

DOMSTOLEN:

Afgørelsen af Kommissionens indsigelse udskydes til den endelige dom.

Luxembourg, den 25. juni 1964.

A. Van Houtte
JustitssekretærA. M. Donner
PræsidentFORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER
FREMSAT DEN 16. JUNI 1964

Oversigt

Indledning (Sagsfremstilling, parternes påstande).....	85
Retlig vurdering	86
I — Berøres sagsøgerne umiddelbart?	87
II — Berøres sagsøgerne individuelt?	90
III — Resumé	92
IV — Forslag til afgørelse	92

Høje Ret.

Sagsøgerne er handelselskaber efter tysk lovgivning, der køber og sælger korn og foderstoffer i ind- og udland. Med henblik på indførelsen af majs fra Frankrig i form af terminsforretninger i januar 1964 ansøgte de den 1. oktober 1963 forskriftsmæssigt Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel i Frankfurt am Main (det tyske interventionskontor i henhold til lov af 26. juli 1962 om gennemførelse af forordning nr. 19 — Bundesgesetzblatt I, s. 455) om importlicenser. Disse ansøgninger skulle imødekommes ved anvendelsen af en importafgiftssats på nul, således som den den 30. september 1963 blev udregnet af Einfuhr- und Vorratsstelle for den 1. oktober 1963 på grundlag af den af Kommissionen i dennes beslutning af 27. september 1963 for perioden 1. oktober 1963—6. oktober 1963 fastsatte franko grænse-pris. Et opslag herom var, da sagsø-

gerne indgav deres ansøgninger, anbragt i Einfuhr- und Vorratsstelle's lokaler til oplysning for eventuelt interesserede.

Efter ansøgningernes indsendelse, dvs. om eftermiddagen den 1. oktober, blev opslaget fjernet inden udløbet af åbningstiden for Einfuhr- und Vorratsstelle og erstattet af følgende meddelelse:

»Opslagene vedrørende importafgiftssatserne for Frankrig og Frankrig/Saar inddrages midlertidigt på grund af berigtigelse af franko grænse-priserne ved EØF-Kommissionen i Bruxelles.«

Som vi har erfaret under sagen, fastsatte Kommissionen ligeledes den 1. oktober 1963 en ny franko grænse-pris for majsindførsel fra Frankrig, der skulle anvendes fra den 2. oktober.

Selv om sagsøgerne på tidspunktet for ansøgningernes indgivelse opfyldte alle betingelser

for udstedelsen af importlicenser, blev deres ansøgninger ikke imødekommet. De modtog skrivelser fra Einfuhr- und Vorratsstelle af 3. oktober 1963 herom, hvori det meddeltes, at deres ansøgninger ikke kunne behandles; der kunne ikke tildeles importlicenser.

Der blev i skrivelserne henvist til en i Bundesanzeiger nr. 185 af 3. oktober 1963 offentliggjort bekendtgørelse, hvorefter der indtil videre ikke længere blev udstedt importlicenser for majs i henhold til ansøgninger, som var indkommet til Einfuhr- und Vorratsstelle fra den 1. oktober 1963, idet Forbundsregeringen den 1. oktober 1963 i henhold til § 9 i den tyske lov om gennemførelse af EØF-Ministerrådets forordning nr. 19 havde truffet beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med denne forordnings artikel 22. Det er ikke muligt at læse ud af bekendtgørelsen, på hvilket klokkeslet Forbundsregeringen traf beskyttelsesforanstaltningerne, og det opgives heller ikke, hvilket ministerium eller hvilket af Forbundsregeringens organer, der offentliggjorde bekendtgørelsen.

Ifølge Kommissionens forklaringer under sagen, meddelte Forbundsregeringen beskyttelsesforanstaltningerne i løbet af den 1. oktober 1963.

Den 11. oktober 1963 blev der i De Europæiske Fællesskabers Tidende, s. 2479 offentliggjort en beslutning fra Kommissionen, hvori Forbundsregeringen i henhold til artikel 22 i forordning nr. 19 modtog bemyndigelse til indtil den 4. oktober 1963 at opretholde de beskyttelsesforanstaltninger, som var meddelt Kommissionen, og som bestod i, at tildelingen af licenser til udførsel af majs osv. fra medlemsstaterne og tredjelande blev udsat fra den 1. oktober 1963 indtil videre. Denne beslutning er dateret den 3. oktober 1963.

Dette var først de omstændigheder vedrørende det ydre handlingsforløb, der er af betydning for retsagen. Hvad angår yderligere enkeltheder vedrørende de faktiske omstændigheder må jeg henvise til den indgående rapport fra den refererende dommer samt de af parterne anførte lovttekster, forordninger og meddelelser fra forvaltningen. Der vil under den retlige undersøgelse af tilfældet være yderligere lejlighed til at fremhæve flere faktiske omstændigheder i denne komplicerede sag.

De nævnte handelsvirksomheder klager over Kommissionens beslutning af 3. oktober 1963. De kræver, at Domstolen annullerer den, subsidiært at den ophæves, for så vidt som Forbundsrepublikken er blevet bemyndiget til at opretholde beskyttelsesforanstaltninger, der består i, at sagsøgernes ansøgninger om importtilladelser er blevet afslået.

Kommissionen har, uden at ytre sig vedrørende hovedsagen, besvaret klagerne, ved at indgive en skriftlig begæring i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement. Heri har Kommissionen fremført sin opfattelse vedrørende sagsøgernes søgsmålskompetence og anmodet om, at søgsmålene må blive afvist fra realitetsbehandling.

Dette har sagsøgerne vendt sig imod, ligeledes i et skriftligt indlæg alene vedrørende spørgsmålet om søgsmålenes antagelse til realitetsbehandling. De påstår, at søgsmålene skal behandles, eller at indsigelsen om afvisning fra realitetsbehandling først skal forhandles og afgøres i forbindelse med realiteten i sagen.

Parterne udtalte sig i det mundtlige retsmøde den 28. maj 1964 indgående vedrørende dette begrænsede processtof. Kommissionen forsøgte herunder alment at begrunde sit standpunkt om, at beslutninger, hvorved medlemsstaterne bemyndiges til at opretholde beskyttelsesforanstaltninger, ikke kan anfægtes af borgerne. Tilsvarende forsvarede sagsøgerne deres modsatte teori. Derudover henviste de med styrke til særegenhederne ved det foreliggende tilfælde, der består af en, såvel retligt som faktisk, vanskeligt overskuelig realitet, med henblik på at få udstrakt diskussionen til realiteten, dvs. til det samlede processtof, thi først da kan der afsiges en tilforladelig dom vedrørende den måde, hvorpå sagsøgerne er berørt, og vedrørende sagernes antagelse til realitetsbehandling.

Mine forslag til afgørelse vil generelt følge sagsøgernes og sagsøgtens ovennævnte argumenter.

Retlig vurdering

De afgørende fortolkningsproblemer foreligger i traktatens artikel 173, stk. 2. De angår — da de andre begreber ikke bereder vanskeligheder — spørgsmålet, om sagsøgerne er

umiddelbart og individuelt berørt af Kommissionens beslutning.

Jeg har i sag 1/64 (Glucoseries réunies mod Kommissionen for EØF) haft lejlighed til indgående at sondre mellem disse to krav. Allerede fremstillingen af de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag viser os imidlertid, at vi har at gøre med en særlig retssituation, hvor det ikke ville være tilstrækkeligt blot at henvise til fremstillingerne i glucose-sagen. Lad os følgelig se nærmere på, hvilke yderligere problemer der rejser sig.

I — Er sagsøgerne umiddelbart berørt?

Her følger et kort sammendrag af sagsøgernes teori vedrørende dette punkt:

Lige som i henhold til den tyske forvaltningsprocesret er det for artikel 173, stk. 2 i det væsentlige et spørgsmål, om en sagsøgers *retligheder* bliver berørt, og om der kan påvises en nærmere sammenhæng mellem den anfægtede administrative foranstaltning og den påståede retskrænkelse. Der er tale om direkte indgreb, når den indtrådte krænkelse er tilsigtet, »dirigeret«. Dette er tilfældet for så vidt angår Kommissionens bemyndigelsesbeslutning, thi det er dens formål endeligt at godkende nægtelsen af at udstede importlicenser. Det har således ikke været påkrævet med en yderligere medvirken fra Forbundsrepublikkens side.

Vedrørende dette synspunkt finder jeg, at man først og fremmest kan anfægte, at der henvises til visse tyske forvaltningsprocesretlige grundsætninger. Dette må ifølge min opfattelse tilbagevises lige som forsøget på i sag 1/64 at fortolke traktaten ved hjælp af franske retsbegreber (»intéret direct«), selv om det er forståeligt, at nationale parter ønsker at operere med et begrebsskema, som de er fortrolige med. Herved er i første række ikke engang forskellen i de anvendte formuleringer afgørende (artikel 173: være umiddelbart og individuelt berørt; § 42 i Verwaltungsgerichtsordnung: være krænket i sine retligheder), selv om man ved fortolkningen naturligvis ikke blot kan se bort fra en bestemmelses ordlyd. — Af større betydning er to andre betragtninger, der vedrører traktatens materielretlige indhold og den kommu-

nitære retsordens form. For det første står det fast, at Rom-traktaterne bevidst har tildelt borgerne en snævrere udmålt søgsmålskompetence, end Paris-traktaten har. I den sidstnævnte tilfælde er det — i hvert fald ifølge artikel 33, stk. 2, første halvdel — tilstrækkeligt, at en individuel beslutning angår sagsøgerne, mens Rom-traktaterne kræver, at disse er individuelt og umiddelbart berørt. Selv om der for EKSF-traktaten med henblik på den nævnte formulering af søgsmålskompetencen kunne tænkes en fortolkning under henvisning til principper, som har deres rod i den tyske forvaltningsprocesret, finder ikke jeg dette muligt for den bevidst snævrere udformning af artikel 173. — For det andet — og dertil har jeg allerede henvist gentagne gange — skulle det være nærliggende at give biordet »umiddelbart« i sammenhæng med »berørt« en mening, der svarer til Fællesskabets karakteristiske strukturelementer, som langt fra har den samme betydning for den nationale ret. Dermed mener jeg den Fællesskabet kendetegnende trindeling af den retlige handle-måde, som kommer til udtryk der, hvor et fællesskabsorgan ikke umiddelbart kan fremkalde retsvirkninger på det nationale område men alene gennem statslige indgreb, hvor det altså er forbudt fællesskabsorganerne umiddelbart at regulere nationale tilstande — således som Kommissionen rammende har udtalt det. Ifølge min overbevisning har kriteriet »umiddelbart berørt« sin mest indlysende mening, når det fortolkes under hensyn til dette karakteristiske træk ved Fællesskabet.

At det derimod — imod sagsøgernes opfattelse — ikke kan henvises til årsagssammenhængen, finder jeg indlysende. En årsagssammenhæng kan lige så godt være middelbar som umiddelbar. Den årsagssammenhæng, der naturligt kommer på tale ved anfægtelsen af en administrativ retsakt, skal snarere bedømmes i forbindelse med undersøgelsen af det primære spørgsmål om at være berørt.

Derfor fastholder jeg principielt den opfattelse, at eksistensen af det nationale skøn, dvs. de nationale myndigheders frihed til at følge eller undlade at følge den af fællesskabsorganerne åbnede vej i det mindste i tilfælde, hvor en retsakt fra Fællesskabet for at få retsvirkninger for fællesskabsborgerne er henvist til nationale, *skønsmæssige retsakter* som mellemlid, tvinger til at slå fast, at man ikke

kan tale om, at fællesskabsborgerne er umiddelbart berørt gennem Fællesskabets retsakter.

