Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

20 november 1962

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het zij ons vergund de gevoegde zaken 16 en 17-62 en 19 tot 22-62, die in dezelfde zitting van het Hof zijn gepleit, gezamenlijk te behandelen, omdat in beide groepen zaken, en wel voor het eerst, dezelfde principiële kwestie aan Uw Hof is voorgelegd, namelijk de interpretatie van artikel 173, lid 2, E.E.G.-Verdrag, dat handelt over de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring, die door een natuurlijke of rechtspersoon – niet door een van de Lid-Staten, de Raad of de Commissie – tegen gemeenschapsverordeningen worden ingesteld.

Deze zaken zijn aanhangig gemaakt door verenigingen, privaatrechtelijke rechtspersonen, namelijk door:

1. verenigingen van producenten (groenten en fruit, tafeldruiven), die zich richten tegen de verordening no. 23 van de Raad houdende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit;

2. verenigingen van groothandelaren (vlees, landbouwprodukten), die zich richten tegen de verordening no. 26 van de Raad inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten.

In beide gevallen wordt slechts een gedeeltelijke nietigverklaring gevorderd, namelijk van: artikel 9 van de verordening no. 23 (de middelen van de beroepen doelen alleen op het laatste lid van dit artikel, bepalende dat de Lid-Staten afzien van toepassing van artikel 44 van het Verdrag, waarbij de instelling van minimumprijzen gedurende de overgangsperiode wordt toegestaan) en de laatste zin van artikel 2, lid 1, van de verordening no. 26, die een discriminatie zou bevatten ten gunste van producenten van landbouwprodukten en ten nadele van handelaren in deze zelfde sector die geen producenten zijn.

Bij beschikking van 24 oktober 1962 heeft het Hof de interventie van de Assemblée permanente des Présidents de Chambres d'agriculture ter ondersteuning van de beroepen 16 en 17-62 toegestaan. Wij komen hierop verder niet terug, daar interveniënte volstaat met zich aan te sluiten bij het betoog van verzoeksters in de hoofdzaak.

Ten slotte heeft de Raad in elk van deze zaken een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, die heeft geleid tot de procedure ex artikel 91 van het Reglement. Ingevolge paragraaf 4 van dit artikel zal Uw Hof tussen een van de drie volgende oplossingen hebben te kiezen: de exceptie gegrond verklaren, verwerpen of met de hoofdzaak voegen. Verzoeksters in de hoofdzaak bestrijden de exceptie uiteraard, doch zij dringen er op aan dat deze tevoren met de hoofdzaak wordt gevoegd.

Dit is de eerste vraag waarover Uw Hof zal hebben te beslissen. In veel gevallen is het gewenst de ontvankelijkheid en de zaak ten gronde gezamenlijk te behandelen, hetzij omdat de door verweerder opgeworpen of eventueel ambtshalve te releveren verweren van niet-ontvankelijkheid twijfelachtig of van te weinig belang schijnen om voorwerp te zijn van een afzonderlijk arrest, hetzij omdat zij min of meer verbonden zijn met de zaak ten gronde of althans van dien aard, dat zij beter kunnen worden beoordeeld nadat het onderzoek ten principale een duidelijker licht op de zaak heeft doen schijnen.

Doch dit is niet het geval. Het gaat hier namelijk om een principieel probleem, dat in abstracto en geheel in het algemeen de interpretatie van het Verdrag in geding brengt en dat bovendien dermate belangrijk is voor de rechterlijke controle op de uitvoerende organen Raad en Commissie, dat het van het allergrootste gewicht is dat deze vraag duidelijk en eens en voor altijd, onafhankelijk van de onderhavige gevallen, wordt beslist.

