In de gevoegde zaken 789 en 790/79,

1. CALPAK SpA, te Bologna,

2. SOCIETÀ EMILIANA LAVORAZIONE FRUTTA SpA, te Ravenna,

vertegenwoordigd door J. Lever, Queen's Counsel of Gray's Inn, en U. Bourke, Solicitor of the Supreme Court (kabinet Clifford-Turner te Brussel), domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de advocaat J. Hoss, gevestigd aldaar, 84, Grand'rue,

verzoeksters,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door R. Wainwright en H. Bronkhorst, leden van de juridische dienst, als gemachtigden, bijgestaan door A. Durand, barrister of the Middle Temple, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, Bâtiment J. Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende — in deze stand van het geding — de ontvankelijkheid van de beroepschriften, door verzoeksters krachtens artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag ingediend,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

1. Bij 's Raads verordening (EEG) nr. 1152/78 van 30 mei 1978 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 516/77 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 144 van 1979, blz. 1) is een „regeling inzake verlening van steun" ten aanzien van bedoelde produkten ingevoerd, waaronder Williamsperen aanvankelijk niet vielen. Bij artikel 2 dier verordening is in verordening nr. 516/77 een nieuw artikel 3 bis ingevoegd, in welks lid 5 de Raad is gemachtigd om, ter voorkoming van overproduktie, de steun te beperken „met inachtneming van de gemiddelde produktie van de drie jaren die voorafgaan aan het verkoopseizoen waarvoor de steun wordt vastgesteld".

2. Bij 's Raads verordening (EEG) nr. 1639/79 van 24 juli 1979 tot wijziging van verordening nr. 516/77 (PB L 192 van 1979, blz. 3) zijn Williamsperen onder de steunregeling gebracht, terwijl de steunverlening in artikel 1 van 's Raads verordening (EEG) nr. 1640/79 van 24 juli 1979 houdende beperking van de steunverlening voor de produktie van Williamsperen geconserveerd in siroop (PB L 192 van 1979, blz. 4) „voor elk verkoopseizoen" is beperkt tot 57 100 ton, welke hoeveelheid volgens de overwegingen van de considerans der verordening 83 % is van het communautair gemiddelde der verkoopseizoenen 1976/1977, 1977/1978 en 1978/1979. Volgens de Commissie is die hoeveelheid tevens 105 % van de produktie van het verkoopseizoen 1978/1979, zoals die door de Franse en Italiaanse overheid werd opgegeven.

3. Ten slotte heeft de Commissie op 6 augustus 1979 een aantal verordeningen tot uitbreiding van de steunregeling vastgesteld, onder meer verordening nr. 1731/79, houdende nadere bepalingen met betrekking tot de beperking van de verlening van steun bij de produktie van peren van de variëteit Williams verduurzaamd in siroop (PB L 199 van 1979, blz. 21), welke verordening in haar artikel 1 de produktiesteun per verwerkend bedrijf heeft beperkt tot 105 % van de in het verkoopseizoen 1978/1979 geproduceerde hoeveelheid, en verordening nr. 1732/79 tot wijziging van verordening nr. 1530/78 houdende uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor sommige op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 199 van 1979, blz. 22), in welker artikel 1, lid 3, in verordening nr. 1530/78 een nieuw artikel 6 werd geïntroduceerd, in welks lid 1 is bepaald dat in de steunaanvraag tevens de hoeveelheid dient te worden vermeld die het verwerkende bedrijf heeft geproduceerd in „het verkoopseizoen dat voorafgaat aan het betrokken verkoop-

seizoen". Deze beide op 6 augustus 1979 vastgestelde verordeningen worden door verzoeksters aangevochten. Gewezen zij in dit verband voorts op verordening nr. 1730/79 van de Commissie van 6 augustus 1979 tot vaststelling, voor het verkoopseizoen 1979/1980, van het bedrag van de produktiesteun voor ... tomaten ... en peren van de variëteit Williams verduurzaamd in siroop, alsmede van de aan de telers te betalen minimumprijs (PB L 199 van 1979, blz. 19).

4. Op 10 augustus 1979 heeft de Italiaanse minister van Landbouw en Bosbouw een ministerieel besluit (decreto ministeriale) vastgesteld, houdende „denuncia della produzione 1978 di pere Williams conservate allo sciroppo, da parte delle industrie di trasformazione" (Gazzetta Ufficiale nr. 225 van 16 augustus 1979), in welks artikel 1 is bepaald dat de steun „per individuele onderneming de hoeveelheid in 1978 verwerkte produkten, vermeerderd met 5 %, niet kan te boven gaan".

