

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)  
den 21 februari 1995 \*

I mål T-472/93,

**Campo Ebro Industrial, SA, Levantina Agrícola Industrial, SA, Cerestar Iberica, SA**, bolag enligt spansk rätt, företrädda av Paul Glazener, ledamot av advokatsamfundet i Rotterdam, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av Arthur Brautigam, juridisk rådgivare, och Guus Houttuin, vid rättstjänsten, med delgivningsadress i Luxemburg hos Xavier Herlin, direktör vid Europeiska investeringsbankens juridiska direktion, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

med stöd av

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av Xavier Lewis, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, vid rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

\* Rättegångsspråk: engelska.

intervenient,

angående en talan dels om ogiltigförklaring enligt artikel 173 i fördraget av rådets förordning (EEG) nr 3814/92 av den 28 december 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1785/81 och om tillämpning i Spanien av de priser inom sockersektorn som fastställts i samma förordning (EGT nr L 387, s. 7), dels om skadestånd jämte ränta enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget,

meddelar

### FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av R. Schintgen, ordförande, R. García-Valdecasas, H. Kirschner, B. Vesterdorf och C.W. Bellamy, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till den skriftliga förhandlingen och efter muntlig förhandling den 8 juli 1994,

följande

### Dom

#### Omständigheterna i sak

1 Den gemensamma organisationen av marknaden för socker regleras av rådets grundförordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 (EGT nr L 177, s. 4, nedan kallad "förordning nr 1785/81", vilken senare ändrats vid flera tillfällen.

- 2 Anslutningsakten för Konungariket Spanien och Portugisiska Republiken, vilken bifogats Anslutningsfördraget för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken till Europeiska ekonomiska gemenskapen, undertecknad den 12 juni 1985 (EGT nr L 302, s. 9, nedan kallad "anslutningsakten"), föreskriver i artikel 70.3 a — som enligt artikel 108 är tillämplig på socker och isoglykos — att om priset i Spanien på en jordbruksprodukt överstiger gemenskapens pris vid anslutningen, skall högsta gällande pris i Spanien frysas på denna nivå och närmandet av priserna bestämmas mot bakgrund av utvecklingen av gemenskapens priser under en period av de sju år som följer på anslutningen. Om priset på en jordbruksprodukt i Spanien väsentligt överstiger det gemensamma priset vid utgången av det fjärde året efter anslutningen, skall rådet enligt artikel 70.3 b i anslutningsakten, på grundval av ett yttrande från kommissionen, eventuellt med åtföljande förslag till åtgärder, inleda en undersökning av utvecklingen av närmandet av priserna.
  
- 3 När den anpassning av priserna som avsågs i anslutningsakten inte genomfördes inledde rådet en undersökning av priserna efter de första fem åren och beslutade om förordning (EEG) nr 1716/91 av den 13 juni 1991 om närmande av priset på socker och sockerbetor i Spanien till gemenskapens priser (EGT nr L 162, s. 18, nedan kallad "förordning nr 1716/91").
  
- 4 Rådet beslutade dels att förlänga perioden för anpassning av priserna till den 1 juli 1995, dels att införa en anpassning i två etapper. Sålunda föreskriver artikel 2 i förordning nr 1716/91:

"Perioden för närmande av priserna i Spanien förlängs till och med den 1 juli 1995. Det närmande som avses i artikel 1 genomförs i två etapper, den första innefattar regleringsåren 1991/1992 och 1992/1993 och den andra regleringsåren 1993/1994, 1994/1995 och 1995/1996."

- 5 Enligt rådets förordning (EEG) nr 1718/91 av den 13 juni 1991, vilken för regleringsåret 1991/1992 fastställde de härledda interventionspriserna på vitsocker, interventionspriserna på råsocker, minimipriserna på A-betor och B-betor, tröskelpriserna, beloppet för ersättning på grund av justering av lagringskostnaderna samt de priser som skulle tillämpas i Spanien och Portugal (EGT nr L 162, s. 23), sänktes interventionspriserna i Spanien för regleringsåret 1991/1992. Rådets förordning (EEG) nr 1749/92 av den 30 juni 1992, vilken för regleringsåret 1992/1993 fastställde de härledda interventionspriserna på vitsocker, interventionspriserna på råsocker, minimipriserna på A-betor och B-betor, tröskelpriserna, beloppet för ersättning på grund av justering av lagringskostnaderna samt de priser som skall tillämpas i Spanien och Portugal (EGT nr L 180, s. 14, nedan kallad "förordning nr 1749/92"), hade motsvarande verkan för regleringsåret 1992/1993. Sänkningen var 0,41 respektive 1,72 ecu per 100 kilogram vitsocker.
- 6 Rådets förordning (EEG) nr 3814 av den 28 december 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1785/81 och om tillämpning i Spanien av de priser inom sockersektorn som fastställts i samma förordning (EGT nr L 387, s. 7, nedan kallad "den ifrågasatta förordningen"), föreskriver en fullständig utjämning av priserna alltifrån den 1 januari 1993 i syfte att genomföra den inre marknaden. Interventionspriserna på socker i Spanien har på detta sätt minskats med 5,16 ecu per 100 kilogram vitsocker, genom det nya pris som ersatt det högsta pris som fastställts enligt de övergångsåtgärder som vidtagits med tillämpning av anslutningsakten, nämligen bland annat förordning nr 1716/91, vilken följaktligen avskaffats genom den ifrågasatta förordningen.
- 7 I den ifrågasatta förordningen föreskrivs i artikel 2 att stöd, som gradvis skall minskas, övergångsvis skall beviljas sockerbetsproducenter och sockerrörs-producenter i Spanien. För sockerproducenterna tillåts enligt ifrågasatta förordningen ett stöd om 5,16 ecu per 100 kilogram socker, uttryckt som vitsocker, för de produkter inom kvoterna, med undantag för minimilager, som vid midnatt den 31 december

1992 funnits i lager hos dem som haft rätt till ersättning för lagringskostnader för sådana lager enligt artikel 8 i förordning nr 1785/81.

- 8 Vidare fastställs i den ifrågasatta förordningen i artikel 1.2 b för perioden från den 1 januari 1993 till den 30 juni 1993 det nya minimipris på sockerbeter, som de sockerproducenter som använder sockerbeter som råvara skall betala, genom att sänka det.
- 9 Slutligen ger den ifrågasatta förordningen i artikel 3 Spanien rätt att, inom ramen för omstruktureringsplaner för rationalisering av sockerindustrin i Spanien, bevilja ett anpassningsstöd till sockerproducerande företag under regleringsåren 1993/1994 — 1995/1996.
- 10 Sökandena är de enda isoglykosproducenter som förekommer i Spanien. Vid tiden för inrättandet av ett kvotsystem för isoglykosproduktionen — vid Spaniens anslutning — tilldelades sökandena de kvoter som var avsedda för isoglykosproducerande företag i Spanien (75 000 ton inom ramen för A-kvoter och 8 000 ton inom ramen för B-kvoter). Sökandena har inte sedan den ifrågasatta förordningen trätt i kraft erhållit något gemenskapsstöd.

## Rättegången

- 11 Det är under dessa omständigheter som sökandena den 23 mars 1993 väckt talan inför domstolen.
- 12 Genom beslut av den 13 september 1993 av domstolens ordförande har kommissionen tillåtits intervensera i målet till stöd för rådets talan.

- 13 Eftersom talan i målet enligt rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 om ändring i beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom om inrättande av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT nr L 144, s. 21), sedan den 1 augusti 1993 faller under den sistnämndas kompetens, har domstolen överlämnat målet till förstainstansrätten genom beslut av den 27 september 1993.
- 14 På grundval av referentens rapport har förstainstansrätten (första avdelningen) beslutat att inleda muntligt förfarande utan förberedande utredningsåtgärder.
- 15 Parternas har hållit anföranden och svarat på domstolens frågor vid muntlig förhandling den 8 juli 1994.

### Parternas yrkanden

- 16 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

i) upphäva den ifrågasatta förordningen,

ii) förplikta rådet att ersätta den skada som sökandena har lidit på grund av förordningen och bestämma skadeståndet till 3 540 650 ecu för Campo Ebro Industrial, SA, till 1 313 415 ecu för Levantina Agrícola Industrial, SA, och till 1 865 029 ecu för Cerestar Iberica, SA, eller till det belopp som förstain-

stansrätten finner skäligt, jämte ränta med åtta procent om året från den dag då ansökan om stämning inkom till dess betalning sker, och/eller

iii) förplikta rådet att betala varje annan skadeersättning som förstainstansrätten enligt lag och billighet finner skälig,

iv) förplikta rådet att betala rättegångskostnaderna.

17 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

i) avvisa yrkandet om upphävande såsom otillåtet eller i andra hand ogilla det som ogrundat,

ii) ogilla sökandenas yrkande om skadestånd som ogrundat,

och i båda fallen

iii) förplikta sökandena att betala rättegångskostnaderna i denna instans.

18 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

i) avvisa yrkandet om upphävande såsom otillåtet eller i andra hand ogilla det som ogrundat,

ii) ogilla yrkandet om skadestånd som ogrundat,

iii) förplikta sökandena att betala rättegångskostnaderna.

**Frågan om ansökan om ogiltigförklaring kan upptas till prövning**

*Parternas anföranden*

19 Rådet har, utan att göra någon formell invändning om avvisning enligt artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler, gjort gällande att yrkandet om ogiltigförklaring är otillåtet på den grunden att den ifrågasatta förordningen inte utgör något beslut som, trots att det meddelats i form av en förordning, berör sökandena direkt och personligen.

20 Rådet hävdar att den ifrågasatta förordningen är en rättsakt av allmän giltighet och att sökandena inte berörs annat än i sin objektiva egenskap av ekonomiska aktörer som är verksamma inom den berörda sektorn.



- 21 Vidare gör rådet gällande att den omständigheten att det finns ett kvotssystem inom isoglykossektorn inte räcker för att visa att sökandena är berörda "i sin rättsliga ställning på grund av någon faktisk situation som särskiljer dem från varje annan person och identifierar dem på ett sätt som är jämförbart med ett utpekande av en mottagare", vilket domstolens rättspraxis kräver (se särskilt domen av den 24 februari 1987, Deutz och Geldermann mot rådet, 26/86, Rec. s. 941, och besluten av den 24 maj 1993, Arnaud m.fl. mot rådet och kommissionen, C-131/92, Rec. s. I-2573, och av den 21 juni 1993, Comafrica m.fl. mot rådet och kommissionen, C-282/93, ej publicerat i Recueil). Rådet anmärker att det likaledes följer av denna rättspraxis att "möjligheten att, med mer eller mindre precision, avgöra antalet eller ens identiteten hos de rättssubjekt på vilka en åtgärd är tillämplig inte innebär att dessa rättssubjekt skall betraktas som direkt och personligen berörda av åtgärden, när det är klarlagt att tillämpligheten beror på en objektiv rättslig eller faktisk situation som definieras i rättsakten i fråga".
- 22 Rådet påpekar vidare att sökandena själva i sin replik erkänt att såväl de spanska sockerproducenterna som de själva drabbas på samma sätt av en minskning av vinstmarginalen för sin försäljning på grund av att den ifrågasatta förordningen antagits. Sökandena är således inte mer "personligen" berörda av den ifrågasatta förordningen än de spanska sockerproducenterna.
- 23 Rådet gör mot denna bakgrund gällande att i enlighet med domstolens rättspraxis (se domarna av den 6 oktober 1982, Alusuisse mot rådet och kommissionen, 307/81, Rec. s. 3463, och av den 24 november 1992, Buckl m.fl. mot kommissionen, C-15/91 och C-108/91, Rec. s. I-6061) skall yrkandet om ogiltigförklaring av förordningen avvisas som icke tillåtet, då sökandena inte är personligen berörda av förordningen.
- 24 Sökandena gör gällande att villkoren i artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget är uppfyllda. För det första är den ifrågasatta förordningen direkt tillämplig och ger inte medlemsstaterna något utrymme för val av tillämpningsformer. Vidare berör

den sökandena personligen, i enlighet med de kriterier som utvecklats av domstolen i domarna av den 15 juli 1963, Plaumann mot kommissionen (25/62, Rec. s. 197) och av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen (11/82, Rec. s. 207).

- 25 Till stöd för detta påstående har sökandena anfört dels att de, efter inrättandet av kvotsystemet vid Spaniens anslutning, är de enda isoglykosproducenterna i Spanien och att de kommer att förbli detta under en överblickbar framtid, dels att de som en följd av sänkningen av interventionspriset på socker är de enda producenter som i konkurrenshänseende befinner sig i en så missgynnad ställning. Sökandena tillägger i detta avseende att med hänsyn till det snäva konkurrensförhållande som råder mellan interventionspriset på socker och försäljningspriset på isoglykos, såsom detta förhållande har erkänts av rådet (se särskilt andra och tredje övervägandena i ingressen till förordning nr 1785/81 och domstolens dom av den 25 oktober 1978, Royal Scholten-Honig m.fl., 103/77 och 145/77, Rec. s. 2037), har de, på grund av sänkningen av interventionspriset på socker, varit förhindrade att höja sina försäljningspriser för att kunna beakta nedskrivningen av pesetans grönkurs. Till skillnad från sockerproducenterna har de inte fått någon kompensation för den minskning av sin vinstmarginal som orsakats av den ifrågasatta förordningen.
- 26 Enligt sökandena har rådet dessutom, när det antog den ifrågasatta förordningen utan att föranstalta om övergångsåtgärder till isoglykosproducenternas fördel, kunnat inse att förordningen inte berörde andra intressen än sökandenas (se den ovan nämnda domen Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen).
- 27 Slutligen har sökandena i sin replik tillagt att domstolen i den ovan nämnda domen Aluisisse mot rådet och kommissionen, när den avvisat talan som otillåten, understrukt omständigheten att sökanden i det målet hade kunnat angripa de individuella beslut som fattats av de nationella myndigheterna i tillämpningen av de berörda

gemenskapsförordningarna inför de nationella domstolarna. Sökandena påpekar emellertid att denna möjlighet inte står öppen för dem.

- 28 Kommissionen har som intervenient i huvudsak anslutit sig vad rådet anfört och tillagt att sökandenas situation motsvarar situationen för sökandena i målet AEFMA mot kommissionen (domstolens beslut av den 12 juli 1993, C-107/93, Rec. s. I-3999), i vilket domstolen avvisat talan som otillåten.

#### *Förstainstansrättens bedömning*

- 29 Det skall erinras om att artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget, som återger bestämmelserna i artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget, tillåter fysiska och juridiska personer att angripa beslut som är riktade till dem samt beslut som, även om de utfärdats i form av en förordning riktats till en annan person, direkt och personligen berör dem. Det följer likväl av enhetlig rättspraxis att en talan om ogiltighet av en enskild inte är tillåten om den riktar sig mot en förordning av allmän giltighet i den mening som anges i artikel 189 andra stycket i fördraget, och att skillnaden mellan en förordning och ett beslut enligt en fast rättspraxis skall sökas i huruvida rättsakten i fråga har ett allmänt innehåll eller inte (se den ovan nämnda domen *Alusuisse* mot rådet och kommissionen). I förevarande fall skall således den ifrågasatta förordningens natur och särskilt dess avsedda eller faktiska rättsverkningar analyseras.
- 30 Det framgår av den ifrågasatta förordningen att genom den skall grundförordningen inom sockersektorn, förordning nr 1785/81 ändras samt skall tillämpningen i Spanien av de priser som avses i den förordningen påverkas. I den ifrågasatta förordningen föreskrivs ett närmande av de priser på socker som är tillämpliga i Spa-

nien till gemenskapens priser, nämligen en sänkning av interventionspriset på socker och av minimipriset på sockerbetor i Spanien. För att underlätta närmandet av priserna, tillåter den ifrågasatta förordningen dels stöd till producenter av sockerbetor och sockerrör, dels stöd till sockerproducenter för det socker som funnits i lager den 31 december 1992.

- 31 Sådana bestämmelser har formen av åtgärder av allmän giltighet — i den mening som kommer till uttryck i artikel 189 i fördraget — som är tillämpliga på objektivt bestämda situationer och har rättsverkningar i förhållande till allmänt och abstrakt bestämda kategorier av personer, nämligen producenterna inom sockersektorn. Det skall påpekas att isoglykosproducenterna inte omnämns i de aktuella bestämmelserna.
- 32 Det är vidare lämpligt att påpeka att det följer av en fast rättspraxis att en rättsakts allmänna giltighet och följaktligen dess karaktär av förordning inte ställs på spel av möjligheten att avgöra antalet rättssubjekt, som vid en viss tidpunkt berörs av rättsakten, eller ens identiteten hos dessa rättssubjekt när det står klart att de berörs på grund av en objektiv rättslig eller faktisk situation som definieras av rättsakten i fråga i förhållande till dess syfte (se till exempel den ovan nämnda domen *Alusuisse* mot rådet och kommissionen och domstolens beslut av den 12 juli 1993, *Gibraltar och Gibraltar Development* mot rådet, C-128/91, Rec. s. I-3971, punkt 15).
- 33 Även om sökandena i detta fall efter inrättandet av ett kvotssystem rent faktiskt är de enda isoglykosproducenterna i Spanien och om man antar att de berörs av den ifrågasatta förordningen, i den mån den är tillämplig på framtida situationer, är sökandena i vilket fall som helst inte berörda annat än i sin objektiva egenskap av isoglykosproducenter på samma sätt som varje annan ekonomisk aktör inom sockersektorn som faktiskt eller potentiellt befinner sig i en likadan situation.
- 34 När det gäller sökandenas argument att de är de enda aktörer som befinner sig i en situation som är så särskilt missgynnad i konkurrenshänseende, eftersom de — i

motsats till de spanska sockerproducenterna — inte fått kompensation för sänkningen av interventionspriset på socker skall det undersökas om en sådan situation kan anses utgöra sådana specifika omständigheter som avses i domstolens dom av den 10 december 1969, Eridania m.fl. mot kommissionen (10/68 och 18/68, Rec. s. 459).

