kommis-
sionens skrivelse af 27. oktober 1995 (D(95) VI/1242/95), hvori det afvises også for
Sveriges vedkommende at fastsætte den specifikke landbrugsomregningskurs for
minimumspriserne for sukkerroer for perioden fra den 1. januar til den 30. juni
1995,

har

^{*} Processprog: engelsk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne V. Tiili og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Retlig baggrund og faktiske omstændigheder

- 1 I henhold til artikel 137, stk. 2, andet led, i akten vedrørende vilkårene for tiltrædelsen og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, herefter »tiltrædelsesakten«), gælder den fælles landbrugspolitik fuldt ud for de nye medlemsstater, Republikken Østrig, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, fra datoen for deres tiltrædelse af Den Europæiske Union, den 1. januar 1995, medmindre andet er bestemt i tiltrædelsesakten. Det følger af samme akts artikel 149, at hvis overgangsforanstaltninger er nødvendige inden for sukkersektoren for at lette overgangen fra den ordning, der består i de nye medlemsstater, til den ordning, der følger af anvendelsen af de fælles markedsordninger, vedtages sådanne foranstaltninger efter fremgangsmåden i artikel 41 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4, herefter »forordning nr. 1785/81«).
- 2 Kommissionen har udstedt forordning (EF) nr. 3300/94 af 21. december 1994 om overgangsforanstaltninger for sukker som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse (EFT L 341, s. 39, herefter »forordning nr. 3300/94«). Den fastslår i tredje betragtning til forordningen, at hele sukkerproduktionen i Østrig, Finland og Sverige for produktionsåret 1994/95 var foregået i henhold til de nationale ordninger, og at en meget stor del af produktionen allerede var blevet afsat inden tiltrædelsen, hvorfor der ikke burde interveneres med tilbagevirkende kraft i kontrakter om

levering af sukkerroer, som er indgået mellem landbrugsproducenter og sukkerfabrikanter for denne produktion. Det følger af forordningens artikel 1, at bestemmelserne om sektorens selvfinansiering i artikel 28 og 28a i forordning nr. 1785/81 ikke gælder for de mængder sukker, der produceres i de nye medlemsstater før tiltrædelsen. Desuden er der i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3300/94 fastsat et normalt overført lager af sukker pr. 1. januar 1995 for hver ny medlemsstat. Forordningen indeholder derimod ingen udtrykkelige regler om anvendelse af minimumspriser for sukkerroer, såsom de i artikel 5 i forordning nr. 1785/81 indeholdte, for sukkerroeproduktionen i de nye medlemsstater før deres tiltrædelse.

- 3 Kommissionens forordning (EØF) nr. 1713/93 af 30. juni 1993 om særlige bestemmelser for anvendelse af landbrugsomregningskurserne i sukkersektoren (EFT L 159, s. 94) bestemmer i artikel 1, stk. 1, at minimumspriser for sukkerroer, jf. artikel 5 i forordning nr. 1785/81, og produktionsafgifter og tillægsafgifter, jf. samme forordnings artikel 28 og 28a, omregnes til national valuta ved hjælp af en specifik landbrugsomregningskurs, der er lig med det pro rata-beregnete gennemsnit af de landbrugsomregningskurser, som gælder i det pågældende produktionsår. I henhold til artiklens stk. 3 fastsattes den specifikke landbrugsomregningskurs af Kommissionen i løbet af måneden efter udløbet af det pågældende produktionsår.
- 4 For så vidt angår produktionsåret fra den 1. juli 1994 til den 30. juni 1995 har Kommissionen udstedt forordning (EF) nr. 1734/95 af 14. juli 1995 om fastsættelse for produktionsåret 1994/95 af den specifikke landbrugsomregningskurs for minimumspriserne for sukkerroer, produktionsafgifterne og tillægsafgiften i sukkersektoren (EFT L 165, s. 12, herefter »forordning nr. 1734/95«). Den specifikke landbrugsomregningskurs, der anvendes til omregning af minimumspriserne for sukkerroer, jf. artikel 5 i forordning nr. 1785/81, og de i samme forordnings artikel 28 og 28a omhandlede afgifter, blev fastsat for alle medlemsstaternes valutaer med undtagelse af de tre nye medlemsstaters, herunder Sverige. Som det fremgår af

