brengen in een aantal toepassingsbepalingen van de steun voor de tenuitvoerlegging van verbeteringsprogramma's in de sector dopvruchten en sint-jansbrood, in die zin dat verzoeken van telersverenigingen om de programma's tijdens de tenuitvoerlegging ervan te wijzigen, om jaarlijkse gedeelten van de steun te ontvangen en om voorschotten hierop te krijgen, aan strengere voorwaarden worden onderworpen, worden de telersverenigingen wier programma's vóór de vaststelling van die verordening zijn goedgekeurd, dus niet individueel geraakt.

De verordening heeft immers niet specifiek het oog op die telersverenigingen, bevat geen enkel concreet element dat aanleiding geeft tot de conclusie, dat de ingevoerde maatregelen specifiek met het oog op hun programma's zijn getroffen, en is op gelijke wijze van toepassing op alle telersverenigingen, ongeacht op welke datum hun programma's zijn goedgekeurd. Zij richt zich derhalve in abstracte en algemene bewoordingen tot onbepaalde groepen personen en is van toepassing op objectief bepaalde situaties.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-213/91 *

De feiten en de toepassselijke bepalingen

1. Abertal e. a. zijn Spaanse verenigingen van telers van dopvruchten en sint-jansbrood.

2. Bij verordening (EEG) nr. 789/89 van de Raad van 20 maart 1989 tot instelling van specifieke maatregelen voor dopvruchten en sint-jansbrood en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1989, L 85, blz. 3), is aan verordening nr. 1035/72 van 18 mei 1972 (PB 1972, L 118, blz. 1) een titel II bis toegevoegd, die nadien is gewijzigd.

3. Titel II bis van verordening nr. 1035/72 voorziet in bepaalde steunmaatregelen in de sector dopvruchten en sint-jansbrood, die volgens de considerans van verordening nr. 789/89 de structurele gebreken waarmee de markt voor deze produkten heeft te kampen, beogen te verhelpen. Deze markt blijkt tot op grote hoogte niet te beantwoorden aan de eisen van de techniek en de behoeften van de handel, zowel met betrekking tot de technische omstandigheden waarin de produktie plaatsvindt en die worden gekenmerkt door een grote versnippering en een zeer geringe mechanisatie, als met betrekking tot de afzet.

4. De vastgestelde steunmaatregelen zijn met name forfaitaire extra steun aan telersverenigingen teneinde hun oprichting te bevorderen (artikel 14 ter van verordening nr. 1035/72), specifieke steun aan deze

* Procestaal: Spaans.

verenigingen voor de vorming van bedrijfskapitaal (artikel 14 quater van verordening nr. 1035/72) en tot slot steun voor de tenuitvoerlegging van programma's voor de verbetering van de kwaliteit en van de afzet, die zijn ingediend door deze telersverenigingen en zijn goedgekeurd door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten (artikel 14 quinquies van verordening nr. 1035/72).

5. De door deze laatste maatregel beoogde programma's zijn gericht op de verbetering van de kwaliteit van de produktie door een omschakeling op andere rassen en verbetering van de teelt op homogene en aaneengesloten aanplantingen alsmede, in voorkomend geval, de verbetering van de afzet van de produkten.

6. Overeenkomstig artikel 14 quinquies van verordening nr. 1035/72 wordt voor de uitvoering van goedgekeurde programma's een communautaire steun van 45 % verleend indien deze programma's voor 45 % door de telersverenigingen en voor 10 % door de Lid-Staat worden gefinancierd. Voor de steun van de Gemeenschap en de bijdrage van de Lid-Staat wordt een maximum vastgesteld en hun uitkering vindt plaats over een periode van tien jaar.

7. De voorwaarden voor de goedkeuring van de programma's en, onder meer, de bepalingen voor de uitkering van de steun ter uitvoering van de programma's zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 2159/89 van de Commissie van 18 juli 1989 houdende bepalingen voor de toepassing van de in titel II bis van verordening nr. 1035/72 vastgestelde specifieke maatregelen voor dopvruchten en sint-jansbrood (PB 1989, L 207, blz. 19). Deze verordening van de Commissie is voor de eerste keer gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3403/89 van de Commissie van 13 november 1989 (PB 1989, L 328, blz. 23). Deze laatste verordening heeft de mogelijkheid geopend om voorschotten te krijgen op de steun voor de tenuitvoerlegging van de programma's.

8. Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1304/91 van de Commissie van 17 mei 1991 houdende tweede wijziging van verordening (EEG) nr. 2159/89, bracht een aantal wijzigingen aan in verordening nr. 2159/89, zoals gewijzigd. Deze wijzigingen beschouwen verzoeksters — telersverenigingen wier programma's zijn goedgekeurd en al worden uitgevoerd — als een aantasting van hun rechten.

9. In de eerste plaats wijzigt de bestreden verordening artikel 8, lid 4, van verordening nr. 2159/89. Deze bepaling betreft verzoeken tot wijziging van reeds goedgekeurde programma's. Over deze verzoeken tot wijziging, om technische redenen of met het oog op de uitbreiding van de oppervlakte waarop het programma betrekking heeft, vooral wegens de groei van het aantal aangesloten telers, dienden de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten een beslissing te nemen op grond van dezelfde bepalingen die van toepassing waren voor de initiële goedkeuring van het programma. Krachtens de gewijzigde bepaling kan een verzoek tot wijziging van een reeds goedgekeurd programma naar aanleiding van de wens om de oppervlakte waarop het programma betrekking heeft, uit te breiden, slechts eenmaal worden ingediend en enkel vanaf het vierde jaar na de goedkeuring van het programma. Volgens de considerans van de bestreden verordening moet deze termijn het mogelijk maken, de stabiliteit van

de betrokken vereniging te beoordelen en de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van haar programma op te maken.

10. In de tweede plaats wijzigt de bestreden verordening artikel 19 van verordening nr. 2159/89 betreffende de communautaire steunverlening voor programma's. Om deze steun te ontvangen, moeten de begunstigde telersverenigingen aan het einde van elk jaarlijks programmagedeelte een aanvraag indienen bij de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat, die belast zijn met het verlenen van de steun. Bij de steunaanvragen dienen facturen en andere bewijsstukken van de tenuitvoerlegging van de werkzaamheden te worden gevoegd. In de ingevoerde wijziging wordt uitdrukkelijk bepaald, dat de steunaanvragen alle nodige gegevens moeten bevatten om te kunnen bepalen, in welk gedeelte van de boomgaard de verschillende werkzaamheden zijn uitgevoerd, en dat de facturen en bewijsstukken nauwkeurig moeten aangeven, in welk gedeelte van de boomgaard de betrokken werkzaamheden hebben plaatsgevonden. Deze aanduidingen moeten het volgens de considerans van de bestreden verordening mogelijk maken, de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden over de hele boomgaard waarop het programma betrekking heeft, te volgen en te controleren.

11. In de derde plaats wijzigt de bestreden verordening artikel 22 bis, lid 3, van verordening nr. 2159/89. Deze bepaling betreft de voorschotten op de jaarlijkse steun in het kader van de tenuitvoerlegging van het programma. Het maximumbedrag van het voorschot, dat was vastgesteld op 80 % van het totaalbedrag van de financiële bijdragen van de Lid-Staat en van de Gemeenschap in de geraamde jaarlijkse kosten van de uitvoering van het programma, is teruggebracht tot 50 % van de jaarlijkse communautaire bijdrage en de betaling van het voorschot is afhankelijk van de daadwerkelijke uitkering van 50 % van de bijdrage van de Lid-Staat. Om dit voorschot te verkrijgen, dienen de begunstigde telersverenigingen bewijs over te leggen, dat is begonnen met de tenuitvoerlegging van het jaarlijkse programmagedeelte. Dit bewijs moest betrekking hebben op ten minste 20 % van de geraamde jaarlijkse kosten, maar in de bestreden verordening wordt dit percentage op ten minste 50 % gebracht. Ten slotte kan krachtens de gewijzigde bepaling geen enkel voorschot worden uitgekeerd voordat de volledige betaling voor het vorige programmagedeelte is uitgevoerd overeenkomstig de voorwaarden die met name zijn neergelegd in artikel 19 van verordening nr. 2159/89, zoals gewijzigd. De aldus ingevoerde wijzigingen in de bepalingen voor de uitkering van voorschotten hebben volgens de considerans van de bestreden verordening ten doel ervoor te zorgen, dat de middelen van de Gemeenschap goed worden aangewend.

12. Overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 1304/91 zijn deze wijzigingen op 21 mei 1991 in werking getreden.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het door Abertal SAT Limitada en negentien andere Spaanse telersverenigingen van dopvruchten en sint-jansbrood ingestelde beroep tot nietigverklaring is op 10 augustus 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Bij op 12 augustus 1991 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben de verzoeksters in kort geding verzocht om opschorting van de toepassing van artikel 1 van verordening nr. 1304/91, totdat het Hof uitspraak zou hebben gedaan over de zaak ten gronde.

Dit verzoek is afgewezen bij beschikking van de president van het Hof van 18 oktober 1991.

3. Bij op 2 december 1991 ter griffie neergelegde brief heeft een van de verzoeksters, Agrupación de Productores de Almendra del Mediterráneo, Sociedad Cooperativa, het Hof medegedeeld dat zij haar beroep introk.

Bij beschikking van 17 januari 1992 heeft de president van het Hof gelast, Agrupación de Productores de Almendra del Mediterráneo, Sociedad Cooperativa, door te halen op de lijst van verzoeksters in zaak C-213/91, en deze telersvereniging verwezen in de kosten van het door haar ingestelde beroep.

4. *Abertal e. a.*, verzoeksters, concluderen dat het het Hof behage:

— artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1304/91 nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

5. Bij op 23 oktober 1991 ter griffie van het Hof neergelegde akte concludeert de *Commissie*, verweerster, krachtens artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat het het Hof behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

6. Bij op 2 december 1991 ter griffie van het Hof neergelegde akte concluderen *Abertal e. a.* dat het het Hof behage:

— het door verzoeksters in zaak C-213/91 ingestelde beroep ontvankelijk te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

7. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Het Hof heeft bij verzoeksters erop aangedrongen, hun pleidooien te concentreren op de concrete omstandigheden op grond waarvan zij zouden kunnen worden geacht individueel te zijn geraakt door de bestreden handelingen.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. De *Commissie*, verweerster ten principale en incidenteel verzoekster, voert aan, dat het door Abertal e. a. ingestelde beroep niet-ontvankelijk is, aangezien verzoeksters noch rechtstreeks noch individueel door de bestreden verordening worden geraakt.

Dienaangaande wijst de Commissie er in de eerste plaats op, dat het Hof niet bevoegd is kennis te nemen van het beroep tot nietigver-

klaring, aangezien de uitvoering van het desbetreffende steunstelsel bij de Lid-Staten berust en de bestreden verordening verzoeksters slechts kan raken voor zover de betrokken nationale autoriteiten individuele maatregelen tot toepassing van de verordening hebben genomen. Deze maatregelen zouden dan moeten worden aangevochten voor de nationale rechterlijke instanties.

Vervolgens stelt de Commissie, dat de bestreden verordening verzoeksters niet individueel raakt, maar integendeel een algemene strekking heeft, aangezien zij volgens objectieve criteria van toepassing is op abstract omschreven groepen personen. Deze verordening geldt immers voor alle erkende telersverenigingen wier programma's reeds waren goedgekeurd, alsmede voor die telersverenigingen die in de toekomst erkenning en goedkeuring van hun programma's verkrijgen, enkel omdat zij de objectieve kenmerken bezitten van een telersvereniging die beantwoordt aan de voorwaarden van de communautaire regelingen. Bovendien bestaat er in het onderhavige geval geen enkel oorzakelijk verband tussen de situatie van de vermeende adressaten van de handeling en de bestreden maatregelen, aangezien deze enkel zijn genomen om de uitvoering van het steunstelsel te verbeteren en te voorzien in de leemtes die de praktijk aan het licht had gebracht.

2. Daartegenover voeren *Abertal e. a.* in de eerste plaats aan, dat de bestreden verordening hen rechtstreeks raakt, aangezien de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat over geen enkele beoordelingsvrijheid bij de toepassing van de litigieuze bepalingen beschikken.

In de tweede plaats stellen verzoeksters, dat zij door de bestreden verordening individueel worden geraakt. Volgens hen zijn de telersverenigingen in de betrokken sector immers speciaal in het leven geroepen met het oog op de uitvoering van de communautaire regelingen. Bovendien hadden verzoeksters, als telersverenigingen wier programma's waren goedgekeurd vóór de invoering van de bestreden verordening, vóór een bepaalde datum een specifieke gedragslijn gevolgd, die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert. Daarom vormen zij een gesloten groep van ondernemers, wier identiteit door de indiening van de programma's bekend was bij de communautaire autoriteiten. Daarnaast was de situatie van verzoeksters het motief voor de door de bestreden verordening in het steunstelsel ingevoerde wijzigingen, die trouwens neerkomen op een eenzijdige wijziging door de Commissie van het overeenkomstig de vorige regeling met verzoeksters gesloten contract. De Commissie wilde namelijk de kosten van de operatie verminderen wegens het aantal opgerichte telersverenigingen en het bedrag van de gevraagde steun. In deze omstandigheden heeft verordening nr. 1304/91 de bedoeling en het gevolg, dat verzoeksters individueel worden geraakt.

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur