2. verzoekster wordt verwezen in de kosten van het geding.

Lecourt Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op achttien november negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 28 OKTOBER 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Verzoekster in deze zaak, C.A.M. SA, een te Parijs gevestigde graanexporteur, vraagt om nietigverklaring van een verordening van de Commissie, namelijk verordening (EEG) nr. 2546/74 van 4 oktober 1974, — in haar geheel dan wel, subsidiair, voor zover zij op exporteurs betrekking heeft. Waar verzoekster in feite bezwaar tegen heeft, is de toepassing van de verordening op de door haar verrichte uitvoer van drie partijen gerst op respectievelijk 9, 11 en 15 oktober 1974.

Verzoeksters beroep was oorspronkelijk zowel tegen de Raad als tegen de Commissie gericht, maar ten aanzien van de Raad is het bij beschikking van het Hof van 12 mei 1974 niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de bestreden handeling niet door de Raad was verricht.

Verordening nr. 2546/74 van de Commissie maakt deel uit van een reeks uitzonderingsmaatregelen die begin oktober 1974 door Raad en Commissie werden vastgesteld ten einde de gevolgen die de buitengewone stijging van de produktiekosten in dat jaar voor de landbouwbevolking had, te verzachten, een stijging die onder meer samenviel met bijzonder hoge graanprijzen op de wereldmarkt. Om zich een juist beeld te vormen van de draagwijdte en de gevolgen van de verordening, dient men enkele kenmerken van de gemeenschappelijke ordening der graanmarkten, tot stand gebracht bij 's Raads verordening nr. 120/67/EEG van 13 juni 1967 (PB 1967, blz. 2269), voor ogen te houden, met name voor zover die ordening betrekking heeft op gerst.

Een belangrijk kenmerk daarvan is dat elk jaar in maart de gemeenschappelijke prijzen voor het volgende verkoopseizoen

1 — Vertaald uit het Engels.

worden vastgesteld, met name de richt-, interventie- en drempelprijzen. Terzelfder tijd worden het aantal en de omvang van verhogingen van die prijzen vastgesteld, die maandelijks gedurende het verkoopseizoen of een gedeelte daarvan zullen worden toegepast en die overeenkomstig de considerans van verordening nr. 120/67 zijn bedoeld „om rekening te houden met de opslagkosten en de rentekosten voor opslag van granen in de Gemeenschap, alsmede met de noodzaak om de voorraden overeenkomstig de behoeften van de markt te verkopen."

Andere kenmerken van de marktordening zijn, zoals bekend, enerzijds de afgifte van in- en uitvoercertificaten, gekoppeld aan het stellen van een waarborg als garantie dat de betrokken in- of uitvoer inderdaad tot stand zal komen, en anderzijds een stelsel van invoerheffingen en uitvoerrestituties ter overbrugging van de prijsverschillen in de periode toen de gemeenschappelijke prijzen hoger waren dan de wereldprijzen. Het Hof zal zich herinneren dat overeenkomstig de artikelen 15 en 16 van verordening nr. 120/67 het bedrag van heffing of restitutie in beginsel dat is hetwelk op de dag van in- of uitvoer geldt, doch wat ingevolge het stelsel van „certificaten met voorfixatie" van dit beginsel kan worden afgeweken. Artikel 16, lid 4, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 3, van 's Raads verordening nr. 2429/72 van 21 november 1972 (PB 1972, nr. L 264), bepaalt met name dat voor bepaalde produkten waaronder gerst

„op verzoek van de belanghebbende de op de dag van indiening van de aanvraag van een certificaat geldende restitutie, aangepast in functie van de drempelprijs die in de maand van uitvoer zal gelden, (wordt) toegepast op een tijdens de geldigheidsduur van dit certificaat plaatsvindende uitvoer; dit verzoek moet tegelijkertijd als de aanvraag van het certificaat en vóór 13 uur worden ingediend."

Tenslotte wil ik herinneren aan artikel 26 van verordening nr. 120/67, handelend over de zogenaamde procedure van het Comité van beheer voor de vaststelling van nadere bepalingen ter uitvoering van sommige voorschriften van die verordening. Volgens deze procedure is de Commissie bevoegd onmiddellijk toepasselijke maatregelen vast te stellen, behoudens goedkeuring door de Raad ingeval van afwijkend advies van het Comité van beheer voor granen.

Voor een beschrijving van de gebeurtenissen en overwegingen die tot vaststelling van bovenbedoelde buitengewone maatregelen hebben geleid, kan ik het best citeren uit de considerans van de eerste van die maatregelen, verordening (EEG) nr. 2496/74 van de Raad van 2 oktober 1974 (PB 1974, nr. L 268):

„Overwegende dat zich sedert de in maart 1974 door de Raad genomen besluiten betreffende de gemeenschappelijke prijzen voor het verkoopseizoen 1974/1975 gebeurtenissen hebben voorgedaan die voor de landbouw ernstige economische gevolgen hebben gehad; dat de landbouw enerzijds werd geconfronteerd met een plotselinge en ongekende prijsstijging voor bepaalde belangrijke produktiemiddelen en dat deze forse stijging van de produktiekosten de invloed van de algemene inflatie op de landbouw nog verergert; dat de landbouw er anderzijds niet in is geslaagd te komen tot marktprijsverhogingen die de stijging van de produktiekosten compenseren; dat zich in de sectoren rundvee- en varkenshouderij zelfs aanzienlijke dalingen van de marktprijzen hebben voorgedaan; dat de landbouwers in andere sectoren, bijvoorbeeld zachte tarwe, voedergranen en suiker, niet van de zeer hoge prijzen op de wereldmarkt hebben kunnen profiteren; ...

Overwegende dat deze situatie in de gehele landbouwsector ernstige moeilijkheden heeft veroorzaakt, zowel door de onmiddellijke weerslag ervan op het inkomen van de landbouwers als door het ontbreken van gunstige vooruitzichten voor de nabije toekomst; dat de landbouwers namelijk in de huidige econo-

mische situatie niet meer in staat zijn de aanzienlijke stijging van de produktiekosten door te berekenen in de marktprijzen; dat bijgevolg een uitzonderlijke prijsmaatregel dient te worden getroffen;

Overwegende dat er derhalve bij wijze van uitzondering en in afwijking van het in de basisverordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor deze produkten vastgelegde beginsel van jaarlijkse prijsvaststelling dient te worden besloten tot een algemene verhoging van de landbouwprijzen voor het verkoopseizoen 1974/1975 of voor het nog resterende gedeelte daarvan; ...

Overwegende tenslotte dat, gezien de uitzonderlijke omstandigheden, de wijzigingen die op grond van de onderhavige verordening moeten worden aangebracht in andere in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde prijzen en bedragen, moeten kunnen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 26 van Verordening nr. 120/67/EEG ... houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, ... c.q. van het desbetreffende artikel van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten; dat deze wijzigingen in voorkomend geval moeten kunnen worden vastgesteld in afwijking van de in de betrokken verordeningen neergelegde vaststellingsvoorschriften in de mate en voor het tijdvak die strikt noodzakelijk zijn om rekening te houden met de onderhavige verordening."

De verordening zelf bestaat uit vijf artikelen.

Artikel 1 wordt ingeleid door de zinsnede „in afwijking van het beginsel van de jaarlijkse prijsvaststelling gelden de volgende bepalingen" en bevat een reeks voorschriften die erop neerkomen dat bepaalde gemeenschappelijke prijzen met 5 % worden verhoogd. Voor gerst zijn dit de richt- en de interventieprijs.

De artikelen 2 en 3 zijn hier niet van rechtstreeks belang.

Artikel 4, voor zover relevant, luidt als volgt:

„De bepalingen ter uitvoering van ... artikel 1 ... alsmede de op grond van deze verordening aan te brengen wijzigingen in andere in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde prijzen en bedragen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 26 van verordening nr. 120/67/EEG, c.q. volgens het desbetreffende artikel van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, in voorkomend geval in afwijking van de in de betrokken verordeningen neergelegde vaststellingsvoorschriften in de mate en voor het tijdvak die strikt noodzakelijk zijn om rekening te houden met de onderhavige verordening."

Met het oog op een van verzoeksters argumenten moet ik ook artikel 5 vermelden:

„Deze verordening treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Zij is van toepassing met ingang van 7 oktober 1974."

De verordening is gepubliceerd in het Publikatieblad van 3 oktober 1974.

Krachtens de haar bij artikel 4 der verordening verleende bevoegdheden — dat is althans het standpunt van de Commissie — stelde deze op 4 oktober 1974 zelf een aantal verordeningen vast — elk met, in een of andere vorm, de overweging dat ze noodzakelijk uit de verordening van de Raad voortvloeide, en elk met als datum van inwerkingtreding 7 oktober 1974. Eén van deze verordeningen was nr. 2518/74, waarbij onder meer de drempelprijzen voor granen, waaronder gerst, werden verhoogd overeenkomstig de verhoging van de interventieprijzen. Een andere was verordening nr. 2546/74 (PB 1974, nr. L 271, blz. 77), waar het in de

onderhavige zaak om draait. Artikel 1 hiervan bepaalt als volgt:

„Voor produkten vallende onder de verordeningen nr. 120/67/EEG en nr. 359/67/EEG worden de heffingen bij invoer en de restituties bij uitvoer die vooraf zijn vastgesteld en waarvoor de aanvraag ... voor 7 oktober 1974 is ingediend, niet aangepast voor het gedeelte van de verhoging van de drempelprijzen dat voortvloeit uit de verhoging van de landbouwprijzen per 7 oktober 1974."

(Verordening nr. 359/67/EEG is zoals bekend de verordening houdende totstandbrenging van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rijst).

Verzoekster had op 19 juli 1974 een uitvoercertificaat voor 10 000 ton gerst gekregen, geldig tot 16 oktober 1974 en met voorfixatie van de restitutie op nul (bijlage 8 bij het beroepsschrift). Van die hoeveelheid moest op 7 oktober 1974 nog 3 978 ton worden uitgevoerd. Verzoekster exporteerde dit restant verdeeld over drie partijen, zoals reeds gezegd achtereenvolgens op 9, 11 en 15 oktober 1974. Waren de verordeningen nrs. 2496 en 2518/74 er niet tussengekomen, dan zou, blijkens een door verzoekster overgelegd document (bijlage 8 bij het beroepsschrift), de drempelprijs voor gerst in oktober 1974, zoals in maart van dat jaar vastgesteld, dezelfde zijn geweest als in juli, zodat verzoekster voor genoemde drie partijen geen recht op restitutie zou hebben gehad.

Kort weergegeven komt verzoeksters betoog er nu op neer dat evenwel op het tijdstip van die exporten ingevolge verordening nr. 2518/74 de drempelprijs voor gerst was verhoogd; dat zij ingevolge artikel 16, lid 4, van verordening nr. 120/67 derhalve recht had op een restitutie gelijk aan het verschil tussen de drempelprijs van juli en de verhoogde drempelprijs; en dat de Commissie haar bij verordening nr. 2546/74 dit recht niet kon ontnemen. Volgens verzoekster gaat het hierbij om een bedrag van in totaal 122 647 Franse frank.

De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep.

In de eerste plaats betoogt zij dat het stelsel van voorfixatie van invoerheffingen en uitvoerrestituties ten doel heeft de handelaren voor een beperkte periode zekerheid te verschaffen omtrent de over hun transacties verschuldigde heffingen respectievelijk te ontvangen restituties, zodat zij althans wat deze heffingen of restituties betreft, geen risico's lopen met termijncontracten. Het stelsel heeft echter niet ten doel hen onverwachte voordeeltjes te bezorgen. En wanneer zij, in plaats van termijncontracten af te sluiten, de voorkeur geven aan speculatieve transacties — waartoe zij natuurlijk het volste recht hebben —, kan het evenmin de bedoeling van het stelsel zijn hen tegen de daaraan verbonden risico's te beschermen.

Vervolgens levert de Commissie cijfers, waaruit blijkt hoe in 1974 de gerstprijzen op de wereldmarkt tot ver boven het communautaire niveau omhoog zijn gevlogen, met name in de maanden juli-oktober, zodat het voor een exporteur van gerst uit de Gemeenschap in die periode wel erg moeilijk was om geen winst te maken, ongeacht of hij een restitutie kreeg of niet.

In dat jaar was het in feite zo, dat de restituties tot 26 juli op nul waren vastgesteld, terwijl zij vervolgens geheel waren afgeschaft. Er werden daarentegen exportheffingen toegepast. Op 26 juli ingesteld op een niveau van 8 rekeneenheden per ton, waren deze geleidelijk verhoogd, totdat zij tussen 7 en 17 oktober, het tijdvak waarin verzoekster de drie restantpartijen uitvoerde, 40 rekeneenheden per ton bedroegen. Blijkbaar was de Commissie van mening dat exporteurs die vóór de invoer van de heffingen certificaten met voorfixatie hadden verkregen, van de toepassing ervan moesten worden vrijgesteld. Tijdens de mondelinge behande-

ling heeft verzoekster (wier certificaten met voorfixatie, zoals gezegd, op 19 juli 1974 waren gedateerd) niet weersproken dat zij geen heffing heeft betaald. Het zou absurd zijn, aldus de onuitgesproken opvatting van de Commissie, indien verzoekster naast dat voordeel ook nog eens zou profiteren van de algemene verhoging van de gemeenschappelijke prijzen, waartoe de Raad in oktober 1974 besloot ter waarborging van de belangen van de landbouwers van de Gemeenschap.