In artikel 2 van het decreet worden de verwerkende bedrijven, met het oog op de bepaling van de steun, verplicht op te geven welke hoeveelheid van dezelfde produkten zij in 1978 hebben verwerkt.

In twee brieven, gedagtekend 13 september 1978, heeft de „Associazione Italiana Industriali Prodotti Alimentari" de verenigbaarheid van de bepalingen van het decreet met, onder meer, verordening nr. 1731/79 in twijfel getrokken.

In een brief van 26 september 1979 heeft het Italiaanse Ministerie de mogelijkheid van zulk een onverenigbaarheid verworpen, erop wijzende dat Italië niet meer dan 64 % van het door de Raad vastgestelde steunbedrag ontvangt; het Ministerie heeft te dezen verwezen naar werkdocument nr. VI.E.1/63/79 van de Commissie van 12 juli 1979.

5. In hun beroepschriften concluderen verzoeksters, dat het den Hove behage:

I. de verordeningen nrs. 1731/79 en 1732/79 nietig te verklaren, voor zover verzoeksters daaraan geen aanspraak ontlenen op een aandeel in de steun bij de produktie voor peren van de variëteit Williams verduurzaamd in siroop (a) in 1979/1980, en (b) in daarop volgende verkoopseizoenen, voor een geproduceerde hoeveelheid (die anders voor steun in aanmerking zou komen)

   (a) gelijk aan een percentage van verzoeksters produktie in het verleden, en ten minste gelijk aan het percentage dat op gelijke wijze wordt gebruikt ter vaststelling van de aanspraak op steun bij de produktie van verzoeksters Franse concurrenten;

   (b) gelijk aan het percentage van verzoeksters gemiddelde jaarlijkse produktie in de drie jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verkoopseizoen waarvoor de steun wordt bepaald;

II. voorts dan wel subsidiair:

   1. artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1732/79 nietig te verklaren, voor zover daarbij artikel 6 van verordening nr. 1530/78 is ingetrokken en vervangen;

   2. artikel 1 van verordening nr. 1731/79 nietig te verklaren;

   3. subsidiair: artikel 1 van verordening nr. 1731/79 nietig te verklaren, voor zover het, door relatering aan de door verzoekster in 1978/1979 geproduceerde hoeveelheid, de door verzoekster

      (a) in 1979/1980 en

(b) in daaropvolgende verkoopseizoenen

geproduceerde, voor steun in aanmerking komende hoeveelheid beperkt;

4. subsidiair: artikel 1 van verordening nr. 1731/79 nietig te verklaren, voor zover het (afgezien van het maximum van 105 %) onbepaald laat het feitelijke percentage van de in 1978/1979 door een bedrijf geproduceerde hoeveelheid, dat wordt gebruikt ter bepaling van de maximum produktie van dat bedrijf welke

(i) in 1979/1980 en

(ii) in daaropvolgende verkoopseizoenen

voor steun in aanmerking komt;

III. nietig te verklaren de beschikking van de Commissie waarbij, op basis van de verhouding tussen verzoeksters produktie in 1978/1979 en de totale Italiaanse produktie, aan verzoekster is toegewezen (of voor haar wordt gereserveerd) een aandeel van 64 %, en niet meer, van de totale steun bij de produktie voor peren van de variëteit Williams verduurzaamd in siroop;

IV. in ieder geval, de Commissie te verwijzen in de kosten;

V. alle verdere of andere maatregelen te gelasten die het Hof zal vermenen te behoren.

Verzoeksters stellen dat artikel 1 van verordening nr. 1731/79 en het voor artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1530/78 in de plaats getreden artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1732/79 in feite verzoeksters rechtstreeks en individueel rakende besluiten van de Commissie zijn, welke besluiten zouden zijn voortgevloeid uit een politiek akkoord, daartoe strekkende dat het door de Raad vastgestelde steunbedrag in een verhouding van 36:64 zou worden verdeeld tussen de Franse en de Italiaanse producenten, zulks ten nadele van laatstgenoemden.

In feite zouden de bepalingen zo zijn opgezet, dat de nationale gezagsorganen en de Commissie, ongeacht de werkelijke produktie in het referentiejaar, de steun in voormelde verhouding aan de Franse en Italiaanse producenten zouden kunnen toekennen.