Når sagsøgerne derimod påberåber sig tysk forvaltningsretlig praksis, hvorefter den i sidste instans berørte borger ikke først efter gennemførelsesretsakternes udstedelse kan anfægte interne instruktioner til underordnede forvaltningsmyndigheder, er dette uden værdi over for den teori, som jeg lige har gjort rede for. Interne instruktioner skaber retlige forpligtelser, forandrer umiddelbart retsstillingen, fordi de skal efterleves. De kan derfor ikke sammenlignes med den situation, at Fællesskabets myndigheder udsteder *beføjelser* til at handle og overlader det til de nationale myndigheder, hvorvidt de vil gøre brug deraf eller ej. Sagsøgernes henvisning kunne dog være af interesse for behandlingen af det spørgsmål, som ikke her skal undersøges, nemlig hvorledes det forholder sig med søgsmålskompetencen hos de pågældende borgere, når en fællesskabsmyndighed retter *forpligtende beslutninger* til medlemsstaterne.

Jeg kan af samme grund ikke indse, hvorledes der kan rokkes ved min opfattelse gennem sagsøgernes påstand om, at biordet »direkte« alene betyder, at der må være tale om en tilsigtet, »dirigeret« retlig virkning, en retskrænkelser; der kan også være tale om et tilsigtet, »dirigeret« resultat, når flere myndigheder virker sammen gennem successive handlinger på forskellige planer. Efter min opfattelse svigter dette fortolkningsforsøg over for en situation, hvor de statslige myndigheder skønner, om der er indtruffet et resultat, hvortil fællesskabsmyndighederne alene har åbnet adgang gennem deres bemyndigelse.

Nu forholder det sig imidlertid i det foreliggende tilfælde således — og det blev der udtrykkeligt gjort opmærksom på under sagen — at Kommissionens beslutning *fulgte efter* den nationale retsakt, altså ikke gik forud som i sag 1/64, hvor den nationale beskyttelsesforanstaltning først blev udstedt efter Kommissionens godkendelse. — Derudover fastholder sagsøgerne, at der i den foreliggende sag ikke kan være tale om en *bemyndigelse*; det, som faktisk skal bedømmes, er Kommissionens endelige godkendelse af en national foran-

staltning, hvilket kan sammenlignes med en endelig afgørende retsakt, der fremkommer efter en sag om foreløbige retsmidler.

Tvinger dette, må vi spørge, til en særlig vurdering af det foreliggende tilfælde?

Jeg finder ved en principiel vurdering ikke, at der foreligger en sådan nødvendighed. For det første finder jeg, i modsætning til sagsøgerne, at det står fast, at der heller ikke i artikel 22 i forordning nr. 19, selv om der ikke udtrykkeligt tales om en beføjelse, ifølge sagens natur kan menes andet, når Kommissionen intet indvender imod en autonomt udstedt national beskyttelsesforanstaltning, dvs. tillader, at den opretholdes. Fremgangsmåden i henhold til artikel 22 er nemlig åbenlyst kopieret efter bestemte beskyttelsesprocedurer, som er nævnt i selve traktaten. Dette viser sig ved en sammenligning med artiklerne 73, 109 og 115, hvis man ser bort fra hovedreglen om, at der kræves en forudgående bemyndigelse. Ved den hurtige fremgangsmåde træffer den truede medlemsstat efter eget skøn og uafhængigt af de nødvendige foranstaltninger (i henhold til artikel 22 i forordning nr. 19, når det nationale marked som følge af gennemførelsen af foranstaltninger til indførelse af den fælles markedsordning for kom kan udsættes for alvorlige forstyrrelser på grund af import). Foranstaltningerne meddeles Kommissionen, og denne afgør straks, »om de skal opretholdes, ændres eller ophæves«. — Brugen af ordet »skal« i artikel 22 kunne ganske vist forlede til den antagelse, at der er tale om en befaling fra Kommissionen, der udelukker den pågældende stats skøn. En sådan fortolkning ville dog være ufornuftig og følgelig fejlagtig. I første række henviser »skal« åbenbart til »ændre« og »ophæve«, dvs. tilfælde, hvor der faktisk foreligger et påbud fra Kommissionen, mens der vedrørende »opretholde« logisk må menes »kan«. Derfor taler nemlig en sammenligning med de nævnte beskyttelsesklausuler i traktaten. Det kan sluttes ud af traktatens artikel 73, at der også der logisk ikke kan menes andet end en bemyndigelse, såfremt Kommissionen efter at have modtaget meddelelse om beskyttelsesforanstaltningerne ikke kræver, at de ophæves eller ændres. Ellers måtte nemlig, hvilket ikke synes sagligt begrundet, den interventionsbeføjelse, som Ministerrådet har i

henhold til artikel 73, stk. 1 over for Kommissionens *bemyndigelse*, falde væk (jf. kommentar af Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, note 5 til artikel 73).

Det må således stå fast, at Kommissionen, når den forholder sig i overensstemmelse med artikel 22 i forordning nr. 19, handler ifølge en bemyndigelse, og at den således ikke endeligt kan afgøre den trufne foranstaltnings retlige skæbne og gøre den til sin egen. Der er således stadig tale om statslige retsakter, for hvilke ansvaret i henhold til national ret alene påhviler de statslige myndigheder.

Hvad dernæst angår spørgsmålet, om man alligevel i et sådant tilfælde skal anerkende, at der foreligger et tilfælde, hvor den pågældende er umiddelbart berørt, fordi Kommissionens godkendelse ikke efterfølges af en statslig gennemførelsesakt, er der efter min mening ingen anledning hertil. Hvorledes en person berøres af forskellige foranstaltninger, skal afgøres efter disses saglige indhold og ikke efter retsakternes tidsfølge. Det afgørende er, at der mellem borgerne og fællesskabsforanstaltningerne forekommer en autonom udøvelse af øvrighedsbeføjelser inden for rammerne af det statslige skøn. Alene hertil står fællesskabsborgerne i et umiddelbart forhold, derimod ikke til fællesskabsinstitutionens stadfæstende foranstaltning, der til enhver tid kan berøves sin betydning for den enkelte ved, at de pågældende myndigheder beslutter, at de godkendte beskyttelsesforanstaltninger ikke skal finde anvendelse eller endog ophæves. Ifølge en korrekt opfattelse er den statslige viljesakt således den egentlige bærende kraft for den trufne foranstaltning, og dennes opretholdelse danner det umiddelbare grundlag for krænkelsen af sagsøgernes interesser.

Dette bliver navnlig tydeligt, såfremt man ser bort fra en særhed ved den foreliggende sag, der består i, at Kommissionens godkendelse på tidspunktet for dens offentliggørelse endnu kun skulle gælde få timer, altså nærmest udelukkende var rettet mod en fortidig situation. Betragter man en godkendelse, der ikke alene vedrører allerede trufne beskyttelsesforanstaltninger, men yderligere skal gælde for en længere periode ud i fremtiden, vil der ikke være nogen tvivl om, at den del af godkendelsesakten, der omhandler fremtiden, i det

væsentlige kan sidestilles med en forudgående bemyndigelse — som nævnt i traktatens artikel 226.

Her viser den statslige viljesakts besluttende funktion sig tidligt, thi man kan let forestille sig, at den bemyndigede stat af en eller anden grund allerede inden gyldighedsperiodens udløb af sig selv giver afkald på at anvende den godkendte beskyttelsesforanstaltning (hvilket i øvrigt også er sket i den foreliggende sag, idet de tyske myndigheder bestemte, at der allerede fra den 4. oktober igen kunne ansøges om importlicenser, selv om Kommissionens bemyndigelse også gjaldt for den 4. oktober).

Det ville dog ifølge mine begreber være kunstigt af hensyn til spørgsmålet om at være berørt at opdele en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet som en enhed, og hvis retlige indhold altid er det samme over for den handlende medlemsstat, i én del, der vedrører fortiden, og én, der gælder for fremtiden.

Det synes således, såfremt man alene betragter det ydre begivenhedsforløb og de kompetencenormer, hvortil der udtrykkeligt er henvist, at stå fast, at sagsøgerne ikke er umiddelbart berørt af Kommissionens beslutning.