Alles bijeen, betoogt de Commissie, waren de omstandigheden waarin de algemene prijsverhoging tot stand kwam, zodanig dat het in strijd zou zijn geweest met alle economisch gezond verstand indien men de invoerheffingen en de uitvoerrestituties had verhoogd. Dit was in wezen de rechtvaardiging van de door verzoekster bestreden maatregel.

Ofschoon dit betoog stellig indruk maakt, heeft het eerder betrekking op de zaak zelf dan op de juridische aspecten ervan. Deze willen wij thans bezien.

De eerste, en misschien de moeilijkste vraag is of het beroep eigenlijk wel ontvankelijk is.

Artikel 173 EEG-Verdrag verklaart het Hof bevoegd kennis te nemen van „elk door een Lid-Staat, de Raad of de Commissie ingesteld beroep" — op de verschillende daar genoemde gronden — met betrekking tot de wettigheid van handelingen van de Raad of de Commissie, en vervolgt dan in de tweede alinea:

„Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken."

De uitlegging van deze alinea is het onderwerp geweest van tal van arresten van dit Hof. Sommige commentatoren hebben als hun mening te kennen gegeven dat het Hof in die arresten van een al te restrictieve opvatting blijkt geeft. Ik deel die mening niet. Meer dan eens is erop gewezen — zie met name Advocaat-Generaal Lagrange in de zaken 16, 17 en 19 tot 22-62 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes en anderen, Jurispr. 1962, blz. 965) — dat het 's Hofs opdracht is getrouwelijk toepassing te geven aan de bedoelingen van de opstellers van het Verdrag zoals die tot uiting komen in de door hen gekozen formuleringen, en niet deze formuleringen geweld aan te doen ten einde de beroepsmogelijkheden van de particulieren in de Gemeenschap uit te breiden, ook al zou het stelsel van het Verdrag daardoor meer in overeenstemming komen met de nationale stelsels van sommige Lid-Staten of ook met het stelsel van het EGKS-Verdrag.

Uit 's Hofs rechtspraak kunnen mijns inziens de volgende algemene stellingen worden afgeleid.

Blijkens de tekst van artikel 173, tweede alinea, kan het in drie verschillende situaties van toepassing zijn:

1. wanneer een beschikking tot de aanlegger is gericht;
2. wanneer een beschikking, genomen in de vorm van een beschikking gericht tot een andere persoon, de aanlegger rechtstreeks en individueel raakt; en
3. wanneer een beschikking, genomen in de vorm van een verordening, de aanlegger rechtstreeks en individueel raakt.

De eerste situatie levert geen bijzondere moeilijkheden op.

In de tweede situatie — naar uit de arresten blijkt, meestal in het geval waarin een beschikking tot een Lid-Staat is gericht — rijzen twee vragen: a) raakt de beschikking de aanlegger „rechtstreeks", en b) raakt zij hem „individueel"?

Het antwoord op de eerste vraag hangt ervan af of de beschikking — als oorzaak

— rechtstreeks gevolg voor de particulier teweegbrengt. Dit wil in het algemeen zeggen dat moet worden nagegaan of de beschikking de betrokken Lid-Staat een zekere vrijheid van handelen laat. Als het handelen van de Lid-Staat automatisch of op zijn minst noodzakelijk uit de beschikking voortvloeit, kan men zeggen dat zij iedereen die door dit handelen in zijn belang wordt getroffen, rechtstreeks raakt. Als daarentegen de Lid-Staat de keuze heeft om al dan niet te handelen, wordt de belanghebbende niet door de beschikking rechtstreeks geraakt, doch door het handelen of niet-handelen van de Lid-Staat. Dit criterium is voor het eerst voorgesteld door Advocaat-Generaal Roemer in de zaken 25-62 (Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 248-249) en 1-64 (Glucoseries Réunies, Jurispr. 1964, blz. 868-871). Het werd overgenomen door Advocaat-Generaal Gand in zaak 38-64 (Getreide-Import-Gesellschaft, Jurispr. 1965, blz. 428-429). In geen van deze drie zaken achtte het Hof het noodzakelijk ten gronde te beslissen, aangezien het de beroepen niet-ontvankelijk verklaarde op grond dat verzoeker door de betrokken beschikking niet „individueel" in zijn belang was getroffen. Maar in de gevoegde zaken 106 en 107-63 (Töpfer, Jurispr. 1965, blz. 508) lijkt het Hof dit criterium stilzwijgend te hebben aanvaard, wederom op voorstel van Advocaat-Generaal Roemer. Een uitdrukkelijke aanvaarding door het Hof, in overeenstemming met de conclusie van Advocaat-Generaal Gand, vinden we ten slotte in zaak 69-69 (Alcan Aluminium, Jurispr. 1970, blz. 385). Twee latere arresten bevestigen dat dit inderdaad het juiste criterium is. Het eerste hiervan (gevoegde zaken 41 tot 44-70, Internationale Fruit Co. en anderen, Jurispr. 1971, blz. 411) is daarom zo belangwekkend, omdat het laat zien dat dit criterium ook moet worden aangelegd wanneer de bestreden handeling een beschikking in de vorm van een verordening is; het tweede arrest (zaak 62-70, Bock, ibid., blz. 897) is van belang, omdat het een geval waarin de betrokken Lid-Staat reeds te voren heeft beslist hoe hij een hem bij beschikking van de Commissie eventueel te verlenen discretionaire bevoegdheid zal gebruiken, op één lijn stelt met een geval waarin de Lid-Staat geen vrijheid van handelen heeft: in beide gevallen is het de beschikking van de Commissie waardoor de particulier rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.

Het criterium voor iemands „individueel" belang bij een beschikking waarvan hij niet de adressaat is, is in de rechtspraak herhaaldelijk en duidelijk omschreven. Op dit individuele belang kan men zich slechts beroepen, indien men door de beschikking wordt geraakt uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of feitelijke omstandigheden die de betrokkene ten opzichte van ieder andere karakteriseren en hem derhalve individualiseren op soortgelijke wijze als de adressaat. Het volstaat niet dat betrokkene tot een bepaalde groep van personen behoort, bijvoorbeeld de groep dergenen die het beroep uitoefenen waarop de beschikking betrekking heeft — zie de reeds aangehaalde zaken Plaumann (Jurispr. 1963, blz. 232), Glucoseries Réunies (Jurispr. 1964, blz. 861), Getreide-Import (Jurispr. 1965, blz. 424), Töpfer (ibid., blz. 517) en Bock (Jurispr. 1971 blz. 907-908).

In de derde door mij beschreven situatie, waarin dus een particulier in beroep komt tegen wat formeel een verordening is, op grond dat het een beschikking zou zijn waardoor hij rechtstreeks en individueel in zijn belang wordt getroffen, moet hij niet slechts aantonen dat hij er inderdaad zowel rechtstreeks als individueel door wordt geraakt, maar in de eerste plaats dat het naar zijn aard een beschikking en niet een verordening is. Het gaat hier om het onderscheid tussen een verordening en een beschikking, zoals dat door artikel 189 wordt gemaakt. Om uit te maken of een bepaalde maatregel een verordening dan wel een beschikking is, let het Hof op zijn inhoud en gevolgen. Draagt de maatregel een wetgevend karakter, dat wil zeggen heeft hij een algemene strekking en is hij van toepassing op eenieder of op onpersoonlijk omschreven groepen van personen, dan

is het een verordening. Als hij daarentegen van bestuurlijke aard is en aangeeft wat er in het geval van een particulier of in een beperkt en identificeerbaar aantal gevallen dient te gebeuren, dan is het een beschikking. Het criterium vertoont overeenkomst met, maar is niet steeds hetzelfde als dat om vast te stellen of een maatregel een particulier individueel raakt. Dit alles kan mijns inziens worden afgeleid uit de arresten en conclusies in de zaken 16, 17 en 19 tot 22-62 (Confédération nationale, reeds aangehaald), 40-64 (Sgarlata en anderen, Jurispr. 1965, blz. 268), 30-67 (Industria Molitoria Imolese en anderen Jurispr. 1968, blz. 164), 6-68 (Zuckerfabrik Watenstedt, ibid., blz. 570), 63, 64 en 65-69 (Compagnie française commerciale et financière en anderen, Jurispr. 1970, blz. 205, 221, 229), 41 tot 44-70 (International Fruit Co., reeds aangehaald) en 42-71 (Nordgetreide, Jurispr. 1972, blz. 105).

Slechts in drie gevallen, meen ik, zijn particulieren geslaagd in het bewijs dat zij in hun beroep krachtens artikel 173 tegen handelingen, niet zijnde tot hen gerichte beschikkingen, ontvankelijk waren. Twee daarvan — de zaken Töpfer en Bock — betroffen beschikkingen gericht tot een Lid-Staat, de derde — de zaak International Fruit Co. — een beschikking in de vorm van een verordening.

De zaak Töpfer hield verband met de oude verordening nr. 19, de voorloper van verordening nr. 120/67. Verzoeksters in deze zaak waren Duitse maisimporteurs, die op 1 oktober 1963 invoervergunningen met voorfixatie van de heffing hadden aangevraagd. Deze vergunningen waren hun geweigerd op grond van vrijwaringsmaatregelen die de Duitse regering diezelfde dag krachtens verordening nr. 19 had vastgesteld. De reden voor die maatregelen was een fout van de Commissie bij de vaststelling van de prijzen franco-grens, op basis waarvan de heffingen berekend moesten worden. Op 3 oktober 1963 richtte de Commissie een beschikking tot de Bondsrepubliek Duitsland, waarbij deze met terugwerkende kracht werd gemachtigd bedoelde vrijwaringsmaatregelen vast te stellen. De omstandigheden — waarop ik thans niet nader behoef in te gaan — waren zodanig, dat de enigen voor wie deze beschikking gevolgen kon hebben, diegenen waren die op 1 oktober 1963 een aanvraag voor die speciale vergunningen hadden ingediend. Het aantal en de identiteit van deze personen stonden dus vast en waren achterhaalbaar voordat de beschikking werd genomen. Het Hof besliste dan ook dat de beschikking hen zowel individueel als rechtstreeks raakte.

Ook de zaak Bock ging over een beschikking van de Commissie betreffende door de Bondsrepubliek Duitsland te nemen vrijwaringsmaatregelen, in dit geval ingevolge artikel 115 van het Verdrag. Verzoekster, een Duitse importeur van levensmiddelen, had op 4 september 1970 bij de bevoegde Duitse instanties een aanvraag ingediend om een invoervergunning voor een partij champignons, afkomstig uit China en in Nederland in het vrije verkeer gebracht. Het beleid van de Bondsregering was er toentertijd op gericht de invoer van Chinese champignons te verhinderen; daarom hielden de Duitse instanties de aanvraag „in overweging" en verzochten intussen de Commissie om een machtiging zulke importen te verbieden. Aan verzoekster deelden zij mee dat na ontvangst van die machtiging haar aanvraag zou worden afgewezen. De machtiging werd inderdaad verleend bij een beschikking van de Commissie van 15 september 1970, die een clausule bevatte waarbij zij uitdrukkelijk ook van toepassing werd verklaard op aanvragen die op dat moment bij de Duitse administratie in behandeling waren. Het was tegen deze clausule dat verzoekster bij het Hof een beroep tot nietigverklaring instelde. Het Hof overwoog dat degenen die door de clausule in hun belang zouden worden getroffen, op het moment dat de beschikking werd genomen, reeds naar aantal en persoon konden worden vastgesteld, en dat de Commissie dus kon weten dat die clausule uitsluitend deze personen in hun belan-

gen trof, zodat zij zowel individueel als — in de gegeven omstandigheden — rechtstreeks door deze bepaling werden geraakt.

De zaak International Fruit Co. betrof gemeenschapsmaatregelen ter bescherming van de fruittelers tegen de gevolgen van te grote invoer van appels uit derde landen. Hiertoe behoorde verordening nr. 459/70 van de Commissie, waarbij voor de periode 1 april tot 30 juni 1970 een stelsel van invoervergunningen werd ingesteld; aan het eind van elke week moesten de Lid-Staten de Commissie per telex meedelen voor welke hoeveelheden gedurende die week aanvragen voor vergunningen waren ingediend, waarna de Commissie over de afgifte van de vergunningen zou beslissen. De verordening waartegen het beroep van de International Fruit Co. in feite was gericht, was de wijzigingsverordening nr. 983/70 van de Commissie van 28 mei 1970. Het Hof overwoog dat op het moment van vaststelling van deze verordening het aantal aanvragen dat erdoor zou worden getroffen, en de hoeveelheden waarom het ging, vaststonden, zodat de Commissie in werkelijkheid over het lot van elk dier aanvragen had beschikt. De verordening was derhalve geen maatregel van algemene strekking, doch een bundel door de Commissie krachtens verordening nr. 459/70 genomen individuele beschikkingen, die elk de rechtspositie van één der aanvragers beïnvloedden.

Onder verwijzing naar deze drie arresten betoogt verzoekster in de onderhavige zaak dat er een algemeen beginsel bestaat volgens hetwelk in het geval van een handeling van een gemeenschapsinstelling, waardoor slechts een groep van personen die op het moment van vaststelling der handeling identificeerbaar zijn, in hun belang worden getroffen, deze handeling — ongeacht of zij de vorm heeft van een verordening dan wel van een tot een ander gerichte beschikking — moet worden beschouwd als een bundel individuele beschikkingen waardoor die personen worden geraakt, en waartegen zij dus krachtens artikel 173 beroep kunnen instellen. In casu, aldus verzoekster, waren de personen die door artikel 1 van verordening nr. 2546/74 in hun belang werden getroffen, op de dag van inwerkingtreding der verordening identificeerbaar, en mitsdien is het beginsel van toepassing.

Aanvankelijk dacht ik dat de Commissie dit betoog snel van tafel zou vegen door te antwoorden dat, wilde een zodanig beginsel in casu van toepassing zijn, de groep van de betrokkenen niet op 7 oktober 1974 — toen verordening nr. 2546/74 in werking trad — identificeerbaar had moeten zijn, doch op 4 oktober, toen de verordening werd vastgesteld; impliciet in het betoog was immers dat de Commissie niet een verordening had moeten vaststellen, doch een reeks individuele beschikkingen. Op het eerste gezicht was de verordening van toepassing op certificaten die vóór 7 oktober waren afgegeven, en aangezien niemand op 4 oktober kon weten wie er op de 5e en 6e nog certificaten zouden aanvragen, kon op het door verzoekster gestelde beginsel, ook al zou het bestaan, in casu geen beroep worden gedaan. De Commissie heeft dit evenwel niet gedaan en wel, als ik het goed begrijp, omdat de afgifte van certificaten met voorfixatie lang voor 4 oktober was gestaakt.

Niettemin meen ik verzoeksters betoog van de hand te moeten wijzen; uit het feit dat de groep van de door een maatregel getroffen personen na het moment van vaststelling van die maatregel niet meer kan worden uitgebreid, kan men immers niet rechtstreeks de conclusie trekken dat de maatregel een bundel individuele beschikkingen is, waardoor de leden van die groep individueel worden geraakt. Juist bij een maatregel die in de vorm van een verordening is genomen, dient men eerst na te gaan of hij naar zijn aard al dan niet een verordening is. Er bestaat tenslotte zoiets als wetgeving gericht tot een besloten groep.

Voor zover de beslissing in casu van deze vraag afhangt — en uiteindelijk is dit

mijns inziens inderdaad het geval —, zijn de zaken Töpfer en Bock natuurlijk van weinig nut, aangezien zij formele beschikkingen betroffen. Met de zaak International Fruit Co. ligt het anders omdat, blijkens de overwegingen van het arrest, de Commissie in dat geval een bij vroegere wetgeving verleende uitdrukkelijke bevoegdheid gebruikte om te beslissen over bepaalde vergunningsaanvragen die in een bepaalde periode waren ingediend. Zo een maatregel was geenszins van „algemene" strekking in de daar relevant te achten betekenis van het woord.

Ik ben het evenwel eens met de Commissie dat het tweede arrest Compagnie française commerciale et financière (zaak 64-69, reeds aangehaald) hier het meest terzake is. Deze zaak maakte deel uit van een groep van drie (zaken 63, 64 en 65-69), die voortkwamen uit een reeks maatregelen, in augustus 1969 vastgesteld door Raad en Commissie om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de devaluatie van de Franse frank. De achtergrond van die zaak vertoont een opvallende overeenkomst met die van de onderhavige; in beide gevallen gaat het immers om spoedmaatregelen — in de vorm van verordeningen — van de gemeenschapsinstellingen in een situatie die niet was voorzien in de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten en die tot verstoringen van deze markten kon leiden.

Het in zaak 64-69 ingestelde beroep had met name betrekking op de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 1660/69 van de Commissie van 22 augustus 1969. Artikel 2 betrof de invloed van de nieuwe compenserende bedragen, ingesteld bij 's Raads verordening nr. 1586/69 van 11 augustus 1969, op vóór deze datum gesloten uitvoerovereenkomsten waarin de verkoopprijs in Franse franken was uitgedrukt. Het artikel onderscheidde ten deze tussen gevallen waarin de exporteur al dan niet gebruik had gemaakt van de mogelijkheid van voorfixatie van de restitutie. Verzoekster, die deze mogelijkheid niet had benut, voelde zich gediscrimineerd. Artikel 3 bepaalde dat de verordening (nr. 1660/69 dus) op 25 augustus 1969 in werking zou treden, doch enkele bepalingen, waaronder artikel 2, reeds op 11 augustus. Een duidelijk geval derhalve van terugwerkende kracht.

Het Hof overwoog dat verordening nr. 1660/69 deel uitmaakte van een aantal voorschriften ter aanpassing van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten aan de devaluatie van de Franse frank, en dat aan de verordenende aard ervan niet werd afgedaan door de omstandigheid dat de personen waarop zij van toepassing was, min of meer nauwkeurig identificeerbaar waren.