Volgens verzoeksters wil de Commissie het daarheen leiden dat de Italiaanse overheid een percentage — tot 105 % — zal opvoeren, dat tot de toekenning van 64 % van het totale steunbedrag moet leiden, en dat de Franse overheid een ander percentage — tot 105 % — zal opvoeren, dat 36 % van het steunbedrag aan de Franse producenten moet doen toevloeien.

Voorts zou de vervanging van de verkoopseizoenen 1976/1977, 1977/1978 en 1978/1979 — als referentietijdvakken — door 1978/1979 de Italiaanse producenten in het nadeel brengen, omdat de produktie dat jaar in Italië bijzonder laag uitviel.

6. Verzoeksters werken dit middel als volgt nader uit:

a) de procedurevoorschriften zijn geschonden: de omstreden maatregelen zijn te beschouwen als een beschik-

king, die met redenen moet worden omkleed in voege als bepaald in artikel 190 van het EEG-Verdrag, maar de algemene bewoordingen waarin de consideransen van de beide verordeningen der Commissie zijn vervat, geven geen uitsluitsel over de werkelijke redenen die tot hun vaststelling hebben geleid;

b) de verordeningen zijn onbevoegdelijk vastgesteld en op een buiten het Verdrag gelegen doel gericht: er hebben beleidsoverwegingen aan ten grondslag gelegen die in artikel 39 van het Verdrag niet ter sprake komen;

c) er wordt in de verordeningen — ten nadele van verzoeksters — gediscrimineerd in strijd met de artikelen 7 (nationaliteit) en 40, lid 3 (discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap), alsook in strijd met het algemene beginsel dat een gelijke behandeling verlangt;

d) de Commissie heeft de haar door de Raad toegekende bevoegdheden misbruikt door, in voege als voormeld, met betrekking tot de verdeling van communautaire steun een akkoord aan te gaan;

e) de Commissie heeft ten aanzien van de feiten wezenlijk in dwaling verkeerd en verzuimd de nodige inlichtingen in te winnen, immers in plaats van de nationale producentenorganisaties om inlichtingen te vragen, is zij afgegaan op schattingen, van welker onjuistheid de nationale autoriteiten die ze verstrekten, zich zeer wel bewust waren.

7. De Commissie heeft met een beroep op artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering ten exceptieve betoogd dat verzoeksters in hun vorderingen niet kunnen worden ontvangen en geconcludeerd dat het den Hove behage:

— de beroepen niet ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

8. Verzoeksters hebben in hun op 18 januari 1980 ingediende memorie van antwoord op de exceptie van niet-ontvankelijkheid geconcludeerd dat het den Hove behage:

— de beroepen ontvankelijk te verklaren;

— de uitspraak over de ontvankelijkheid aan te houden en te verstaan dat het incident tegelijk met de zaak ten principale zal worden uitgewezen;

— in ieder geval de Commissie te verwijzen in de op de excepties van niet-ontvankelijkheid gevallen kosten.

9. Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten tot de mondelinge behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid over te gaan. Tevens heeft het de Commissie verzocht zich vóór de terechtzitting uit te laten over het door verzoeksters ook tot staving van de ontvankelijkheid voorgedragen argument, inhoudende dat er met betrekking tot het beschikbaar steunbedrag een akkoord zou zijn aangegaan volgens hetwelk dat bedrag tussen Italië en Frankrijk in een verhouding van 64 : 36 zou worden verdeeld, en voorts het werkdocument nr. VI.E.I./63/79 van 12 juli 1979 over te leggen, alsook alle andere stukken die op een zulk akkoord betrekking mochten hebben.

Bij beschikking van 10 december 1979 heeft het Hof voorts krachtens artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering de beide zaken voor de schriftelijke en mondelinge behandeling en ter tegelijktijdige berechting bij het eindarrest, gevoegd.

II — Middelen en argumenten, de ontvankelijkheid der beroepen betreffende

1. De *Commissie* betoogt dat de omstreden verordeningen een regeling van algemene strekking brengen en derhalve in wezen verordeningen zijn als bedoeld in artikel 189 van het Verdrag, zodat

verzoeksters zich in casu niet op artikel 173 mogen beroepen.

Waar de Raad zich in een complexe materie als de onderhavige tot de hoofdzaken heeft te beperken en de uitvoering van detailvoorschriften aan de onderscheiden nationale overheden is overgelaten, kan een door de Raad genomen beleidsbeslissing medebrengen dat de Commissie te dezen een reeks wetgevende handelingen heeft te verrichten, die evenwel niet zijn te verstaan als een instructie, de nationale overheden door een hiërarchisch hoger geplaatst orgaan verstrekt. De legislatieve aard van de gehele regeling strekt zich tot iedere afzonderlinge handeling uit, en het gaat niet aan dat verzoeksters er bepaalde maatregelen uitlichten en als beschikkingen aanmerken. Het staat overigens aan verzoeksters te bewijzen dat die maatregelen in feite beschikkingen zijn en dat zij er individueel en rechtstreeks door worden geraakt, al welke voorwaarden vervuld dienen te zijn, willen verzoeksters in hun beroepen worden ontvangen.

2. Met betrekking tot verordening nr. 1731/79 betoogt de Commissie dat haar niet de bevoegdheid mag worden toegedacht beschikkingen te nemen betreffende de verdeling over de verwerkende bedrijven. Aan de overwegingen van de consideransen der verordeningen nrs. 1530/78 en 1731/79, die naar vorm en inhoud volkomen normatief zijn, valt het niet af te lezen. De verantwoordelijkheden worden te dezen in werkelijkheid gedeeld door de Commissie, van wie de bepalingen zijn uitgegaan, en de Lid-Staat die ze heeft uit te voeren.

De Commissie herinnert eraan dat het Hof in het arrest, op 5 mei 1977 gewezen in de zaak 101/76, Koninklijke Scholten-Honig t. Raad en Commissie (Jurispr. blz. 797) heeft uitgesproken dat „een besluit zijn verordenend karakter niet kan verliezen door het enkele feit dat het aantal — of zelfs de identiteit — der rechtssubjecten op wie het op een gegeven ogenblik van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden bepaald ..."

De Commissie stelt geen inlichtingen betreffende het aantal en de identiteit der verwerkende industrieën en/of de door ieder hunner geproduceerde hoeveelheid te hebben ingewonnen en slechts de beschikking te hebben gehad over de globale produktiecijfers, zoals die haar door de desbetreffende gezagsorganen en de Franse en Italiaanse beroepsorganisaties waren medegedeeld. Verordening nr. 1731/79 draagt dan ook volgens de Commissie wel degelijk een legislatief karakter: haar voorschriften zijn algemeen gehouden, zij gelden voor een ieder die „poires Williams" verwerkt en zijn niet door subjectieve overwegingen ingegeven.

Verzoeksters mogen door verordening nr. 1731/79 rechtstreeks worden geraakt, voor zover de steun op 105 % van hun produktie over 1978/1979 werd bepaald, de Commissie is van mening dat zij niet individueel worden geraakt, immers de verordening betreft alle verwerkende bedrijven zonder uitzondering, dat wil zeggen zowel reeds bestaande ondernemingen als nieuwe bedrijven waar nog niet eerder werd geproduceerd.

3. Dat verordening nr. 1732/79, waarbij verordening nr. 1530/78 werd gewijzigd, naar haar aard normatief is — en dat latere wijzigingen daarin geen verandering hebben gebracht — kan volgens de Commissie door verzoeksters wel nauwelijks worden betwist.

Voorts worden verzoeksters door de verordening als geheel niet individueel en

door de meeste harer bepalingen niet rechtstreeks geraakt.

4. *Verzoeksters* wijzen er allereerst op dat zij niet om een algehele nietigverklaring van de verordeningen nrs. 1731 en 1732/79 hebben gevraagd en betogen voorts dat een handeling, ook al moet zij als verordening worden aangemerkt, bepalingen kan bevatten die naar hun aard zijn te beschouwen als beschikkingen die bepaalde personen rechtstreeks en individueel raken.

De Commissie heeft in haar excepties van niet-ontvankelijkheid ook niet het bestaan betwist van een besluit de totale beschikbare hulp in een verhouding van 64 : 36 te verdelen, zodat de beroepen op dit speciale punt ontvankelijk zijn.

Met betrekking tot de verordeningen nrs. 1731/79 en 1732/79 betogen verzoeksters dat het niet aangaat om, zoals de Commissie doet, met betrekking tot de vraag of handelingen geheel of ten dele zijn te beschouwen als beschikkingen — en of die beschikkingen verzoeksters rechtstreeks en individueel raken — drie afzonderlijke voorwaarden te onderscheiden. Ten bewijze dat men werkelijk met beschikkingen als bedoeld in artikel 173, tweede alinea, van doen heeft is het voldoende wanneer wordt aangetoond dat de verordeningen verzoeksters niet slechts (naar door de Commissie met betrekking tot verordening nr. 1731/79 wordt erkend) rechtstreeks raken, doch ook individueel.