- 35 Som framgår av förstainstansrättens bedömning i sak när det gäller skadeståndstalan (se punkterna 82—91 nedan), har det val av ekonomisk politik som gemenskapens lagstiftare gjort grundats på faktiska omständigheter som är utmärkande för de ekonomiska aktörer som direkt avses i den ifrågasatta förordningen. Enbart den omständigheten att sökandena befinner sig i en situation som i konkurrenshänseende påstås vara missgynnande kan följaktligen inte utgöra sådana specifika omständigheter som innebär att de är personligen berörda av den ifrågasatta förordningen då de befinner sig i en faktisk situation som skiljer sig från de situationer som objektivt regleras i förordningen.
- 36 Vidare skall det påpekas att även om man antar att sökandena hade varit omfattade av den ifrågasatta förordningen så framgår det av rättspraxis att den omständigheten att en förordning kan ha olika konkreta inverknings för olika rättssubjekt på vilka den är tillämplig inte motsäger dess karaktär av förordning, när denna situation är objektivt bestämd (se domstolens domar av den 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, 6/68, Rec. s. 595, och av den 5 maj 1977, Koninklijke Scholten Honig mot rådet och kommissionen, 101/76, Rec. s. 797). Denna rättspraxis är i detta fall särskilt relevant, eftersom den ifrågasatta förordningen inte är tillämplig på sökandena. Frågan om den borde ha varit det faller, i enlighet med det system för talan som inrättats i gemenskapsrätten, under prövningen av en eventuell utomobligatorisk skadeståndsskyldighet för gemenskapen.
- 37 Det följer av dessa överväganden att yrkandet om ogiltigförklaring skall avvisas som otillåtet.

## Skadeståndstalan

### *Om grunden för ansvaret*

#### Parternas anföranden

- 38 Sökandena gör gällande att rådet handlade olagligt på ett sätt som kan ge upphov till ansvar för gemenskapen, när det antog den ifrågasatta förordningen.
- 39 De anser, för det första med hänvisning till generaladvokat VerLoren van Themaats förslag till avgörande till domstolens dom av den 5 mars 1986, Tezi mot kommissionen (59/84, Rec. s. 887, 889), att de villkor för skadeståndsansvar i fråga om normativa rättsakter inte är tillämpliga, då den ifrågasatta förordningen i förhållande till dem egentligen utgör ett beslut som berör dem direkt och personligen. Redan den omständigheten att en överträdelse av gemenskapsrättsliga principer har ägt rum medför skadeståndsansvar för gemenskapen utan att det är nödvändigt att undersöka hur allvarlig överträdelsen har varit.
- 40 Rådet gör å sin sida gällande att den ifrågasatta förordningen utgör en normativ åtgärd då den är tillämplig på alla ekonomiska aktörer som har ekonomiska band till sockersektorn i Spanien. Det rör sig om ett val av ekonomisk politik som gjorts i ett normativt sammanhang, vilket kännetecknas av att rådet utnyttjat ett omfattande handlingsutrymme, vilket är nödvändigt vid verkställandet av den gemensamma jordbrukspolitik.

## Förstainstansrättens bedömning

- 41 Det skall inledningsvis nämnas att mot bakgrund av det sammanhang inom vilket den ifrågasatta förordningen har antagits, det vill säga den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, rör det sig om en normativ rättsakt av allmän giltighet som innebär ett val av ekonomisk politik. Vidare har förstainstansrätten ovan redan fastställt att sökandena inte är direkt och personligen berörda av den ifrågasatta förordningen.
- 42 Artikel 215 andra stycket i fördraget föreskriver i fråga om utomobligatoriskt skadestånd att gemenskapen, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, skall ersätta skada som orsakats av dess institutioner under myndighetsutövning. När det rör sig om en normativ rättsakt som innebär ett val av ekonomisk politik inträder inte gemenskapens ansvar annat än vid en tillräckligt tydlig överträdelse av en överordnad rättsregel som skyddar de enskilda (se domstolens domar av den 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, 5/71, Rec. s. 975, och av den 19 maj 1992, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen, C-104/89 och C-37/90, Rec. s. I-3061).
- 43 I ett normativt sammanhang, vilket i detta fall kännetecknas av ett sådant omfattande handlingsutrymme som är nödvändigt vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik, medför enligt fast rättspraxis en tillräckligt tydlig överträdelse att gemenskapens ansvar inte inträder annat än om institutionen i fråga på ett uppenbart och allvarligt sätt har överträtt gränserna för sin befogenhet (se domstolens domar av den 25 maj 1978, HNL m.fl. mot rådet och kommissionen, 83/76 och 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Rec. s. 1209, samt ovannämnda Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen).
- 44 Det skall således undersökas om det begåtts en sådan överträdelse i detta fall. I detta avseende skall de grunder sökandena åberopat rörande överträdelse av dels

principen om skydd för berättigade förväntningar, dels icke-diskrimineringsprincipen.

*Beträffande den påstådda överträdelsen av skyddet för berättigade förväntningar*

Parternas anföranden

- 45 Sökandena gör, med hänvisning till domstolens dom av den 14 maj 1975, CNTA mot kommissionen (74/74, Rec. s. 533), gällande att rådet har överträtt principen om skydd för berättigade förväntningar genom att anta den ifrågasatta förordningen utan förvarning och utan att föreskriva några övergångsåtgärder till sökandenas fördel.
- 46 Till stöd för denna uppfattning har sökandena anført att närmandet av interventionspriserna på socker borde ha skett genom införande av gemenskapens priser i Spanien under en period av de sju år som följt på anslutningen. Emellertid har perioden för närmandet av interventionspriserna genom förordning nr 1716/91 förlängts i två etapper till och med regleringsåret 1995/1996 på grund av att gemenskapens priser inte utvecklats så som förutsetts.
- 47 Enligt sökandena är deras berättigade förväntningar rörande fastställelsen av nivåerna för tillnärmande för den tid som återstår av den första perioden, det vill säga från den 1 januari 1993 till den 1 juli 1993, obestridliga. Trots att förordning nr 1716/91 inte innehåller någon bestämmelse om närmandet av priserna under den andra etappen av närmandet har den förlängt närmandeperioden till och med reg-



leringsåret 1995/1996, vilket borde ha föranlett ett gradvist införande av prisändringarna under hela denna period.

- 48 Sökandena påpekar att förordning nr 1716/91, vilken grundats på en analys av sockermarknaden enligt artikel 70.3 b i anslutningsakten, antagits vid en tidpunkt då det redan varit nödvändigt att etablera den inre marknaden. Den ifrågasatta förordningen, vilken antagits som ett led i förverkligandet av denna marknad, utgjorde däremot en total överraskning för dem.
- 49 Rådet påpekar för det första att sökandena i sin replik har erkänt att de inte har sänkt sina försäljningspriser den 1 januari 1993, på grund av att sänkningen av interventionspriset på socker, bestämt i ecu, helt har absorberats av sänkningen av pesetas grönkurs. Eftersom sökandena driver sina företag i nationell valuta och deras åberopade berättigade förväntningar enligt rådet ligger i att de, på grundval av förordning nr 1716/91, antagit att sockerpriserna (i pesetas) skulle förbli högre i Spanien till regleringsåret 1995/1996, så har det i detta fall inte funnits några berättigade förväntningar som skulle kunnat svikas.
- 50 Rådet har påpekat att även om man antar att så hade varit fallet bör varje försiktig och välunderrättad ekonomisk aktör, enligt domstolens rättspraxis, förvänta sig de ändringar av relevanta regler som blir nödvändiga som en följd av att marknaden utvecklas (se domarna av den 1 februari 1978, Lührs, 78/77, Rec. s. 169, och av den 14 februari 1990, Delacre m.fl. mot kommissionen, C-350/88, Rec. s. I-395) samt att de ekonomiska aktörerna inte kan åberopa några skyddsvärda berättigade förväntningar för att bibehålla en ekonomisk förmån som de erhållit inom ramen för en gemensam organisation av marknaden och detta särskilt inte när förmånen inte längre är ekonomiskt motiverad. Rådet har hävdats att det datum, den 1 juli 1995, då förlängningen av den period för tillnärmande av lagstiftning som föreskrivs i

förordning nr 1716/91 löpte ut inte varit ägnad att ge upphov till några berättigade förväntningar. Förlängningen har nämligen inte längre varit motiverad i den ekonomiska situation som de spanska sockerbets- och sockerproducenterna har befunnit sig i, eftersom denna situation under tiden förändrats på så sätt att ett förtida närmande av priserna varit möjligt den 1 januari 1993.

- 51 Kommissionen ansluter sig till rådets argument och tillägger att bestämmelserna i fråga i den ifrågasatta förordningen var identiska med de motsvarande bestämmelser i det förslag som kommissionen lagt fram för rådet den 11 november 1992 och som analyserats i den spanska pressen från juli månad 1992.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 52 Det framgår av domstolens praxis att det föreligger en överträdelse av skyddet för de berättigade förväntningarna när en institution, i avsaknad av ett avgörande allmänintresse i motsatt riktning, med omedelbar verkan och utan förvarning avskaffar en specifik och skyddsvärd fördel för de berörda företagen utan att vidta lämpliga övergångsåtgärder (se den ovan nämnda domen CNTA mot kommissionen). Men som det likaledes framgår av rättspraxis kan principen om skyddet för de berättigade förväntningarna inte utsträckas så långt att den generellt hindrar en ny förordning från att äga tillämpning på framtida verkningar av situationer som uppstått under den ordning som gällde under en föregående förordning, och detta särskilt inte inom ett område som de som hör under de gemensamma marknadsorganisationerna, vilkas syfte just innefattar en klar anpassning efter variationerna i den ekonomiska situationen (se domstolens dom av den 20 september 1988, Spanien mot rådet, 203/86, Rec. s. 4563).
- 53 Det åligger således förstainstansrätten att kontrollera om den förordning som föregått den ifrågasatta förordningen har skapat någon berättigad förväntan för de ekonomiska aktörerna.

54 I detta avseende skall det för det första konstateras att det framgår av artikel 70.3 a i anslutningsakten att en övergångsperiod om sju år följande på anslutningen har föreskrivits för närmandet mellan de i Spanien tillämpliga sockerpriserna och gemenskapens priser, att gemenskapens priser, med reservation för bestämmelserna i 70.3 b, skall vara tillämpliga efter det sjunde närmandet. Övergångsperioden skulle enligt det tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 1716/91 upphöra vid utgången av regleringsåret 1992/1993.

55 Förstainstansrätten konstaterar för det andra att det följer av artikel 70.3 b i anslutningsakten att om sockerpriserna i Spanien var väsentligt högre än gemenskapens priser, skulle rådet vid utgången av det fjärde året efter anslutningen inleda en undersökning av utvecklingen av närmandet av priserna, grundad på ett yttrande från kommissionen, i förekommande fall åtföljt av adekvata åtgärder. Rådet kunde exempelvis förlänga perioden för närmande av priserna eller besluta om andra metoder för att påskynda närmandet.

56 Därav följer att rådet hade behörighet att efter de fyra första regleringsåren besluta om en annorlunda närmandeperiod, och — åtminstone efter den sjunde närmandet — genomföra ett fullständigt närmande av sockerpriserna genom en förordning. Följaktligen har sökandena inte på grund av anslutningsakten kunnat hysa någon berättigad förväntan att övergångsperioden för närmandet skulle ha någon garanterad fortsättning efter början av regleringsåret 1992/1993.

57 Därefter skall det bedömas huruvida antagandet av förordning nr 1716/91 har kunnat skapa någon berättigad förväntan hos sökandena.