tredje betragtning til forordning nr. 1734/95, fandt Kommissionen nemlig, at der ikke burde fastsættes specifikke landbrugsomregningskurser for de tre nye medlemsstater, fordi produktionen af sukker i Østrig, Finland og Sverige for produktionsåret 1994/95 helt var foregået efter de nationale ordninger, der var i kraft inden tiltrædelsen, og fordi det var blevet bestemt, at artikel 28 og 28a ikke skulle gælde for de mængder sukker, der blev produceret i de pågældende lande i produktionsåret 1994/95.

- 5 Ved skrivelse af 4. oktober 1995 anmodede den sagsøgende forening Kommissionen om at »rette denne fejl« i forordning nr. 1734/95 og ligeledes fastsætte en specifik landbrugsomregningskurs for produktionsåret 1994/95 for den svenske valuta.
- 6 Generaldirektøren for Generaldirektoratet for Landbrug (GD VI) besvarede anmodningen ved en skrivelse af 27. oktober 1995 (D(95) VI/1242/95), stilet til den sagsøgende forenings advokat (herefter »den omtvistede skrivelse«). Det anføres i skrivelsen, at Kommissionen ikke kan imødekomme anmodningen, idet der henvises til forordning nr. 1734/95, navnlig de i tredje betragtning til forordningen anførte grunde. Det forklares, at fællesskabsbestemmelserne kun kan finde anvendelse på »fremtidige transaktioner«, og at kontrakterne mellem de svenske sukkerroevlere og industrien blev indgået, og sukkerroerne leveret, inden den 1. januar 1995.
- 7 Den ene sagsøger, Sveriges Betodlars Centralforening, er en svensk forening, der hævder at repræsentere samtlige sukkerroevlere i forhandlingerne med den eneste sukkerproducent i Sverige. Det fremgår af § 4 i foreningens vedtægter, at der er tale om en forening af lokale foreninger af sukkerroevlere. Den anden sagsøger, Sven Åke Henrikson, er formand for den sagsøgende forening og tillige sukkerroevler.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 8 Sagsøgerne har nedlagt påstand om annullation af den beslutning, der er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 27. oktober 1995 (D(95) VI/1242/95), for så vidt som det heri afvises for Sveriges vedkommende at fastsætte en specifik landbrugsom-

regningskurs for produktionsåret 1994/95 for perioden fra den 1. januar (datoen for tiltrædelsen) til den 30. juni 1995. Stævningen er indleveret til Rettens Justitskontor den 15. januar 1996.

- 9 Sagsøgerne har samme dag indleveret en særskilt begæring om, at sagen forenes med sag T-197/95, som har samme parter og ifølge sagsøgerne drejer sig om samme problemstilling og samme retlige argumenter. De har understreget, at nærværende søgsmål er en processuel sikkerhedsforanstaltning, som er nødvendig for det tilfælde, at det lægges til grund, at den manglende fastsættelse af en specifik landbrugsomregningskurs for Sverige i forordning nr. 1734/95 udgør en undladelse af at træffe afgørelse i traktatens artikel 175's forstand, og at retsakten derfor ikke kan annulleres i medfør af traktatens artikel 173.
- 10 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 23. februar 1996 har Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1, fremsat en formalitetsindsigelse. Sagsøgernes bemærkninger til formalitetsindsigelsen er indleveret til Rettens Justitskontor den 11. april 1996.
- 11 Ved Rettens kendelse af 4. oktober 1996 er sag T-197/95, Sveriges Betodlares Centralförening og Sven Åke Henrikson mod Kommissionen (Sml. II, s. 1283), blevet afvist.
- 12 Parterne har nedlagt følgende påstande:

— Sagen forenes med sag T-197/95.

— Den beslutning, der er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 27. oktober 1995/VI/040143 (D(95) VI/1242/95), annulleres, for så vidt som det herved

afvises også for Sveriges vedkommende at fastsætte en specifik landbrugsomregningskurs for produktionsåret 1994/95 for perioden fra tiltrædelsen, den 1. januar 1995, til den 30. juni 1995.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes in solidum at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Parternes argumenter

14 Kommissionen har anført, at sagen bør afvises, idet den omtvistede skrivelse på ingen måde ændrer sagsøgernes retsstilling. De har i denne forbindelse først henvist til Rettens dom af 28. oktober 1993 i sagen Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen (sag T-83/92, Sml. II, s. 1169, præmis 30 og 31), hvori det blev fastslået, at der kun foreligger retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, når foranstaltningerne fremkalder bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser på

grund af en væsentlig ændring af hans retsstilling. Det fremgår endvidere af dommen, at et afslag på at tilbagekalde eller ændre en retsakt ikke i sig selv kan udgøre en retsakt, hvis lovlighed kan prøves i medfør af traktatens artikel 173, medmindre den retsakt, som fællesskabsinstitutionen afviser at tilbagekalde eller ændre, selv kan anfægtes i medfør af denne bestemmelse. Kommissionen har endvidere henvist til, at Domstolen i forbindelse med appellen af den pågældende dom lagde til grund, at Kommissionens svar udgjorde en afgørelse, som blot bekræftede en tidligere afgørelse, og at en sådan afgørelse ikke kan gøres til genstand for søgsmål (Domstolens dom af 11.1.1996, sag C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 13 og 14).

- 15 Kommissionen har desuden gjort gældende, at eftersom den omtvistede skrivelse udgør et afslag på at ændre en forordning, som sagsøgerne ikke har søgsmålskompetence til at få prøvet, bør nærværende sag også afvises.
- 16 Kommissionen har endelig anført, at den omtvistede skrivelse ikke berører Sven Åke Henrikson umiddelbart og individuelt.
- 17 Sagsøgerne har gjort gældende, at den svenske krone blev devalueret ni gange i perioden fra den 1. januar til den 30. juni 1995, hvilket påvirkede pariteten mellem ecu'en og den svenske valuta. Interventionsprisen for sukker fastsættes i ecu, og når interventionsprisen forblev uændret, steg dens modværdi i svensk valuta. De af de svenske sukkerproducenter opnåede priser steg således, uden at sukkerroeavlerne fik del i denne stigning.
- 18 Sagsøgerne har gjort gældende, at hverken forordning nr. 3300/94 eller forordning nr. 1734/95 udelukker, at der fastsættes en specifik landbrugsomregningskurs for de tre nye medlemsstater, herunder Sverige, for så vidt angår minimumspriserne for sukkerroer. Det er alene den omtvistede skrivelse, der indfører en sådan overgangsforanstaltning uden nogen form for hjemmel. Ifølge sagsøgerne går den omtvistede skrivelse således videre end forordning nr. 1734/95, for så vidt som det

udtrykkeligt afvises at fastsætte en specifik landbrugsomregningskurs for minimumspriserne for sukkerroer for de tre nye medlemsstater.