Volgens verzoeksters heeft de Commissie zich ervoor gewacht de verwerkende industrieën te noemen en hun individuele percentages vast te stellen, hetgeen wil zeggen dat zij beschikkingen in formele zin uit de weg is gegaan; haar werkwijze was de volgende:

a) in plaats van met het normale criterium van de gemiddelde produktie over een aantal jaren te werken heeft zij een enkel jaar als referentietijdvak aangehouden, ofschoon het om een van seizoeninvloeden afhankelijke en bederfelijke variëteit ging;

b) zij bepaalde haar keuze op het verkoopseizoen 1978/1979, dat voor de produktie van „Williamsperen geconserveerd in siroop", naar de Commissie zeer wel wist, atypisch was vanwege de bijzonder geringe produktie;

c) zij heeft de steunverlening beperkt tot ondernemingen die in dat ene referentiejaar Williamsperen hadden verwerkt, dat wil zeggen tot een beperktere groep dan die der bestaande ondernemingen.

Volgens verzoeksters zijn de onderhavige verordeningen derhalve hybridisch in die zin dat ze zowel aspecten van een beschikking als legislatieve aspecten vertonen. Naar functie en doelstelling moeten de verordeningen onder meer de steun per verwerkend bedrijf beperken, waarbij het volgens verzoeksters van belang is dat het aantal en de identiteit der verwerkende bedrijven kan worden vastgesteld. Dat de Commissie hiernaar te kwader trouw niet gevraagd heeft, neemt niet weg dat degenen voor wie de verordeningen bestemd waren, een „gesloten" groep vormen. Op hoeveel steun de onderscheiden producenten ten hoogste recht hadden, is in verordening nr. 1731/79 bepaald en de nationale gezagsorganen hadden geen andere taak dan de steunbedragen uit te rekenen en uit te keren.

Verzoeksters wijzen erop dat de Commissie het arrest 101/76, Koninklijke Scholten-Honig, onvolledig aanhaalde; de door de Commissie bedoelde passage luidt onverkort als volgt:

„Overwegende voorts dat een besluit zijn verordenend karakter niet kan verliezen door het enkele feit dat het aantal — of zelfs de identiteit — der rechtssubjecten op wie het op een gegeven ogenblik van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden bepaald, zolang maar vaststaat, dat die toepassing voortvloeit uit de aanwezigheid van een objectieve feitelijke of rechtstoestand als in het besluit, gezien zijn objectieve doelstelling, bedoeld".

Ter adstructie van de individuele werking der verordeningen herhalen verzoeksters hetgeen zij hiervoor hebben betoogd, waarbij zij er met name op wijzen dat de „bestaande" ondernemingen (die in het seizoen 1978/1979 produceerden) bij een de produktie van dat verkoopseizoen gebonden steunverlening door artikel 1 van verordening nr. 1731/79 individueel worden geraakt.

Met betrekking tot de procedure spreken verzoeksters als hun opvatting uit dat het Hof zich vóór het ten principale te wijzen arrest niet over de ontvankelijkheid behoeft uit te spreken, te minder waar de door de Commissie opgeworpen exceptie slechts tegen een deel der beroepschriften is gericht, namelijk tegen het in de beroepschriften gedane verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring der verordeningen, terwijl de Commissie zich over de verdere inhoud der beroepschriften waarin verzoeksters stellen dat er een besluit is genomen aan de Italiaanse producenten 64 % — en niet meer — van het totale steunbedrag voor „Williamsperen geconserveerd in siroop" toe te wijzen, niet heeft uitgelaten.

III — Door het Hof gestelde vragen

1. Bij brief de dato 7 maart 1980 heeft de Commissie ten verzoeke van het Hof ter griffie overgelegd werkdocument VI.E.I/63/79 van 12 juli 1979, alsmede twee andere werkdocumenten. De Commissie wijst erop dat het in die documenten helemaal niet gaat om de kwestie van de beperking van de hoeveelheid voor steunverlening in aanmerking komende Williamsperen. Deze stukken zijn opgemaakt met het oog op de berekening van het gewogen gemiddelde aan de hand waarvan de minimumprijs moet worden bepaald; voor zover daarin percentages van 64 % en 36 % worden genoemd, zijn zij slechts ter sprake gebracht als die verhoudingscijfers van de in 1978/1979 geproduceerde hoeveelheden, zoals opgegeven door de Franse en Italiaanse overheden. Van een akkoord, laat staan van een besluit tot beperking van de steunverlening aan Italië tot een bepaald percentage, zo min als van een beperking, a priori gesteld aan de steun waarop een der Lid-Staten aanspraak zou kunnen maken, is geen sprake. De Commissie heeft haar standpunt te dezen aan de Italiaanse administratie medegedeeld.

In antwoord op de door het Hof gestelde vragen heeft de Commissie tijdens de mondelinge behandeling nader verklaard dat de produktiecijfers voor de verkoopseizoenen 1973-1978, behalve in 1976, steeds een daling van de communautaire produktie te zien hebben gegeven en dat de regeling, onder meer het aanhouden van 1978 als referentiejaar, bedoeld was om de produktie op dat lage niveau te houden in stede van haar te stimuleren. Het is mogelijk, maar niet ongerechtvaardigd, dat zulk een beperking de marginale producenten — zonder stabiele produktie — zwaarder treft dan coöperatieve verenigingen waar de produktie een regelmatig beeld vertoont.

Als de hoeveelheden, door de Italiaanse overheid voor 1978 opgegeven, te laag zijn en er op basis van 57 100 ton aan de Italiaanse ondernemingen niet een steun

kan worden toegekend die met 105 % van hun produktie over 1978 overeenkomt, dan ware volgens de Commissie de Raad in overweging te geven verordening nr. 1640/79, waarbij de steunverlening tot 57 100 ton beperkt is, te wijzigen.

2. Ter terechtzitting van 20 maart 1980 hebben verzoeksters een document overgelegd, waarin zij de uiteenzettingen der Commissie van commentaar voorzien, terwijl de Commissie verklaarde tegen overlegging ervan geen bezwaar te hebben. Zij hebben er met name op gewezen dat

„i) de Italiaanse producenten volgens de cijfers der Commissie, behalve in 1978, steeds meer dan 75 % van de totale communautaire produktie van Williamsperen, geconserveerd in siroop, hebben geproduceerd;

ii) het cijfer van de Commissie van 1978, 64 %, bijzonder laag was, en

iii) het abnormale cijfer voor 1978 berust op de omstandigheid dat de Italiaanse produktie dat jaar, blijkens de cijfers der Commissie, rium 40 % lager was dan het Italiaanse gemiddelde over de voorafgaande jaren, terwijl de Franse produktie, nog steeds volgens de cijfers der Commissie, in 1978 13 % hoger heeft gelegen dan het Franse gemiddelde in de beide voorafgaande jaren".

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 20 maart 1978 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoeksters, vertegenwoordigd door J. Lever, advocaat te Londen, Queen's Counsel of Gray's Inn, en door de Commissie, vertegenwoordigd door A. Durand, advocaat te Londen alsmede door R. Wainwright en H. Bronkhorst, leden van de juridische dienst van de Commissie.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 7 mei 1980 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 In beroepschriften, ingediend op 2 november 1979, hebben de Italiaanse vennootschappen Calpak SpA te Bologna, en Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA te Ravenna, het Hof van Justitie krachtens artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag verzocht bepaalde besluiten der Commissie, betreffende de steun bij de produktie van Williamsperen geconserveerd in siroop, nietig te verklaren. De Commissie heeft met een beroep op artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, waarna het Hof heeft besloten zich, zonder behandeling van de zaak ten principale, over de ontvankelijkheid der tot nietigverklaring strekkende beroepschriften uit te spreken.

2 Blijkens de toelichting tijdens de mondelinge behandeling verstrekt, zijn de beroepen primair gericht tegen artikel 1 van verordening nr. 1731/79 van de Commissie van 6 augustus 1979, houdende nadere bepalingen met

betrekking tot de beperking van de verlening van steun bij de produktie voor peren van de variëteit Williams, verduurzaamd in siroop (PB L 199 van 1979, blz. 21) en tegen artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1732/79 van de Commissie van 6 augustus 1979 tot wijziging van verordening nr. 1530/78 houdende uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor sommige op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB L 199 van 1979, blz. 22). In de eerste van deze twee met ingang van het seizoen 1979/1980 in werking getreden bepalingen is de steun per verwerkend bedrijf beperkt tot 105 % van de in het seizoen 1978/1979 geproduceerde hoeveelheid. Volgens de tweede bepaling dient in de steunaanvraag tevens de hoeveelheid te worden vermeld die het verwerkende bedrijf in het voorafgaand verkoopseizoen heeft geproduceerd.

3 De steunregeling voor de produktie van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten werd ingevoerd bij 's Raads verordening nr. 1152/78 van 30 mei 1978 tot wijziging van verordening nr. 516/77 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de hierbedoelde sector (PB L 144 van 1978, blz. 1). Bij artikel 2 dier verordening is aan verordening nr. 516/77 een nieuw artikel 3 bis toegevoegd, in welks lid 5 de Raad is gemachtigd om, ter voorkoming van overproduktie, de steun te beperken „met inachtneming van de gemiddelde produktie van de drie jaren die voorafgaan aan het verkoopseizoen waarvoor de steun wordt vastgesteld".

4 Met uitbreiding van de steunregeling tot het hierbedoelde produkt heeft de Raad krachtens laatstgenoemde bepaling verordening nr. 1640/79 van 24 juli 1979 vastgesteld, houdende beperking van de steunverlening voor de produktie van Williamsperen geconserveerd in siroop (PB L 192 van 1979, blz. 4), en daarbij de steun per seizoen tot 57 100 ton beperkt. Blijkens de considerans der verordening komt die hoeveelheid overeen met 83 % van de gemiddelde produktie in de verkoopseizoenen 1976/1977, 1977/1978 en 1978/1979, doch — naar vaststaat — tevens met 105 % van de produktie van één seizoen, 1978/1979, zoals destijds door de Franse en Italiaanse autoriteiten opgegeven.

5 Verzoeksters verwijten de Commissie onder meer niet te hebben gewerkt met het door de Raad in zijn verordeningen aangehouden normale criterium van

de produktie over een aantal jaren en als referentietijdvak alleen het seizoen 1978/1979 te hebben gekozen, dat voor het hierbedoelde produkt, gezien de bijzonder lage produktie in Italië, atypisch zou zijn geweest. Dit zou met name gelden voor verzoeksters en de verdere verwerkende particuliere bedrijven waar, anders dan in overheids- en coöperatieve ondernemingen, de produktie zeer wisselvallig is. Is er, zoals in het seizoen 1976/1977, een overvloedige oogst, dan zouden ondernemingen als die van verzoeksters helpen de produktieoverschotten weg te werken door grote hoeveelheden fruit aan te kopen; is de grondstof echter schaarser, zoals in het seizoen 1978/1979, dan kopen de hierbedoelde bedrijven veel minder op en wordt er ook minder verduurzaamd. De Commissie weet dit best. Er is in de Gemeenschap maar een zeer beperkt aantal bedrijven waar Williamsperen worden verwerkt. De ondernemingen die dit in het seizoen 1978/1979 deden, zodat zij door de omstreden bepalingen worden „geraakt", vormen niet slechts een gesloten en afgebakende groep, maar tevens een groep waarvan de leden bekend zijn dan wel door de Commissie konden worden geïdentificeerd toen zij de omstreden bepalingen vaststelde. Volgens verzoeksters zijn die bepalingen er voorts alleen maar op gericht geweest ondernemingen als die van verzoeksters, die juist in het door de Commissie gekozen referentietijdvak een bijzonder lage produktie kenden, te benadelen. Verzoeksters zouden dan ook wel degelijk voldoen aan de voorwaarden welke vervuld moeten zijn, willen zij als door deze voorschriften rechtstreeks en individueel geraakt worden beschouwd, waarmede huns inziens voor een verzoek om nietigverklaring krachtens artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag kan worden volstaan.

6 De Commissie heeft er met name op gewezen dat de bestreden voorschriften naar de vorm verordeningen zijn, zodat nietigverklaring slechts kan worden gevorderd voor zover ze naar hun inhoud als beschikkingen zijn te beschouwen. Volgens de Commissie zijn er evenwel regelen van algemene strekking in vastgelegd, zodat zij naar hun aard als verordeningen in de zin van artikel 189 van het Verdrag moeten worden aangemerkt. Toen de Commissie besloot het seizoen 1978/1979 als referentietijdvak aan te houden, was het er haar om begonnen de produktie op het lage niveau van juist dat seizoen te beperken — en te stabiliseren —. Het zou mogelijk, maar niet ongerechtvaardigd zijn, dat zulk een beperking marginale producenten, zoals verzoeksters, zwaarder treft dan bij voorbeeld coöperatieve bedrijven, maar dit zou geenszins betekenen dat verzoeksters in de zin van artikel 173, tweede alinea, individueel zouden worden geraakt; de Commissie ontkent dit ten stelligste.

7 Ingevolge artikel 173, tweede alinea, zijn particulieren gerechtigd beroep in te stellen tegen — onder meer — een beschikking die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hen rechtstreeks en individueel raakt. Deze bepaling heeft met name ten doel te voorkomen dat de gemeenschapsinstellingen, enkel door de vorm van een verordening te kiezen, het beroep van een particulier tegen een beschikking die hem rechtstreeks en individueel raakt, onmogelijk kunnen maken, id est vast te stellen dat de keuze van de vorm de aard van het besluit niet kan wijzigen.

8 Krachtens artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag moet het criterium ter onderscheiding van verordeningen en beschikkingen in de al dan niet algemene strekking van het betrokken besluit worden gezocht. Waar de wijziging die bij artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1732/79 in verordening nr. 1530/78 werd aangebracht, wijziging welke alleen de gegevens betrof die bij de steunaanvraag moeten worden verstrekt, slechts de consequentie is van de beperking, in artikel 1 van verordening nr. 1731/ 79 gesteld, kan met een beoordeling van de aard van laatstgenoemde bepaling worden volstaan.

9 Een bepaling welke ten aanzien van iedere producent de steun voor de produktie van een bepaald produkt beperkt tot een vast percentage van de hoeveelheid welke hij in een voorafgegane periode heeft geproduceerd, is naar haar aard een maatregel van algemene strekking in de zin van artikel 189 van het Verdrag. Zulk een maatregel is van toepassing op objectief omschreven situaties en heeft rechtsgevolg voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen. Dit verordenend karakter gaat niet teloor door het enkele feit dat het aantal — of zelfs de identiteit — der voor deze beperkte steun in aanmerking komende producenten kan worden bepaald.

10 Dat de keuze van het referentietijdvak van bijzonder belang is voor verzoeksters, wier produktie van seizoen op seizoen, om met hun planning verband houdende redenen, sterk wisselt, opent hun nog geen individuele beroepsweg. Zij hebben ook niet aangetoond dat zich omstandigheden hebben voorgedaan welke aanleiding kunnen geven deze keuze — welker overeenstemming met 's Raads verordeningen, en met name met de basisverordening, uitsluitend ten principale kan worden onderzocht — aan te merken als een juist te hunnen aanzien genomen beschikking welke hun de in artikel 173, tweede alinea, omschreven beroepsweg zou openen.

11 Voor zover de nietigverklaring der beide litigieuze verordeningen was gevorderd, dient de door de Commissie opgeworpen exceptie derhalve te worden aanvaard.

12 Subsidiair vorderen verzoeksters de nietigverklaring van mogelijke verdere handelingen der Commissie, bedoeld om de totale steun bij de produktie van Williamsperen verduurzaamd in siroop in de verhouding 36:64 tussen de Franse en de Italiaanse producenten te verdelen. Zij stellen dat de primair aangevochten bepalingen er naar alle waarschijnlijkheid op gericht zijn zulk een, op beperking van de steun aan de Italiaanse producenten gerichte, maatregel tot uitvoering te brengen. De Commissie betoogt dat, mocht aan de door verzoeksters genoemde percentages inderdaad de verhouding kunnen worden afgelezen van de in het referentietijdvak geproduceerde hoeveelheden, zoals destijds door de Franse en Italiaanse overheden opgegeven, er nochtans door de Commissie geen enkel besluit is genomen waarbij de steunverlening is beperkt tot een zeker percentage van de totale produktie in de verkoopseizoenen waarvoor de steun is toegekend.

13 Inderdaad wordt er in de bepalingen en in de overwegingen van de consideransen der verordeningen betreffende de steun voor de produktie van Williamsperen nergens gerefereerd aan een verdeling van de steun tussen de Franse en de Italiaanse producenten en ten processe is ook niet gebleken van andere handelingen der Commissie, die tot een forfaitaire verdeling, niet overeenkomende met de werkelijke produktie in het referentietijdvak, hadden kunnen leiden. Het verzoek om nietigverklaring is daarmede zonder voorwerp geraakt, zodat verzoeksters ook in zoverre in hun beroepen niet ontvankelijk moeten worden verklaard.

De kosten

14 Volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen; verzoeksters zijn in het ongelijk gesteld, zodat zij in de kosten moeten worden veroordeeld.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verklaart de beroepen niet ontvankelijk.

2 Verwijst verzoeksters in de kosten.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 7 MEI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Met een beroep op artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering verzoekt de Commissie u om een prejudiciële beslissing inzake de ontvankelijkheid van twee vorderingen, krachtens artikel 173 van het EEG-Verdrag tegen haar aanhangig gemaakt. Betrokkenen, wier zaken door het Hof werden gevoegd, zijn twee Italiaanse vennootschappen, Calpak SpA te Bologna en de Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA

1 — Vertaald uit het Engels.