ARREST VAN HET HOF VAN 5 MEI 1977 [1]

Koninklijke Scholten Honig NV tegen Raad en Commissie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 101/76

Samenvatting

Besluiten van een instelling — Verordening — Begrip

Een maatregel die op objectief omschreven situaties van toepassing is en rechtsgevolg heeft voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen is een verordening.
Een besluit kan zijn verordenend karakter niet 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.
De omstandigheid dat een rechtsvoorschrift voor de verschillende betrokken rechtssubjecten in concreto tot uiteenlopende gevolgen leidt, doet aan deszelfs verordenend karakter niet af, zolang van een objectief vaststaande situatie sprake is.

In de zaak 101/76

KONINKLIJKE SCHOLTEN HONIG NV en haar dochterondernemingen, te Amsterdam aan de Kabelweg, ten deze vertegenwoordigd door P. C. Van den Hoek en D. J. Gijlstra, advocaten te Amsterdam, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. C. Wolter, advocaat, 2, rue Goethe,

verzoekster,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door D. Vignes, directeur van de juridische dienst, bijgestaan door G. Peeters, juridisch adviseur, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. van den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

verweerder,

1 — Procestaal: Nederlands.

en

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door J. H. J. Bourgeois, juridisch adviseur, en domicilie gekozen hebbende bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende in deze stand van het geding de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring van artikel 2 van 's Raads verordening (EEG) 1862/76 van 27 juli 1976 (PB 1976 L 206, blz. 3) — tot wijziging van verordening (EEG) 2742/75 inzake de restituties bij de produktie in de sectoren granen en rijst (PB 1975 L 281, blz. 57) —, alsmede van verordening (EEG) 2158/76 van de Commissie van 31 augustus 1976 (PB 1976 L 241, blz. 21) tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van 's Raads verordening,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. M. Donner en P. Pescatore, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten en de tijdens de schriftelijke behandeling door partijen voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. De feiten

In de onderhavige zaak gaat het om een zoetstof, bekend als glucose met een hoog fructosegehalte, of ook wel als isoglucose of isomerose.

Glucose met een hoog fructosegehalte is een produkt dat wordt vervaardigd uit zetmeel, meestal afkomstig van maïs. Het schijnt dezelfde eigenschappen te hebben als invertsuiker — suikerstroop voor de vervaardiging van voedingsmiddelen. Het produkt is voor het eerst ontwikkeld in de Verenigde Staten, waar een tekort

aan suiker, maar een overschot aan graan is. De produktie ervan is interessant geworden tengevolge van de stijging van de suikerprijzen en de schaarste aan suiker. In de Verenigde Staten maakt het reeds een belangrijk gedeelte uit van de industriële consumptie van suiker.

In de gemeenschappelijke markt is de produktie van glucose met een hoog fructosegehalte door de toekenning van restituties bij de produktie van zetmeel, eveneens rendabel, ja mogelijk zelfs een bedreiging voor de suikerindustrie geworden. Drie of vier bedrijven met dochterondernemingen fabriceren dit produkt op het ogenblik. Anderen zijn in de fabricage geïnteresseerd. Volgens verzoekster — en in dit stadium wordt zulks niet door de Raad betwist — bestaat er een economische en technische drempel zodat deze andere ondernemingen niet in staat zijn dit produkt binnen twee jaar te fabriceren.

Uit de processtukken blijkt dat de suikerindustrie, die zich bedreigd voelt, zich tot de gemeenschapsautoriteiten heeft gewend.

Deze hebben bij twee verordeningen die thans in geding zijn, het bedrag van de restitutie bij de produktie van zetmeel, gebruikt voor de vervaardiging van glucose met een hoog fructosegehalte, voor het verkoopseizoen 1976/77 verlaagd en voor het verkoopseizoen 1977/78 geheel ingetrokken.

De grootste producent van glucose met een hoog fructosegehalte, de Koninklijke Scholten Honig NV vordert bij verzoekschrift, ingekomen bij het Hof op 20 oktober 1976, nietigverklaring van de gemeenschapsbepalingen tot verlaging, respectievelijk intrekking van de restituties bij de produktie.