Toen in het E.E.G.-Verdrag bepalingen werden opgenomen over het rechterlijk toezicht op de maatregelen van de uitvoerende organen in die zin, dat bij het Hof van Justitie van de Gemeenschappen

vorderingen konden worden ingesteld tot nietigverklaring van deze maatregelen, is het de bedoeling geweest in het Verdrag zelf, evenals in het E.G.K.S.-Verdrag, de regels voor de ontvankelijkheid van deze beroepen neer te leggen, in het bijzonder ter omschrijving van degenen die bevoegd zijn in rechte op te treden en van de maatregelen waartegen beroep kan worden ingesteld. Evenals het E.G.K.S.-Verdrag maakt het E.E.G.-Verdrag terzake onderscheid tussen een bevoordeelde groep, voornamelijk de Lid-Staten, die aan geen enkele bijzondere voorwaarde, met name die van een genoegzaam belang, behoeft te voldoen, en anderen te wier aanzien daarentegen dwingende vereisten zijn gesteld, welke verschillen naar gelang van de aard van de handeling waartegen zij zich richten.

Doch hier houdt de overeenkomst op, daar de beide Verdragen diepgaande verschillen vertonen in de uitwerking van dit systeem, welke kennelijk door de auteurs van het Verdrag van Rome zijn gewild. Bij de uitlegging van artikel 173 E.E.G.-Verdrag mag dus niet dan met de grootste terughoudendheid een beroep worden gedaan op de overeenkomstige bepalingen in het Verdrag van Parijs, in het bijzonder artikel 33, en op de rechtspraak waartoe deze aanleiding hebben gegeven. Slechts kan in het algemeen worden gesteld, dat het E.E.G.-Verdrag ruimer is dan het E.G.K.S.-Verdrag ten aanzien van de omschrijving dergenen, buiten de bevoordeelde groep, die toegang hebben tot de rechter (ondernemingen en hun verenigingen voor de E.G.K.S., „iedere natuurlijke of rechtspersoon" voor de E.E.G.) en ten aanzien van de aard van de middelen waarop een beroep kan worden gegrond, dat het daarentegen beperkter is ten aanzien van de vereisten waaraan voor het bestrijden van bepaalde handelingen moet worden voldaan. Evenals het Verdrag van Parijs omschrijft het Verdrag van Rome ten slotte de verschillende soorten handelingen die van het uitvoerende orgaan of de uitvoerende organen afkomstig zijn (resp. artikel 14 en artikel 189), doch de definities vallen niet samen; voor de toepassing van het Verdrag van Rome dient uiteraard een beroep te worden gedaan op genoemd artikel 189, wanneer in een andere bepaling, zoals artikel 173 dat in casu onze aandacht vraagt, een van de daar omschreven begrippen zoals „verordening" of „beschikking" wordt gebezigd.

Na deze opmerkingen vooraf komen wij thans tot de bespreking van de door de Raad opgeworpen exceptie.

In de eerste plaats is door de Raad en ook door verzoeksters in de zaken 16 en 17-62 een vraag opgeworpen met betrekking tot de ontvankelijkheid, in verband met de omstandigheid dat de beroepen zijn ingesteld door verenigingen.

De Raad erkent dat deze vraag voor de afloop van het geding niet beslissend is, doch verklaart „te twijfelen aan de bevoegdheid van de verenigingen in kwestie om beroep in te stellen, zulks ongeacht de aard van de bestreden handeling". Immers, vervolgt de Raad, deze handeling „heeft niet betrekking op de toestand van verzoeksters als verenigingen", doch alleen op de toestand van hun leden; zij is dus niet „van dien aard dat de verenigingen daardoor rechtstreeks worden getroffen".