Nu er sagsøgerne imidlertid i støvningen, i deres skriftlige stillingtagen til afvisningsindsigelsen og under den mundtlige forhandling faktisk fremkommet med yderligere betragtninger af faktisk og retlig natur vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling, som vi ikke kan forbigå. Tages disse til følge, må den retlige vurdering, som er foretaget indtil nu, vel ændres. De angår de grunde og mål, som mellem den 1. og den 3. oktober foranledigede de pågældende tyske og europæiske myndigheder til at handle. Ifølge sagsøgerne var der åbenbart indløbet fejl i anvendelsen af markedsordningen for korn, der førte til forkerte prisfastsættelser ved Kommissionen og følgelig til falske oplysninger vedrørende importafgiftsatser fra Forbundsrepublikken Tysklands regering eller forvaltningsmyndigheder. Beskyttelsesproceduren i henhold til artikel 22 i forordning nr. 19 blev — ifølge sagsøgerne — indledt for at rette disse forvaltningsfejl og det endog med en vis tilbagevirkende gyldighed. Dette taler for den antagelse, at de nationale og supranationale myndigheder, der deltog i reguleringen, var enige

om de foranstaltninger, som skulle træffes, samt muligvis også om nødvendigheden af til ændring af den retsstilling, som forelå om formiddagen den 1. oktober, at vælge et retsgrundlag og en retlig form, som ikke passede for den givne situation.

Sagsøger nr. 2 udtalte herom følgende:

»Sagsøgte har følgelig ved sin beslutning af 3. oktober 1963 udøvet sit skøn med et andet formål end angivet i forordning nr. 19, artikel 22, stk. 1 og 2 (magtfordrejning eller »détournement de pouvoir«).«

Men hvis det var således, hvis man faktisk kunne få bekræftet det indtryk — og de skriftlige indlæg indeholder tilbud om bevisførelse herfor — at der foreligger et aftalt samvirke mellem nationale og supranationale institutioner, der har karakter af bindende aftaler med virkning for sagsøgerne, så skulle spørgsmålet om, hvorvidt disse sidste er umiddelbart berørt, underkastes en fornyet prøvelse, thi den hidtidige principielle undersøgelse har afgørende støttet sig på antagelsen af, at der har foreligget en fri, autonom, statslig handle, som Kommissionen efter en objektiv og samvittighedsfuld efterprøvelse har indskrænket sig til at godkende.

Som følge af sagens nuværende tilstand med den principielle udelukkelse af alle argumenter, der vedrører realiteten i sagen, er det ikke muligt at behandle denne problematik mere indgående. Man kan imidlertid regne med, at en fuldstændig diskussion af det samlede processtof i skriftlig og mundtlig form i fortsættelse af den normale procedure vil bidrage yderligere til belysning heraf. Med andre ord: vi befinder os her foran en situation, hvori undersøgelsen af realiteten efter omstændighederne tilfører spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling afgørende elementer.

Man bør udlede de nødvendige konsekvenser af denne konstatering og med henblik på de faktiske særegenheder ved det foreliggende tilfælde og under hensyn til retssikkerheden først afsige en dom — også vedrørende spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling — efter at sagen er behandlet fuldt ud under den normale procedure.

II — Jeg vil for alle tilfældes skyld med henblik på de skildrede betæneligheder ikke af-

bryde undersøgelsen af processtoffet her men yderligere efterprøve spørgsmålet, hvorledes man skulle bedømme søgsmålsgrunden, at være individuelt berørt.

Jeg går ved besvarelsen af dette spørgsmål ud fra den formel, som Domstolen har udviklet i sag 25/62. Den udtaler følgende: »Andre personer end en beslutnings adressater vil kun kunne påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«.

Efter Kommissionens mening er de citerede krav ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde, da det, der har betydning for undersøgelsen, er den godkendte nationale retsakts retlige karakter. Dennes normative karakter kan ikke anfægtes, da det udstedte importforbud gjaldt for alle, der på det pågældende tidspunkt havde i sinde at indføre majs.

Sagsøgerne fremhæver derimod, at de blev afsondret fra en kreds af mange mulige berørte og i Plaumann-dommens forstand individualiseret derved, at de den 1. oktober indsendte forskriftsmæssige ansøgninger om importlicenser i overensstemmelse med Kommissionens beslutning af 27. september 1963 og meddelelsen af 1. oktober 1963 fra Einfuhr- und Vorratsstelle, og at de har afsluttet købekontrakter med franske eksportører.

Ud fra et formelt synspunkt på de foreliggende omstændigheder er der vel ikke noget at indvende mod det af Kommissionen forsvarrede standpunkt. Faktisk har Kommissionen udtalt sig om lovligheden af en national foranstaltning, der på udstedelsestidspunktet ikke blot gjaldt for fortiden men også for fremtiden og i denne forstand lige som en normativ retsakt således kunne regulere et ubestemt og ubestemmeligt antal situationer. Dertil kommer, at heller ikke Kommissionens beslutning nøjedes med at godkende en tidligere situation men også gjaldt for fremtiden, selv om det kun var for en meget kort periode. Det er således uden betydning, om man anbringer den nationale foranstaltning i undersøgelsescentrum — hvorfor den omstændighed kunne tale, at det følger umiddelbart af denne og blot middelbart af fælles-

skabsforanstaltningen, at den pågældende er berørt — eller om man blot tager udgangspunkt i fællesskabsakten; i begge tilfælde synes der blot at bestå normative virkninger, der i sammenhæng med søgsmålskompetencen danner modpolen til de individuelle retsvirkninger.

Man bør dog ikke lade det blive ved denne betragtning. For at opnå den rigtige forståelse må det snarere for vurderingen af den måde, hvorpå de pågældende er berørt — individuelt eller generelt — i første række komme an på tidspunktet for udstedelsen af godkendelsesbeslutningen, da det er dennes retsvirkninger, der i annullationsøgsmålet er det centrale, derimod ikke på tidspunktet for den nationale foranstaltnings udstedelse, da denne først ved Kommissionens godkendelse har fået sin egentlige retligt bindende karakter. Hvis man således går ud fra fællesskabsretsakten, dvs. den retsakt, der blev udstedt den 3. oktober 1963 men først blev gyldig i løbet af den 4. oktober ved bekendtgørelsen til den pågældende medlemsstat, så må man indrømme, at den kun tilsyneladende havde normativ virkning. Der ligger mellem det tidspunkt, hvor den blev gyldig, og tidspunktet for dens ophævelse et så ringe tidsrum, at man i virkeligheden kan tale om en foranstaltning, der er truffet med henblik på fortiden: i det væsentlige inddækker Kommissionens retsakt sig til at erklære, at en tidligere adfærd ikke giver anledning til betænkeligheder. Betraget på denne måde nærmer den sig med hensyn til sine retsvirkninger klart de almene foranstaltninger i tysk forvaltningsretlig forstand, der skal sidestilles med forvaltningsakter, fordi det i sidste instans lader sig udlede, hvem der bliver berørt af dem.

Dertil kommer yderligere: vi har under retsagen hørt, at allerede den nationale foranstaltning havde tilbagevirkende gyldighed. Den blev truffet i løbet af eftermiddagen den 1. oktober men skulle gælde for alle ansøgninger, der indkom allerede fra om morgenen den 1. oktober. Dette forhold kunne efter omstændighederne være uden retlig betydning, såfremt der forelå en normerende foranstaltning, der ud over dens fremtidige gyldighed også omfattede tidligere situationer. Der ligger dog noget særegent for det foreliggende tilfælde i, at retsstillingen i Fællesskabet ændredes cirka samtidig med, at be-

skyttelsesforanstaltningen med tilbagevirkende gyldighed blev truffet. Gjaldt nemlig importafgiftssatsen nul indtil den 1. oktober om aftenen på grundlag af den af Kommissionen foretagne fastsættelse af franko grænseprisen i Tyskland for majsindførsel fra Frankrig, så fastsatte Kommissionen om aftenen den 1. oktober med virkning fra den 2. oktober som ændring til sin beslutning af 27. september 1963 en ny franko grænsepris, der fik virkning på den importafgiftssats, som skulle anvendes fra den 2. oktober. Med andre ord: alle, der efter den 1. oktober ville indsende ansøgning om importlicenser, ville finde et andet retsgrundlag for behandlingen af deres ansøgninger end de importører, der allerede havde indgivet ansøgningerne den 1. oktober og var undergivet den importafgiftssats, som gjaldt den dag. Dermed får den nationale beskyttelsesforanstaltning en ganske særlig karakter: den synes først og fremmest rettet mod at forhindre en positiv afgørelse af de den 1. oktober indgivne ansøgninger.

Det afgørende spørgsmål for bedømmelsen af søgsmålskompetencen lyder således: er sagsøgerne som berørte tilstrækkeligt individualiseret derved, at de den 1. oktober 1963 havde indgivet ansøgninger om importlicenser, som skulle tildeles under bestemte, gyldige betingelser for importafgift, der imidlertid senere ophørte med at gælde? Dette spørgsmål kan efter min opfattelse ikke simpelt hen besvares benægtende, fordi også andre importører kunne have indgivne ansøgninger den 1. oktober. De ved fra sagen, at ansøgningen er forbundet med visse retsvirkninger, også af forpligtende art (forpligtelse til at indføre og til at stille sikkerhed); som regel følger umiddelbart derefter indgåelsen af købekontrakter med eksportører. Set under det synspunkt finder jeg det ikke vilkårligt at sondre mellem importører, der den 1. oktober opfyldte alle betingelser for at få tildelt indførselstilladelser — hvilket fremgår af deres ansøgninger — og andre, der kun kom i betragtning som potentielt interesserede.

Jeg finder således, at man kan anerkende, at sagsøgerne er individuelt berørt, om ikke med henblik på »personlige egenskaber« så dog med henblik på »særlige omstændigheder« (som det udtales i Plaumann-dommen), thi de udgjorde klart, sammen med andre an-

søgere, hovedadressaterne for den trufne beskyttelsesforanstaltning. Jeg anbefaler dette resultat, selv om der tilsammen er indgået mere end 20 ansøgninger til Einfuhr- und Vorratsstelle, dvs. at et tilsvarende antal virksomheder befandt sig i den samme situation som sagsøgerne. Antallet af berørte bør nemlig for så vidt, om overhovedet, først spille en rolle ved en betydeligt større mængde.

III — I sidste instans ville jeg dog med henblik på overvejelserne vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerne er umiddelbart berørt, foreslå, at sagsøgte frifindes, såfremt Domstolen ikke beslutter sig til at foranledige, at de faktiske omstændigheder oplyses yderligere.

Jeg kan ikke endeligt afgøre, om dette ville medføre en utålelig indskrænkning i sagsøgernes retssikkerhed. I det mindste finder jeg, at nogle af deres betænkeligheder ved en retssag i henhold til artikel 177, som Kommissionen så magtpåliggende har henvist til, ikke er helt ugrundede. Hvad angår muligheden af at indlede et erstatningssøgsmaal mod Fællesskabet kan man godt forstå sagsøgernes bekymringer, thi efter Plaumann-dommen ser det ud til, at det først er muligt at indlede erstatningssøgsmaal, efter at en anfægtet fæl-

lesskabsretsakt er annulleret. Jeg mener imidlertid, at det sidste ord ikke er sagt endnu vedrørende dette spørgsmål. Jeg mener at vide, at et sådant krav ikke findes i alle medlemsstaternes retssystemer. Men ifølge en korrekt opfattelse må spørgsmålet om forholdet mellem erstatningssøgsmaal og annullationssøgsmaal lige som alle andre enkeltheder vedrørende ansvar for tjenestefejl besvares «i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer» (traktatens artikel 215, stk. 2).

IV — Mit forslag til afgørelse lyder følgende således:

Jeg foreslår først og fremmest i henhold til artikel 91, stk. 4 i procesreglementet for Domstolen, at der ikke nu træffes afgørelse vedrørende Kommissionens begæring om en præjudicial afgørelse, men at dette først sker, efter at hele processtoffet er forhandlet, da jeg forventer en yderligere opklaring af spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerne er umiddelbart berørt.

Skulle Domstolen ikke følge dette forslag, bør søgsmålene afvises fra realitetsbehandling i fuldt omfang, også hvad angår de subsidiære påstande.