Het enige verschil dat ik tussen zaak 64-69 en de onderhavige vermag te ontdekken, is dat hier verzoekster behoort tot een groep personen die van de door het gemeenschapsrecht geboden mogelijkheid tot voorfixatie van uitvoerrestituties gebruik hebben gemaakt, terwijl verzoekster in eerstgenoemde zaak tot de andere groep behoorde, dat wil zeggen de groep dergenen die van die mogelijkheid hadden afgezien. Dit is een verschil waaraan naar mijn mening geen enkel belang kan worden toegekend, omdat het alleen betrekking heeft op de meer of minder grote praktische moeilijkheid om te bepalen wie tot die groep behoren. In beide gevallen bestond er op het moment dat de bestreden maatregel werd vastgesteld, in feite geen mogelijkheid meer tot uitbreiding van de groep.

Ik kom mitsdien tot de conclusie dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Ten aanzien van de middelen ten gronde kan ik derhalve volstaan met enkele korte opmerkingen.

Vooreerst betoogt verzoekster dat de Commissie niet bevoegd was tot vaststelling van verordening nr. 2546/74; daartoe voert zij twee argumenten aan.

Het eerste is dat 's Raads verordening nr. 2496/74 ingevolge artikel 5 eerst op

7 oktober 1974 van toepassing was. Bijgevolg, aldus verzoekster, kon de Commissie de haar bij artikel 4 verleende bevoegdheid niet reeds op 4 oktober 1974 uitoefenen. Dit slaat de spijker allerminst op de kop. Artikel 5 bepaalde immers dat verordening nr. 2496/74 in werking trad op de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad, en zoals gezegd vond deze bekendmaking op 3 oktober plaats. Bijgevolg werkte de verordening, inclusief de bepaling betreffende de bevoegdheid van de Commissie, op de dag waarop deze verordening nr. 2546/74 vaststelde. De reden waarom artikel 5 van verordening nr. 2496/74 een bepaling bevatte betreffende haar „toepasselijkheid" met ingang van 7 oktober, wordt duidelijk bij lezing van de verordening in haar geheel. De bedoeling hiervan was dat de voorziene prijswijzigingen op die dag zouden ingaan.

Het tweede middel dat verzoekster aanvoert tegen de bevoegdheid van de Commissie om verordening nr. 2546/74 vast te stellen, is dat deze verordening buiten het kader van artikel 4 van 's Raads verordening nr. 2496/74 valt. Ook dit middel houdt geen stand. Ik heb de betrokken bepalingen van artikel 4 reeds geciteerd en behoef ze hier niet te herhalen. Het artikel beoogde kennelijk de Commissie uit te rusten met ruime bevoegdheden met het oog op de gevolgen van het in deze verordening vervatte besluit van de Raad; zij kon daarbij afwijken van de normale regels van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten. De Commissie was onder meer aangewezen om nieuwe drempelprijzen vast te stellen, maar haar bevoegdheid om van de normale regels af te wijken, hield duidelijk ook in dat zij deze nieuwe drempelprijzen buiten toepassing kon verklaren in gevallen waarin die toepassing ongewenst was.

Vervolgens betoogt verzoekster dat de Commissie met de vaststelling van verordening nr. 2546/74 twee bekende beginselen van gemeenschapsrecht heeft geschonden: ten eerste het beginsel van eerbiediging van verkregen rechten, en ten tweede het beginsel van eerbiediging van rechtmatig vertrouwen.

Naar mijn mening is geen van beide beginselen hier van toepassing. Toen verzoekster op 19 juli 1974 haar uitvoercertificaat met voorfixatie verkreeg — en, zoals zij benadrukte, stellig ook de vereiste waarborg stelde —, verwierf zij recht en mocht zij rekenen op niets anders dan een nul-restitutie. Tussen genoemde datum en 7 oktober 1974 is niets gebeurd waaraan verzoekster een recht of een vertrouwen op meer kon ontlenen. Weliswaar trad op 7 oktober 1974 verordening nr. 2518/74 van de Commissie, houdende verhoging van de drempelprijzen, in werking, maar op hetzelfde moment ook verordening nr. 2546/74. Er is dus nooit een moment geweest waarop verzoekster kon beweren krachtens eerstgenoemde verordening een recht of zelfs maar een vertrouwen te hebben verkregen, dat door de tweede niet is weggenomen.

Ik ben mitsdien van mening dat het beroep hoe dan ook moet worden verworpen, en dat verzoekster overeenkomstig de conclusie van de Commissie in de kosten moet worden verwezen.