Tegen dit verzoek tot nietigverklaring hebben de Raad en de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, met name op grond van het algemene karakter van de betrokken besluiten.

2. De betrokken gemeenschapsbepalingen

In de considerans bij 's Raads verordening (EEG) 2727/75 van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975 L 281, blz. 1) wordt onder meer overwogen:

„dat het, wegens de bijzondere situatie op de markt voor zetmeel, aardappelmeel en glucose, vervaardigd via „rechtstreekse hydrolyse", noodzakelijk kan blijken in een restitutie bij de produktie te voorzien welke van dien aard is dat deze industrie de door haar gebruikte basisprodukten kan verkrijgen tegen een lagere prijs dan de prijs die uit de toepassing van het stelsel van gemeenschappelijke prijzen en heffingen zou voortvloeien".

Op grond hiervan bepaalt artikel 11 het volgende:

„1. Een restitutie bij de produktie kan worden toegekend:
   a) voor maïs en zachte tarwe die in de Gemeenschap worden gebruikt voor de vervaardiging van zetmeel;
   b) voor aardappelzetmeel;
   c) voor gries en griesmeel van maïs die in de Gemeenschap worden gebruikt voor de vervaardiging van glucose via „rechtstreekse hydrolyse";
2. (...)
3. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de voorschriften voor de toepassing van dit artikel en het bedrag van de restitutie bij de produktie vast."

Ter toepassing van deze bepaling stelde de Raad bij verordening (EEG) 2742/75 van 29 oktober 1975 (PB L 281, blz. 57) de uitvoeringsbepalingen en het bedrag van de restitutie bij de produktie vast: 10,00 rekeneenheden per ton voor maïszetmeel, 16,30 rekeneenheden per ton voor zetmeel van zachte tarwe en 12,30 rekeneenheden per ton voor zetmeel van breukrijst.

Bij verordening (EEG) 1862/76 van 27 juli 1976 (PB L 206 van 31 juli 1976, blz. 3) heeft de Raad verordening 2742/75 gewijzigd.

De considerans bij deze verordening luidt aldus:

„Overwegende dat de restituties bij de produktie zijn vastgesteld bij Verordening (EEG) 2742/75 van de Raad van 29 oktober 1975 inzake de restituties bij de produktie in de sectoren granen en rijst; dat het gezien de situatie die zich zal voordoen in het begin van het verkoopseizoen 1976/77, met name als gevolg van de toepassing van de voor dat verkoopseizoen vastgestelde gemeenschappelijke prijzen voor granen en rijst, nodig is de restituties bij de produktie te verhogen; dat, gezien de doelstellingen van de regeling inzake restituties bij de produktie, een dergelijke verhoging evenwel niet moet worden vastgesteld voor de produkten die worden gebruikt voor de vervaardiging van glucose met een hoog fructosegehalte; dat het meest passende middel om een dergelijke maatregel ten uitvoer te leggen erin bestaat te bepalen dat het bedrag waarmede de restitutie bij de produktie voor het gebruikte produkt is verhoogd, van de betrokken fabrikanten wordt teruggevorderd."

Krachtens artikel 1 worden de restituties verhoogd tot het volgende bedrag:
— 14 rekeneenheden per ton voor maïszetmeel,
— 20 rekeneenheden per ton voor zetmeel van zachte tarwe,
— 17,20 rekeneenheden per ton voor zetmeel van breukrijst.

Ingevolge artikel 2 der verordening wordt verordening (EEG) 2742/75 aangevuld met een artikel 5 bis waarin de restitutie bij de produktie voor één op basis van zetmeel vervaardigd produkt, namelijk glucose met een hoog fructosegehalte, wordt verlaagd. Het bedrag van de restitutie voor in dit produkt verwerkt zetmeel wordt gehandhaafd op het peil van het voorafgaand verkoopseizoen en met ingang van het verkoopseizoen 1977/1978 geheel ingetrokken.

Krachtens lid 3 van het nieuwe artikel 5 bis moet het verschil tussen het bedrag van de produktierestitutie voor tot glucose met een hoog fructosegehalte verwerkt zetmeel en het bedrag voor zetmeel, gebruikt voor andere doeleinden, door de Lid-Staten worden teruggevorderd van de fabrikanten van genoemd produkt.

