2. De berichten betreffende periodieke inschrijvingen voor de verkoop van bij de interventiebureaus opgeslagen bevroren rundvlees, zijn handelingen van algemene strekking, waarin de rechten en verplichtingen van ondernemers die wensen deel te nemen aan de inschrijvingen welke in de berichten worden aangekondigd, bij voorbaat en op objectieve wijze zijn vastgelegd.
3. In artikel 184 van het EEG-Verdrag komt een algemeen beginsel tot uitdrukking, krachtens hetwelk iedere procespartij met het oog op de vernietiging van een haar rechtstreeks en individueel rakende beschikking de rechtsgeldigheid van eerdere, aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende, handelingen door instellingen mag aanvechten, wanneer zij niet — krachtens artikel 173 van het Verdrag — rechtstreeks tegen die handelingen in beroep mocht komen, zodat zij — zonder nietigverklaring te mogen vorderen, er de gevolgen van heeft te dragen —. Het toepassingsgebied van het artikel strekt zich derhalve uit tot handelingen van de instellingen welke, ofschoon geen verordening in formele zin, soortgelijke gevolgen sorteren, zodat andere rechtssubjecten dan de instellingen en de Lid-Staten daartegen geen beroep krachtens artikel 173 konden instellen.
4. In het kader van het koppelingsstelsel van artikel 14, lid 3, b, van 's Raads basisverordening nr. 805/68, zoals zij krachtens verordening nr. 425/77 is komen te luiden, behoort het voordeel van volledige schorsing der heffing voor de hoeveelheden uit derde landen ingevoerd bevroren rundvlees, voorbehouden te blijven aan de in die verordening aangewezen personen, dat wil zeggen aan de verwerkende industrie. Verordening nr. 2901/77 komt derhalve in strijd met de doelstelling van artikel 14 (nieuw) van de basisverordening, nu zij het mogelijk maakt dat de bijzondere regeling bij invoer ook wordt ingeroepen door personen of ondernemingen buiten de industriële sector waaraan de volledige schorsing der heffing moest worden voorbehouden.
5. Weliswaar wordt met betrekking tot bepaalde inschrijvingen, zowel in het nationale recht als in het gemeenschapsrecht, de eis gesteld dat de inschrijvers anomiem moeten blijven, hetgeen speciaal geldt voor inschrijvingen waarbij de individuele offertes op hun mérites moeten worden beoordeeld, maar die voorzorgsmaatregel is als overbodig te beschouwen bij inschrijvingen voor de verkoop van bij de interventiebureaus opgeslagen bevroren rundvlees, waarvan de uitslag wordt bepaald door een prijs die door de Commissie op grond van de gezamenlijke ingekomen biedingen — en met inachtneming van de noodzaak ener billijke verdeling van de totale hoeveelheid over de ondernemingen uit de verschillende regio's van de Gemeenschap — wordt vastgesteld. Dit geldt temeer als vaststelling van de identiteit der bieders noodzakelijk is om te voorkomen dat een zelfde persoon twee of meer biedingen doet.

In zaak 92/78

SIMMENTHAL SPA, gevestigd te Aprilia (Italië), ten deze vertegenwoordigd door E. Cappelli en P. de Caterini, advocaten te Rome, domicilie gekozen

hebbende te Luxemburg ten kantore van de advocaat Ch. Turk, gevestigd aldaar, 4 rue Nicolas Welter,

verzoekster,

aan wier zijde zich in het geding gevoegd heeft

de REGERING VAN DE ITALIAANSE REPUBLIEK, ten deze vertegenwoordigd door de ambassadeur A. Maresca, als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, vice-avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg op de Italiaanse ambassade,

interveniënte,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Kalbe, als gemachtigde, bijgestaan door G. Berardis, lid van de juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek om vernietiging van beschikking nr. 78/258 van de Commissie van 15 februari 1978 tot vaststelling van de minimumverkoopprijzen voor door de interventiebureaus krachtens verordening nr. 2900/77 te koop aangeboden bevroren rundvlees en van de hoeveelheden bevroren rundvlees voor verwerking die in het eerste kwartaal van 1978 op bijzondere voorwaarden mogen worden ingevoerd (PB L 69 van 11 maart 1978),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

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

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — Overzicht van de feiten

Volgens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24) wordt er bij invoer in de Gemeenschap van bevroren rundvlees als bedoeld in post 02.01 A II a) 2 van het gemeenschappelijk douanetarief een heffing opgelegd.

Evenwel geldt er volgens artikel 14, lid 1, der verordening voor bevroren vlees dat voor verwerking bestemd is (voorvoeten en delen met of zonder been) een bijzondere invoerregeling, in volledige of gedeeltelijke schorsing van de heffing bestaande. De volledige schorsing geldt volgens artikel 14, lid 3, alinea a, voor vlees bestemd voor de vervaardiging van de onder post 16.02 B III b) i, van het gemeenschappelijk douanetarief vallende conserven zonder andere kenmerkende bestanddelen dan rundvlees en gelei.

Op 14 februari heeft de Raad verordening nr. 425/77 — tot wijziging van verordening nr. 805/68 (PB L 61, blz. 1) — vastgesteld.

Op grond van de overwegingen dat de situatie op de rundvleesmarkt na jarenlang te zijn gekenmerkt geweest door een van prijsstijging vergezeld gaande schaarste, vervolgens „is gekeerd in een ineenstorting van de marktprijzen, die nog werd benadrukt door massale invoer", en dat de invoerregeling diende te worden aangepast om te voorkomen dat vergelijkbare situaties zich opnieuw konden voordoen, heeft de Raad gemeend enige bijzondere regelingen te moeten aanpassen ten einde in het kader van op ramingen berustende jaarbalansen rekening te houden met de beschikbare hoeveelheden en de behoeften van de Gemeenschap. De Raad heeft derhalve onder meer artikel 14 van verordening nr. 805/68 in dier voege gewijzigd dat voor verwerking bestemd rundvlees dat tot invoer met volledige schorsing van de heffing was toegelaten, voor die uitzonderingsbehandeling voortaan slechts op nieuwe condities in aanmerking kwam:

a) de Raad zou jaarlijks voor 1 december op voorstel van de Commissie een op ramingen berustende balans opstellen betreffende vlees dat met schorsing van de heffing kon worden ingevoerd. In die balans zou enerzijds rekening worden gehouden met de hoeveelheden vlees van voor industriële verwerking geschikte kwaliteit en aanbiedingsvorm, die naar verwachting in de Gemeenschap beschikbaar zouden zijn, en anderzijds met de behoeften van de industrie (artikel 14, lid 2 nieuw);

b) de Commissie zou ieder kwartaal de hoeveelheden bepalen welke met volledige schorsing van de heffing mogen worden ingevoerd, met vaststelling van de uitvoeringsbepalingen, met name voor de controle van het gebruik van het ingevoerde vlees (artikel 14, lid 4 nieuw);

c) de invoer met volledige schorsing van de heffing werd afhankelijk gesteld van de overlegging van een invoercertificaat, „afgegeven binnen de grenzen van de per kwartaal vastgestelde hoeveelheden"; zo nodig kon zij afhankelijk worden gesteld van de overlegging van een contract betreffende de aankoop van bevroren vlees in het bezit van een interventiebureau (artikel 14, lid 3 nieuw).

De in 's Raads verordening nr. 425/77 bedoelde uitvoeringsbepalingen zijn door de Commissie vastgesteld in haar verordening nr. 585/77 van 18 maart 1977 inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in de sector rundvlees, die op haar beurt wederom is gewijzigd en aangevuld bij verordeningen nrs. 1384/77 van 27 juni 1977 (PB L 157 van 1977, blz. 16) en 2901/77 van 22 december 1977 (PB L 338 van 1977, blz. 9).

Volgens die bepalingen moeten de door dezelfde belanghebbende ingediende aanvragen van certificaten voor met volledige schorsing van de heffing in te voeren produkten betrekking hebben op een totale hoeveelheid overeenkomende met ten minste 5 ton vlees met been en ten hoogste 10 % van de hoeveelheid welke de Commissie krachtens het nieuwe artikel 14 van verordening nr. 805/68 heeft vastgesteld voor het kwartaal tijdens hetwelk de aanvraag of aanvragen worden ingediend (artikel 3 van verordening nr. 1384/77).

Voorts zijn de aanvragen slechts ontvankelijk als de aanvrager een natuurlijk of rechtspersoon is die sedert minstens twaalf maanden een beroep in de vee- en vleessector uitoefent en in een openbaar register van een Lid-Staat is ingeschreven (artikel 1 van verordening nr. 2901/77).

Ook heeft de Commissie op 22 december 1977 verordening nr. 2900/77 vastgesteld „houdende bepalingen betreffende de verkoop van rundvlees dat in het bezit is van de interventiebureaus ten einde de invoer, met totale schorsing van de heffing, van bevroren rundvlees bestemd voor de verwerking mogelijk te maken" (PB L 338 van 1977, blz. 6).

Naar luid van artikel 1 dier verordening moet voor invoer met volledige schorsing van de heffing een overeenkomstig de verordening gesloten koopcontract voor bevroren vlees uit interventievoorraden worden overgelegd. Volgens artikel 1, lid 2, vindt de verkoop plaats via openbare inschrijvingen overeenkomstig de artikelen 6 tot en met 14 van verordening nr. 216/69 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de afzet van het door de interventiebureaus aangeboden bevroren rundvlees (PB L 28 van 1969, blz. 10); die verordening houdt onder meer in dat de minimumverkoopprijzen in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure door de Commissie worden vastgesteld; dat de aanbieding wordt afgewezen wanneer de geboden prijs beneden de minimumprijs ligt; dat kopers zijn degenen die de hoogste prijs bieden, met dien verstande dat wanneer er tegen dezelfde prijs verschillende aanbiedingen voor dezelfde hoeveelheid worden gedaan, de beschikbare hoeveelheid met instemming van de betrokken inschrijvers door het interventiebureau wordt verdeeld of door loting tot toewijzing wordt overgegaan. In artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2900/77 wordt „onder voorbehoud van de bijzondere en afwijkende bepalingen die in deze verordening zijn vastgesteld", naar verordening nr. 216/69 verwezen.

Volgens artikel 2 van verordening nr. 2900/77 houden de interventiebureaus ieder kwartaal op grond van de inschrij-

vingsregeling een bijzondere inschrijving; een algemeen bericht van openbare inschrijving verschijnt op zijn laatst op de dag van bekendmaking van de eerste bijzondere inschrijving.

Offertes kunnen volgens artikel 3 alleen de eerste tien dagen van ieder kwartaal worden ingediend, en voor de eerste maal uitsluitend van 20 tot 30 januari 1968. Om ontvankelijk te zijn moet de offerte betrekking hebben op een totale hoeveelheid van minstens 5 en hoogstens 100 ton, uitgedrukt in vlees met been.

Op grond van onder meer haar verordeningen nrs. 216/69, 2900/77 en 2901/77 heeft de Commissie op 13 januari 1978 in het Publikatieblad van 13 januari 1978 (PB C 11 van 1978, blz. 16) een „algemeen bericht inzake de periodieke inschrijvingen voor de verkoop van bevroren rundvlees dat in het bezit is van de interventiebureaus, ten einde de invoer, met totale schorsing van de heffing, van bevroren rundvlees voor de verwerking mogelijk te maken" doen opnemen.

Met dat algemeen bericht publiceerde de Commissie een aantal bekendmakingen van bijzondere inschrijvingen, waaronder „bericht van inschrijving nr. It. P 1 — verordening nr. 2900/77 — betreffende de verkoop van bepaalde hoeveelheden rundvlees, met been, uit de vooraad van het Italiaanse interventiebureau" (PB C 11, blz. 34).

Blijkens dat bericht ging het Italiaanse interventiebureau over tot de verkoop van ongeveer 4 000 ton bevroren rundvlees met been, welke verkoop zou geschieden overeenkomstig de bepalingen in het algemeen bericht vermeld. Het Italiaanse bericht nr. It. P 1 hield in dat er alleen acht zou worden geslagen op aanbiedingen die uiterlijk op 30 januari 1978 bij het Italiaanse interventiebureau AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) waren binnengekomen.

Op 20 januari 1978 deed de te Aprilia gevestigde aandelenmaatschappij Simmenthal het AIMA voor 100 ton rundvlees met been een bod van 1 124 000 lire per ton.

Op 15 februari 1978 nam de Commissie haar beschikking nr. 78/258 „tot vaststelling van de minimumverkoopprijzen voor bevroren rundvlees dat door de interventiebureaus te koop is aangeboden op grond van verordening nr. 2900/77 en van de hoeveelheden bevroren rundvlees voor verwerking die in het eerste kwartaal van 1978 op bijzondere voorwaarden mogen worden ingevoerd".

In artikel 1, lid 1, dier beschikking juncto de bijlage zijn de minimumverkoopprijzen van rundvlees uit voorraden van de interventiebureaus vastgelegd welke bij toewijzing krachtens verordening nr. 2900/77 zouden worden aangehouden voor aanbiedingen die op uiterlijk 30 januari 1978 moesten worden ingediend.

In artikel 2 der beschikking is de maximumhoeveelheid voor de vervaardiging van conserven bestemd vlees die met volledige schorsing van de heffing mocht worden ingevoerd, op 5 027 ton bepaald.

Op 23 februari 1978 heeft AIMA Simmenthal doen weten dat haar bieding van 20 januari niet tot toewijzing had kunnen leiden.

II — Schriftelijke behandeling

Op 13 april 1978 heeft de vennootschap Simmenthal krachtens artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag in beroep nietigverklaring gevorderd van beschikking nr. 78/258 van de Commissie van 15 februari 1978, van de bekendmaking van inschrijving nr. It. P 1 en van

het algemeen bericht van periodieke inschrijvingen van 13 januari 1978, van verordening nr. 385/77 van de Commissie van 18 maart 1977 en van verordeningen nrs. 2900/77 en 2901/77 van de Commissie van 22 december 1977.

Eveneens op 13 april 1978 heeft de vennootschap Simmenthal op grond van de artikelen 185 en 186 van het EEG-Verdrag en artikel 83, § 1, van het Reglement voor de procesvoering een verzoekschrift tot opschorting van de werking van beschikking nr. 78/258 ingediend, in dier voege dat aan de Commissie ware te gelasten aan de nationale organen op te dragen de afgifte van invoercertificaten betreffende door betrokkenen met de interventiebureaus afgesloten aankoopcontracten te staken en tot de uitspraak van het ten gronde te wijzen arrest de bijzondere regeling bij invoer van voor de verwerkende industrie bestemd vlees buiten toepassing te laten.

De president van het Hof heeft bij beschikking van 22 mei 1978 het verzoek afgewezen en de uitspraak inzake de kosten aangehouden.

In een verzoekschrift, op 20 juli 1978 ingediend krachtens artikel 37, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG en artikel 93 van het Reglement voor de procesvoering, heeft de regering van de Italiaanse Republiek verzocht ten deze aan de zijde van de vennootschap Simmenthal te mogen interveniëren.

Bij beschikking van 17 augustus 1978 heeft het Hof dat verzoek toegewezen.

De schriftelijke behandeling van de zaak ten principale heeft een normaal verloop gehad.

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

Het heeft evenwel aan de vennootschap Simmenthal en aan de Commissie verzocht voor de aanvang van de mondelinge behandeling bepaalde vragen schriftelijk te beantwoorden. Aan dat verzoek is binnen de gestelde termijnen voldaan.

III — Conclusies van partijen

Verzoekster heeft, na haar conclusies tijdens de in kort geding gevoerde procedure te hebben gewijzigd, geconcludeerd dat het den Hove behage:

— het beroep ontvankelijk te verklaren;

— krachtens de artikelen 173 en 174 van het EEG-Verdrag beschikking nr. 78/258 van de Commissie van 15 februari 1978 nietig te verklaren, en voorts, krachtens artikel 184 van het EEG-Verdrag, de bekendmaking van inschrijving nr. It. P 1 van 13 januari 1978, het algemeen bericht van periodieke inschrijvingen van dezelfde datum, alsmede de verordeningen nrs. 585/77, 2900/77 en 2901/77 niet-toepasselijk te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

De *regering van de Italiaanse Republiek* heeft geconcludeerd dat het den Hove behage verzoeksters conclusies toe te wijzen.

De *Commissie* heeft geconcludeerd dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk dan wel ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

IV — Middelen en argumenten, door partijen tijdens de schriftelijke behandeling ingeroepen

A — De ontvankelijkheid

De *Commissie* verklaart uit zuiver processueel oogpunt tegen de ontvankelijkheid van het beroep geen bezwaar te maken:

de beroepstermijn is geëerbiedigd en beschikking nr. 78/258 raakt, ofschoon tot de Lid-Staten gericht en bedoeld voor een onbepaald aantal casusposities, verzoekster rechtstreeks en individueel:

Het is evenwel niet-ontvankelijk omdat verzoekster bij het geding geen belang heeft.

De al dan niet aanvaarde offertes voor het eerste trimester van 1978 zijn uitgewerkt. De aanvaarde offertes deden voor de betrokken ondernemers rechten ontstaan waarop niet kan worden teruggekomen. Nietigverklaring van de bestreden beschikking zou tot niets leiden: de contracten zijn afgesloten, de certificaten afgegeven en de importen gerealiseerd, terwijl niet-aanvaarde offertes thans als nonexistent zijn te beschouwen. De beschikking heeft volledig rechtsgevolg gesorteerd en met nietigverklaring zou verzoekster in het minst niet gebaat zijn.

De bestreden beschikking is niet een typisch individueel besluit, waarbij aan een bepaald persoon iets wordt bevolen of verboden; zij behelst in hoofdzaak de — op grond van objectieve feiten en omstandigheden getroffen — vaststelling van de resultaten ener welomschreven inschrijvingsprocedure, waarbij verzoekster werd uitgesloten. De vernietiging van zulk een beschikking zou stellig niet medebrengen dat verzoekster haar zin krijgt, laat staan dat aan derden zou worden ontnomen hetgeen zij op grond van deelneming aan de inschrijving — onder dezelfde voorwaarden — hebben verkregen.

Verzoekster kan zich niet opwerpen tot verdedigster van het gemeenschappelijk belang der verwerkende industrieën: een actie tot vernietiging van een beschikking dient te berusten op een individueel belang bij een rechterlijke uitspraak waaraan — binnen verzoeksters rechtssfeer — concrete en rechtstreekse gevolgen zijn verbonden.

Voor zover het verzoekster erom begonnen is de nietigverklaring der aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende verordeningen — dat wil zeggen nietigverklaring en wijziging dier verordeningen — uit te lokken, wil verzoekster een wijziging afdwingen van de systematiek der bijzondere importcondities die in de omstreden verordeningen besloten liggen, hetzij omdat een algemeen legaliteitsbeginsel zou moeten worden geëerbiedigd, hetzij omdat zij alsdus haar eigen opvattingen zou willen doen prevaleren. Daarmede zou men kennelijk het procesrecht misbruiken en, wat de mogelijkheid tot instelling van beroep betreft, duidelijk in strijd komen met de verdragssystematiek.

Met een op artikel 173 berustende actie, zogenaamd strekkende tot vernietiging van een handeling waaraan gevolgen worden toegeschreven die verzoekster kennelijk geen enkel procesbelang verschaffen, een onjuist gebruik makend van artikel 184 en de in artikel 173 gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden uit de weg gaand, zou zij de rechtsgeldigheid aanvechten van de verordeningen welke aan de formeel bestreden handeling ten grondslag liggen.

Artikel 184 is bedoeld om in het kader van een voor het Hof dienende beroepsprocedure de niet-toepasselijkheid van een verordening te kunnen inroepen, ten einde een daartoe strekkende uitspraak in het bodemgeschil als aanvullend bewijsmiddel te kunnen gebruiken.

Is een ex artikel 173 tegen een bepaalde handeling gerichte actie bij gebreke van procesbelang aan de zijde van de eisende partij niet-ontvankelijk, dan kan zij niet krachtens artikel 184 „herleven", op een andere doelstelling worden gericht, alsook rechtstreeks worden gericht tegen de handelingen van algemene strekking waarop de bijzondere handeling berust.

Particulieren kunnen een prejudiciële procedure ex artikel 177 instellen; aan zulk

een procedure is geen enkele termijn gesteld en zij kan tot de door verzoekster gewenste gevolgen leiden. Met de in het kader van zulk een procedure uitgesproken ongeldigheid zijn betrokkenen, aangenomen dat de onwettig geachte handeling zou moeten worden gewijzigd, veel meer gebaat.

Een beroep ex artikel 173 strekt tot handhaving van de rechten der betrokkenen en is niet bedoeld om een instrument in het leven te roepen waarmede aan de instellingen van de Gemeenschap bepaalde economische beleidskeuzen, uitsluitend ingegeven door de particuliere belangen van deze of gene, worden opgedrongen.

Verzoekster meent dat uit 's Hofs vaste jurisprudentie volgt dat wie nietigverklaring van een individuele beschikking vordert, de algemene beschikkingen waaraan in de bestreden beschikking uitvoering wordt gegeven, mag aanvechten — om te voorkomen dat een niet-regulier algemeen besluit op hem wordt toegepast —. Dat aldus ten exceptieve een beroep op onrechtmatigheid kan worden gedaan, is een algemeen beginsel van het communautaire procesrecht. Het is alleen afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de algemene handeling in de bestreden beschikking rechtstreeks tot toepassing komt; en in casu is niet voor betwisting vatbaar dat de handelingen van algemene strekking, welke volgens verzoekster buiten toepassing moeten blijven, in de bestreden beschikking een rechtstreekse toepassing vinden.

Voor zover het verzoekster beweerdelijk aan procesbelang zou ontbreken, dient te worden bedacht dat zij in het geheel geen recht om met vrijstelling van de heffing tot de invoer van vlees over te gaan inroept en op geen enkel ander voordeel aanspraak maakt; zij is van mening dat de toepassing, door de Commissie gegeven aan de bijzondere regeling voor de invoer van bevroren vlees ten behoeve van de verwerkende industrie, in verschillende opzichten onrechtmatig is; dat haar door die onrechtmatigheid ernstig nadeel wordt berokkend en dat het Hof die onrechtmatigheid dient uit te spreken — met nietigverklaring van de beschikking waaraan die fouten kleven —.

De opvatting van de Commissie zou er in de praktijk op neer komen dat alle of vrijwel alle door de communautaire instellingen vastgestelde besluiten van algemene strekking tegen het risico van kritiek van de zijde der particulieren zijn gevrijwaard.

Het is niet voor betwisting vatbaar dat verzoekster, in het kader van de bijzondere regeling voor de invoer van bevroren rundvlees dat voor verwerking is bestemd, een subjectieve positie inneemt dan wel een rechtens beschermd belang heeft — niet om bepaalde hoeveelheden van dat vlees in te voeren, doch om op voet van werkelijke gelijkheid met de concurrenten en op condities, welke in administratief opzicht als rechtmatig zijn te beschouwen, deel te nemen aan de bijzondere procedures, voor de afgifte van invoerdocumenten in de zin van die regeling voorzien —. Ook al zou verzoekster er niet mee gebaat zijn dat de bestreden handeling alsnog wordt nietigverklaard, in een rechtsorde welke op de beginselen van de rechtsstaat stoelt, is de Commissie niettemin verplicht de nodige wijzigingen aan te brengen in handelingen welker onrechtmatigheid door het Hof werd uitgesproken. Aan artikel 14 van verordening nr. 805/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 425/77, ontleent de Commissie de bevoegdheid, doch tevens de verplichting, de bijzondere invoerregeling te reglementeren en te beheren volgens de maatstaven die in verordening nr. 805/68 zijn omschreven, en met eerbiediging van het Verdrag, van 's Raads basisverordeningen en van de algemene beginselen waarop de rechtsorde van de Gemeenschap berust.

Worden de in een arrest van het Hof geconstateerde ongerechtigheden verholpen, dan komt er tevens een einde aan de miskenning van de subjectieve situatie waarin verzoekster verkeert doordat zij

aan een op toewijzing van invoerdocumenten gerichte procedure heeft deelgenomen, de kwestie of mogelijkerwijs geleden nadeel voor vergoeding in aanmerking komt, staat erbuiten.

B — De zaak ten principale

Verzoekster bestrijdt de beschikking van de Commissie nr. 78/258 met verschillende middelen, waarin hetzij de bestreden beschikken zelf, hetzij de handelingen van algemene strekking waarop zij berust, bepaaldelijk en rechtstreeks aan de orde komen.

a) Door de bestreden beschikking, die in het geheel niet met redenen werd omkleed, zouden wezenlijke vormvoorschriften zijn geschonden.

Als betrokkenen en het Hof de overwegingen hebben te beoordelen waardoor de Commissie zich — bij de vaststelling van de minimumverkoopprijzen voor interventievlees en de bepaling van de hoeveelheden die tot de bijzondere invoerregeling voor het eerste kwartaal 1978 zouden worden toegelaten — heeft doen leiden, hebben zij nergens houvast.

Er moesten, wat de prijzen betreft, twee doeleinden met elkander worden verzoend. 's Raads verordening nr. 98/69 van 16 januari 1969 (PB L 14, blz. 2) en verordening nr. 216/69 van de Commissie waren erop gericht de hoeveelheden bij de interventiebureaus opgeslagen bevroren rundvlees tegen een zo hoog mogelijke prijs af te zetten — ten einde de communautaire balans uit hoofde van interventie en opslag zo min mogelijk te bezwaren —. De bijzondere invoerregeling was erop gericht de verwerkende industrie een bevoorrading met vlees van herkomst uit derde landen mogelijk te maken tegen condities welke, gezien het prijsniveau binnen de gemeenschappelijke markt, gunstig mochten heten. Het gaat niet aan deze tweede doelstelling ten gunste van de eerste op te offeren, wanneer zij in het kader van operaties als hierbedoeld aan de eerste doelstelling is gekoppeld.

Bij de vaststelling van minimumprijzen en de bepaling van de per kwartaal tot invoer toe te laten hoeveelheden heeft men allerminst met een routine-beslissing, zonder meer uit automatisch te treffen vaststellingen voortvloeiende, te maken: het gaat om de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie, die zich heeft te kwijten van de hachelijke taak twee divergerende openbare belangen op elkander af te stemmen.

Wat betreft de verschillende keuzen welke de Commissie in het kader van de eerste toepassing van het koppelingsstelsel heeft gedaan, dient te worden bedacht dat zij volgens artikel 14, lid 4, alinea b, van verordening nr. 805/68, zoals het sedert verordening nr. 425/77 is komen te luiden, de verhouding had vast te stellen tussen de hoeveelheden vlees welke met volledige schorsing der heffing konden worden ingevoerd en de hoeveelheden waarvoor een contract tot aankoop bij een interventiebureau moest worden afgesloten. De bepaling van die verhouding had met redenen omkleed moeten zijn, en die redengeving had met name de grootte der voorraden en de urgentie van de afbouw moeten betreffen; maar terwijl redengeving en dispositief erover zwijgen, komt deze verhouding op het meest onverwacht in de bijlage van verordening nr. 2901/77 voor den dag.

Wat betreft de driemaandelijkse vaststelling — door de Commissie — van de hoeveelheden bevroren rundvlees welke met totale schorsing van de heffing kunnen worden ingevoerd: zonder een schijn van redengeving bepaalt de bestreden beschikking ze voor het eerste kwartaal 1978 op 5027 ton — voor verwerking tot conserven bestemd — vlees. De op ramin-

gen berustende balans, die door de Raad telken jare krachtens het gewijzigde artikel 14, lid 2, van verordening nr. 805/68 wordt vastgesteld, draagt goeddeels een „estimatief" karakter, zodat de Commissie, wat de vraag naar en het aanbod van voor industriële verwerking binnen de Gemeenschap bestemd rundvlees betreft, haar eigen vaststellingen slechts mocht treffen na nauwlettende bestudering en beoordeling van de werkelijke ontwikkelingen. In de omstreden beschikking is hieromtrent niets te vinden. Toen de in te voeren hoeveelheden eenmaal vastgesteld en omvang en niveau van de door betrokkenen gedane biedingen bekend waren, had de Commissie de minimumprijzen — naar de soort conserven en voor iedere Lid-Staat apart — moeten vaststellen op een zodanig niveau, dat zij de communautaire rundvleesmarkt niet verstoorde, de interventiebureaus niet op te grote verliezen kwamen te staan en, gezien de behoeften van de verwerkende industrie, niet prohibitief werkten. Dat is een beslissing van complexe aard; zij wordt in het bestreden besluit op geen enkele manier gemotiveerd.

Wat met name de situatie in Italië betreft: aan de bestreden beschikking is niet af te lezen waarom de Commissie de minimumprijzen heeft vastgesteld op een zo hoog niveau dat zij de aankoopprijs der interventiebureaus bereiken of zelfs overschrijden.

Bij vaststelling van de in het eerste kwartaal 1978 tot invoer toe te laten hoeveelheden heeft de Commissie in het geheel geen rekening gehouden met de werkelijke situatie die zich in de verschillende Lid-Staten, wat de beschikbare hoeveelheden bevroren vlees en de behoeften van de verwerkende industrie betreft, voordeed; bij vaststelling van de minimumverkoopprijzen heeft zij het in de eerste plaats in aanmerking te nemen openbaar belang, dat aan de gehele bijzondere invoerregeling ten grondslag ligt, naast zich neergelegd. Daarmede heeft zij haar bevoegdheid grovelijk misbruikt en is zij kennelijk getreden buiten de grenzen van de discretionaire beleidsmarge, welke haar in het Verdrag en in verordening nr. 805/68 wordt ingeruimd. In ieder geval is niet voor betwisting vatbaar dat iedere redengeving ontbreekt.

b) Met verordening nr. 2900/77, met name met artikel 4 dier verordening, en met het algemeen bericht betreffende periodieke inschrijvingen d.d. 13 januari 1978, en vooral met punt 4 van dat bericht wordt het beginsel, dat van de overheid onpartijdigheid verlangt geschonden, terwijl het voorts aan voldoende redengeving ontbreekt.

Integendeel, in de regeling welke bedoelde voorschriften bieden, is geen enkele maatregel te vinden ter verzekering dat de verschillende biedingen die bij de nationale interventiebureaus binnenkomen en door hen aan de Commissie worden doorgezonden, anoniem blijven. De Commissie is tot vaststelling van de in te voeren hoeveelheden en van de minimumprijzen overgegaan op grondslag van door de interventiebureaus overgelegde naamlijsten. Dat is in strijd met de meest elementaire beginselen van behoorlijk — en onpartijdig — overheidsoptreden, en het behoort te leiden tot absolute nietigheid van alle op die manier tot stand gekomen besluitvorming.

De Commissie had er, in ieder geval, allereerst op bedacht moeten zijn geweest aan haar verschillende uitvoeringsbepalingen een behoorlijke redengeving ten grondslag te leggen; in casu is daarvan geen sprake.

c) Noch aan verordening nr. 2900/77 noch aan het algemeen bericht van inschrijving is af te lezen wat de Commissie heeft bewogen de zogenaamde koppelingsprocedure toe te passen op de importen van rundvlees die in het jaar 1978 met totale schorsing van de heffing zouden plaatsvinden. In artikel 14, lid 3, alinea b, van verordening nr. 805/68, zoals

het bij verordening 425/77 is gewijzigd, is slechts de mogelijkheid daartoe voorzien; de beslissing bedoelde procedure al dan niet te volgen, staat geheel ter discretie van de Commissie die, desnoods beknopt, had moeten aangeven wat haar ertoe heeft bewogen die weg in te slaan. Het is niet gebeurd.

d) Met de bepalingen ter uitvoering van de bijzondere invoerregeling, door de Commissie vastgesteld in haar verordeningen nrs. 585/77, 1384/77 en 2901/77, worden de beginselen en doelstellingen van artikel 14 van 's Raads basisverordening nr. 805/68 geschonden.

Door de tot invoer toegelaten hoeveelheid zonder onderscheid toegankelijk te doen zijn voor alle in de vee- en vleessector werkzame natuurlijke en rechtspersonen — mits zij in een openbaar register van een Lid-Staat zijn ingeschreven — (artikelen 11 en 11 bis van verordening nr. 585/77, zoals gewijzigd bij verordeningen nrs. 1384/77 en 2901/77) laat men het komen tot ernstige discriminatie ten nadele van de conservenindustrie, waarvoor de bijzondere invoerregeling heet te zijn in het leven geroepen. De echte verwerkers hebben het aldus op te nemen tegen een vrijwel oneindig aantal personen (fokkers, grossiers, commissiehandelaren, ja eenvoudige detaillisten) die met de conservenindustrie niets uitstaande hebben, maar uiteindelijk vrijwel alle invoercertificaten in handen krijgen. Zulk een situatie is lijnrecht in strijd met de beginselen die ten grondslag lagen aan de instelling van een bijzondere invoerregeling, waarmede — volgens verordening nr. 805/68 — een voldoende bevoorrading van de industrie beoogd werd.

Door de mogelijkheid van invoer met vrijstelling van de heffing aan de aankoop van vlees bij de nationale interventiebureaus te binden — zonder dat beide soorten vlees naar dezelfde bestemming behoeven te gaan — wordt aan gegadigden niet-verwerkers, die zich vlees zien toegewezen, een nader voordeel toegekend.

Was het de Commissie erom begonnen geweest de kleine verwerkers in staat te stellen zich tot de importeurs te wenden, dan had zij dat doel met andere middelen kunnen bereiken.

e) Verordening nr. 2900/77 discrimineert, met name in haar artikelen 3 en 5, tussen de verwerkers onderling. Het systeem volgens hetwelk men tot inschrijving wordt toegelaten, berust op een kwantitatieve („standaard")-beperking van de individuele aanvragen en een globale beperking van de offertes, waarbij de voorgenomen soort verwerking, de afmetingen der industriële bedrijven en de voorafgegane ontwikkelingen van het handelsverkeer geen enkele rol spelen; het leidt ertoe dat grote verwerkers en verwerkers die weinig aan de waarde van het produkt „toevoegen", op een ongerechtvaardigde manier worden benadeeld.

f) Het gehele koppelingsstelsel, zoals het in verordeningen nrs. 2900/77 en 2901/77 is uitgewerkt, is in strijd met de geest en de doelstellingen van de bijzondere invoerregeling, het vormt de neerslag van misbruik van bevoegdheid en houdt schending van het evenredigheidsbeginsel in.

Tot de ingewikkelde operatie die koppeling heet wordt overgegaan zonder dat men de eraan toegedachte dubbele functie op passende wijze recht doet wedervaren. Het eerste gedeelte van de operatie, de aankoop van communautair vlees, had zijn beslag niet kunnen krijgen als men de weg van een normale afbouw der communautaire vooraden, alleen bedoeld om de koelhuizen der interventiebureaus tegen zo hoog mogelijke prijs leeg te krijgen — dat wil zeggen op condities welke voor de communautaire begroting het gunstigst waren geweest — was gevolgd: aan de verwerkers zou dan langs indirecte weg goeddeels het in volledige schorsing der heffing gelegen voordeel

zijn ontnomen. De Commissie heeft het openbaar belang dat aan de tweede fase van de koppelingsoperatie, die van de bijzondere invoer, ten grondslag ligt — en dat even belangrijk is als het belang dat met de afzet der voorraden gemoeid is — volkomen verwaarloosd. Daarmede heeft zij zich aan misbruik van bevoegdheid schuldig gemaakt.

Het koppelingsstelsel is nodeloos gestreng voor de echte verwerkers — op wie uiteindelijk een al te zware last komt de rusten — De door de Commissie geschapen regeling is dus ten duidelijkste in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

De *regering van de Italiaanse Republiek* wijst erop dat zij in het beheerscomité voor rundvlees meermalen heeft verklaard niet akkoord te gaan met de uitvoeringsvoorschriften der sedert 1977 voor de Gemeenschap geldende bijzondere regeling voor de invoer van bevroren rundvlees dat voor verwerking is bestemd. Voor de gehele sector der conserven van Italiaanse oorsprong zijn er rampzalige gevolgen aan verbonden, terwijl zij op een voor de nationale economie schadelijke wijze de inflatie in de hand werken.

De voorwaarden waaronder tot koppeling kan worden overgegaan beantwoorden geenszins dan wel in zeer geringe mate aan het belang van de verwerkende industrie om haar grondstoffen uit derde landen te kunnen invoeren op voorwaarden welke, gezien de condities op de wereldmarkt, niet al te bezwarend zijn; wèl doen zij in overdreven mate recht wedervaren aan het andere hiervoor genoemde belang der interventiebureaus bij afzet van hun vleesvoorraden. De uitkomsten van de inschrijving — waarvan de uitvoeringshandelingen door verzoekster werden aangevochten — bevestigen ondubbelzinnig dat de minimumverkoopprijs is vastgesteld op een niveau dat het aan de verwerkende industrie toegekende voordeel weer tenietdoet.

De redenen welke tot dit onaanvaardbare resultaat leidden zijn tweeërlei: alle ondernemers die op enigerlei wijze in de vleessector geïnteresseerd zijn hebben zonder onderscheid toegang tot de hoeveelheden die tot invoer worden toegelaten; het vlees dat bij het interventiebureau wordt aangekocht behoeft geen industriële bestemming te krijgen.

In het kader van een bijzondere regeling op begunstiging van de importen der verwerkende industrie gericht, is het algemeen beginsel volgens hetwelk alle ondernemers op voet van gelijkheid toegang tot het interventievlees moeten krijgen, een dwaasheid; men had dienen te erkennen dat de verwerkende industrie, met de andere ondernemers vergeleken, een bijzondere positie inneemt.

Dat onder het koppelingsstelsel het bij de interventiebureaus aangekochte vlees niet noodzakelijkerwijze voor de industrie bestemd behoeft te zijn, prikkelt ondernemers die niet uit de verwerkende industrie afkomstig zijn, bij de inschrijving hoge prijzen te bieden; de bij inschrijving in acht genomen minimumprijs komt daardoor op een zodanig hoog niveau te liggen, dat de doelstellingen van de bijzondere invoerregeling in de verdrukking komen.

Door ten nadele van de verwerkende industrie voorrang toe te kennen aan de afzet der overtollige voorraden, heeft de Commissie de grondbeginselen van de bijzondere invoerregeling miskend en zich aan détournement de pouvoir schuldig gemaakt.

De *Commissie* acht alle door verzoekster ingeroepen middelen volkomen ongegrond.

a) De bestreden beschikking is, door verwijzing naar de verordeningen waarop zij berust, alleszins voldoende met redenen omkleed.

De typisch administratieve functie van de beschikking is daarin gelegen, dat zij de hoofdfase van de inschrijvingsprocedure afsluit; zij vindt haar plaats in een stelsel dat zowel bij het interventiebureau als bij de ondernemers zelf zeer wel bekend is. Zij is te beschouwen als een — in het kader van het beheersysteem — in samenwerking tussen Commissie en interventiebureau verrichte administratieve handeling. In aanmerking genomen het dictum der beschikking en de beginselen welke aan het stelsel ten grondslag liggen, is de bestreden beschikking noch voor het interventiebureau noch voor de betrokken ondernemers voor tweeërlei uitleg vatbaar. Voor iedere inschrijver is het volkomen duidelijk dat zijn aanbod terzijde wordt gelegd als het beneden de minimumprijs blijft dan wel wanneer de concurrenten — binnen de grenzen, door de beschikbare hoeveelheid gesteld — een hoger bod doen. Bij de vaststelling der minimumprijzen en de aanvaarding van hogere biedingen wordt volgens volkomen objectieve criteria te werk gegaan: de werkelijke marktsituatie, de ontvangen biedingen, hoeveelheid en kwaliteit van de beschikbare waar. Deze geenszins van de luimen der Commissie afhankelijke gegevens zijn bepalend voor de vaststelling der minimumprijzen — met alle consequenties van dien —. In de bestreden beschikking wordt slechts de uitkomst van deze gecombineerd toegepaste criteria vastgelegd en binnen de door deze „declaratieve" functie gestelde grenzen is zij ook in meer dan voldoende mate met redenen omkleed.

b) Tegen verordening nr. 2900/77 is ingebracht dat zij onvoldoende met redenen omkleed zou zijn en dat het evenredigheidsbeginsel zou zijn geschonden; met betrekking tot de eerste grief zij om te beginnen opgemerkt dat het formeel besluit tot inleiding van de koppelingsprocedure in artikel 1 dier verordening besloten ligt.

In verordening nr. 2900/77 wordt een mogelijkheid, die in verordening nr. 805/68 (zoals bij verordening nr. 425/77 gewijzigd) was voorzien, verwezenlijkt. Het — zo nodig — afhankelijk stellen van invoer met volledige schorsing der heffing van de overlegging van een contract tot aankoop van bij een interventiebureau opgeslagen bevroren vlees, vindt zijn rechtvaardiging in de noodzaak een moeilijke situatie op de gemeenschappelijke markt, door het bestaan van gevaarlijke overschotten gekenmerkt, recht te doen wedervaren. De regeling is er niet op gericht een onbeperkte bevoorrading met vlees uit derde landen te waarborgen, doch tegemoet te komen aan de behoeften van de verwerkende industrie met inaanmerkingneming van de algemene situatie op de binnenmarkt. De koppeling is in zoverre als een bevredigend compromis te beschouwen; enerzijds maakt zij de afzet van min of meer belangrijke hoeveelheden interventievlees mogelijk, anderzijds biedt zij de mogelijkheid importtransacties met vrijstelling van de heffing te verwezenlijken.

Een en ander brengt mede dat de handeling waarbij de Commissie tot koppeling besluit, als intrinsiek gerechtvaardigd is te beschouwen. En wat de Commissie met haar beschikking voorhad, leed voor de betrokken ondernemers geen twijfel; de inhoud der beschikking was in zoverre alleszins duidelijk.

Voor de stelling dat het evenredigheidsbeginsel zou zijn geschonden is geen enkel argument aangevoerd.

c) De tegen verordeningen nrs. 585/77 en 2900/77 aangevoerde grieven, volgens welke de beginselen welke aan de bijzondere invoerregeling ten grondslag liggen zouden zijn geschonden en er tussen ondernemers zou zijn gediscrimineerd, houden in feite in dat de Commissie bij vaststelling van de gewraakte bepalingen alle tussenpersonen ofwel de gehele categorie

der ondernemers die voor de commerciële structuur bepalend zijn, van de inschrijvingen had moeten uitsluiten. Maar de verwerkende industrie is in zeer overwegende mate op de tussenhandelaren aangewezen. Door hun de invoer onmogelijk te maken, zouden de ondernemingen die normaliter van hun diensten gebruik maken, worden benadeeld.

De communautaire gezagsorganen hebben het algemeen beginsel volgens hetwelk — bij de aankoop van interventievlees — aan betrokkenen de toegang — op voet van gelijkheid — tot de waren, alsook aan de kopers een gelijke behandeling, moet worden verzekerd, steeds geëerbiedigd. Voor vlees dat volgens een bijzondere regeling wordt ingevoerd geldt voorts, wat de bestemming betreft, een specifieke verplichting (artikel 11, lid 1, en lid 9 van verordening nr. 585/77, zoals het is komen te luiden ingevolge verordening nr. 1384/77). Uiteindelijk komt het geldelijk voordeel, aan de mogelijkheid van speciale importen verbonden, in ieder geval aan de verwerkende industrie ten goede, ook al wordt het door de winstmarges der tussenhandelaren enigszins afgeroomd.

d) Met betrekking tot de tegen verordeningen nrs. 2900/77 en 2901/77 ingebrachte grieven, détournement de pouvoir en schending van het evenredigheidsbeginsel inhoudende, zij er allereerst aan herinnerd dat de verplichting c.q. mogelijkheid van koppeling in verordening nr. 805/68 met zoveel woorden is voorzien en dat de Commissie die bepalingen alleen maar heeft toegepast.

Met de schorsing der heffing is weliswaar beoogd de behoeften van de verwerkende industrie zo veel mogelijk recht te doen wedervaren; die maatregel kan echter als zodanig afhankelijk worden gesteld van voorwaarden of beperkingen welke met name in verband met de situatie op de communautaire markt worden gesteld. De Raad vond in deze overweging aanleiding tot vaststelling van het basisvoorschrift dat de koppeling mogelijk maakt: het in vrijstelling der heffing gelegen geldelijk voordeel wordt ondergeschikt gemaakt aan de noodzaak de voorraden der interventiebureaus af te bouwen.

Er bestaat stellig geen bepaling op grond waarvan men op een vast geldelijk voordeel mag rekenen; het toegekende voordeel varieert zowel naar gelang van het bedrag der heffing als met de — aan de marktcondities onderworpen — verkoopprijzen van interventievlees dat bij de koppelingstransacties wordt aangeboden.

Een toegekend voordeel behoeft niet per se absoluut of waardevast te zijn.

Het is op zijn minst gewaagd te stellen dat het koppelingsstelsel heeft geleid tot een crisis welker gevolgen voor de verwerkende industrie catastrofaal zouden zijn.

In ieder geval is de bijzondere regeling van artikel 14 van verordening nr. 805/68 slechts een der door de verwerkende industrie in de Gemeenschap genoten voordelen.

e) Het verwijt dat in verordening nr. 2900/77 het non-discriminatiebeginsel zou zijn geschonden, is hoogst verrassend.

De bijzondere invoerregeling is er voor de conservenindustrie van de Gemeenschap als geheel, niet voor deze of gene individuele onderneming. De beschikbare hoeveelheden zijn uiterst beperkt, hetgeen medebrengt dat er maatregelen moeten worden genomen ter verzekering dat zij op zo ruim mogelijke schaal — en zo billijk mogelijk — worden verdeeld: enerzijds verzekert de gehele toewijzingsprocedure dat de betrokken ondernemers op voet van gelijkheid kunnen meedoen, anderzijds is de hoeveelheid waarvoor iedere onderneming kan inschrijven, tot 100 ton beperkt. Wat dit tweede punt betreft: de praktijk heeft geleerd dat er,

voor een goede werking van het systeem, individuele maxima dienen te worden vastgesteld.

Bij een verdeling op grondslag van de verwerkingscapaciteiten der industrieën zou men zich voor grote problemen gesteld hebben gezien: de vaststelling dier capaciteiten stuit op objectieve moeilijkheden af en in ieder geval zou zulk een verdeling, gezien de onevenwichtige verhouding tussen de communautaire regio's ertoe hebben geleid dat de industrieën van sommige Lid-Staten — die naar omvang en produktiecapaciteit de Italiaanse industrieën ver achter zich laten — worden bevoordeeld.

f) Het feit dat de Commissie van de naam der inschrijvers en van hun biedingen op de hoogte is, beantwoordt slechts aan de behoefte om te kunnen nagaan of dezelfde onderneming niet, in verschillende Lid-Staten, meerdere biedingen doet — zoals in artikel 3, lid 5, van verordening nr. 2900/77 met zoveel woorden wordt verboden —. Evenals de beperking der individuele biedingen tot een maximum van 100 ton, is dit verbod ingegeven door de zorg een billijke verdeling van de beschikbare hoeveelheden over alle betrokken verwerkende industrieën te verzekeren.

V — Mondelinge behandeling

Partijen hebben de zaak bepleit en de door het Hof ter terechtzitting van 22 november 1978 gestelde vragen beantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 24 januari 1979 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Zoals zij thans is komen te luiden, is de vordering, door verzoekster gedaan in haar op 13 april 1978 krachtens artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag ingediend beroepschrift, gericht op vernietiging van de beschikking van de Commissie nr. 78/258 van 15 februari 1978 tot vaststelling van de minimumverkoopprijzen voor bevroren rundvlees dat door de interventiebureaus te koop is aangeboden op grond van verordening (EEG) nr. 2900/77 en van de hoeveelheden bevroren rundvlees voor verwerking die in het eerste kwartaal van 1978 op bijzondere voorwaarden mogen worden ingevoerd (PB L 69, blz. 36).

2 Tot staving van de eis beroept verzoekster zich op artikel 184 van het EEG-Verdrag, dat volgens haar medebrengt dat de navolgende — aan de bestreden beschikking rechtens ten grondslag liggende — besluiten buiten toepassing moeten blijven:

— verordening nr. 585/77 van de Commissie van 18 maart 1977 inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in de sector rundvlees (PB L 75, blz. 5),

— verordening nr. 2900/77 van de Commissie van 22 december 1977 houdende bepalingen betreffende de verkoop van rundvlees dat in het bezit is van de interventiebureaus ten einde de invoer, met totale schorsing van de heffing, van bevroren rundvlees bestemd voor de verwerking mogelijk te maken (PB L 338, blz. 6),

— verordening nr. 2901/77 van de Commissie van 22 december 1977 houdende wijziging van de verordeningen nrs. 585/77 en 597/77, inzonderheid met betrekking tot de volledige schorsing van de heffing in het kader van de bijzondere regeling bij invoer van bevroren rundvlees (PB L 338, blz. 9),

— het algemeen bericht inzake de periodieke inschrijvingen voor de verkoop van bevroren rundvlees dat in het bezit is van de interventiebureaus ten einde de invoer, met totale schorsing van de heffing van bevroren rundvlees voor de verwerking mogelijk te maken, door de Commissie op 13 januari 1978 in het Publikatieblad geplaatst (PB C 11, blz. 16) alsook

— bericht van inschrijving nr. It. P 1 — verordening (EEG) nr. 2900/77 — betreffende de verkoop van bepaalde hoeveelheden bevroren rundvlees, met been, uit de voorraad van het Italiaanse interventiebureau, door de Commissie geplaatst in het Publikatieblad van 13 januari 1978 (PB C 11, blz. 34).

Het juridisch kader van het geding en het onderwerp van de eis

3 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat in artikel 14 van 's Raads verordening nr. 805/68 van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24) bijzondere regelingen bij invoer — met totale schorsing van de heffing ten behoeve van bepaalde soorten bevroren vlees dat voor verwerking bestemd was — zijn voorzien, te weten:

a) een regeling volgens welke de heffing wordt geschorst voor vlees dat bestemd is ter vervaardiging van bepaalde soorten zuivere vleesconserven, en

b) een dergelijke regeling voor vlees dat anderszins voor de verwerkende industrie bestemd is; de toepassing dier regeling kan afhankelijk worden gesteld van de overlegging — door de importeur — van een contract tot aankoop van een bepaalde hoeveelheid bij een interventiebureau opgeslagen bevroren rundvlees: het „koppelingsstelsel".

4 Aan de toepasselijkheid van deze voor de conservenindustrie bijzonder gunstige regeling zijn naderhand — in 's Raads verordening nr. 425/77 van 14 februari 1977 (PB L 61, blz. 1) — meer restrictieve voorwaarden gesteld.

5 Nadat er in de tweede overweging van de considerans dier verordening aan is herinnerd dat de voorheen bestaande regeling haar rechtvaardiging vond in een toestand van schaarste die van prijsstijging vergezeld ging, wordt vastgesteld dat „deze situatie vervolgens is gekeerd in een ineenstorting van de marktprijzen, die nog werd benadrukt door massale invoer".

6 Volgens de vijfde overweging van de considerans dienden bepaalde bijzondere regelingen te worden aangepast ten einde, in het kader van op ramingen berustende jaarbalansen, rekening te houden met de beschikbare hoeveelheden en de behoeften van de Gemeenschap.

7 Bij artikel 3 van verordening nr. 425/77 is dan ook — onder meer — artikel 14 van verordening nr. 805/68 in die zin gewijzigd, dat de gehele schorsing van de heffing voor vlees, bestemd voor de vervaardiging van conserven, dat geen nadere kenmerkende bestanddelen omvat dan rundvlees en gelei, volgens lid 1, letter a (nieuw) wordt gehandhaafd, met dien verstande dat voortaan ook deze importen aan de koppelingsregeling kunnen worden onderworpen.

8 Volgens lid 3 b) van het nieuwe artikel 14 kan voor alle voor verwerking bestemd bevroren vlees in de zin van de desbetreffende tariefposten „de invoer met volledige schorsing van de heffing, voor zover noodzakelijk, afhankelijk worden gesteld van het overleggen van een overeenkomst, betrekking hebbende op de aankoop van bevroren vlees in het bezit van een interventiebureau".

9 Volgens lid 4 van het nieuwe artikel 14 worden de uitvoeringsbepalingen door de Commissie vastgesteld volgens de „beheerscomité"-procedure.

10 Op die grondslag zijn de verordeningen vastgesteld, waarin de Commissie de uitvoeringsbepalingen van de regeling van artikel 14 (nieuw) van verordening

nr. 805/68 heeft vastgelegd, te weten de op haar beurt bij verordening nr. 1384/77 van 27 juni 1977 (PB L 157, blz. 16) gewijzigde en aangevulde verordening nr. 585/77 inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in de sector rundvlees, zoals dat in artikel 14, lid 3, letter a, was voorzien, alsook verordeningen nrs. 2900/77 en 2901/77 van 22 december 1977, waarin de uitvoering van het koppelingssysteem in verschillende opzichten nader wordt geregeld.

11 Krachtens deze verordenende bepalingen zijn vastgesteld een algemeen bericht inzake de periodieke inschrijvingen — d.d. 13 januari 1978 — alsook een aantal op dezelfde dag gepubliceerde kennisgevingen van bijzondere inschrijvingen voor het eerste kwartaal van 1978, waarvan kennisgeving lt. P 1 voor Italië van belang was.

12 Van deze regeling als geheel zijn de navolgende bepalingen voor dit geding van bijzonder belang:

— artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2900/77, volgens hetwelk voor invoer met volledige schorsing van de heffing „een overeenkomstig het bepaalde in deze verordening gesloten koopcontract voor bevroren vlees uit interventievoorraden" [moet] worden overgelegd; volgens lid 2 vindt de verkoop dan plaats „via openbare inschrijvingen" overeenkomstig de ten deze geldende algemene bepalingen,

— artikel 2, lid 1, dier verordening, volgens hetwelk er uiterlijk op de datum van bekendmaking van de eerste — door de interventiebureaus opengestelde driemaandelijkse — bijzondere inschrijving een algemeen bericht van openbare inschrijving wordt gepubliceerd,

— artikel 3, lid 4, van dezelfde verordening, volgens hetwelk een offerte, om ontvankelijk te zijn, betrekking moet hebben op een totale hoeveelheid van minstens 5 en hoogstens 100 ton,

— artikel 5 van dezelfde verordening, volgens hetwelk er uiteenlopende minimumprijzen kunnen worden vastgesteld voor de verschillende onder de schorsingsregeling vallende soorten rundvlees,

— het bij verordening nr. 2901/77 ingevoerde artikel 11 bis van verordening nr. 585/77, volgens welks lid 1, letter a, aan elke certificaataanvraag voor de invoer van rundvlees met schorsing van de heffing het origineel moet zijn toegevoegd van het koopcontract voor bevroren rundvlees uit interventievoorraden, afgesloten overeenkomstig verordening nr. 2900/77,

— lid 2, certificaat-aanvragen slechts ontvankelijk zijn wanneer de aanvrager een natuurlijk of rechtspersoon is die sedert minstens 12 maanden een

beroep uitoefent in de vee- en vleessector en ingeschreven is een openbaar register van een Lid-Staat.

— het algemeen bericht inzake periodieke inschrijvingen van 13 januari 1978, volgens welks punt 6 — „inschrijving" —:

b) indien de geboden prijs lager is dan de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgestelde minimumprijs, . . . het bod [is] afgewezen", en

d) iedere inschrijver . . . door het interventiebureau in kennis [wordt] gesteld van het resultaat van zijn deelneming aan de inschrijving . . .", alsook

— bericht van inschrijving nr. It. P 1 van 13 januari 1978, volgens hetwelk het Italiaanse interventiebureau AIMA volgens de voorschriften van het algemeen bericht 400 ton rundvlees zou verkopen, waarbij slechts acht zou worden geslagen op offertes welke op uiterlijk 30 januari 1978 bij AIMA binnenkomen.

13 Op 20 januari 1978 bood verzoekster AIMA een prijs van Lit. 1 124 000/t voor 100 ton bevroren rundvlees (1 091,26 r.e./t).

14 Van deze bieding — en van alle andere in Italië ingekomen biedingen — deed AIMA terstond mededeling aan de Commissie.

15 Op 15 februari 1978 nam de Commissie, gelet op de gezamenlijke biedingen waarvan door de interventiebureaus der onderscheiden Lid-Staten mededeling gedaan was, haar tot de Lid-Staten gerichte beschikking nr. 78/258, waarin zij de voor de onderscheiden Staten geldende minimum-verkoopprijzen heeft vastgesteld; de minimum-verkoopprijs voor Italië werd, voor de soort vlees waarbij verzoekster geïnteresseerd is, op 1 601 r.e./t bepaald.

16 Na deze beschikking deelde AIMA op 23 februari 1978 schriftelijk aan verzoekster mede dat haar bieding niet tot toewijzing had kunnen leiden.

17 Van de mededeling voorzag verzoekster zich niet bij de Italiaanse rechterlijke instanties; zij ging rechtstreeks tegen beschikking nr. 78/258 van de Commissie in beroep.

De ontvankelijkheid van het beroep en de onrechtmatigheidsexceptie

18 De Commissie erkent dat de omstreden beschikking, ofschoon tot de Lid-Staten gericht, verzoekster rechtstreeks en individueel raakt voor zover zij, door degenen die beneden de minimum-prijs inschreven uit te sluiten, tot afwijzing van verzoeksters, beneden die prijs gebleven, bieding heeft geleid.

19 Nochtans meent de Commissie dat verzoekster bij gebreke van procesbelang in haar beroep niet kan worden ontvangen.

20 Met vernietiging van beschikking nr. 78/258 zou verzoekster niet gebaat zijn: de van toewijzing afhankelijke contracten zijn afgesloten, de certificaten zijn afgegeven en de importen zijn gerealiseerd, terwijl niet-aanvaarde offertes thans als non-existent zouden moeten worden beschouwd.

21 In stede van de tot haar gerichte individuele beschikking van het Italiaanse interventiebureau voor de nationale rechter aan te vechten, heeft verzoekster gemeend van de beschikking der Commissie rechtstreeks bij het Hof in beroep te moeten komen; dit brengt mede dat bij een uitspraak inzake de ontvankelijkheid de taakverdeling tussen Hof en nationale rechter in het geding is.

22 Er zijn dan ook termen aanwezig de vraag naar de ontvankelijkheid van het beroep in zijn geheel, en niet uitsluitend voor zover zij door de Commissie wordt aangevochten, ambtshalve te onderzoeken.

23 De bestreden beschikking is door de Commissie genomen nadat de nationale interventiebureaus mededeling hadden gedaan van de biedingen, bij hen binnengekomen nadat gegadigden in de desbetreffende berichten van 13 januari 1978 tot inschrijving waren uitgenodigd.

24 Bij de vaststelling van de — voor de interventiebureaus — meest lonende prijs waartegen een tevoren bepaalde hoeveelheid interventievlees kon worden afgezet, heeft de Commissie derhalve, behalve op alle andere in de gehele Gemeenschap gedane biedingen, ook op dat van verzoekster gelet.

25 Ofschoon in de vorm van een tot de Lid-Staten en — door hun tussenkomst — tot de interventiebureaus gerichte beschikking vastgesteld, betrof de door de Commissie genomen beslissing dan ook rechtstreeks het al dan niet gunstige lot, beschoren aan de verschillende biedingen waartoe de berichten van inschrijving van 13 januari 1978 aanleiding hadden gegeven.

26 Waar het ten deze in feite gaat om een door de Commissie alleen voor de gehele Gemeenschap vastgestelde inschrijving — de interventiebureaus verleenden alleen hun bemiddeling bij de inzameling der biedingen en de mededeling van het resultaat aan de gegadigden —, is niet voor betwisting vatbaar dat verzoekster rechtstreeks en individueel door de beschikking der Commissie wordt geraakt, zodat zij in haar beroep kan worden ontvangen.

27 Evenwel zij vastgesteld dat het Hof, aldus geadieerd, slechts de gevolgen kan beoordelen waartoe de bestreden beschikking ten aanzien van iedere rechtstreeks en individueel geraakte adressaat heeft kunnen leiden.

28 Uit de hierbedoelde regeling en uit het algemeen bericht inzake de periodieke inschrijvingen blijkt dat de nationale interventiebureaus, afgezien van de beslissing tot toelating of verwerping der in de toewijzingsprocedure gedane biedingen, zelfstandig hebben te beslissen over een aantal bijkomende kwesties, het inschrijvingsregime zelf dan wel de afsluiting en tenuitvoerlegging der verkoopcontracten betreffende.

29 Door maatregelen welke aanleiding kunnen geven tot geschillen betreffende de wijze waarop de interventiebureaus zich van zulke taken kwijten, wordt, naar in afdeling 12, getiteld „Slotbepalingen", van het algemeen bericht terecht wordt gereleveerd, aan de bevoegdheid van de nationale rechter geen afbreuk gedaan.

30 Die bevoegdheid strekt zich ook uit tot gevallen waarin de interventiebureaus bepalingen van het gemeenschapsrecht niet mochten hebben geëerbiedigd en geschillen waartoe zulk een optreden aanleiding kan geven, vallen buiten het terrein waarvoor de communautaire instellingen verantwoordelijkheden hebben aanvaard.

31 Anders dan de Commissie meent, kan aan verzoekster belang bij het beroep niet worden ontzegd.

32 Ook wanneer aan de bestreden beschikking volledig gevolg is gegeven ten faveure van anderen die aan dezelfde inschrijving hebben deelgenomen, behoudt verzoekster er belang bij dat de beschikking wordt nietigverklaard; zij kan dan trachten het daarheen te leiden dat de Commissie haar alsnog recht doet wedervaren dan wel trachten haar te bewegen om, bijaldien mocht blijken dat het inschrijvingsregime niet aan bepaalde rechtens te stellen eisen voldoet, daarin voor de toekomst de nodige wijzigingen aan te brengen.

33 De door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid dient derhalve te worden verworpen.

34 Verzoekster heeft niet slechts — in formele zin — beschikking nr. 78/258 aangevochten, doch bovendien aan artikel 184 van het EEG-Verdrag bezwaren ontleend tegen bepaalde aspecten van het koppelingsstelsel, zoals het krachtens artikel 14 (nieuw) van verordening nr. 805/68 bij verordeningen nrs. 2900/77 en 2901/77, alsook in de berichten van openbare inschrijving van 13 januari 1978, in het leven is geroepen.

35 Volgens artikel 184 kan „iedere partij . . .", ook al is de in de derde alinea van artikel 173 bedoelde termijn verstreken, naar aanleiding van een geschil waarbij een verordening van de Raad of van de Commissie in het geding is, de in de eerste alinea van artikel 173 bedoelde middelen aanvoeren om voor het Hof van Justitie de niet-toepasselijkheid van deze verordening in te roepen.

36 Aan deze bepaling ontleent verzoekster ongetwijfeld het recht om, met het oog op de gevraagde nietigverklaring der bestreden beschikking, de rechtsgeldigheid van de verordenende handelingen welke er de rechtsgrondslag van vormen, incidenteel aan te vechten.

37 Betwijfeld mag evenwel worden of artikel 184 van toepassing is op de berichten van inschrijving van 13 januari 1978, nu het woordelijk alleen voor „verordeningen" geschreven is.

38 Bedoelde berichten zijn handelingen van algemene strekking, waarin de rechten en verplichtingen van ondernemers die wensen deel te nemen aan de inschrijvingen welke in die berichten worden aangekondigd, bij voorbaat en op objectieve wijze zijn vastgelegd.

39 Zoals het Hof in zijn arresten van 12 en 13 juni 1958, gewezen in de zaken Meroni en Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse (Jurispr. 1958, blz. 11 resp. 159) met betrekking tot artikel 36 van het EGKS-Verdrag reeds uitsprak, komt in artikel 184 van het EEG-Verdrag een algemeen beginsel tot uitdrukking, krachtens hetwelk iedere procespartij met het oog op de vernietiging van een haar rechtstreeks en individueel rakende beschikking de rechtsgeldigheid van eerdere, aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende, handelingen der instellingen mag aanvechten, wanneer zij niet — krachtens artikel 173 van het Verdrag — rechtstreeks tegen die handelingen in beroep mocht komen, zodat zij, zonder vernietiging te mogen vorderen, de gevolgen ervan heeft te dragen.

40 Het toepassingsgebied van dit artikel strekt zich derhalve uit tot handelingen van de instellingen welke, ofschoon geen verordening in formele zin, soortgelijke gevolgen sorteren, zodat andere rechtssubjecten dan de instellingen en de Lid-Staten daartegen geen beroep krachtens artikel 173 konden instellen.

41 Zulk een ruime uitlegging van artikel 184 is geboden ter verzekering van rechtmatigheidscontrole ten behoeve van degenen die volgens artikel 173, lid 2, tegen handelingen van algemene strekking niet rechtstreeks in beroep kunnen komen en door uitvoeringsbeschikkingen rechtstreeks en individueel worden geraakt.

42 Zodanig geval doet zich voor bij de berichten van inschrijving van 13 januari 1978, waartegen verzoekster niet in beroep kon komen, terwijl zij alleen door de beslissing op haar offerte in het kader van een bepaalde inschrijving rechtstreeks en individueel kon worden geraakt.

43 Het incidenteel verweer, door verzoekster krachtens artikel 184 gevoerd tegen voormelde verordeningen èn tegen de berichten van inschrijving d.d. 13 januari 1978 zal derhalve moeten worden aanvaard, ook al is er, wat bedoelde berichten betreft, van verordeningen stricto sensu geen sprake.

De zaak ten principale

44 Tot staving van haar betoog dat de bestreden beschikking nietig is roept verzoekster, bijgestaan door de regering van de Italiaanse Republiek, interveniënte, een aantal middelen in, enerzijds inhoudende schending van artikel 14 van verordening nr. 425/77, anderzijds vormfouten, in sommige aangevochten stukken beweerdelijk begaan.

45 De middelen ten principale kunnen worden herleid tot de noemer van détournement de pouvoir, door de Commissie bij de uitwerking van het koppelingsstelsel — getoetst aan artikel 14 (nieuw) van de basisverordening — begaan.

46 Met name betoogt zij:

— dat de Commissie de categorie dergenen die van een in de basisverordening aan de verwerkende industrie voorbehouden voordeel kunnen profiteren, al te zeer heeft uitgebreid;

— dat voor aldus door bedoelde gegadigden verworven interventievlees geen bestemming was voorgeschreven;

— dat er in de uitvoeringsvoorschriften der Commissie in kwantitatief opzicht verschillende onregelmatigheden schuilen;

— dat er voor de verkoop van interventievlees van de verschillende Lid-Staten differentiële prijzen zijn vastgesteld, alsook

— dat het stelsel als geheel op het niveau van de bij beschikking nr. 76/258 vastgestelde minimumprijs een verkeerde invloed heeft.

47 In haar formele middelen stelt verzoekster enerzijds dat een aantal van de bestreden handelingen niet met redenen zijn omkleed, anderzijds dat de biedingen, gedaan in het kader van de inschrijving volgens de omstreden bepalingen, niet anoniem zijn gebleven.

48 Bestudering der grieven leert dat de motiveringsklacht in feite gericht is tegen de redengeving waarvan de Commissie de invoering van het koppelingsstelsel gepaard deed gaan — welke redengeving verzoekster aan de bepalingen der basisverordening toetst — alsook tegen het feit dat niet is vermeld

om welke redenen van economische aard in beschikking nr. 78/258 de minimumprijs is vastgesteld welke ertoe geleid heeft dat aan verzoekster haar inschrijving niet werd gegund.

49 Deze grieven zullen in samenhang met de zaak ten principale worden behandeld.

Het middel dat de Commissie de invoering van het koppelingsstelsel niet met redenen zou hebben omkleed

50 Verzoekster betoogt dat de Commissie in geen harer handelingen — dat wil zeggen noch in verordening nr. 2900/77, waarin het koppelingsstelsel nader is geregeld, noch in het algemeen bericht inzake openbare inschrijvingen van 13 januari 1978 — de invoering van het koppelingsstelsel, in artikel 14 (nieuw) van de basisverordening slechts als mogelijkheid voorzien, heeft gerechtvaardigd.

51 De door de Commissie vastgestelde bepalingen zouden derhalve niet — naar de eis van artikel 190 van het Verdrag — behoorlijk met redenen omkleed zijn, terwijl er in wezen de grondslag aan zou ontbreken.

52 Volgens de Commissie is in verordening nr. 2900/77 concrete vorm gegeven aan een mogelijkheid die in artikel 14, lid 3, letter b (nieuw), van verordening nr. 805/68 met zoveel woorden was voorzien, terwijl de motivering van de maatregel samenviel met de redenen welke de Raad, de destijds bestaande marktsituatie in aanmerking genomen, aanleiding gaven die mogelijkheid te voorzien.

53 Toen de Raad met zijn verordening nr. 425/77 wijziging bracht in artikel 4 van verordening nr. 805/68, heeft hij, in de tweede en vijfde overweging van de considerans van eerstgenoemde verordening, met nadruk gewezen op de omkering van de situatie op de rundvleesmarkt, zoals die destijds werd gekenmerkt door een ineenstorting van de marktprijzen, die door massale invoer nog werd geaccentueerd, situatie die medebracht dat bepaalde bijzondere regelingen moesten worden aangepast ten einde rekening te houden met de beschikbare hoeveelheden en de behoeften van de Gemeenschap.

54 Om aan die situatie het hoofd te bieden heeft men in artikel 14, lid 3, b, (nieuw) van verordening nr. 805/68 de mogelijkheid voorzien de invoer van rundvlees met schorsing der heffing voor de vervaardiging van zuivere rund-

vleesconserven, voortaan afhankelijk te stellen van de overlegging van een contract tot aankoop van bevroren vlees uit de voorraden van een interventiebureau.

55 De Commissie heeft er terecht op gewezen, dat deze regeling ten doel had een redelijk evenwicht te vinden tussen — enerzijds — het belang van de verwerkende industrie bij de invoer van rundvlees tegen de wereldmarktprijs en — anderzijds — de noodzaak de druk op de markt voor de voorraden welke in de Gemeenschap waren opgeslagen, te verlichten.

56 Toen de Commissie, aanstonds na de inwerkingtreding van artikel 14 (nieuw) van verordening nr. 805/68 van de haar in verordening nr. 425/77 toegekende bevoegdheden gebruik maakte, behoefde zij niet opnieuw te verklaren waarom tot invoer van het koppelingsstelsel voor de invoer met schorsing van heffing van vlees ter vervaardiging van zuivere rundvleesconserven werd overgegaan, waar de doelstelling der uitvoeringsmaatregel geen andere was dan die welke in 's Raads basisverordening met voldoende duidelijkheid was omschreven.

57 Nu in het tweede „gezien" van verordening nr. 2900/77 naar artikel 14 (nieuw) van verordening nr. 805/68 werd verwezen, was de invoering — bij artikel 1 van eerstgenoemde verordening — van het koppelingsstelsel dan ook voldoende gerechtvaardigd en met redenen omkleed.

58 Het middel dient derhalve te worden verworpen.

Het middel dat de kring der rechthebbenden te zeer zou zijn uitgebreid

59 Verzoekster verwijt de Commissie dat zij in haar verordening nr. 2901/77, bij welker artikel 1 in verordening nr. 585/77 een nieuw artikel 11 bis is opgenomen, iedere natuurlijke of rechtspersoon die sedert ten minste twaalf maanden een beroep in de vee- en vleessector uitoefent en in een openbaar register van een Lid-Staat is ingeschreven, in staat heeft gesteld tot deelneming aan de invoer van rundvlees met schorsing der heffing.

60 Daarmede zou een in verordening nr. 805/68 ten behoeve van de verwerkende industrie geschapen invoerfaciliteit zijn uitgebreid tot een onbepaalde hoeveelheid rechtssubjecten die, zonder bij de verwerking betrokken te zijn, slechts gemeen hebben dat zij allen op enigerlei wijze bij de vee- en vleessector geïnteresseerd zijn.

61 Volgens dit distributie-regime diende de onder de koppelingsoperatie te brengen hoeveelheid interventievlees krachtens artikel 3, lid 4, van verordening nr. 2900/77 tot ten hoogste 100 ton per koper te worden beperkt, hetgeen zou hebben medegebracht dat er bij de invoertransacties tal van tussenpersonen werden ingeschakeld, te wier behoeve er ongerechtvaardigde en parasitaire winstmarges werden gecreëerd.

62 Volgens de Italiaanse regering heeft de ruime omschrijving van de kring dergenen die van de hier bedoelde regeling profiteren, ertoe geleid dat de regeling iedere betekenis verloor, terwijl al het voordeel dat 's Raads verordening aan de verwerkende industrieën in de betrokken sector wilde doen toekomen, tot nihil zou zijn gereduceerd.

63 De Commissie verdedigt zich met de stelling dat niets de verwerkers zou hebben belet aan de inschrijvingen deel te nemen en rechtstreeks te importeren.

64 In de ruime omschrijving van de kring dergenen die van verordening nr. 2900/77 konden profiteren, zou rekening zijn gehouden met het feit dat tal van verwerkers zich bij hun importen van tussenhandelaren plegen te bedienen.

65 Voorts zou de Commissie bij het opzetten van de hierbedoelde regeling verplicht zijn geweest de eis dat allen op voet van gelijkheid toegang tot de hierbedoelde waren dienen te hebben, alsook de eis van gelijke behandeling van alle potentiële kopers, te eerbiedigen.

66 Ten slotte zou in lid 5 van het bij verordening nr. 2901/77 geïntroduceerde artikel 11 bis van verordening nr. 585/77 met zoveel woorden zijn voorzien dat de importeur zelf heeft over te gaan tot de in de basisverordening bedoelde verwerkingshandelingen, dan wel daartoe onder zijn verantwoordelijkheid moeten doen overgaan.

67 Volgens artikel 14, lid 1, letter a (nieuw), van verordening nr. 805/68 is de regeling betreffende invoer met algehele schorsing van de heffing uitsluitend in het leven geroepen ten gunste van de fabricage van conserven van een welomschreven type.

68 Als onbetwist staat vast dat men, bij het in het leven roepen van deze bijzondere regeling — bij artikel 14 van verordening nr. 805/68 (oud) — en bij de handhaving dier regeling — met nieuwe modaliteiten — in de gewijzigde versie dier bepaling, het economisch doel van bescherming van de concurrentiecapaciteit der verwerkende industrie tegen buiten de Gemeenschap gevestigde en als zodanig van de wereldmarktprijzen profiterende concurrenten, voor ogen heeft gehad.

69 Ofschoon artikel 14 (nieuw) is bedoeld om met behulp van de koppelingsverplichting ook deze industrietak te doen delen in de lasten, verbonden aan het afbouwen der communautaire rundvleesvoorraden, het voordeel van volledige schorsing der heffing voor de hoeveelheden welke in het kader dier regeling uit derde landen worden ingevoerd, behoort niettemin voorbehouden te blijven aan de in 's Raads verordening aangewezen personen.

70 Door in verordening nr. 585/77 een nieuw artikel 11 bis te introduceren, komt verordening nr. 2901/77 derhalve is strijd met de doelstelling van artikel 14 (nieuw) van de basisverordening, immers door opname van dit artikel kan de bijzondere regeling bij invoer ook worden ingeroepen door personen of ondernemingen werkzaam buiten de industriële sector waaraan artikel 14 (nieuw), lid 1, letter a, van verordening nr. 805/68 de volledige schorsing der heffing had voorbehouden.

71 Het door de Commissie gebezigde argument dat zij alle potentiële importeurs op voet van gelijkheid moest behandelen faalt, immers met de in artikel 14 van verordening nr. 805/68 voorziene schorsing der heffing heeft men — om zeer bepaalde economische redenen — juist aan een bijzondere tak van de levensmiddelenindustrie een voordeel willen verzekeren.

72 De Commissie kan zich er al evenmin op beroepen dat tal van verwerkers voor hun behoeften op de invoerhandel zijn aangewezen: wie interventievlees wil kopen moet ten minste vijf ton afnemen, zodat zelfs kleine verwer-

kende ondernemingen van de omstreden regeling kunnen profiteren, terwijl men rechtens andere wegen had kunnen bewandelen om, zonder de kring der gerechtigden al te zeer uit te breiden, het hoofd te bieden aan de in zulke gevallen rijzende praktische noden.

73 De Commissie moet derhalve worden geacht door het voordeel, dat in de bijzondere regeling van artikel 14, lid 1, letter a (nieuw), van verordening nr. 805/68 besloten lag te doen werken ten behoeve van een onbepaald aantal tussenpersonen, aan die regeling een andere bestemming te hebben gegeven dan eraan toekwam.

74 Met steun van de Italiaanse regering heeft verzoekster in dit verband voorts betoogd dat de werking van het koppelingsmechanisme zou worden vervalst door de omstandigheid dat het in het bestek van dat systeem aangekochte interventievlees op iedere door de koper gewenste wijze kan worden gebruikt; alleen het met vrijstelling van de heffing ingevoerde vlees kon uitsluitend naar de conservenindustrie gaan.

75 Op die manier zou aan tussenpersonen wier werkzaamheid geheel buiten de verwerkende sector is gelegen, de mogelijkheid worden geboden om — via het interventievlees waarover zij vrijelijk kunnen beschikken — een wezenlijk deel van het in schorsing der heffing op ingevoerd vlees gelegen voordeel naar zich toe te halen.

76 Dat men aan langs de weg van koppeling betrokken interventievlees de bestemming mag geven welke men wenst, kan er ontegenzeggelijk toe leiden dat de goede werking van het stelsel wordt verstoord wanneer de te ruime omschrijving van de categorie der gerechtigden leidt tot oncontroleerbare manipulaties van dit vlees, dat aldus in handen kan komen van personen die, noch wat met vrijstelling van de heffing ingevoerd en voor verwerking bestemd vlees betreft, noch wat betreft mogelijkerwijs voor zodanig gebruik ongeschikt — en vrijelijk beschikbaar — vlees uit interventievoorraden, rechtstreeks bij de verwerkende industrie geïnteresseerd zijn.

77 Deze aan de koper gelaten vrijheid heeft er in de gegeven omstandigheden toe kunnen leiden dat van de in artikel 14 van verordening nr. 805/68 voorziene vrijstelling van de heffing een ander gebruik gemaakt is dan er aan was toegedacht.

Het middel betreffende de doorwerking van het door de Commissie ingestelde systeem op het niveau van de prijzen der in het kader van het koppelingsstelsel uit interventievoorraden betrokken partijen

78 Verzoekster betoogt dat het inschrijvingsstelsel, gezien de door de Commissie vastgestelde modaliteiten, ertoe heeft geleid dat kopers die gebruik wensten te maken van de mogelijkheid om, met vrijstelling van de heffing, vlees uit derde landen in te voeren, voor in het kader van het koppelingsstelsel te betrekken interventievlees een te hoge prijs hadden te betalen.

79 De door de Commissie in de bestreden beschikking vastgestelde minimumprijs werd dan ook veel hoger dan de prijs welke bij afname uit interventievoorraden normaliter moet worden betaald, waardoor het voordeel, bestaande in schorsing van de heffing in 's Raads verordening voorzien, in vergaande mate werd afgeroomd.

80 Het voor de verwerkende industrie bedoelde voordeel zou aldus ten goede zijn gekomen aan een campagne die erop gericht was bij de verkoop van interventievlees een hogere prijs te maken dan er normaliter voor had kunnen worden verkregen.

81 Dit betoog wordt ondersteund door de Italiaanse regering, die de resultaten waartoe de hierbedoelde inschrijving geleid heeft, ongerijmd noemt en erop wijst dat een tot prijsverhoging prikkelend inschrijvingssysteem zich niet verdraagt met de doelstellingen van de bijzondere regeling betreffende de invoer — met vrijstelling van de heffing — van voor verwerking bestemd vlees.

82 Ter verdediging van het inschrijvingsstelsel voert de Commissie aan dat er destijds rekening moest worden gehouden met een moeilijke, door gevaarlijke overschotten gekenmerkte situatie op de communautaire markt en dat het koppelingsstelsel ten doel had de behoeften van de verwerkende industrie tegen de algehele situatie op de binnenmarkt van de Gemeenschap af te wegen, en het inschrijvingsmechanisme leende zich daartoe het best.

83 Op zichzelf kan tegen invoering van het inschrijvingsstelsel voor door de importeurs in het kader van het koppelingsstelsel te betrekken partijen vlees geen bezwaar worden gemaakt; vergelijking van de offertes van tot inschrijving gekwalificeerde gebruikers biedt de zekerheid dat de interventievoorraden worden afgebouwd op condities welke op een bepaald tijdstip, de rentabiliteitsbehoeften der betrokken ondernemingen in aanmerking genomen, als optimaal zijn te beschouwen.

84 Dit neemt niet weg dat in dit bijzondere geval de normale werking van het mechanisme door van buiten komende oorzaken is verstoord: er mocht ook worden ingeschreven door concurrenten wier rechtstreekse belangen gelegen waren buiten de verwerkende industrie waaraan, naar hiervoor werd overwogen, artikel 14 der basisverordening het in invoer met vrijstelling der heffing gelegen voordeel wilde doen toekomen.

85 Aan dit een en ander is het te wijten dat de door de Commissie — op grondslag van de in het kader der inschrijving gedane biedingen — vastgestelde minimumprijs duidelijk is komen te liggen boven de prijs die bij afname van interventievoorraden normaliter wordt betaald.

86 Verzoekster en de Italiaanse regering beklagen er zich derhalve terecht over dat een abnormaal hoog prijsniveau een voordeel dat de Raad, om zeer bepaalde redenen van economische aard, aan de verwerkende industrie wenste voor te behouden, ten dele weer heeft afgeroomd.

87 Het stelsel, door de Commissie ter uitvoering van artikel 14 (nieuw) van verordening nr. 805/68 in het leven geroepen, moet derhalve — om deze zelfde reden — met die verordening in strijd worden geacht.

88 Verzoekster betoogt in dit verband voorts, dat het tot discriminatie tussen ondernemingen — naar gelang van de plaats van vestiging hunner bedrijven — kan leiden dat de Commissie voor de onderscheiden Lid-Staten verschillende minimumprijzen heeft vastgesteld.

89 De Commissie heeft er echter terecht op gewezen dat de differentiatie der minimumprijzen, zoals ze in de bijlage van de bestreden beschikking zijn

vastgesteld, is bedoeld om regionale verschillen, zoals die om redenen van economische en monetaire aard tussen de markten der verschillende Lid-Staten bestaan, recht te doen wedervaren opdat de hoeveelheden vlees, waarover in het kader van de bijzondere regeling van artikel 14 van verordening nr. 805/68 kan worden beschikt, billijk over de verwerkende industrieën van de verschillende regio's der Gemeenschap worden verdeeld.

90 Deze grief dient derhalve te worden verworpen.

Middelen, met bepaalde kwantitatieve aspecten van het koppelingsstelsel verband houdende

91 Verzoekster maakt bezwaar tegen een aantal kwantitatieve aspecten van het koppelingsstelsel, zoals die in de besluitvorming welke aan de bestreden beschikking ten grondslag ligt, naar voren komen.

92 De Commissie heeft, zo meent zij, in de bijlage van verordening nr. 2901/77, de verhouding tussen de hoeveelheden interventievlees en de hoeveelheden met vrijstelling van de heffing ingevoerd vlees volkomen willekeurig vastgesteld, en met diezelfde willekeurigheid zou zij zijn te werk gegaan toen zij, in de berichten van inschrijving, moest bepalen hoeveel ton interventievlees er — in het kader van dat regime — moest worden vrijgegeven.

93 Voorts maakt zij er bezwaar tegen dat volgens afdeling 3 van het algemeen bericht inzake de inschrijvingen, niemand voor minder dan vijf ton of voor meer dan 100 ton mag inschrijven; haars inziens hadden de ondernemingen het recht moeten hebben naar rato van hun werkelijke verwerkingscapaciteit in te schrijven.

94 Ten slotte beklaagt verzoekster zich erover dat de in het bericht van inschrijving van 13 januari 1978 vrijgegeven hoeveelheden willekeurig zouden zijn vastgesteld.

95 Tegen vaststelling van een per inschrijver maximaal te betrekken hoeveelheid interventievlees kan geen bezwaar worden gemaakt, voor zover het daardoor mogelijk wordt gemaakt het in artikel 14 van verordening nr. 805/68 aan de verwerkende industrie toegekende voordeel billijk te verdelen over degenen voor wie het bestemd was.

96 Het in casu door de Commissie aangehouden maximum schijnt evenwel enerzijds tot een te ver gaande spreiding van het invoercontingent te hebben geleid en anderzijds zeer in het nadeel te zijn geweest van de grote verwerkende industrieën, die slechts in zeer geringe mate konden profiteren van de invoerfaciliteiten in het kader van het koppelingsstelsel, zoals het door de Commissie was ingericht.

97 Verzoekster heeft dan ook in beginsel gelijk, wanneer zij bezwaar maakt tegen de zeer lage benedengrens, aan het per inschrijver toe te wijzen tonnage gesteld.

98 Evenwel falen de grieven welke zij heeft ingebracht tegen de door de Commissie getroffen vaststelling van de verhouding waarin — in het kader van het koppelingsstelsel — de hoeveelheid met vrijstelling van de heffing in te voeren vlees moest staan tot de hoeveelheid uit interventievoorraden te betrekken vlees, en hetzelfde geldt voor de bezwaren, door haar gemaakt tegen de vaststelling der hoeveelheden waarvoor in bedoelde driemaandelijkse periode kon worden ingeschreven — en tegen de verdeling van die hoeveelheden over de beide in de basisverordening onderscheiden takken der verwerkende industrie.

99 De Commissie is met deze voorschriften gebleven in het kader van de rechtmatige uitoefening der economische beleidsbeslissingen welke zij bij het beheer van de rundvleesmarkt mag treffen, gelet op de gegevens welke zij aan 's Raads voorlopige raming en aan de daarop berustende driemaandelijkse ramingen zal aflezen met het oog op de handhaving van een redelijk evenwicht tussen de mate waarin aan de invoerbehoeften van de verwerkende industrie enerzijds en aan de behoefte aan afzet van de rundvleesvoorraden uit de Gemeenschap zal worden tegemoetgekomen.

100 Verzoekster heeft op geen enkele wijze geloofwaardig gemaakt dat de Commissie de grenzen, ten deze aan haar vrijheid van beoordeling gesteld, zou hebben overschreden.

De openbaarheid van de inschrijvingsprocedure

101 Verzoekster beklaagt zich er ten slotte over dat de Commissie, in afwijking van hetgeen haars inziens bij inschrijvingen algemeen gebruikelijk is, de overlegging van een op naam der bieders gestelde lijst van alle na openstelling der inschrijving ontvangen biedingen zou hebben verlangd.

102 Daarmede zou aan de objectiviteit van de procedure volgens welke de inschrijvers worden geselecteerd geweld zijn aangedaan en de onafhankelijkheid van het gezagsorgaan, belast met de keuze dergenen wier inschrijvingen zouden worden gehonoreerd, in gevaar zijn gebracht.

103 Weliswaar wordt met betrekking tot bepaalde inschrijvingen bij wege van voorzorgsmaatregel zowel in het nationale recht als in het gemeenschapsrecht de eis gesteld dat de inschrijvers anoniem moeten blijven, hetgeen speciaal geldt voor inschrijvingen waarbij de individuele offertes op hun merites moeten worden beoordeeld, maar die voorzorgsmaatregel is als overbodig te beschouwen bij inschrijvingen als de onderhavige, waarvan de uitslag wordt bepaald door een prijs die door de Commissie op grond van de gezamenlijke ingekomen biedingen — en met inachtneming van de noodzaak ener billijke verdeling van de totale hoeveelheid over de ondernemingen uit de verschillende regio's der Gemeenschap — wordt vastgesteld.

104 Dit geldt te meer als vaststelling van de identiteit der bieders noodzakelijk is om te voorkomen dat eenzelfde persoon twee of meer biedingen doet.

105 Deze grief dient derhalve te worden verworpen.

106 Op grond van een en ander zal beschikking nr. 78/258 van de Commissie — in voege als na te melden — moeten worden vernietigd wegens schending van een uitvoeringsregeling van het Verdrag, te weten artikel 14 (nieuw) van verordening nr. 805/68, alsook wegens détournement de pouvoir, door de Commissie begaan bij de vaststelling van bepaalde modaliteiten ter uitvoering van het in genoemd verordenend voorschrift voorziene koppelingsstelsel.

107 Om redenen van rechtszekerheid en met name ter eerbiediging van de rechten, verkregen door inschrijvers wier biedingen op grond van de door de Commissie vastgestelde minimumprijs zijn aanvaard, dient alleen de bepaaldelijk ten aanzien van verzoekster genomen afwijzende beslissing, besloten liggende in beschikking nr. 78/258 van de Commissie, te worden vernietigd.

108 De Commissie heeft derhalve — krachtens artikel 176, eerste alinea, van het Verdrag — verzoeksters bijzondere situatie opnieuw te bezien en zal te ha-

ren aanzien — door tussenkomst van het bevoegde interventiebureau — opnieuw moeten beslissen.

109 De Commissie zal zich daarbij hebben te laten leiden door de redengeving van dit arrest en met name in aanmerking hebben te nemen dat het krachtens artikel 14 (nieuw) van verordening nr. 805/68 in het leven geroepen stelsel er in geen geval toe kan leiden dat de verwerkende industrie erop mag rekenen interventievlees te kunnen betrekken tegen een prijs welke — voor de betrokken vlees-kwaliteiten — lager is dan die welke in het betrokken tijdvak voor uit interventievoorraden betrokken vlees normaliter werd betaald.

110 Verzoeksters bieding zal derhalve moeten worden verworpen, indien zij beneden dat niveau blijkt te liggen.

De kosten

111 Volgens artikel 69, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten veroordeeld.

112 Verweerster is in hoofdzaak in het ongelijk gesteld.

113 Bij beschikking van 22 mei 1978 heeft de President van het Hof een door verzoekster in kort geding gedane vordering afgewezen en de uitspraak inzake de op het kort geding gevallen kosten aangehouden.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Vernietigt beschikking nr. 78/258 van de Commissie van 15 februari 1978 tot vaststelling van de minimumverkooprijzen voor door de interventiebureaus krachtens verordening nr. 2900/77 te koop aangeboden bevroren rundvlees en van de hoeveelheden bevroren rundvlees voor verwerking die in het eerste kwartaal van 1978 op bijzondere voorwaarden mogen worden ingevoerd, ten aanzien van verzoekster.**

2. Veroordeelt de Commissie in de kosten van het geding, die van de gevoegde partij daaronder begrepen, uitgezonderd de op het kort geding gevallen kosten, die ten laste van verzoekster blijven.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zes maart negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 24 JANUARI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (verordening nr. 805/68 — PB 1968 L 148 van 28 juni 1968, blz. 24) bracht — in het belang van de concurrentiepositie, van de verwerkende industrieën van de Gemeenschap en hun bevoorrading met bevroren vlees een speciale invoerregeling — geheel of gedeeltelijke schorsing van de heffing bij invoer uit derde landen —. Aanvankelijk kon men op grond van deze regeling voor conservering als corned beef bestemd vlees zonder betaling van een heffing — en zonder dat er te dien aanzien kwantitatieve beperkingen golden — invoeren. Voor vlees dat ter vervaardiging van andere produkten bestemd was, werd de heffing geheel of gedeeltelijk geschorst, in het kader van de hoeveelheden die in een op ramingen berustende balans moesten worden vastgesteld; hadden de bij de interventiebureaus opgeslagen voorraden een zekere omvang bereikt, dan kon de schorsing van de aankoop van bepaalde hoeveelheden interventievlees afhankelijk worden gesteld.

In het jaar 1974 dwong een crisis-achtige marktsituatie — op de markt van de Gemeenschap vormden zich grote overschotten — tot beschermende maatregelen, die ook voor de genoemde geprivilegi-

1 — Vertaald uit het Duits.