- 19 Sagsøgerne har endvidere anført, at den i den omtvistede skrivelse indeholdte bemærkning om, at fællesskabsbestemmelserne kun finder anvendelse på »fremtidige transaktioner« i forhold til datoen for tiltrædelsen, svækker deres retsstilling, idet det følger heraf, at sagsøgerne ikke kan drage fordel af Fællesskabets regler for sukkersektoren, navnlig af en specifik landbrugsomregningskurs. Eftersom de øvrige sukkerroevlere har fordel af, at der fastsættes en omregningskurs med tilbagevirkende kraft, har den omtvistede skrivelse desuden ifølge sagsøgerne diskriminerende virkninger.
- 20 Sagsøgerne finder, at den omtvistede skrivelse under disse omstændigheder berører deres interesser på grund af en væsentlig ændring af deres retsstilling. De har navnlig gjort gældende, at det foreliggende tilfælde ikke kan sidestilles med situationen i sagen *Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen*, jf. ovenfor, idet den omtvistede skrivelse ikke blot bekræfter en tidligere afgørelse, men går videre og berører deres interesser mere indgående end forordning nr. 1734/95.
- 21 Sagsøgerne har anført, at de også har søgsmålskompetence i denne sag. De er umiddelbart og individuelt berørt af forordning nr. 1734/95 og dermed også af en retsakt, som bekræfter denne forordning og endog udvider dens virkninger for sagsøgerne.
- 22 Hvad nærmere angår *Sven Åke Henrikson* har sagsøgerne anført, at det følger af den tilbagevirkende karakter af forordning nr. 1734/95 og af den omtvistede skrivelse, at han har søgsmålskompetence. Desuden indgår *Henrikson* i den begrænsede personkreds, som den omtvistede skrivelse er rettet til, nemlig de sukkerroevlere, der har solgt og leveret sukkerroer i produktionsåret 1994/95. Han er således umiddelbart og individuelt berørt af såvel den omtvistede skrivelse som forordning nr. 1734/95.

- 23 Sagsøgerne har endvidere understreget, at Kommissionen i den omtvistede skrivelse tog stilling til deres anmodning om fastsættelse af en omregningskurs for Sverige. Sagsøgerne kan derfor ikke længere anfægte Kommissionens undladelse af at fastsætte en omregningskurs for Sverige gennem et søgsmål i medfør af traktatens 175. Et annulationssøgsmål i medfør af artikel 173 er den eneste mulighed. Hvis Retten på den anden side måtte finde, at nærværende sag er anlagt til prøvelse af en afgørelse, som blot bekræfter en tidligere afgørelse, og at sagen derfor bør afvises, ville sagsøgerne ikke have nogen muligheder for at anlægge søgsmål med henblik på at beskytte deres legitime interesser. Da det alene er Kommissionen, der har kompetence til at fastsætte den omhandlede omregningskurs, vil problemet heller ikke kunne løses gennem en præjudiciel forelæggelse i medfør af traktatens artikel 177. Sagsøgerne er af den opfattelse, at de i det mindste må have én mulighed for at anlægge søgsmål med henblik på at sikre et minimum af retsbeskyttelse.

Rettens bemærkninger

- 24 I henhold til procesreglementets artikel 114 kan Retten på en parts begæring tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I det foreliggende tilfælde finder Retten, at sagen er tilstrækkeligt oplyst af sagsakterne, og at den kan træffe afgørelse vedrørende begæringen uden at indlede den mundtlige forhandling og uden at indlede behandlingen af sagens realitet.
- 25 Indledningsvis bemærkes, at den anfægtede retsakt er en skrivelse, hvori det anføres, at Kommissionen ikke kan imødekomme anmodningen fra den sagsøgende forening, som i det væsentlige er en anmodning om en ændring af forordning nr. 1734/95, hvori der ikke blev fastsat en omregningskurs for Sveriges vedkommende (jf. ovenfor, præmis 6).
- 26 Det bemærkes endvidere, at den omstændighed, at der foreligger en skrivelse fra en fællesskabsinstitution som svar på en anmodning fra skrivelstens adressat, ikke er tilstrækkelig til at kvalificere skrivelsten som en beslutning som omhandlet i

traktatens artikel 173, som kan anfægtes ved et annulationssøgsmål (Rettens dom af 22.5.1996, sag T-277/94, AITEC mod Kommissionen, Sml. II, s. 351, præmis 50). Efter fast retspraksis foreligger der kun retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173, når disse retsakter eller beslutninger har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling (jf. senest Rettens kendelse af 14.3.1996, sag T-134/95, Dysan Magnetics og Review Magnetics mod Kommissionen, Sml. II, s. 181, præmis 20).

- 27 Den omtvistede skrivelse findes imidlertid ikke at kunne berøre sagsøgernes retsstilling. Den manglende fastsættelse af en omregningskurs for Sveriges vedkommende er et resultat af det skøn, der er foretaget i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1734/95. Den omtvistede skrivelse er i realiteten blot en orienterende skrivelse, hvori der alene gives adressaten en kort redegørelse for grundene til en tidligere lovgivningsforanstaltning, nemlig forordning nr. 1734/95.
- 28 Hvad angår det forhold, at den omtvistede skrivelse er et afslag på en anmodning fra den sagsøgende forening, hvorved der i det væsentlige ønskes en ændring af forordning nr. 1734/95, bemærkes, at et afslag skal bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på (Domstolens dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 22). En privatpersons annulationssøgsmål til prøvelse af et afslag skal nemlig afvises, hvis det er rettet mod et afslag på at vedtage en almenyldig forordning. Tilsvarende kan en erhvervsdrivende, der ikke kan siges at være individuelt berørt af en forordning, ikke anlægge annulationssøgsmål til prøvelse af et afslag på at vedtage forordningen (jf. i denne retning ovennævnte dom i sagen Buckl m.fl. mod Kommissionen, præmis 23-26). Med andre ord må et søgsmål, der er anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af Kommissionens afslag på med tilbagevirkende kraft at korrigere en retsakt, afvises, såfremt den krævede korrektion skulle have været foretaget via en almenyldig forordning (Domstolens dom af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 8 og 9).

- 29 Retten har allerede i den forudgående sag mellem de samme parter fastslået, at forordning nr. 1734/95 har karakter af en forordning og er almen gyldig, og at den hverken berører sagsøgeren Sven Åke Henrikson eller den sagsøgende forening individuelt (jf. ovennævnte kendelse i sag T-197/95, Sveriges Betodlares Centralforening og Sven Åke Henrikson mod Kommissionen). Det må under disse omstændigheder fastslås, at i det omfang den omtvistede skrivelse udgør et afslag på at ændre forordning nr. 1734/95, må sagsøgernes annullationssøgsmål til prøvelse af dette afslag afvises.
- 30 Sagsøgernes argument om, at den manglende fastsættelse af en omregningskurs i forordning nr. 1734/95 som følge af den omtvistede skrivelse også kom til at omfatte minimumspriserne for sukkerroer (jf. ovenfor, præmis 18), kan heller ikke tiltrædes. For det første kan den omtvistede skrivelse som nævnt ikke have nogen bindende retsvirkninger. For det andet følger det af det indbyrdes rangforhold mellem Fællesskabets retsakter, således som det er fastlagt i traktaten og fastslået i Fællesskabets retspraksis, at en generel retsakt ikke stiltiende kan ændres ved en individuel beslutning (jf. Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 44, og Rettens dom af 19.5.1994, sag T-2/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 323, præmis 102).
- 31 Eftersom den omtvistede skrivelse ikke er en retsakt, der kan anfægtes i medfør af traktatens artikel 173, er det ikke nødvendigt, at Retten tager stilling til, om Sven Åke Henrikson, der ikke er adressat for den omtvistede skrivelse, har søgsmålskompetence i det foreliggende tilfælde.
- 32 Endelig bemærkes, at sagsøgernes argumenter om en påstået manglende mulighed for at anlægge søgsmål ikke kan give grundlag for en realitetsbehandling af nærværende sag, idet de i traktaten og retspraksis opstillede betingelser ikke er opfyldt.

- 33 Nærværende annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede skrivelse må her-
efter i det hele afvises.

Sagens omkostninger

- 34 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at
betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt
sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RET TEN (Første Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler in solidum Kommis-
sionens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 4. oktober 1996.

H. Jung

Justitssekretær

A. Saggio

Præsident