Het is duidelijk, dat deze opmerking ons „rechtstreeks" voert tot de interpretatie van de woorden van het tweede lid van artikel 173, dat het kernpunt is van de zaak. Deze interpretatie wordt evenwel niet bepaald en kan ook niet bepaald worden door de hoedanigheid van degenen die beroep instellen: het artikel zegt, dat „iedere natuurlijke of rechtspersoon" hiertoe bevoegd is; een vereniging, opgericht volgens de nationale wetgeving die op haar van toepassing is, is uiteraard een „rechtspersoon" wanneer bedoelde wetgeving haar deze hoedanigheid toekent, waaruit normaliter de bevoegdheid om in rechte op te treden voortvloeit. Het staat evenwel vast, dat een beperkte interpretatie van artikel 173, lid 2, tot gevolg heeft dat de verenigingen vrijwel steeds het recht missen op grond van deze bepaling beroep in te stellen; het is namelijk moeilijk denkbaar dat een beschikking wordt gericht tot een vereniging als zodanig of dat een verordening of een beschikking gericht tot een andere persoon haar als vereniging „rechtstreeks en individueel raakt". Men kan – met de geachte raadsman van verzoeksters in de zaken 16 en 17-62 – hieraan een argument ontlenen ten gunste van een ruimere interpretatie, doch ook bij het aanvaarden van een beperkte interpretatie heeft dit op zichzelf niet tot gevolg dat de verenigingen rechtens van toepassing van artikel 173, lid 2, zijn uit-

gesloten: zij zijn rechtspersoon en voldoen derhalve aan het vereiste, dat deze bepaling aan de bevoegdheid om in rechte op te treden stelt.

Citeren wij thans de tekst van de bepaling: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden (namelijk de bepalingen van het eerste lid omtrent het toezicht van het Hof op de handelingen van de Raad en de Commissie met uitzondering van aanbevelingen en adviezen) 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 eerste mogelijkheid, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een beschikking die tot de verzoeker is „gericht", doet zich hier niet voor: dit wordt door de verschillende verzoeksters erkend.

Wat de tweede mogelijkheid betreft, deze is in tweeën onderverdeeld: beschikking „genomen in de vorm van een verordening" en „beschikking gericht tot een andere persoon". In casu is het eerste geval aan de orde. Het is van belang zorgvuldig te vermijden al hetgeen betrekking heeft op het tweede geval, dat binnenkort in een andere zaak voor Uw Hof ter sprake zal komen.

Naar de letter van de tekst is een beroep in het eerste geval slechts ontvankelijk, indien aan vier voorwaarden is voldaan:

1. de bestreden handeling moet een beschikking zijn;
2. moet zijn genomen „in de vorm van een verordening";
3. moet de verzoeker „rechtstreeks raken";
4. moet hem eveneens „individueel" raken.

Wij mogen beginnen met de tweede voorwaarde, waarvan het gemakkelijkst kan worden nagegaan of deze is vervuld: de handeling moet de vorm hebben van een verordening. In de onderhavige zaken is dit kennelijk het geval, zowel wat de verordening no. 23 als wat de verordening no. 26 betreft.

Eerste voorwaarde: de handeling moet een beschikking zijn. Hier ligt naar onze mening het kernpunt van de vraag en de sleutel voor de beantwoording.

Artikel 189 bevat, zoals wij reeds zeiden, een omschrijving van de verschillende handelingen die de Raad of de Commissie kunnen uitvaardigen, onder meer van de verordening en de beschikking:

„Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat".

„Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht".

De definitie van de verordening is in overeenstemming met de betekenis, die algemeen wordt toegekend aan deze bijzondere groep van administratieve handelingen, welke in de zes landen van de Gemeenschap bekend is: uit formeel oogpunt een administratieve handeling, omdat zij is afgekondigd door een instantie die afhankelijk is van het uitvoerend orgaan of door dit orgaan zelf; doch uit materieel oogpunt een bepaling van normatieve aard, wetgeving in eigenlijke zin zij het van secundaire aard, bevattende objectieve regels die van toepassing zijn op alle gevallen waarop de bepaling betrekking heeft, onafhankelijk van de persoon, van het individu.

De definitie van het begrip beschikking was ongetwijfeld meer nodig, daar het woord „beschikking" op verschillende manieren kan worden uitgelegd. In het bijzonder wordt het dikwijls in ruime zin opgevat als doelend op iedere administratieve handeling welke een rechtstoestand schept of wijzigt of bindende gevolgen heeft: de verordening is dan slechts een variant van de beschikking, evenals het „besluit" van een samengesteld orgaan, welk woord, dat in het bijzonder aan het Franse administratief recht is ontleend, in het E.G.K.S.-Verdrag aanleiding heeft gegeven tot moeilijkheden. Voorts dient nog te worden onderscheiden tussen „algemene" beschikkingen, die niet noodzakelijk verordeningen zijn (bijv. een beschikking waarbij de toestand van schaarste in de Gemeenschap wordt afgekondigd, artikel 59 E.G.K.S.-Verdrag), en individuele beschikkingen.

De auteurs van het Verdrag van Rome hebben het woordgebruik willen vastleggen: het komt ons voor dat de definitie van de beschikking („een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht") volledig past op het begrip individuele beschikking. Eénzelfde beschikking kan uiteraard tot verschillende personen zijn gericht (dit blijkt uit de meervoudsvorm): dit is dan een collectieve beschikking, die in feite de betekenis heeft van een reeks individuele beschikkingen.

Volgens deze definitie dekt de „beschikking" niet de verordening, doch vormt zij een tegenstelling tot de verordening. In het Verdrag van Rome kan eenzelfde handeling niet tegelijk verordening en beschikking zijn. Wanneer dus artikel 173 spreekt van „beschikkingen genomen in de vorm van een verordening", dan doelt het op het geval van voorschriften die slechts de „vorm" van een verordening bezitten doch die in feite, juist door het feit dat het in wezen beschikkingen zijn, niet het karakter dragen van een verordening. Daarom is in het Verdrag bepaald, dat te hunnen opzichte de regels worden toegepast, die voor beschikkingen gelden, in het bijzonder waar het gaat om het instellen van beroep.

Ware dit anders. dan zou moeten worden aangenomen dat het woord „beschikking" in artikel 173, lid 2, in algemene zin is gebruikt, bij voorbeeld als synoniem van „handeling", niet in de nauw omschreven betekenis die artikel 189 er aan toekent. Verzoeksters in de zaken 16 en 17-62 schijnen dit standpunt in te nemen, wanneer zij opmerken dat de uitdrukking „individuele beschikkingen" niet in artikel 173 voorkomt. Doch deze stelling is nauwelijks houdbaar, indien men zich de moeite geeft deze bepaling volledig te lezen.

Het recht van beroep van „natuurlijke of rechtspersonen", met uitzondering van de Lid-Staten, de Raad en de Commissie, wordt in de eerste plaats toegekend tegen de „beschikkingen" die tot de betrokkene zijn „gericht": dit stemt volkomen overeen met de definitie van het begrip beschikking in artikel 189. In de beide andere gevallen waarin een beroepsrecht bestaat, wordt verlangd dat de beschikking de betrokken natuurlijke of rechtspersoon „rechtstreeks en individueel" raakt. Is het werkelijk aan te nemen, dat een beschik-

king die iemand „individueel raakt" niet een individuele beschikking is? Wat is dit anders dan een woordenspel? Het is integendeel het feit, dat de handeling ten opzichte van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon van individuele aard is, dat deze het recht geeft, daartegen beroep in te stellen, waarbij hij dan is gelijkgesteld met degene tot wie de beschikking is „gericht".

Wij zijn dus van mening dat de beschikking genoemd in artikel 173, lid 2, slechts een individuele beschikking kan zijn, die is genomen in de vorm van een verordening.

Enkele van verzoeksters stellen nu juist, dat de bestreden handelingen, althans de bepalingen waartegen de beroepen zich richten, in werkelijkheid geen verordeningen, doch individuele beschikkingen zijn. Deze stelling is het kernpunt van de beroepen 19 tot 21-62 en is eveneens een van de voornaamste argumenten die in de zaak 22-62 naar voren zijn gebracht. Volgens artikel 189 heeft de verordening „een algemene strekking"; de verordening no. 26 zou dit kenmerk echter niet vertonen daar, aldus verzoeksters, een handeling, die slechts voor duidelijk bepaalde categorieën of groepen van personen geldt, dit kenmerk mist.

Deze opvatting van het begrip verordening is onjuist. Het kenmerkende element van de verordening is niet de meer of minder grote omvang van haar toepassingsgebied in materiële of ruimtelijke zin, doch het feit dat de inhoud zonder aanzien des persoons geldt voor objectieve gevallen, hoe beperkt en nauwkeurig deze ook zijn omschreven. Wij zagen dat de verordening dus tegengesteld is aan de individuele beschikking, die een of meer rechtssubjecten of een of meer individuen betreft. Deze begrippen zijn dermate elementair, dat het ons niet nodig lijkt hierop nog verder in te gaan.

Wat de onderhavige zaak betreft: geen van beide bestreden verordeningen hebben, hetzij als geheel, hetzij in de bepalingen waartegen de beroepen zich richten, ook maar enigszins het karakter van een individuele beschikking, een „beschikking" in de zin van de artikelen 173 en 189.

Het lijkt ons daarom niet nodig, na te gaan of de bestreden bepalingen verzoeksters „rechtstreeks en individueel raken".

Wij merken slechts ten overvloede op, dat wij de verenigingen die de beroepen hebben ingesteld niet behoeven te volgen in hun pogingen om een parallel te trekken tussen de belangen of de belangensfeer die zij vertegenwoordigen en de bepalingen van de verordeningen waardoor op deze belangen inbreuk wordt gemaakt. Deze pogingen zouden van betekenis kunnen zijn in een ander rechtsstelsel dan dat van het Verdrag, met name indien volgens het Verdrag – evenals in het interne recht van die Lid-Staten, waar het beroep tot nietigverklaring tegen verordeningen bekend is – kon worden volstaan met het bewijs van een belang om in rechte op te treden, of zelfs van een rechtstreeks belang, volgens het algemene beginsel dat voor het beroep tot nietigverklaring geldt. Voor de toepassing van het E.G.K.S.-Verdrag heeft het Hof – gewoonlijk impliciet, doch soms ook uitdrukkelijk – verschillende malen van het begrip belang gebruik gemaakt, hoewel de uitdrukking in dit Verdrag niet voorkomt; wat de advocaten-generaal betreft, deze hebben er met nadruk op gewezen om bepaalde oplossingen mogelijk te maken en in de literatuur is dikwijls aandacht besteed aan dit aspect van het beroep tot nietigverklaring. Doch het was dan nodig voor de interpretatie van bepalingen van het E.G.K.S.-Verdrag. Het Hof heeft evenwel nimmer aangenomen, dat het begrip belang op zichzelf van invloed kan zijn op het rechtskarakter van de bestreden handeling; het heeft daarom geen gevolg gegeven aan een poging onzerzijds, het begrip individuele beschikking te relativeren, en heeft zich gehouden aan een strenge opvatting van het begrip verordening, waarmede het de algemene beschikking schijnt gelijk te stellen (arrest Fédéchar van 16 juli 1956, zaak 8-55, Jur. II, blz. 234 en 235; conclusie blz. 259 e.v.). Ditzelfde geldt a fortiori voor het E.E.G.-Verdrag.

Dit Verdrag laat geen ruimte voor de ontwikkeling van een jurisprudentie over het begrip „belang om in rechte op te treden", daar het kennelijk in de bedoeling van de auteurs van het Verdrag heeft gelegen, de vereisten voor de ontvankelijkheid van beroepen van anderen dan de „bevoordeelde groep" zelf te bepalen; dit is in zulke duidelijke bewoordingen geschied, dat voor interpretatie nauwelijks ruimte is. Wat de verenigingen betreft: het is juist, dat deze zelden de gelegenheid zullen hebben, rechtstreeks een beroep aan-

hangig te maken, doch zij kunnen daarentegen een belangrijke rol spelen op het gebied van de interventie, wanneer een beroep aanhangig is gemaakt langs een van de wegen die daarvoor openstaan: de rechtspraak van het Hof op dit punt is tamelijk ruim en interventie is een bijzonder geschikt middel ten dienste van verenigingen, die tot taak hebben de algemene belangen van de groep waarvan de leden bij hen zijn aangesloten, te verdedigen.

Dit systeem kan de jurist eventueel betreuren, doch de rechter is gehouden het toe te passen. Wij behoeven het hier niet te verdedigen. Slechts kan worden opgemerkt dat het een samenhangend geheel vormt en dat er gewichtige argumenten voor kunnen worden aangevoerd.

Het vormt een samenhangend geheel, immers hoewel in beginsel particulieren een rechtstreeks recht van beroep tegen de gemeenschapsverordeningen is ontzegd, is uitdrukkelijk voorzien in de „exceptie van onwettigheid" (artikel 184) en in de verwijzing naar het Hof van Justitie van prejudiciële vragen betreffende onder meer de geldigheid van verordeningen (artikel 177), waardoor gedeeltelijk wordt tegemoetgekomen aan de nadelen die uit het ontbreken van een rechtstreeks beroepsrecht voortvloeien. In dit opzicht is de rechtstoestand in de Gemeenschap ongetwijfeld minder gunstig dan hetgeen kortere of langere tijd geleden in een aantal Lid-Staten is bereikt, doch gelijk aan hetgeen in andere Lid-Staten geldt.

De argumenten ten gunste van het systeem zijn voornamelijk gelegen in het feit dat deze verordeningen, die zijn uitgevaardigd ter uitvoering van een Verdrag dat voor een groot gedeelte een „raamwet" is, zelf vrijwel het karakter dragen van wetten, en voorts in de enorme bezwaren die in bepaalde gevallen zouden zijn verbonden aan de, zij het slechts gedeeltelijke nietigverklaring van verordeningen die, zoals algemeen bekend is – dit geldt in het bijzonder voor de landbouwverordeningen – slechts met moeite tot stand zijn gekomen en niet zonder dat binnen de Raad, die nog aan de regel van de eenstemmigheid was gebonden, in sommige gevallen moeilijke compromissen moesten worden afgesloten. Men kan zich de vraag stellen – zoals sommigen op het ogenblik doen – of in

deze materie die – het zij herhaald – het gebied van de wetgeving dicht benadert, een werkelijk tegenwicht tegen de in de Raad vertegenwoordigde regeringen niet zou moeten worden gezocht in een doeltreffender medewerking van het parlementaire orgaan van de Gemeenschap.

Voor deze excursie op politiek terrein bieden wij U onze verontschuldigingen aan. Het was slechts onze bedoeling, aan te tonen dat de opstellers van het Verdrag in dit geval een weloverwogen keuze hebben gedaan, waaraan door de rechter niet kan worden getornd.

Ten slotte willen wij nog ingaan op het argument, dat in de zaak 22-62 is ontleend aan de beginselen van het Duitse staatsrecht betreffende de rechtsbescherming die de rechtsorde in Duitsland biedt. Het antwoord is te vinden in een van Uw arresten, Verkoopkantoren voor Roerkolen en Nold, gewezen op 15 juli 1960, zaken 36 tot 38 en 40-59, Jur. VI, blz. 920: „Overwegende dat het Hof evenwel bij zijn onderzoek naar de wettigheid van de beschikkingen van de Hoge Autoriteit en derhalve ook van de in casu ex artikel 65 van het Verdrag genomen beschikkingen niet bevoegd is, de eerbiediging van zulke nationale rechtsregels, die in een der Lid-Staten gelden, te verzekeren, zelfs indien het hierbij voorschriften van constitutionele aard betreft."

Resumerend zijn wij van mening, dat de in deze zaken door de Raad opgeworpen exceptie gegrond dient te worden verklaard.

Wij concluderen derhalve

- tot niet-ontvankelijkverklaring van de beroepen, en
- tot veroordeling van verzoeksters in de kosten, met dien verstande dat interveniënte in de zaken 16 en 17-62 haar eigen kosten draagt.