Op 31 augustus 1976 vaardigde de Commissie verordening (EEG) 2158/76 uit, (PB 1976 L 241, blz. 21) tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) 2742/75.

3. Procesverloop

In het op 20 oktober 1976 bij het Hof ingediende verzoekschrift wordt de wettigheid betwist van artikel 2 van 's Raads verordening (EEG) 1862/76 alsmede van de uitvoeringsverordening van de Commissie.

Bij op 29 oktober 1976 ter griffie ingeschreven memorie heeft de Raad een exceptie van niet-ontvankelijkheid van de conclusies uit het verzoekschrift opgeworpen.

Bij op 22 november 1976 ingekomen memorie heeft de Commissie eveneens een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

II — Conclusies van partijen

De Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen concluderen dat het den Hove behage:
— beroep 101/76 niet-ontvankelijk te verklaren en verzoekster te veroordelen in de kosten;

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:
— haar vorderingen ontvankelijk te verklaren.

III — Middelen en argumenten van partijen

De Raad voert twee middelen van niet-ontvankelijkheid aan: overschrijding van de termijn en het algemene karakter van het besluit.

Wat betreft de overschrijding van de termijn betoogt de Raad dat het verzoekschrift, met inachtneming van de termijnen wegens afstand, uiterlijk op 6 oktober 1976 had moeten zijn geregistreerd. Het is echter eerst op 20 oktober, derhalve te laat ingediend. Aangezien verzoekster altijd nog de uitvoeringsverordening van de Commissie kan betwisten waarbij zij op grond van artikel 184 een exceptie van onwettigheid van de Raadsverordening kan opwerpen, refereert de Raad zich op dit punt aan 's Hofs oordeel.

Ten aanzien van het middel, ontleend aan het algemene karakter van het besluit, betoogt de Raad, wat de feiten betreft, dat uit de door verzoekster overgelegde stukken blijkt dat ondernemingen van zeven Lid-Staten bij die verordeningen betrokken zouden kunnen zijn, omdat zij thans dan wel in de toekomst glucose met een hoog fructose-gehalte produceren.

De Raad betoogt voorts dat de gewraakte verordeningen niet kunnen worden beschouwd als beschikkingen die in de vorm van verordeningen zijn genomen en dat zij verzoekster niet rechtstreeks en individueel raken. Het beroep is in ieder geval slechts ingesteld door één van de bij deze bundel beschikkingen betrokkenen, terwijl andere de verordeningen misschien niet goedkeuren, maar ze in ieder geval niet betwisten. Dit verzwakt de positie van verzoekster.

Verzoekster wordt noch rechtstreeks, noch individueel geraakt.

De Raad onderzoekt in de eerste plaats 's Hofs rechtspraak inzake de uitlegging van de term „individueel": zaken 16-17/62 *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* (Jurispr. 1962, blz. 941), zaak 25/62 *Plaumann* (Jurispr. 1963, blz. 205), zaak 1/64 *Glucoseries réunies* (Jurispr. 1964, blz. 849), zaak 40/64 *Sgarlata* (Jurispr. 1965, blz. 267) waarin de beroepen van particulieren niet-ontvankelijk werden verklaard.

Het is van geen belang dat verzoekster de enige onderneming is die in feite wordt geraakt door de gemeenschapsbepaling, zodra blijkt dat de bepaling bestemd is een algemene werking te hebben. Zij, die niet zijn de adressaten ener beschikking, zouden slechts kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat.

Vervolgens gaat de Raad in op de enkele arresten waarin het Hof heeft erkend dat particulieren individueel waren geraakt door een besluit van de Commissie of de Raad: gevoegde zaken 106-107/63 *Alfred Töpfer en Getreide Import Gesellschaft* (Jurispr. 1965, blz. 507), zaak 62/70 *Bock* (Jurispr. 1971, blz. 897), zaken 41-44/70 International Fruit Company (Jurispr. 1971, blz. 411), zaak 100/74, Firma CAM (Jurispr. 1975, blz. 1393).

Na een analyse van deze jurisprudentie komt de Raad tot de conclusie dat een verzoekster door een verordening alleen individueel wordt geraakt als zij aantoont dat deze verordening in feite een beschikking is waarvan zij de adressaat is. Het klassieke geval is dat van een verordening die geldt voor een bepaald en bekend aantal handelaars die vanwege hun individuele gedrag zijn geïdentificeerd.

Het aantal bedrijven dat door een communautaire reglementering wordt geraakt, kan, hoe klein ook, geen criterium vormen voor de beoordeling van de aard van de rechtshandeling (verordening of beschikking). Het doet er weinig toe of op het moment van de handeling of later

het aantal of de identiteit van de rechtssubjecten waarop zij van toepassing is, kan worden bepaald.

In de onderhavige zaak wordt de verzoekende vennootschap, omdat zij behoort tot een objectief omschreven categorie, getroffen door maatregelen die van toepassing zijn op de door haar vervaardigde produkten. Zij wordt dus alleen geraakt in haar hoedanigheid van producent van glucose met een hoog fructosegehalte, dat wil zeggen vanwege een industriële activiteit die, ook al is zij zeer gespecialiseerd en wordt zij slechts door een beperkt aantal ondernemingen uitgeoefend, op elk moment kan worden uitgeoefend door welk rechtssubject dan ook, hetgeen dus de verzoekster niet kan karakteriseren ten opzichte van ieder ander en haar derhalve niet op dezelfde wijze als een adressaat kan individualiseren.

Het zuiver getalsmatige criterium kan niet dienen voor de vaststelling of een handeling een verordening dan wel een beschikking is: zaak 6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt* (Jurispr. 1968, blz. 569) en zaak 64/69, *Compagnie française commerciale et financière* (Jurispr. 1970, blz. 221).

De geïncrimineerde verordeningen behelzen een regeling voor de restituties bij de produktie en gelden voor een aantal produkten in de sector granen en rijst en derhalve voor de potentiële ondernemingen die hun werkzaamheid op die gebieden uitoefenen. Alleen het criterium van de „intentie" mag worden gebruikt om te aanvaarden dat een verordening in werkelijkheid slechts een individuele beschikking is. Het feit dat gevorderde technologische kennis is vereist om de betrokken produkten te fabriceren, dat het procédé wordt beschermd door octrooien en dat het onvermijdelijk nog een tijd duurt voordat andere ondernemingen dit produkt kunnen fabriceren — dit alles is niet relevant om op welke wijze dan ook aan te tonen dat er sprake is van een individueel belang en dus van het bestaan van een bundel beschikkingen in de bestreden verordeningen.

Ten slotte merkt de Raad op dat, wie aan een regeling voor de gemeenschappelijke ordening in een landbouwsector het verordenende karakter ontzegt alleen omdat die regeling geldt voor een produkt uit hoofde van een feitelijke situatie die de producenten onderscheidt van ieder ander, aan het begrip „beschikking" een uitbreiding zou geven, welke het systeem van het Verdrag — waarin particulieren alleen nietigverklaring kunnen vragen van tot hen gerichte individuele beschikkingen of van handelingen welke hen op analoge wijze treffen — zou ondergraven.

Ten aanzien van het begrip „rechtstreeks" leidt het onderzoek van 's Hofs jurisprudentie tot de conclusie dat verzoekster in de onderhavige zaak niet rechtstreeks is geraakt. Het gaat in casu namelijk om bepalingen die de Lid-Staten machtigen de restituties bij de fabrikanten van de betrokken produkten terug te vorderen. De fabrikanten zijn dus niet rechtstreeks geraakt door de verordeningen van de Raad en de Commissie, doch uitsluitend indirect via bovengenoemde nationale maatregelen.

Het feit dat het optreden van de Lid-Staten beperkt blijft tot een zuivere uitvoeringshandeling volstaat niet om te bewijzen dat er een rechtstreeks belang op het spel staat. De Raad constateert dat in de gevallen waarin het Hof heeft erkend dat particulieren „rechtstreeks waren geraakt", deze zich ten opzichte van de geïncrimineerde handeling in een bijzondere feitelijke situatie bevonden: verzoeksters hadden aanvragen om certificaten of invoervergunningen ingediend, of waren te onderscheiden van een andere categorie van ondernemers.