58 När det gäller den första etappen i det närmande som föreskrivs av förordningen erinrar förstainstansrätten inledningsvis om att den ifrågasatta förordningen

ändrade sockerpriset under det att regleringsåret 1992/1993, såsom det hade fastställts i förordning nr 1749/92 på grundval av artiklarna 3 och 4 i förordning nr 1716/91, pågick. Det åligger således förstainstansrätten att undersöka om denna ändring utgör ett avskaffande med omedelbar verkan och utan förvarning av en specifik och skyddsvärd förmån.

59 I detta avseende skall det påpekas att det framgår av de fjärde och femte övervägandena i ingressen till förordning nr 1716/91 att närmandeperioden för priserna förlängts med en period som täcker de fem regleringsåren till den 1 juli 1995, dels för att inte särskilt påverka de enskilda jordbrukarna genom en alltför snabb sänkning av priset på sockerbetor, dels för att beakta den extremt svåra situation för sockersektorn i Spanien som den då företagna undersökningen hade visat.

60 Det följer likaledes av den ifrågasatta förordningen att gemenskapslagstiftaren vid antagandet av den ifrågasatta förordningen bedömde (se det tredje övervägandet i ingressen i förordningen) att ett fullständigt närmande av priserna från och med den 1 januari 1993 skulle vara möjligt om man kompenserade både de spanska sockerbetsproducenternas inkomster och, i förekommande fall, sockerrörsproducenternas inkomster genom ett tillfälligt stöd som gradvis minskas. Gemenskapslagstiftaren ansåg att genomförandet av den inre marknaden den 1 januari 1993 gjorde det önskvärt att ta bort alla handelshinder (se det första övervägandet i ingressen i förordningen).

61 Det skall vidare erinras om att enligt en väl fastlagd rättspraxis har gemenskapens institutioner inom den gemensamma jordbrukspolitiken ett omfattande handlingsutrymme och att de ekonomiska aktörerna inte är berättigade att hysa förväntningar om att en viss situation, som kan ändras av beslut inom ramen för institutionernas handlingsutrymme, skall upprätthållas (se den ovan nämnda domen Delacre m.fl. mot kommissionen).

- 62 På grundval av dessa överväganden anser förstainstansrätten att rådet genom sitt val av ekonomisk politik inte överträtt gränserna för sitt handlingsutrymme. Faktum är att övervägandena till den ifrågasatta rättsakten visar att tillståndet för stödet har grundats på överväganden som inte överskrider gränserna för detta handlingsutrymme. Beslutet att upphäva närmandeperioden var följaktligen ett legitimt val av ekonomisk politik, hänförligt till de normativa rättsakter som gemenskapen kunnat besluta om i det överordnade intresset att förverkliga den inre marknaden.
- 63 För övrigt, även om förordning nr 1716/91, vilken förlänger närmandeperioden, har antagits efter det att Europeiska enhetsakten trätt i kraft anser förstainstansrätten att en försiktig och välunderrättad ekonomisk aktör borde ha räknat med att genomförandet av den inre marknaden skulle kunna leda till ett förtida närmande av interventionspriserna på socker, eftersom de befintliga prisskillnaderna inom denna sektor leder till en ordning med kompensationsbelopp för "anslutningen", vilken i strid med syftet med genomförandet av den inre marknaden, är ägnad att upprätthålla handelshinder mellan medlemsstaterna.
- 64 I förevarande fall gör detta sig gällande desto tydligare då de förslag från kommissionen vilka lagts fram inför rådet den 11 november 1992 och som lett till antagandet av den ifrågasatta förordningen, dessförinnan hade analyserats i den spanska pressen i juli månad 1992.
- 65 Förstainstansrätten konstaterar följaktligen att sökandena, beträffande den första etappen av närmandet, inte visat att det från deras sida förelegat någon berättigad förväntan som svikits.
- 66 När det gäller den andra etappen i närmandet räcker det att konstatera att det framgår av såväl det sjunde övervägandet i ingressen till förordning nr 1716/91 som av artikel 7 i förordningen att villkoren för närmande för denna period inte hade

fastställts vid tiden för antagandet av den nämnda förordningen. Enligt artikel 7 ålåg det rådet att före den 1 januari 1993 besluta om villkoren för närmandet under denna andra etapp. Redan detta skäl är i sig tillräckligt för att utesluta att sökandena skulle kunna hysa några skyddsvärda berättigade förväntningar på grundval av de villkor under vilka närmandet av priserna genomfördes från och med regleringsåret 1993/1994.

67 Därav följer att sökandena inte har visat att de haft någon berättigad förväntan som inte infriats på grund av att sockerpriset tillnärmats fullständigt från den 1 januari 1993.

68 Det yrkande som grundats på överträdelse av principen om skydd för berättigade förväntningar skall således ogillas.

### *Den påstådda överträdelsen av icke-diskrimineringsprincipen*

#### Parternas anföranden

69 Sökandena hävdar att förordningen har antagits i strid med principen om likabehandling, vilken framgår av artikel 40.3 andra stycket i fördraget.

70 För det första hävdar sökandena att skillnaden i behandling mellan olika ekonomiska aktörer inte är objektivt motiverad och att den ifrågasatta förordningen inte innehåller någon motivering av skillnaden. Förordningen skall följaktligen av detta skäl upphävas på grund av överträdelse av artikel 40.3 andra stycket i fördraget.

- 71 För det andra erinrar sökandena om att domstolen i den ovan nämnda domen av den 25 oktober 1978, Royal Scholten-Honig m.fl., slagit fast att isoglykos och socker i princip skall behandlas på samma sätt. Den ifrågasatta förordningen, däremot, behandlar dessa produkter olika; till skillnad från sökandena kan sockerproducenterna faktiskt dels få stöd för de produkter som funnits i lager den 1 januari 1993 (artikel 2.2), dels dra fördel av en prisreduktion på sockerbetor, vilket är en av deras råvaror [artikel 1.2 b].
- 72 I detta avseende påpekar sökandena för det första att den fråga om lagring som rådet väckt är irrelevant med hänsyn till att såväl sockerproducenterna som de själva har fått vidkännas en förlust av vinstmarginal på den försäljning som skett efter det att den ifrågasatta förordningen trätt i kraft, oavsett vilken proportionen varor i lager än var den 1 januari 1993. Sökandena har för det andra också varit tvungna att köpa sina råvaror, det vill säga spannmål, till minimipriser inom ramen för den gemensamma marknadsorganisationen för spannmål, vilken föreskriver ett interventionspris som definierar minimipriset på marknaden.
- 73 Slutligen erinrar sökandena beträffande tillståndet för Spanien att, på vissa villkor, bevilja ett anpassningsstöd till sockerproducerande företag att de ställts inför problem som är jämförbara med de sistnämndas på grund av en minskning av sin kapacitet med 30 procent efter inrättandet av kvotssystemet.
- 74 Rådet bestrider att den ifrågasatta förordningen kränker icke-diskrimineringsprincipen med hänvisning till att sockerproducenternas situation objektivt skiljer sig från isoglykosproducenternas.
- 75 Rådet anser först och främst att stödet för det socker som fanns i lager varit motiverat av objektiva skäl, eftersom isoglykosproducenterna, som en oundviklig följd

av förädlingsprocessen, till skillnad från sockerproducenterna inte är skyldiga att hålla lager då isoglykos måste användas omedelbart efter det att det tillverkats. Faktum är att sockerproducenterna för det socker som funnits i lager den 1 januari 1993 har betalat för sockerbetor som skördats år 1992 till det högre minimipris som var tillämpligt under regleringsåret 1991/1992, och således inte dragit nytta av den sänkning av priset på sockerbetor som följt på ikraftträdandet av den ifrågasatta förordningen. Isoglykosproducenterna har däremot varit obehindrade att köpa sina råvaror utan att behöva betala ett minimipris som fastställts av gemenskapen.

76 Vad sedan beträffar det nationella stöd som artikel 3 i den ifrågasatta förordningen ger Spanien rätt att bevilja sockerproducenterna för att underlätta deras strukturella anpassning, påstår rådet att isoglykosproducenterna inte möter några jämförbara strukturella problem. De spanska isoglykosproducenterna har nämligen tillgång till modernare och mer anpassade metoder och anläggningar än de som sockerproducenterna använder.

77 Slutligen bestrider rådet att det föreligger något orsakssamband mellan den ifrågasatta förordningens ikraftträdande och de förluster som sökandena påstår sig ha drabbats av. Rådet erinrar å ena sidan om att sökandena erkänt att de inte sänkt sina priser i pesetas efter det att den ifrågasatta förordningen trätt i kraft, och å andra sidan att de omständigheter som sökandena åberopat förefaller motsäga deras påstående om att de skulle ha höjt sina försäljningspriser om den ifrågasatta förordningen inte hade antagits.

78 Kommissionen gör gällande att den ifrågasatta förordningen egentligen inte ger något stöd till sockerproducenterna så som sökandena påstår. Förutom stödet till dem som innehade lager den 31 december 1992, inskränker sig stödet till sockerproducenterna till det nationella stöd som, inom ramen för planen för omstrukturering, auktoriseras av artikel 3 i den ifrågasatta förordningen. Om isoglykospro-



ducenterna hade beviljats ett stöd i denna förordning, skulle de ha behandlats annorlunda i förhållande till sockerproducenterna, eftersom de inte haft något behov av stöd för omstrukturering.

### Förstainstansrättens bedömning

- 79 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att enligt en väl fastlagd rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget anpassas till den berörda rättsaktens karaktär. Motiveringen måste på ett klart och otvetydigt sätt visa det resonemang som den gemenskapsinstitution som utfärdat rättsakten fört, så att den som är berörd kan få kännedom om vad som berättigar rättsakten och så att domstolen kan utöva sin kontroll (se domstolens dom av den 30 september 1982, *Amylum mot rådet*, 108/81, Rec. s. 3107).
- 80 Den ifrågasatta förordningen anger som motivering dels ”genomförandet av den inre marknaden den 1 januari 1993 gör det önskvärt att alla handelshinder tas bort”, ”anslutningsbelopp skall tillämpas i handeln med produkter inom sockersektorn mellan Spanien och de andra medlemsstaterna till utgången av regleringsåret 1994/1995” och å andra sidan att det ”är möjligt att genomföra ett närmande av priserna redan den 1 januari 1993 och därmed vid denna tidpunkt avskaffa alla anslutningsutjämningsbelopp, om de spanska sockerbetsproducenterna får ett tillfälligt stöd som gradvis minskas”. Slutligen framgår det av övervägandena till nämnda förordning att ”marknadsläget i Spanien är sådant att de priser som fastställs i denna förordning kan tillämpas där”.
- 81 Denna motivering, hur lakonisk den än må vara, uppfyller de krav som ställs i artikel 190 i fördraget. Faktum är att man inte kan kräva att det i den ifrågasatta förordningen skall anges varför det inte föreskrivs övergångsåtgärder till fördel för producenter som kan påverkas på ett indirekt sätt av förordningen. Det av sökandenas yrkanden som grundas på påståendet att förordningen är behäftad med en bristfällig motivering skall följaktligen ogillas.

- 82 Det skall vidare konstateras att enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att jämförbara situationer inte skall behandlas på olika sätt, om inte differentieringen är objektivt berättigad (se senast domstolens dom av den 21 februari 1990, Wuidart m.fl., C-267/88—C-285/88, Rec. s. I-435).
- 83 I detta avseende erinrar förstainstansrätten, vad gäller förekomsten av ett konkurrensförhållande mellan isoglykos och socker, först om att det framgår av andra och tredje övervägandena i ingressen till förordning nr 1785/81 att "[i]soglykos är ett direkt substitut till flytande socker som erhållits ur sockerbeter eller sockerrör. Marknaderna för socker och isoglykos är därför nära förbundna ... och alla beslut inom gemenskapen som hänför sig till någon av dessa produkter har ofrånkomligen återverkningar på de andra ... Prisgarantier för socker kommer också sockersirap och isoglykos till godo, vars priser baseras på sockerpriserna".
- 84 Det skall för det andra erinras om att domstolen i den ovan nämnda domen av den 25 oktober 1978, Royal Scholten-Honig m.fl., i ett mål som rörde inrättandet av ett kvotsystem för isoglykosproduktionen, beträffande förekomsten av ett konkurrensförhållande mellan de två produkterna, när den behandlade övervägandena till den aktuella förordningen — överväganden som i sak senare återgivits bland dem som hör till förordning nr 1785/81 — ansåg att situationen för socker och isoglykos var jämförbara.
- 85 Förstainstansrätten anser inte desto mindre att man inte kan utesluta att det finns omständigheter som särskiljer sockerproduktionen och som i förekommande fall är ägnade att rättfärdiga en annorlunda behandling av sockerproducenterna i förhållande till isoglykosproducenterna.

- 86 Det åligger således domstolen att pröva om det föreligger någon skillnad i behandling mellan sockerproducenterna och isoglykosproducenterna och, i förekommande fall, under vilka omständigheter en sådan skillnad kan vara berättigad.
- 87 För det första, när det gäller det stöd som Spanien getts rätt att bevilja sockerproducerande företag inom ramen för omstruktureringsplaner för att rationalisera sockerindustrin, påpekar förstainstansrätten att sökandena inte anfört någonting som vederlägger rådets påståenden. Med hänvisning till de grunder som anförts av rådet (se punkt 76 ovan), anser förstainstansrätten således att gemenskapslagstiftaren genom att auktorisera detta stöd inte på något uppenbart och allvarligt sätt överträtt gränserna för sin behörighet.
- 88 När det gäller det stöd som getts till sockerproducenter som hade lager den 31 december 1992 skall det vidare, som rådet riktigt påpekat, erinras om att detta stöd syftar till att kompensera sockerproducenter som för de produkter som fanns i lagret betalat det högre minimipris på sockerbetor från skörden år 1992 som gällde före ikraftträdandet av den ifrågasatta förordningen.
- 89 Det framgår av handlingarna i målet, och har inte bestritts av sökandena, att sockerproducenterna som oundviklig konsekvens av förädlingsprocessen för socker (skörd av sockerbetor på hösten ett visst år, efterföljande förädling av sockerbetorna till socker och försäljning successivt under regleringsåret) i praktiken är tvungna att hålla lager och att hela den mängd socker som måste säljas under resten av regleringsåret 1992/1993 funnits i lager den 31 december 1992. Däremot har sökandena vitsordat att endast en begränsad del, nämligen omkring sju procent (Campo Ebro Industrial), två procent (Levantina Agrícola Industrial) och en procent (Cerestar Iberica), av de av deras produkter som skulle säljas under de sista sex månaderna av det nämnda regleringsåret funnits i lager vid ikraftträdandet av den ifrågasatta förordningen. Vidare framgår det av handlingarna i målet att isogly-

kosproduktionen inte på grund av sin natur nödvändigtvis föranleder att lager läggs upp och att isoglykos till skillnad från socker inte kan lagras under någon lång period.

90 Vidare skall det konstateras att isoglykosproducenterna, till skillnad från sockerproducenterna, inte är underkastade skyldigheten att köpa sina råvaror till ett minimipris som fastställts av gemenskapen. Faktum är att det framgått av sökandenas anförande vid den muntliga förhandlingen att de betalat ett pris som bestämts av marknadens villkor, bland vilka interventionspriset endast varit en faktor.

91 Slutligen, vad gäller sänkningen av minimipriset på sockerbetor enligt artikel 1.2 b i den ifrågasatta förordningen, skall det påpekas att även om produktionen av isoglykos precis som sockerproduktionen är underkastad ett kvotsystem är isoglykosproducenterna som konstaterats ovan inte underkastade någon skyldighet att köpa sina råvaror till ett minimipris som bestäms av gemenskapen. Sökandena kan följaktligen i förekommande fall direkt dra fördel av eventuella förbättringar på spannmålsmarknaden medan sockerproducenterna inte har denna möjlighet beträffande sina råvaror.

92 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att det — med hänsyn till att sökandena befunnit sig i en situation som objektivt sett skilt sig från den som sockerproducenterna befunnit sig i — inte har visats att rådet genom att inte vidta motsvarande övergångsåtgärder till förmån för isoglykosproducenterna på ett uppenbart och allvarligt sätt har överträtt gränserna för sina befogenheter.

93 Följaktligen skall även det yrkande som grundas på överträdelse av icke-diskrimineringsprincipen ogillas.

94 Det följer av ovan angivna överväganden att rådet inte har begått någon klar överträdelse av någon överordnad rättsregel avsedd för de enskildas skydd. Yrkandet om skadestånd skall således ogillas utan att det behöver göras någon prövning av huruvida de påstådda skadorna överstiger gränserna för de ekonomiska risker som normalt är förenade med den berörda sektorn.

### Rättegångskostnader

95 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målet och rådet yrkat ersättning för sina rättegångskostnader skall sökandena stå för sina egna kostnader samt ersätta rådet dess kostnader.

96 Kommissionen vilken intervenerat till stöd för rådets yrkanden skall i enlighet med artikel 87.4 stå för sina egna kostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

- 1) Talan avvisas som otillåten såvitt avser upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3814/92 av den 28 december 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1785/81 och om tillämpning i Spanien av de priser inom sockersektorn som fastställts i samma förordning.
- 2) Talan ogillas som ogrundad såvitt avser skadestånd.
- 3) Sökandena står för sina egna rättegångskostnader samt skall solidariskt ersätta rådets rättegångskostnader.
- 4) Kommissionen står för sina egna rättegångskostnader.

Schintgen

García-Valdecasas

Kirschner

Vesterdorf

Bellamy

Avkunnad vid offentlig förhandling i Luxemburg den 21 februari 1995.

H. Jung  
Justitiesekreterare

R. Schintgen  
Ordförande