CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 8 februari 2001 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak vorderen rekwiranten (Sadam Zuccherifici Divisione della SECI SpA, Sadam Castiglionese SpA, Sadam Abruzzo SpA, Zuccherificio del Molise SpA en Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA) de vernietiging van de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van 8 december 1998 [2] in zaak T-39/98, waarbij hun beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk werd verklaard.

II — Feiten, toepasselijke bepalingen en procesverloop voor het Gerecht van eerste aanleg

2. Voor het Gerecht van eerste aanleg vorderden rekwiranten de nietigverklaring van artikel 2 van verordening (EG) nr. 2613/97 van de Raad van 15 december 1997. [3] Ingevolge deze bepaling werd onder andere de krachtens artikel 46 van verordening (EEG) nr. 1785/81 [4] toegelaten nationale steun afgeschaft.

3. Krachtens artikel 46 van verordening nr. 1785/81 mochten de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Spanje onder de in dit artikel genoemde voorwaarden aanpassingssteun toekennen aan met name suikerbietentelers.

Verordening (EEG) nr. 1785/81 werd meermaals gewijzigd. Bij verordening (EG) nr. 1101/95 [5] werd de steun voor de regio's Noord-Italië en Midden-Italië verlengd tot het einde van het verkoopseizoen 2000, en voor de regio Zuid-Italië tot het einde van het verkoopseizoen 2001. Bovendien verschilde het stelsel van de steun voor Zuid-Italië van dat voor de andere Italiaanse regio's doordat de steun meer geleidelijk afnam. Wat in artikel 2 van verordening nr. 2613/97 met betrekking tot Zuid-Italië is bepaald, is dus niets anders dan wat reeds voortvloeit uit de in verordening nr. 1101/95 opgenomen termijnen voor de steunverlening.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — T-39/98, Jurispr. blz. II-4207.

3 — Verordening houdende machtiging voor Portugal om steun te verlenen aan de producenten van suikerbieten en afschaffing van alle nationale steun met ingang van het verkoopseizoen 2001/2002 (PB L 353, blz. 3).

4 — Verordening van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4).

5 — Verordening van de Raad van 24 april 1995 tot wijziging van verordening nr. 1785/81 en verordening (EEG) nr. 1010/86 houdende vaststelling van de algemene voorschriften inzake de restitutie bij de productie voor bepaalde in de chemische industrie gebruikte producten van de sector suiker, (PB L 110, blz. 1).

4. Rekwiranten zijn eigenaars van verwerkings- en productievestigingen voor bietsuiker in Zuid-Italië, zoals die regio in artikel 46, lid 4, van verordening nr. 1785/81 is omschreven.

Bij de beschikking waartegen de onderhavige hogere voorziening is ingesteld, heeft het Gerecht van eerste aanleg het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaard wegens ontbreken van beroepsrecht. Het Gerecht beschouwt verordening (EG) nr. 2613/97 als een maatregel met algemene strekking, waardoor geen van de vennootschappen die er beroep tegen hebben ingesteld, individueel wordt geraakt. Op grond dat het beroep tot nietigverklaring van verzoeksters niet voldeed aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 230, vierde alinea, EG), heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

III — Middelen in hogere voorziening

5. Rekwiranten voeren twee middelen in hogere voorziening aan: verwisseling door het Gerecht van eerste aanleg van hun beroep met dat van de Associazione Nazionale Bietecoltori (ANB), een Italiaanse vereniging van suikerbietentelers, en twee Italiaanse suikerbietentelers, in zaak T-38/98 [6], en onjuiste beoordeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring.

Wat de ontvankelijkheidsvoorwaarden betreft, betogen rekwiranten, dat hun beroep voldoet aan de drie criteria die advocaat-generaal Van Gerven heeft geformuleerd in zaak C-213/91, Abertal e.a./Commissie. [7] Ten eerste brengt de verordening dezelfde rechtsgevolgen teweeg als een beschikking, waar zij met ingang van het verkoopseizoen 2001 de aanpassingssteun voor suikerbietentelers en suikerproducenten volledig afschaft. Ten tweede heeft de verordening voor rekwiranten nadelige gevolgen, doordat de suikerondernemingen in Zuid-Italië door deze maatregel rechtstreeks worden „geraakt". Ten derde vloeien die rechtsgevolgen direct voort uit de verordening zelf, en niet uit een handeling van een gemeenschapsinstelling of een lidstaat. Rekwiranten concluderen hieruit, dat de hogere voorziening ontvankelijk is en vorderen dat het Hof over de zaak ten gronde uitspraak doet.

Dat het Gerecht van eerste aanleg een verwisseling kan worden verweten, leiden rekwiranten vooreerst af uit het feit dat in de beschikking in hun zaak de namen van de verzoeksters in de andere zaak zijn vermeld. Dit heeft het Gerecht van eerste aanleg op 29 januari 1999 tot een recht-

6 — In deze zaak gaf het Gerecht van eerste aanleg op 8 december 1998 een beschikking ANB e.a./Raad (Jurispr. blz. II-4191).

7 — Arrest van 15 juni 1993 (Jurispr. blz. I-3177).

zetting genoopt. Volgens rekwiranten verwijst het Gerecht in zijn beschikking meermaals naar de situatie van de suikerbietentelers, en verkijkt het zich dus op hun economische activiteit. Volgens verzoeksters betekent dit, dat het Gerecht zich verkijkt op hun identiteit, aangezien zij geen suikerbietentelers zijn, maar ondernemingen die suikerbieten verwerken en suiker produceren. Huns inziens heeft het Gerecht zijn motivering in de zaak T-38/98 overgenomen in hun zaak, namelijk T-39/98, zonder te motiveren waarom zij als ondernemingen die suikerbieten verwerken en suiker produceren, niet rechtstreeks en individueel worden geraakt door artikel 2 van verordening (EG) nr. 2613/97.

6. De Raad brengt hiertegen in, dat rekwiranten in hun verzoekschrift in hogere voorziening de middelen van hun beroep tot nietigverklaring voor het Gerecht van eerste aanleg woordelijk overnemen, waarmee zij hopen te bereiken dat het Hof de zaak opnieuw beoordeelt. Dit druist volgens hem in tegen artikel 51 van 's Hofs Statuut-EG en tegen artikel 112 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Hij geeft het Hof in overweging krachtens artikel 119 van zijn Reglement voor de procesvoering de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren.

7. Rekwiranten repliceren, dat het Gerecht van eerste aanleg zich tot een ontvankelijkheidsonderzoek heeft beperkt. Aangezien het Gerecht geen uitspraak ten gronde heeft gedaan, is volgens hen geen sprake van een nieuwe beoordeling. Bovendien konden rekwiranten, nadat het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk had verklaard, moeilijk andere argumenten aanvoeren.

8. Wat de door rekwiranten gestelde verwisseling van de twee zaken door het Gerecht van eerste aanleg betreft, merkt de Raad op, dat het Gerecht in deze zaken enkel dezelfde, traditionele methode heeft aangewend om de ontvankelijkheid van een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring te onderzoeken. Nu verzoekers in beide zaken dezelfde argumenten aanvoerden, kon het Gerecht niet anders dan tot een woordelijk identieke vaststelling van niet-ontvankelijkheid komen.

9. Ten slotte benadrukt de Raad, dat een beschikking over de niet-ontvankelijkheid een eindbeslissing is, waartegen bij het Hof van Justitie kan worden opgekomen. Anders dan rekwiranten menen, wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen beschikkingen en arresten. In beide gevallen gelden dezelfde voorwaarden voor het instellen van een hogere voorziening. Derhalve moet volgens de Raad een hogere voorziening, waarin alleen maar de voor het Gerecht van eerste aanleg aangevoerde middelen en argumenten worden overgenomen, niet-ontvankelijk worden verklaard.

IV — Beoordeling

A — *Ontvankelijkheid*

10. Krachtens artikel 51 van 's Hofs Statuut-EG kan een hogere voorziening alleen rechtsvragen betreffen en moet zij gebaseerd zijn op middelen ontleend aan onbevoegdheid van het Gerecht, onregelmatigheden in de procedure voor het Gerecht, dan wel schending van het gemeenschapsrecht door het Gerecht. Krachtens artikel 112, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bevat het verzoekschrift in hogere voorziening de aangevoerde middelen en argumenten rechtens. [8]

Uit deze twee bepalingen blijkt, dat een verzoekschrift in hogere voorziening nauwkeurig de bestreden elementen van de beschikking moet aangeven, alsmede de argumenten rechtens tot staving van het verzoek om vernietiging. [9]

11. Volgens vaste rechtspraak voldoet een hogere voorziening die slechts de reeds voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten herhaalt of letterlijk overneemt, niet aan dit vereiste: „Een dergelijke hogere voorziening beoogt immers in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoek, iets waartoe het Hof op grond van artikel 49 van zijn Statuut-EG niet bevoegd is". [10]

12. In casu blijft het verzoekschrift in hogere voorziening beperkt tot herhalingen, in die zin dat het letterlijk de middelen overneemt die reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring waren opgenomen.

Irrelevant is bovendien, dat verzoeksters in deze zaak opkomen tegen een beschikking en niet tegen een arrest van het Gerecht van eerste aanleg.

Voorzover rekwiranten het Gerecht echter de verwisseling van hun zaak met zaak T-38/98 verwijten, zowel wat hun naam als wat de aard van hun economische werkzaamheid betreft, gaat het begrijpelijkerwijs helemaal niet om een loutere herhaling en een nieuw onderzoek.

13. Rekwiranten komen dus op tegen de beschikking, doordat zij haar motivering in rechte aanvechten. Rekwiranten baseren hun hogere voorziening namelijk op middelen die verband houden met de inhoud van de beschikking en onrechtstreeks ook met de daaraan voorafgaande procedure voor het Gerecht van eerste aanleg.

8 — Zie, in die zin, beschikking van 6 maart 1997, Bernardi/Parlement (C-303/96, Jurispr. blz. I-1239, punt 36).

9 — Zie, in die zin, beschikking van 15 januari 1998, Obst/Commissie (C-403/95 P, Jurispr. blz. I-27, punt 17).

10 — Beschikking van 9 juli 1998, Smanor e.a./Commissie (C-317/97 P, Jurispr. blz. I-4269, punt 21).

B — *Ten gronde*

14. Onderzocht moet dus worden, of het Gerecht van eerste aanleg het recht heeft geschonden, door het beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 2613/97 niet-ontvankelijk te verklaren.

15. Vooreerst wil ik opmerken, dat ik de mening deel, dat een vrijere toegang tot de communautaire rechter in principe mogelijk zou moeten zijn, in het bijzonder via een beroep tot nietigverklaring. [11]

In de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg is evenwel de vaste rechtspraak inzake de uitlegging van artikel 173, lid 4, EG-Verdrag (thans artikel 230, lid 4, EG) gevolgd, die de ontvankelijkheid van een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring van strenge voorwaarden doet afhangen.

16. Krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 230, vierde alinea, EG) is een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring van een verordening ontvankelijk, wanneer de bestreden verordening wegens haar rechtsgevolgen een beschikking is, die de verzoeker rechtstreeks en individueel raakt. Het criterium voor het onderscheid tussen een verordening en een beschikking is volgens vaste rechtspraak, de vraag of de betrokken handeling al dan niet een algemene strekking heeft. [12] Een maatregel heeft een algemene strekking, wanneer hij op objectief omschreven situaties van toepassing is en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën van personen. [13]

17. Artikel 2 van verordening nr. 2613/97 bepaalt, dat de in artikel 1 bedoelde steun en de steun als bedoeld in artikel 46 van verordening (EEG) nr. 1785/81 met ingang van het verkoopseizoen 2001/2002 worden afgeschaft. Zulk een maatregel is van toepassing op een objectief omschreven situatie, dat wil zeggen op alle gevallen waarin is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van deze twee steunregelingen.

18. Artikel 2 van verordening nr. 2613/97 heeft rechtsgevolgen voor algemeen en in abstracto omschreven categorieën van personen, dat wil zeggen zowel voor de lidstaten als voor de in een bepaalde bedrijfstak werkzame natuurlijke en rechtspersonen. Welnu, tot laatstgenoemde categorie behoren ook de eigenaars van ondernemingen die suikerbieten verwerken en bietsui-

11 — Zie, in die zin, het in de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commissie (arrest van 12 december 1996, C-142/95 P, Jurispr. blz. I-6669, en I-6679) geciteerde artikel.

12 — Beschikking Hof van 12 juli 1993, Gibraltar en Gibraltar Development/Raad (C-168/93, Jurispr. blz. I-4009, punt 11).

13 — Arresten Hof van 6 oktober 1982, Alusuisse Italia/Raad en Commissie (307/81, Jurispr. blz. 3463, punt 9), en 2 april 1998, Greenpeace Council e.a./Commissie (C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punt 27 e.v.).

ker produceren, waarover het in de onderhavige zaak gaat. Dit doet evenwel niet af aan de algemene strekking van de maatregel.

19. Volgens de rechtspraak van het Hof [14] is het wel mogelijk, dat een norm die op alle betrokken marktdeelnemers van toepassing is, onder bepaalde omstandigheden enkele van de betrokken marktdeelnemers individueel raakt. In dat geval kan een gemeenschapshandeling gelijktijdig een algemene norm uitmaken én voor bepaalde marktdeelnemers die door die handeling worden geraakt, een beschikking zijn. Dit is het geval, wanneer de betrokken bepaling een natuurlijke of rechtspersoon treft uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid of van een feitelijke situatie, welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert.

20. In het licht van deze rechtspraak moet dus worden onderzocht, of rekwiranten al dan niet door artikel 2 van verordening nr. 2613/97 worden getroffen uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid of van een feitelijke situatie, welke hen in het licht van deze bepaling ten opzichte van ieder ander karakteriseert.

In de onderhavige zaak is daarbij uit te gaan van het criterium van de materiële betrokkenheid. Uit de middelen van rekwiranten valt echter niet te concluderen, of en in hoeverre artikel 2 van verordening nr. 2613/97 hen specifiek of uitsluitend raakt.

21. Weliswaar worden rekwiranten door de verordening geraakt, doch dit volstaat niet om hen te karakteriseren ten opzichte van ieder ander op wie de verordening van toepassing is. De bestreden verordening raakt hen immers alleen in hun objectieve hoedanigheid van suikerbietenverwerkende onderneming, net zoals in beginsel elke andere marktdeelnemer met dezelfde werkzaamheid in één van de in de verordening aangeduide geografische zones. [15]

Vergelijkt men de door verordening nr. 1101/95 gecreëerde rechtstoestand met de voor de andere Italiaanse regio's geldende regeling, dan blijkt inderdaad dat de gevolgen van artikel 2 van verordening nr. 2613/97 in Zuid-Italië, en dus voor rekwiranten, zwaarder kunnen doorwegen, aangezien in die regio de in verordening nr. 1101/95 opgelegde geleidelijke afbouw van de toegelaten steunmaatregelen niet zo uitgesproken is als in de andere regio's. Doch dat een handeling voor de verschillende rechtssubjecten waarop zij van toepassing is, in concreto tot uiteenlopende gevolgen kan leiden, verandert niets aan haar regelgevend karakter. [16]

14 — Arrest van 18 mei 1994, Codorníu/Raad, (C-309/89, Jurispr. blz. I-1853, punt 20).

15 — Arrest van 15 februari 1996, Buralux NV e.a./Raad (C-209/94 P, Jurispr. blz. I-615, punt 24); conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commissie (aangehaald in voetnoot 11).

16 — Beschikking Hof van 18 december 1997, Sveriges Betodlares Centralförening en Henrikson/Commissie (C-409/96 P, Jurispr. blz. I-7531, punt 37).

22. Ook het feit dat rekwiranten eigenaars zijn van ondernemingen die suikerbieten verwerken en suiker produceren, en geen suikerbietentelers, en de daarmee gepaarde gaande bijzonderheden van hun economische activiteit, betekenen niet dat zij individueel worden geraakt.

Wat het stelsel van toelaatbare steunmaatregelen in de zin van artikel 46, lid 2, van verordening nr. 1785/81 en het verbod van artikel 2 van verordening nr. 2613/97 betreft, bevinden rekwiranten zich in ieder geval in een vergelijkbare situatie als alle andere suikerbietenverwerkers en suikerproducenten. [17]

23. Dat rekwiranten naar eigen zeggen in Zuid-Italië de enige eigenaars zijn van suikerbietenverwerkende en suikerproducerende ondernemingen die worden geraakt, betekent echter niet, dat zij individueel worden geraakt. Dat de rechtshandeling slechts een gesloten en beperkte groep personen raakt, volstaat volgens vaste rechtspraak niet, om aan de voorwaarden voor een beroep tot nietigverklaring te voldoen. [18]

24. Verder moet het middel van rekwiranten, dat zij niet over een effectieve beroepsweg beschikken, wanneer hen het recht wordt ontzegd tegen verordening nr. 2613/97 op te komen, worden verworpen. Want in het kader van een procedure voor een nationale rechter over de toepassing van een gemeenschapsverordening, „staat niets eraan in de weg, dat de geldigheid daarvan wordt betwist". [19]

25. Het Gerecht van eerste aanleg heeft derhalve de bepalingen van artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 230, vierde alinea, EG) juist uitgelegd, door te beslissen dat verordening (EG) nr. 2613/97 verzoeksters niet individueel raakt, zodat hun beroep tot nietigverklaring niet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoet.

26. Nu niet eens is voldaan aan de voorwaarde dat de betrokkenen individueel geraakt moeten zijn, behoeft niet meer te worden onderzocht of zij rechtstreeks worden geraakt.

Gelet op een en ander, kan worden vastgesteld, dat de aan het Gerecht van eerste aanleg verweten zaakverwisseling niet afdoet aan de geldigheid van de beschikking.

17 — Zie beschikkingen van 12 oktober 1988, Cevap e.a./Raad (34/88, Jurispr. blz. 6265, punt 15) en 23 november 1995, Asocarne/Raad (C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149, punt 42).

18 — Arrest van 21 januari 1999, Frankrijk/Comafrica e.a. (C-73/97 P, Jurispr. blz. I-185, punten 37 e.v.).

19 — Arrest Frankrijk/Comafrica e.a., aangehaald in voetnoot 18, punt 40.

V — Kosten

27. Indien het Hof de hogere voorziening afwijst, moeten rekwiranten overeenkomstig artikel 69, lid 2, in samenhang met artikel 118 van het Reglement voor de procesvoering in de kosten worden verwezen.

VI — Conclusie

28. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging,

1) de hogere voorziening af te wijzen;

2) rekwiranten in de kosten te verwijzen.