Het begrip „rechtstreekse toepasselijkheid" van artikel 189 van het Verdrag mag niet worden verward met de woorden „rechtstreeks raken" van artikel 173, tweede alinea. „Rechtstreeks geraakt zijn" in de zin van artikel 173, tweede alinea, betekent dat men op speciale wijze is getroffen door een bijzondere feitelijke situatie. Deze bijzondere feitelijke situatie

zal haar oorsprong meestal in een individueel gedrag van de betrokkene vinden.

In casu bevindt verzoekster zich geenszins in een dergelijke situatie. Zij wordt door de door haar bestreden verordeningen alleen geraakt omdat zij produkten vervaardigt waarop de maatregelen van toepassing zijn. Bovendien is zij niet eens de enige fabrikant van deze produkten. Hoogstens zou men kunnen zeggen dat zij „passief" wordt geraakt, zoals dat meestal het geval is met natuurlijke of rechtspersonen waarop een wettelijke regeling van toepassing is.

Middelen en argumenten van de Commissie

De Commissie sluit zich aan bij 's Raads verzoek om een uitspraak inzake de ontvankelijkheid van het beroep zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan. Er is, wat de aard van de beide besluiten betreft geen enkel argument om de verordening van de Commissie met het oog op de ontvankelijkheid anders te behandelen dan de verordening van de Raad.

De Commissie verwijst voor haar verweer dan ook naar de verweermiddelen van de Raad. Zo het Hof de lotsverbondenheid van de beide verordeningen niet zou aanvaarden en de incidentele vordering van de Raad wel, doch die van de Commissie niet zou toewijzen, verzoekt de Commissie het Hof haar exceptie niet te verwerpen maar ze met de hoofdzaak te voegen.

Incidentele conclusie van antwoord van verzoekster

Verzoekster voert hierin de volgende argumenten aan:

Wat de overschrijding van de termijn betreft, betekent het feit dat verzoekster stelt dat de Raadsverordening in feite geen echte verordening is, niet dat voor de beoordeling van de beroepstermijn in deze niet de regel van artikel 81, § 1, van het Reglement voor de procesvoering zou gelden. Verzoekster heeft immers pas na bekendmaking in het Publikatieblad van deze zogenaamde verordening kennis kunnen nemen. De beroepstermijn is voor verzoekster derhalve op 15 augustus 1976 aangevangen, te weten op de 15e dag volgende op de bekendmaking in het Publikatieblad. Verzoekster komt, indien zij bij deze datum twee maanden optelt, en de zes dagen die verzoekster toekomen op grond van de termijnen wegens afstand, uit op 21 oktober 1976. Daar het verzoekschrift op 20 oktober 1976 ter griffie van het Hof is ingeschreven, is de termijn derhalve niet overschreden.

Ten aanzien van de middelen, ontleend aan het algemene karakter van het besluit merkt verzoekster op dat de beide litigieuze verordeningen naar hun aard slechts gedeeltelijk verordeningen vormen maar voor de rest in werkelijkheid moeten worden beschouwd als een door de Raad en de Commissie vastgestelde bundel individuele beschikkingen, die hoewel genomen in de vorm van verordeningen, elk de rechtspositie raken van verzoekster en van een bepaald aantal in de Gemeenschap gevestigde ondernemingen die zich in een soortgelijke positie bevinden. Er bestaat in de Gemeenschap slechts een beperkt aantal fabrikanten van glucose met een hoog fructosegehalte en, gelet op de noodzakelijke investeringen, is het onmogelijk dat het huidige aantal ervan snel toeneemt; bovendien wordt de daarvoor vereiste kennis thans en in de toekomst beschermd door octrooien.

Verzoekster preciseert dat alle bedrijven die thans het betrokken produkt fabriceren, tot vier concerns behoren. In dit licht bezien stelt verzoekster dat er slechts vier ondernemingen zijn die het betrokken produkt fabriceren.

Verzoekster is van mening dat de door de Raad getroffen maatregelen verzoeksters rechtspositie beïnvloeden uit hoofde van een feitelijke situatie die verzoekster ten opzichte van ieder ander karakteriseert

en individualiseert op gelijke wijze als de adressaat van een beschikking.

Verzoekster is individueel geraakt in het geval dat zij getroffen is uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke haar ten opzichte van ieder andere karakteriseert en haar derhalve individualiseert.

Het feit dat er op de dag waarop de Raad en de Commissie de betrokken maatregelen hebben genomen in de Gemeenschap slechts een zeer beperkt aantal bekende ondernemingen bestonden die zich met de produktie van glucose met een hoog fructosegehalte bezighielden, versterkt verzoeksters stelling dat zijzelf en de andere betrokken ondernemingen individueel door de genomen maatregel werden getroffen.

Toen de Raad en de Commissie de bestreden maatregelen hebben genomen was het hun beiden bekend, had althans nauwkeurig bekend kunnen zijn, welke ondernemingen binnen de Gemeenschap glucose met een hoog fructosegehalte produceerden. Immers, de door de Raad overgelegde correspondentie bewijst dit. De Raad en de Commissie hebben de bestreden maatregelen met name genomen, om te voorkomen dat het aantal producenten van glucose met een hoog fructosegehalte zich op de lange duur zou uitbreiden.

Beziet men de door de Raad en de Commissie gebruikte wetgevingstechniek, waarbij het criterium van de intentie wordt gehanteerd, dan leidt zulks noodzakelijkerwijs tot dezelfde conclusie.

Bij verordening (EEG) 1862/76 van de Raad is een regeling tot stand gebracht voor één enkel afgeleid produkt, en deze regeling heeft niets te maken met de grondslag van de zetmeelregeling.

De Raad heeft met de betreffende handeling voor één enkel eindprodukt, glucose met een hoog fructosegehalte, een uitzondering gemaakt. Door deze handeling heeft hij één enkel eindprodukt en daarmee de producenten ervan geïndividualiseerd.

De producenten van glucose met een hoog fructosegehalte komen in het kader van de zetmeelmarkt rechtens in een andere positie te staan dan de rest van de zetmeelindustrie. De bedoelde maatregel leidt tot rechtsgevolgen louter en alleen voor de producenten van glucose met een hoog fructosegehalte.

Deze individualisering wordt nog eens extra onderstreept door het feit dat de Commissie op 4 oktober 1976 een hoorzitting heeft georganiseerd om de problemen met betrekking tot glucose met een hoog fructosegehalte te bespreken. De Commissie heeft niet een algemeen abstract geformuleerde uitnodiging voor deze hoorzitting doen uitgaan maar heeft onder andere de vertegenwoordigers van de nauwkeurig bepaalde groep van producenten van glucose met een hoog fructosegehalte uitnodigingen doen toekomen.

Verzoekster beroept zich op de conclusie van de advocaat-generaal in zaak 6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt* (Jurispr. 1968, blz. 586-587). Verzoekster is naar analogie van wat de advocaat-generaal in deze zaak stelt van mening dat de maatregel van de Raad haar betreft op grond van „bijzondere omstandigheden" welke haar ten opzichte van ieder ander anders karakteriseren en wel op grond van haar produktieaktiviteiten, te weten de fabricage van glucose met een hoog fructosegehalte, die zij tezamen met een voorzienbaar en beperkt aantal andere communautaire ondernemingen bedrijft, en die door het wijzigen van de restitutieregeling wordt benadeeld.

Verzoekster is van mening dat de technologische toegangsdrempel één van de elementen is die mede veroorzaken dat verzoekster zekere bijzondere hoedanigheden bezit of zich in de feitelijke situatie bevindt die haar ten opzichte van ieder andere karakteriseert en derhalve

individualiseert op soortgelijke wijze als degene tot wie de maatregel is gericht.

Verzoekster is ook rechtstreeks geraakt. De formulering van artikel 2, lid 3, van verordening 1862/76 laat de Lid-Staten geen enkele discretionaire bevoegdheid en het handelen van de Lid-Staten is slechts een zuiver technische uitvoeringshandeling. Verzoekster is als producent van glucose met een hoog fructosegehalte derhalve rechtstreeks door de bestreden maatregel getroffen en haar beroep is ontvankelijk.

Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter openbare terechtzitting van 1 maart 1977 in hun mondelinge opmerkingen gehoord. De vertegenwoordiger van de Raad heeft het Hof verzocht zijn grief over het tardieve karakter van het beroep, als niet aangevoerd te willen beschouwen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 22 maart 1977 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het op 20 oktober 1976 ter griffie van het Hof ingeschreven beroep strekt tot nietigverklaring van artikel 2 van 's Raads verordening (EEG) 1862/76 van 27 juli 1976, tot wijziging van verordening (EEG) 2742/75 inzake de restituties bij de produktie in de sector granen en rijst (PB 1976 L 206, blz. 3), alsmede van verordening (EEG) 2158/76 van de Commissie van 31 augustus 1976 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van de verordening van de Raad (PB 1976 L 241, blz. 21);

2 dat de Raad, van mening dat het beroep, voorzover gericht tegen verordening 1862/76, niet-ontvankelijk is, omdat het is ingesteld tegen een besluit met een algemene strekking, hetwelk verzoekster niet rechtstreeks en individueel raakt, een exceptie hieromtrent inroept, alvorens in te gaan op de zaak ten gronde;

3 dat de Commissie van mening is dat de vraag betreffende de ontvankelijkheid van het beroep zich voor de verordeningen 1862/76 en 2158/76 op gelijke wijze voordoet, daar deze beide verordeningen dezelfde „normatieve kwaliteit" hebben in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag;

4 dat zij zich voor haar verweer uitdrukkelijk aansluit bij de verweermiddelen van de Raad;

5 Overwegende dat ingevolge artikel 173 EEG-Verdrag particulieren beroep kunnen instellen tegen een tot hen gerichte beschikking, alsmede tegen een beschikking die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hen rechtstreeks en individueel raakt;

6 dat deze bepaling met name ten doel heeft 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;

7 dat de keuze van de vorm de aard van het besluit niet kan wijzigen;

8 Overwegende mitsdien dat, om te beslissen over de ontvankelijkheid van het beroep, moet worden onderzocht of de betwiste besluiten verordeningen dan wel beschikkingen in de zin van artikel 173 van het Verdrag zijn;

9 dat krachtens artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag, het criterium ter onderscheiding van verordeningen en beschikkingen in de al dan niet algemene strekking van het betrokken besluit moet worden gezocht;

10 dat derhalve de aard van de bestreden besluiten en met name de rechtsgevolgen die daarmee worden beoogd of daaruit in feite voortvloeien, moeten worden beoordeeld;

11 dat ten deze de litigieuze bepalingen dienen te worden bezien in het kader van de regeling betreffende restituties voor zetmeel;

12 Overwegende dat luidens de negende overweging van 's Raads verordening (EEG) 2727/75 van 29 oktober 1975, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1975 L 281, blz. 1) „wegens de bijzondere situatie op de markt voor zetmeel, aardappelmeel en glucose, vervaardigd via „rechtstreekse hydrolyse", het noodzakelijk kan blijken in een restitutie bij de produktie te voorzien welke van dien aard is dat deze industrie de door haar gebruikte basisprodukten kan verkrijgen tegen een lagere prijs dan de prijs die uit de toepassing van het stelsel van gemeenschappelijke prijzen en heffingen zou voortvloeien";

13 dat artikel 11, lid 1, dier verordening bepaalt dat een restitutie bij de produktie kan worden toegekend voor maïs en zachte tarwe die in de Gemeenschap worden gebruikt voor de vervaardiging van zetmeel;

14 Overwegende dat de Raad op grond van deze bepaling bij verordening (EEG) 2742/75 van dezelfde datum (PB 1975 L 281, blz. 57) het bedrag van de restitutie bij de produktie heeft vastgesteld;

15 Overwegende dat de Raad bij verordening (EEG) 1862/76 van 27 juli 1976, verordening 2742/75 heeft gewijzigd, overwegende „dat het gezien de situatie die zich zal voordoen in het begin van het verkoopseizoen 1976/77, met name als gevolg van de toepassing van de voor dat verkoopseizoen vastgestelde gemeenschappelijke prijzen voor granen en rijst, nodig is de restituties bij de produktie te verhogen; dat, gezien de doelstellingen van de regeling inzake restituties bij de produktie, een dergelijke verhoging evenwel niet moet worden vastgesteld voor de produkten die worden gebruikt voor de vervaardiging van glucose met een hoog fructosegehalte; dat het meest passende middel om een dergelijke maatregel ten uitvoer te leggen erin bestaat te bepalen dat het bedrag waarmede de restitutie bij de produktie voor het gebruikte produkt is verhoogd, van de betrokken fabrikanten wordt teruggevorderd";

16 dat krachtens artikel 1 van deze verordening de restituties worden verhoogd en tegelijkertijd krachtens artikel 2 dezer verordening, waarin verordening (EEG) 2742/75 wordt aangevuld met een artikel 5 bis, de restitutie bij de produktie voor één op basis van zetmeel vervaardigd produkt, namelijk glucose met een hoog fructosegehalte, wordt verlaagd;

17 dat ingevolge dit artikel het bedrag van de restitutie voor in dit produkt verwerkt zetmeel wordt gehandhaafd op het peil van het voorafgaand verkoopseizoen en met ingang van het verkoopseizoen 1977/78 geheel wordt ingetrokken;

18 dat krachtens lid 3 van het nieuwe artikel 5 bis het verschil tussen het bedrag van de produktierestitutie voor tot glucose met een hoog fructosegehalte verwerkt zetmeel en het bedrag voor zetmeel, gebruikt voor andere doeleinden, door de Lid-Staten moet worden teruggevorderd van de fabrikanten van genoemd produkt;

19 Overwegende dat derhalve voor produkten die nadien worden gebruikt voor de vervaardiging van glucose met een hoog fructosegehalte, in artikel 2 van verordening 1862/76, door toepassing van het mechanisme van „terugvordering" in feite de verhoging van de restitutie bij de produktie voor het verkoopseizoen 1976/77 wordt geweigerd en de restitutie met ingang van het volgend verkoopseizoen wordt ingetrokken;

20 Overwegende dat een verordening, houdende verlaging voor een geheel verkoopseizoen van een restitutie bij de produktie voor een bepaald op basis van granen en rijst verwerkt produkt, en volledige intrekking met ingang van het volgende verkoopseizoen, naar haar aard een maatregel met een algemene strekking in de zin van artikel 189 van het Verdrag is;

21 dat zij immers op objectief omschreven situaties van toepassing is en rechtsgevolg heeft voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen;

22 dat zij verzoekster enkel en alleen uit hoofde van haar hoedanigheid van producent van glucose met een hoog fructosegehalte treft;

23 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;

24 dat bovendien de omstandigheid, dat een rechtsvoorschrift voor de verschillende betrokken rechtssubjecten in concreto tot uiteenlopende gevolgen leidt, aan deszelfs verordenend karakter niet afdoet, zolang van een objectief vaststaande situatie sprake is;

25 dat door aan een regeling betreffende produktierestituties het verordenend karakter te ontzeggen enkel omdat zij een bepaald produkt betreft en te oordelen dat zodanige regeling de betrokken producenten betreft uit hoofde van een feitelijke situatie, welke hen van ieder ander onderscheidt, aan het begrip beschikking een uitbreiding zou worden gegeven, welke het stelsel van het

Verdrag — waarin particulieren alleen nietigverklaring kunnen vragen van tot hen gerichte individuele beschikkingen of van besluiten welke hen op analoge wijze treffen — zou aantasten.

26 dat om dezelfde redenen de door de Commissie opgeworpen exceptie moet worden aanvaard;

27 Overwegende dat dienvolgens het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard;

Ten aanzien van de kosten

28 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd;

29 dat verzoekster in het ongelijk is gesteld;

30 dat zij derhalve in de kosten moet worden verwezen;

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende:

1. verklaart het beroep niet-ontvankelijk;

2. verwijst verzoekster in de kosten.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijf mei negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher