CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 12 juli 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Franse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag om nietigverklaring van een handeling van de Commissie getiteld „Interne instructies inzake bepaalde administratieve en technische voorschriften die de door de Commissie gemachtigde beambten in acht moeten nemen bij bemonstering en analyse van produkten in het kader van het beheer van en de controle met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw". [1]

Volgens de Franse regering verlenen deze interne instructies de beambten van de Commissie de bevoegdheid controles (bemonstering en analyse van produkten) te verrichten waarin de bestaande gemeenschapsregeling niet voorziet en die in geen geval tot de bevoegdheid van de Commissie behoren.

De oorsprong van het geding valt dus te situeren in de gemeenschapsregeling inzake de controles op de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") gefinancierde uitgaven.

2. Verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [2] heeft tegelijk met de invoering van het stelsel van de eigen middelen een systeem van rechtstreekse financiering door de Gemeenschap ingesteld. De Commissie stelt de Lid-Staten de nodige financiële middelen ter beschikking voor de door de nationale organen te verrichten betalingen. Het is duidelijk, dat bij het door de Lid-Staten voor rekening van de Gemeenschap verrichte beheer van die betalingen onregelmatigheden en fraude kunnen ontstaan. Hierover handelen de artikelen 8 en 9 van de verordening, die voorzien in controle- en toezichtsmaatregelen.

Artikel 8 legt de Lid-Staten de algemene verplichting op, de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde verrichtingen regelmatig zijn, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en de als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Het staat dus aan de Lid-Staten een doeltreffende controle in te stellen op de marktdeelnemers en op de nationale organen die met de betalingen zijn belast.

Artikel 9 handelt over de bevoegdheid van de Commissie om, ter aanvulling van de door de Lid-Staten verrichte controles, verificaties ter plaatse te verrichten, alsmede over de mogelijkheid voor de Commissie

* *Oorspronkelijke taal: Italiaans.*

1 — PB 1988, C 264, blz. 3.

2 — PB 1970, L 94, blz. 13.

om met de Lid-Staten samen te werken door hun bijkomende controles te vragen (zie de achtste overweging van de considerans).

Ingevolge artikel 9, lid 1, zijn de Lid-Staten inzonderheid verplicht, de Commissie *alle inlichtingen te verstrekken die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn* en *alle maatregelen te nemen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht* in het kader van het beheer van de communautaire financiering.

Lid 2 bevat een aantal voorschriften met betrekking tot deze verificaties. Het bepaalt, dat de door de Commissie gemachtigde functionarissen *inzage krijgen van de boeken en alle andere documenten betreffende de door het Fonds gefinancierde uitgaven.* Zij kunnen met name nagaan:

a) of de administratieve werkwijzen in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften;

b) of de nodige bewijsstukken voorhanden zijn en of deze in overeenstemming zijn met de door het Fonds gefinancierde maatregelen;

c) op welke wijze de door het Fonds gefinancierde maatregelen worden uitgevoerd en *geverifieerd.*

Ten slotte bepaalt lid 3, dat de *Raad* op voorstel van de Commissie *met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zo nodig de algemene voorschriften voor de toepassing van artikel 9 vaststelt.*

3. Het is juist artikel 9, dat aanleiding heeft gegeven tot de vraag die ons vandaag bezighoudt. De Commissie was namelijk van mening, dat haar beambten op grond van artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 729/70 bevoegd waren *zelf monsters van de door het EOGFL gefinancierde produkten te nemen* en deze te analyseren. Toen bleek dat bepaalde Lid-Staten (met name Frankrijk) het daarmee niet eens waren, richtte de Commissie op 7 januari 1987 een gemeenschappelijke werkgroep op, die de bestreden interne instructies heeft vastgesteld. Op 15 september 1988 werd het Comité van het EOGFL hiervan in kennis gesteld en ongeveer een maand later werden bedoelde instructies in het Publikatieblad (serie C) bekendgemaakt.

4. Voor de andere elementen van het dossier verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. Alleen merk ik nog op, dat verzoekster in de eerste plaats aanvoert, dat de door haar bestreden handeling in feite een verkapt voorschrift voor de toepassing van artikel 9 is, en dat de Commissie een dergelijke handeling niet kon vaststellen, daar artikel 9, lid 3, de bevoegdheid om algemene toepassingsvoorschriften vast te stellen uitdrukkelijk en uitsluitend aan de Raad verleent. Bij de vaststelling van de bedoelde interne instructies zou de Commissie zich dus bevoegdheden hebben aangemeten die haar volgens de gemeenschapsregeling ter zake niet toekomen. Dit betekent, dat de bestreden handeling nietig is wegens onbevoegdheid.

5. De Commissie heeft in haar verweerschrift een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, op grond dat de litigieuze interne instructies geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173 van het

Verdrag zijn. Subsidiair concludeert zij tot verwerping van het beroep.

De ontvankelijkheid

6. De vraag of het beroep ontvankelijk is, vormt wel de hoofdmoot van het geding. Waar het om gaat, is, of in de bestreden interne instructies de bestanddelen zijn terug te vinden van een handeling waartegen een beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag kan worden ingesteld.

Zoals bekend, kan volgens artikel 173, eerste alinea, beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen de handelingen van de Raad en van de Commissie, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft. Deze formulering wekt de indruk, dat met de term „handelingen" alleen de in artikel 189 genoemde verbindende handelingen zijn bedoeld. De artikelen 173 en 189 vormen immers een coherent geheel, zodat de term „handeling" in artikel 173 de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter niet kan uitbreiden tot wilsuitingen die niet in een verordening, richtlijn of beschikking zijn neergelegd.

Het staat in beginsel evenwel aan de rechter om de handeling, ongeacht de „naam" die eraan is gegeven, te kwalificeren. Dit beginsel is in het recht van de meeste Lid-Staten stevig verankerd en door het Hof herhaaldelijk bevestigd, vooral met betrekking tot het vereiste om de justitiabelen passende rechtsbescherming te verlenen. Kortom, bepalend voor de juridische kwalificatie van een wilsuiting zijn de aard, de inhoud en de gevolgen van die wilsuiting. De gekozen vorm is in dit verband van ondergeschikt belang.

7. Het Hof heeft zich reeds verscheidene malen moeten uitspreken over de draagwijdte van de term „handelingen" in artikel 173. Opgemerkt zij echter, dat deze rechtspraak vooral betrekking heeft op de *tweede* alinea van dat artikel (en op artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag); het Hof heeft dan ook de gelegenheid gehad, te preciseren op grond van welke elementen een handeling van een gemeenschapsinstelling als „beschikking" in de zin van het Verdrag kan worden aangemerkt.

Zo heeft het Hof in zaak 54/65 [3], die betrekking had op het EGKS-Verdrag, verklaard, dat „een beschikking zich moet aandienen als een handeling van het bevoegde orgaan, bestemd om rechtsgevolgen in het leven te roepen en genomen ter afsluiting van de interne behandeling door dit orgaan, waarmede het zich definitief uitspreekt in een vorm die de handeling duidelijk als beschikking kwalificeert".

Het Hof heeft hier zeer duidelijk niet alleen naar de aard van de handeling gekeken, doch ook gespecificeerd welke formele elementen zijn vereist — of althans volstaan — om de betrokken handeling als een voor beroep vatbaar besluit aan te merken.

8. In de in het kader van het EEG-Verdrag gewezen arresten blijkt daarentegen van een geringere aandacht voor formele criteria en van een grotere bekommernis om de justitiabelen een zo groot mogelijke rechtsbe-

3 — Arrest van 16 juni 1966, Forges de Châtillon, Jurispr. 1966, blz. 229, 244; zie in dezelfde zin het arrest van 5 december 1963, gevoegde zaken 23/63, 24/63 en 52/63, Usines Henricot, Jurispr. 1963, blz. 459.

scherming te verzekeren. Reeds in zijn arrest van 15 maart 1967 (gevoegde zaken 8/66-11/66)[4], het eerste arrest waarin dit probleem in het kader van het EEG-Verdrag is behandeld, heeft het Hof verklaard, dat het voor het beroepsrecht volstaat, dat de handelingen de belangen van particulieren aantasten „door hun rechtspositie aanmerkelijk te wijzigen". In dat verband werd irrelevant geacht, dat de handeling niet het opschrift „beschikking" droeg en een voorlopig karakter had, aangezien het *in wezen* toch ging om een besluit dat de afsluiting van een bijzondere rechtsgang vormde en dus definitieve rechtsgevolgen in het leven kon roepen. Het Hof oordeelde voorts, dat ofschoon de openstelling van beroep tegen een procedurehandeling de procedure verzwaart, die omstandigheid „in ieder geval niet kan afdoen aan de onderscheiden rechtswaarborgen, welke, door het Verdrag zelf voorzien, van hogere orde zijn dan verordenende voorschriften".

In zijn arrest van 11 november 1981[5] heeft het Hof dan meer in het algemeen gepreciseerd, dat „... als handelingen ... die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring ... zijn te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Daarentegen is de vorm waarin de handelingen of besluiten zijn gegoten, in principe van geen belang voor de vraag of nietigverklaring ervan in rechte kan worden gevorderd" (r. o. 9).

9. Zeldzamer zijn daarentegen de uitspraken van het Hof over de term „handelingen" in de zin van artikel 173, *eerste* alinea[6] — waarin het niet alleen om beschikkingen gaat —, vooral de uitspraken over handelingen die geen individuele, doch een algemene en abstracte strekking hebben. Ik herinner in dit verband allereerst aan het welbekende arrest AETR[7], waarin het Hof overwoog, dat het beroep „ertoe strekt overeenkomstig de voorschriften van artikel 164 de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag; dat het met deze doelstelling in strijd zou zijn de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep restrictief uit te leggen door de draagwijdte hiervan te beperken tot alleen de in artikel 189 bedoelde categorieën van handelingen; dat het beroep tot nietigverklaring derhalve dient open te staan met betrekking tot alle door de instellingen getroffen bepalingen — ongeacht hun aard of vorm — die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen„ (r. o. 40-43).

Van bijzonder belang lijkt mij hier de uitdrukking „rechtsgevolgen beogen teweeg te brengen". Deze uitdrukking werd misschien wat genuanceerd in het arrest van 27 september 1988[8], waarin het Hof preciseerde dat „geen beroep tot nietigverklaring (kan) worden ingesteld indien de betrokken handeling geen rechtsgevolgen in het leven beoogt te roepen", doch geeft naar mijn gevoelen zeer goed het onderscheid weer tussen de uit een handeling met individuele strekking voortvloeiende gevolgen en de gevolgen die inherent zijn aan een handeling met een algemene en abstracte strekking.

4 — Cimenteries, Jurispr. 1967, blz. 91, 114 tot en met 116.

5 — Zaak 60/81, IBM, Jurispr. 1981, blz. 2639.

6 — In dat verband zijn vooral van belang de arresten die de bevoegdheid van het Parlement om als verweerder op te treden, erkenden: de arresten van 10 februari 1983, zaak 230/81, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255; 10 april 1984, zaak 108/83, Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1984, blz. 1945; 23 april 1986, zaak 294/83, „Les Verts", Jurispr. 1986, blz. 1339; en 25 februari 1988, zaak 190/84, „Les Verts", Jurispr. 1988, blz. 1017. In elk van deze zaken was het Hof van oordeel, dat zelfs een handeling van het Europees Parlement (bij voorbeeld een resolutie) voor beroep vatbaar is, indien zij erop gericht is rechtsgevolgen tegenover derden teweeg te brengen.

7 — Arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263.

8 — Zaak 114/86, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 5289.

Inachtgenomen, dat de in een bepaalde context gebruikte bewoordingen niet noodzakelijkerwijs dezelfde betekenis hebben voor andere feitelijke situaties, met andere woorden dat er geen algemeen geldende conclusies uit kunnen worden getrokken, volgt al met al uit deze rechtspraak, dat voor de rechterlijke toetsing de vorm van de handeling niet zwaar weegt: van belang zijn vooral de inhoud en de gevolgen van de handeling. Om vatbaar te zijn voor een beroep tot nietigverklaring, moet de handeling aan de twee navolgende voorwaarden voldoen:

a) zij moet rechtsgevolgen in het leven roepen waardoor de rechtspositie van de adressaat wordt gewijzigd [9],

b) het moet gaan om een definitieve maatregel, in die zin dat geen beroep kan worden ingesteld tegen procedurele handelingen die tot stand zijn gekomen in de loop van de procedure die de eindbeschikking voorafgaat, of tegen een voorbereidende handeling. [10]

10. Toch lijkt die rechtspraak van het Hof, die ter bescherming van de justitiabelen ontegenzeglijk voorrang geeft aan de inhoud van de handeling boven haar vorm, mij geen duidelijk antwoord te geven op de in zekere zin prealabele vraag, of de *handeling wel rechtsgevolgen in het leven kan roepen* wanneer niet een minimum aan substantiële vormen zijn nageleefd, ongeacht de omstandigheid of zij naar haar concrete inhoud rechtsgevolgen, en inzonderheid nadelige rechtsgevolgen, blijkt te sorteren.

Daarbij komt nog, dat het Hof in bepaalde gevallen zich niet alleen die vraag heeft gesteld, doch in verband daarmee ook rekening heeft gehouden met een element — namelijk de bevoegdheid van de betrokken instelling — dat strikt genomen minder de vatbaarheid voor beroep dan wel de wettigheid van de handeling raakt.

Uit dit oogpunt is niet alleen het arrest in zaak 54/65 van belang, maar ook een recente beschikking van 17 mei 1989 [11], waarin het Hof op de enkele grond dat de handeling geen rechtsgevolgen kon sorteren, tot niet-ontvankelijkheid van het beroep besloot. In die zaak ging het om een door de Italiaanse regering ingesteld beroep tegen een telexbericht waarin de Commissie een uitlegging van de gemeenschapsbepalingen inzake de steun bij de produktie van sojabonen had gegeven. Het Hof verklaarde, dat het telexbericht geen rechtsgevolgen kon teweegbrengen, „aangezien geen enkele bepaling van de desbetreffende verordeningen de Commissie bevoegd verklaart over de uitlegging van die verordeningen te beslissen; zoals in alle andere gevallen kan zij enkel haar mening geven, zonder dat de nationale instanties daaraan gebonden zijn".

11. Gelet op het voorgaande, moet mijns inziens eerst en vooral — in abstracto — worden nagegaan, of de bestreden „interne instructies" ten aanzien van de Lid-Staten rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen,

9 — Zie de arresten van 15 maart 1967, gevoegde zaken 8/66 tot en met 11/66, reeds aangehaald; 24 juni 1986, zaak 53/85, AKZO, Jurispr. 1986, blz. 1965; en 27 september 1988, zaak 114/86, reeds aangehaald, r. o. 12.

10 — Zie de arresten van 16 juni 1966, zaak 54/65, reeds aangehaald, en 11 november 1981, zaak 60/81, reeds aangehaald, r. o. 9.

11 — Beschikking van 17 mei 1989, zaak 151/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 1255.

alvorens de inhoud ervan te onderzoeken en na te gaan of — en zo ja, welke — gevolgen zij teweegbrengen of „beogen" teweeg te brengen.

a) *De vorm van de bestreden handeling*

12. De handeling waar het hier om gaat, draagt het opschrift „interne instructies" en dat is ook de kwalificatie die de instelling die haar heeft vastgesteld, er zelfs in haar verweerschrift nog aan geeft; de handeling heeft geen rechtsgrondslag, is niet door een lid van de Commissie ondertekend, is bekendgemaakt in serie C van het Publikatieblad en blijkt uitsluitend voor de beambten van de Commissie te zijn bestemd.

Men zou natuurlijk kunnen opmerken, dat er voor een interne handeling teveel en ongebruikelijk formele publiciteit aan is gegeven. Het spreekt echter vanzelf, dat de Commissie vrij kan kiezen op welke manier zij een louter interne handeling bekendmaakt. Aan de andere kant is het voor ons probleem niet bepalend, dat de handeling in het Publikatieblad is bekendgemaakt: zonder die bekendmaking zouden, zoals in andere zaken (zie bij voorbeeld zaak 114/86 [12]), dezelfde vragen over de aard van de handeling zijn gerezen.

13. Allereerst mag niet uit het oog worden verloren, dat als interne handelingen worden aangemerkt, de handelingen die alleen gevolgen hebben binnen de instelling die ze heeft vastgesteld, hetzij omdat zij de betrekkingen tussen ondergeschikte diensten en hun hiërarchieke meerderen regelen, hetzij omdat zij richtlijnen bevatten die binnen de instelling voor de vaststelling van de eindbeschikking moeten worden gevolgd, of ten slotte omdat zij de organisatie van de instelling zelf betreffen. Het gaat dus om handelingen die geen enkele externe betekenis hebben, inzonderheid niet voor de justitiabelen en de Lid-Staten.

Dit doet bij mij de volgende vraag rijzen: is een handeling die door de instelling die haar heeft vastgesteld, een interne handeling wordt genoemd, en aan geen van de substantiële vormvoorschriften voor verbindende handelingen voldoet, niettemin verbindend voor derden of kan zij hun althans worden tegengeworpen, wanneer zij die derden bepaalde verplichtingen oplegt? Of nog: is het, om te weten of een handeling als de in geding zijnde — die naar haar vorm ontegenzeglijk een interne handeling is — vatbaar is voor beroep, nodig de aard, het doel en de inhoud van die handeling te onderzoeken?

Ik ben geneigd hierop ontkennend te antwoorden. Het is namelijk niet uitgesloten, dat een handeling als de in geding zijnde in geen geval dwingende gevolgen voor derden in het leven kan roepen, ongeacht of zij erop gericht lijkt ook voor niet-adressaten verplichtingen in het leven te roepen of althans de belangensfeer van laatstgenoemden te raken. Het enige wat kan worden gezegd is, dat de Commissie de bemonstering van produkten kan opvatten zoals zij dat wil; juist of niet, haar opvatting blijft, gelijk in de zaak Italië/Commissie, een interpretatie van artikel 9 van verordening nr. 729/70 die voor haar eigen beambten is bestemd en de nationale autoriteiten en de marktdeelnemers niet bindt.

In feite kan geen enkel extern vormelement van de betrokken interne instructies, los van

12 — Arrest van 27 september 1988, reeds aangehaald.

de inhoud van deze instructies, bij derden de indruk wekken dat het gaat om een handeling die hun rechtssfeer op een of andere manier kan beïnvloeden.

14. Hierbij komt nog een ander element, dat het Hof in zijn beschikking in de zaak Italië/Commissie niet over het hoofd heeft gezien. Vaststaat, dat artikel 9 van verordening nr. 729/70 de Commissie niet de bevoegdheid verleent om de in geding zijnde materie, inzonderheid de controleprocedures, te regelen, en nog veel minder de bevoegdheid om voor de Lid-Staten bindende handelingen vast te stellen of om, zoals in bovengenoemde zaak, voor derden bindende uitleggingen van de verordening te geven. Het is immers tekenend, dat tussen partijen heel wat is gediscussieerd over de bevoegdheid van de Commissie om monsters te nemen, doch niet over haar bevoegdheid om ter zake regelgevende handelingen vast te stellen, want bij niemand is de gedachte opgekomen of kon redelijkerwijs de gedachte opkomen, dat aan de Commissie die bevoegdheid was verleend.

Bijgevolg kon de bestreden handeling, gesteld al dat zulks blijkens haar inhoud de bedoeling was, geen bindende gevolgen voor derden in het leven roepen en evenmin gevolgen hebben voor de rechtspositie van de Lid-Staten of de handelaars uit de betrokken sector.

Met andere woorden, voor de Lid-Staten kunnen geen verplichtingen of rechtsgevolgen voortvloeien uit een handeling die, zoals de in geding zijnde, aan geen der wezenlijke vormvoorschriften voor bindende handelingen voldoet en die bovendien is vastgesteld door een instelling die in het geheel niet bevoegd is om ter zake bindende handelingen vast te stellen. Dit geldt ongeacht of de Commissie ingevolge artikel 9 van verordening nr. 729/70 al dan niet zelf bemonsteringen kan uitvoeren; zij is immers in geen geval bevoegd om de wijze waarop de controles moeten worden verricht, op algemene en bindende wijze te regelen; zij kan hoogstens (juiste of onjuiste) louter interpretatieve „interne instructies" vaststellen, die hoe dan ook niet bindend zijn voor de nationale autoriteiten en voor de justitiabelen.

Aldus beschouwd blijkt, dat de bestreden handeling niet vatbaar is voor een beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag, omdat zij wegens de niet-inachtneming van wezenlijke vormvoorschriften en de volstrekte onbevoegdheid van de instelling waarvan zij uitgaat, geen rechtsgevolgen in het leven kan roepen voor anderen dan degenen tot wie zij kennelijk is gericht, en dat het beroep van de Franse regering derhalve niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

15. Voor zover daarover nog twijfels zouden bestaan, en ik beweer niet dat dat bij mij niet het geval is, nog het volgende.

Ik ben met name van mening, dat die oplossing niet onverenigbaar is met het vereiste van een adequate rechtsbescherming van de justitiabelen (en de Lid-Staten). Het probleem is volledig van de baan voor zover de Commissie in geen geval en in geen enkel opzicht de nakoming kan eisen van verplichtingen die, voor zover zij op de bestreden handeling worden gebaseerd, voor derden onbestaande zijn. Weigert een Lid-Staat de „autonome" bemonstering door beamb-

ten van de Commissie te aanvaarden, dan kan de Commissie krachtens artikel 169 beroep instellen wegens schending, niet van de „interne instructies", maar van artikel 9 van verordening nr. 729/70: of dat beroep al dan niet gegrond zou zijn, is hier niet van belang.

De voorgestelde oplossing biedt daarentegen ongetwijfeld de beste waarborgen voor de rechtszekerheid, omdat zij de justitiabelen en de Lid-Staten niet de onbegonnen taak oplegt alle nota's en interne maatregelen op te sporen die op een of andere manier een regeling zouden kunnen bevatten, zodat zij verplicht zouden zijn bij de minste twijfel beroep bij het Hof in te stellen (in casu was het onderzoek vergemakkelijkt door de bekendmaking in het Publikatieblad). Verder mag evenmin worden voorbijgegaan aan het fundamentele beginsel, „dat de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht slechts door formele besluiten in het raam van het Verdrag kan worden verzekerd" [13], waarvan ik niet uitsluit, dat het reeds toepassing kan vinden bij het onderzoek van de vraag of de handeling vatbaar is voor beroep.

16. De rechtspraak van het Hof kent hiervoor overigens ook een precedent, namelijk het arrest in zaak 20/58 [14], dat betrekking had op een dienstnota, te weten een in het Publikatieblad bekendgemaakte brief van de Hoge Autoriteit aan een hulporgaan. Na te hebben opgemerkt, dat de Hoge Autoriteit niet de bedoeling had een beschikking te geven, doch „slechts de beginselen te bevestigen, waarvan zij *terecht of ten onrechte* van mening was, dat deze logisch uit de basisbeschikking... voortvloeiden", oordeelde het Hof, dat de bestreden handeling „een richtlijn van interne aard vormt, afkomstig van een hogere overheidsinstantie en gericht tot een orgaan dat aan haar bevoegdheid is onderworpen, met het doel leiding te geven aan de werkzaamheden van dit orgaan (en) dat, indien uit deze brief rechtstreekse verplichtingen zouden voortvloeien, deze alleen betrekking zouden kunnen hebben op het orgaan tot hetwelk de brief zich richt en niet op de schrootverbruikende ondernemingen".

17. Een dergelijke oplossing lijkt welbeschouwd ook niet te worden tegengesproken door de rechtspraak waaruit blijkt dat het Hof geneigd is om beroepen tegen handelingen met een individuele strekking, dat wil zeggen handelingen waarvan de adressaten nauwkeurig geïdentificeerd en onmiddellijk kenbaar zijn, zoveel mogelijk ontvankelijk te verklaren. Die tendens is in feite vooral tot uiting gekomen in gevallen waarin werd gesteld dat het beroep niet ontvankelijk was omdat niet was voldaan aan een aantal vormvoorschriften, doch waarin voor het overige niet werd betwist dat de handeling als zodanig het karakter van een besluit had. [15]

In het onderhavige geval was evenwel niet aan de minimale vormvoorschriften voor bindende handelingen voldaan en was de instelling die de handeling heeft gegeven, bovendien volstrekt onbevoegd om ter zake van de betrokken materie regelgevende handelingen vast te stellen. Het is dan ook a priori uitgesloten, dat die handeling voor derden rechtsgevolgen kan teweegbrengen; met andere woorden, de inhoud van die handeling, waarvan is gesteld dat er voor

13 — Arrest van 18 juni 1970, zaak 74/69, Krohn, Jurispr. 1970, blz. 451, r. o. 9.

14 — Arrest van 17 juli 1959, Phoenix-Rheinrohr, Jurispr. 1958-1959, blz. 173; zie ook het analoge arrest van dezelfde datum in de gevoegde zaken 32/58 en 33/58, Société Nouvelle des Usines de Pontlieue — Aciéries du Temple, ibidem, blz. 295.

15 — Arrest van 15 maart 1967, gevoegde zaken 8/66 tot en met 11/66, reeds aangehaald. Belangrijker nog, ofschoon het betrekking heeft op het Ambtenarenstatuut, is het arrest van 9 februari 1984, gevoegde zaken 316/82 en 40/83, Kohler, Jurispr. 1984, blz. 641, waarin het Hof een beroep tegen een mondeling besluit ontvankelijk verklaarde.

derden verplichtingen uit voortvloeien, is juridisch irrelevant.

18. Ik geef toe, dat de onbevoegdheid van de Commissie strikt genomen slechts relevant is voor de beoordeling van de wettigheid van de handeling, en niet voor de beantwoording van de vraag, of de handeling vatbaar is voor beroep. Procedureel gesproken, betreft de onbevoegdheid de grond van de zaak en niet de ontvankelijkheid van het beroep.

Ofschoon niet kan worden voorbijgegaan aan de regel die het Hof in zijn beschikking in de zaak Italië/Commissie en tevoren reeds in zijn arrest in de zaak 54/65 heeft geformuleerd, ben ik toch van mening, dat in een geval als het onderhavige de onbevoegdheid op enigerlei wijze relevant kan zijn bij het onderzoek van de ontvankelijkheid, zoals ook in bepaalde Franse en Italiaanse administratieve rechtspraak wordt aangenomen. Aan de andere kant moet allereerst worden opgemerkt, dat de onbevoegdheid in casu niet het enige relevante aspect is, doch dat daarnaast ook aan geen enkele van de substantiële vormvereisten voor handelingen met rechtsgevolgen tegenover derden is voldaan. Met andere woorden, de onbevoegdheid is geen beslissende factor en is niet onontbeerlijk voor het antwoord op de vraag, of de handeling rechtsgevolgen voor derden in het leven kan roepen. Van bijzonder belang is in dit verband, dat de handeling geen andere adressaten dan de beambten van de Commissie lijkt te hebben, en dat slechts uit de eigenlijke inhoud ervan kan worden afgeleid dat de Lid-Staten en de handelaars van de betrokken sector er eveneens bij betrokken zijn.

In de tweede plaats gaat het hier niet om een relatieve, doch wel om een absolute onbevoegdheid, zodat de handeling in zekere zin onbestaande is (of, zo men dat verkiest, absoluut nietig is) ten aanzien van derden tot wie zij op het eerste gezicht niet was gericht, en aan deze laatsten in geen geval enige verplichting kan worden tegengeworpen die uitsluitend op deze handeling is gebaseerd.

b) *De inhoud van de bestreden handeling*

19. Voor het geval het Hof het met de door mij voorgestelde oplossing niet eens zou zijn en voor de kwalificatie van de betrokken handeling enkel de inhoud ervan relevant zou achten zonder rekening te houden met alle factoren die onbetwistbaar op een interne handeling wijzen, onderzoek ik hierna ook nog de inhoud van de bestreden handeling om na te gaan of deze, gelijk de Franse regering stelt, inderdaad erop is gericht rechtsgevolgen voor derden in het leven te roepen en derhalve als zodanig vatbaar is voor beroep.

20. De Commissie stelt om te beginnen, dat de bestreden instructies ook naar hun inhoud een louter interne handeling zijn, daar zij voor de Lid-Staten noch voor de marktdeelnemers rechtsgevolgen in het leven roepen of financiële gevolgen hebben. Tot staving van deze stelling voert zij aan, dat volgens de interne instructies de kosten van bemonstering te haren laste zijn, er niet méér monsters mogen worden genomen dan strikt noodzakelijk is, en de niet-gebruikte monsters aan de eigenaar worden teruggegeven (blz. 3 en 4 van het verweerschrift). De interne instructies zijn dus slechts een toelichting ten behoeve van haar beambten om uiteenlopende praktijken met betrekking tot de bedoelde materiële verrichtingen te voorkomen. Als zodanig is de betrokken handeling niet meer dan een explicitatie van de reeds

uit artikel 9 van verordening nr. 729/70 voortvloeiende verplichtingen; beter gezegd, de instructies *impliceren* bestaande verplichtingen, te weten, volgens de Commissie, de uit artikel 9 voortvloeiende verplichtingen, doch *zij voeren geen nieuwe verplichtingen in.*

21. Wat de inhoud en de aard van de handeling betreft, zij om te beginnen opgemerkt, dat de considerans vier overwegingen telt, en dat daarin naar verordening nr. 729/70, inzonderheid (tweede overweging) naar artikel 9, lid 1, wordt verwezen. In de considerans wordt verklaard, dat het voor de uitoefening van de in artikel 9 bedoelde controles steeds vaker nodig is monsters te nemen van de door het EOGFL gefinancierde produkten en deze monsters te analyseren (derde overweging). Daarom zijn met het oog op een „optimale uitvoering" van de betrokken verrichtingen een aantal „instructies" voor de beambten van de Commissie vastgesteld.

Deze instructies, houdende een aantal „administratieve en technische voorschriften die de door de Commissie gemachtigde beambten *in acht moeten nemen*", verlenen genoemde beambten in de eerste plaats een *recht van toegang* tot een aantal niet limitatief opgesomde inrichtingen om er „monsters te nemen" (punt 1). De diensten van de Commissie stellen de betrokken Lid-Staat minstens 48 uur vóór de bemonstering in kennis van hun voornemen. Zij zijn echter niet verplicht de lijst van de inrichtingen die zij zullen controleren, mee te delen (punt 3).

Verder „vragen" bedoelde beambten alle *inlichtingen* die zij nodig achten *met betrekking tot de fabricageprocédés* en recepten van de gecontroleerde produkten (punt 8).

Wat de financiële implicaties van de betrokken instructies betreft, zij opgemerkt, dat de Commissie een hele reeks kosten te haren laste neemt (punt 2, tweede alinea); toch moeten een aantal *extra kosten door de handelaars worden gedragen.* Volgens punt 2, derde alinea, is namelijk „de eigenaar of zijn vertegenwoordiger verantwoordelijk voor vervoer en behandeling van de goederen op de bemonsteringsplaatsen, voor het uitpakken en het opnieuw verpakken". Verder wordt in punt 7, tweede alinea, bepaald, dat monsters die als gevolg van het onderzoek hun handelswaarde geheel of gedeeltelijk hebben verloren, *niet worden vergoed.*

Ik meen, dat ik mij voor het ogenblik tot deze punten kan beperken om te onderzoeken of bedoelde instructies erop gericht zijn rechtsgevolgen in het leven te roepen.

22. Om te beginnen zij opgemerkt, dat — anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft verklaard — het hier zeker niet om „klassieke" interne instructies gaat. Onder die term wordt namelijk gewoonlijk verstaan een louter interne handeling die slechts gevolgen heeft binnen de instelling die haar heeft vastgesteld, daar zij de betrekkingen tussen de hiërarchieke meerdere en zijn ondergeschikten betreft, en dus geen externe werking heeft ten aanzien van de justitiabelen.

Mijns inziens moet evenwel worden erkend, dat de betrokken interne instructies niettemin externe rechtsgevolgen in het leven beogen te roepen. Alleen reeds het feit dat de ambtenaren van de Commissie de instructies in acht *moeten nemen*, lijkt mij nauwelijks een andere conclusie toe te laten. Ik ver-

klaar mij nader: *het recht om zelf monsters te nemen en de inrichting te betreden*, impliceert noodzakelijkerwijs een overeenkomstige verplichting voor de Lid-Staten en de marktdeelnemers om de ambtenaren van de Commissie (zelfs onaangekondigd) toegang te verlenen tot die inrichtingen en hun toe te laten zelf monsters te nemen. Zo niet, waren de instructies in ieder geval — zelfs op intern vlak — zinloos.

Ook de bekendmaking in het Publikatieblad (ofschoon slechts in serie C) lijkt mij een belangrijke — zij het niet-beslissende — aanwijzing te zijn, dat de betrokken handeling naar haar aard externe werking kon hebben.

Het is bovendien evident, dat een louter interne handeling voor de marktdeelnemers geen gevolgen kan hebben met betrekking tot het fabricagegeheim (ik verwijs hier naar punt 8 van de interne instructies) wanneer, zoals in casu, geen enkele bepaling hun de geheimhouding van de verstrekte inlichtingen verzekert.

Wat de in de punten 2 en 7 vervatte „voorschriften" betreft, moet ik toegeven, dat ik er moeite mee heb deze als loutere dienstorders van de Commissie aan zijn ambtenaren te zien. Het blijft namelijk een raadsel, volgens welke logische dan wel, subsidiair, juridische gedachtengang kan worden aangenomen, dat een maatregel die schadevergoeding uitsluit, enkel gericht is tot degene die de schade toebrengt en niet tevens tot degene die schade lijdt. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Commissie gepreciseerd, dat de (ten laste van de handelaars) komende kosten zo onbeduidend zijn, dat moet worden aangenomen, dat een eventueel beroep bij het Hof de verzoeker geen uitkomst zou bieden. Ik waag mij niet aan voorspellingen over de hoogte van de bedoelde kosten of over een ander punt. Ik stel alleen vast, dat voor dergelijke financiële last in artikel 9 van verordening nr. 729/70 geen aanknopingspunt is te vinden.

23. Gelet op het voorgaande meen ik, niet langer te moeten stilstaan bij de vraag of de bestreden handeling „rechtsgevolgen beoogt te scheppen". [16]

Het is daarentegen absoluut noodzakelijk op dit punt te onderzoeken, of de uit de toepassing van die handeling voortvloeiende verplichtingen hun grondslag vinden in artikel 9 van verordening nr. 729/70 (gelijk de Commissie stelt) dan wel of het gaat om nieuwe verplichtingen die de rechtspositie van de Lid-Staten en/of de marktdeelnemers wijzigen, met andere woorden, is de bestreden handeling niet meer dan een uitlegging van artikel 9 of voegt zij nieuwe verplichtingen aan de bestaande regeling toe.

Blijkens de bewoordingen van artikel 9 heeft de Commissie weliswaar de bevoegdheid om zelf — via haar beambten — controles te verrichten, doch de tekst spreekt niet over bemonstering en analyse van de

16 — Arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, reeds aangehaald. Opgemerkt zij, dat het beroep in die zaak, net als in de onderhavige zaak, was ingesteld op basis van artikel 173, eerste alinea. Het Hof oordeelde, dat ook als „handeling" moest worden aangemerkt, een beslissing van de Raad over het onderhandelen over en het sluiten van een overeenkomst (bedoelde beslissing legde gedragsregels en procedurevoorschriften vast).

produkten. De controles van de Commissie hebben bovendien uitdrukkelijk tot doel, de juistheid van de door de Lid-Staten verrichte controles na te gaan; dit blijkt ook uit de algemene filosofie van het controlestelsel, zoals deze bij voorbeeld tot uiting komt in de achtste overweging van de considerans van de verordening, waarin de motivering voor artikel 9 is terug te vinden.

Het is juist, dat de Lid-Staten alle maatregelen moeten nemen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht (artikel 9, lid 1). De verificaties ter plaatse die tijdens die controles kunnen worden verricht, omvatten echter niet het nemen van monsters door de Commissie (artikel 9, lid 2, eerste alinea). Daartegenover staat, dat *de Commissie* ingevolge artikel 9, lid 2, tweede alinea, *de Lid-Staten kan verzoeken extra controles te verrichten waaraan haar beambten kunnen deelnemen.* De — overigens zeldzame — bemonsteringen die de Lid-Staten tot nog toe op verzoek van de Commissie hebben verricht, zijn, zoals ter terechtzitting duidelijk is gebleken, dan ook op die bepaling gebaseerd, en dus overeenkomstig de nationale controleprocedures uitgevoerd.

De Commissie merkt in dit verband op, dat „de Lid-Staten aan de Commissie alle inlichtingen verstrekken die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn" (artikel 9, lid 1) en dat haar beambten onder meer kunnen nagaan, „op welke wijze de door het Fonds gefinancierde maatregelen worden uitgevoerd en geverifieerd" (artikel 9, lid 2, sub c). Volgens de Commissie verleent deze laatste bepaling, in samenhang met de eerstgenoemde, haar het recht zelf monsters te nemen. Volgens die uitlegging moeten onder „inlichtingen" uiteraard ook monsters worden begrepen. Maar aangezien het steeds de Lid-Staten zijn die de inlichtingen „verstrekken", is meteen bevestigd, dat de controles en inlichtingen, waaronder de bemonstering, tot een plicht-bevoegdheid van de Lid-Staten behoren, en dat de Commissie, verre van ter zake over een zelfstandige bevoegdheid te beschikken, zich ertoe moet beperken, na te gaan of de Lid-Staten hun verplichtingen stipt nakomen.

24. Voorts is de overweging van de Commissie, dat de controles om doeltreffend te zijn het louter boekhoudkundig kader moeten overstijgen en dat het derhalve „ondenkbaar" is dat de Raad haar enkel boekhoudkundige controles zou hebben willen opdragen, mijns inziens niet ter zake dienend.

Het ware immers op zijn minst eigenaardig, aan te nemen dat de betrokken bevoegdheid impliciet is toegekend, terwijl daarvoor niet alleen geen uitdrukkelijk aanknopingspunt is te vinden, doch zulks bovendien kennelijk in tegenspraak is met de enkele toekenning van een recht van toezicht op... de controles (ook door de bemonstering) die door de Lid-Staten worden verricht, alsmede met de exclusieve bevoegdheid van de Raad om algemene toepassingsvoorschriften vast te stellen en met de filosofie van het hele stelsel.

Hoe nuttig de controle door bemonstering ook moge zijn voor het toezicht op de werking van het financieringstelsel en voor de beoordeling van het door de Lid-Staten gevoerd beheer, toch kan niet redelijkerwijs worden aangenomen, dat de bemonstering,

die toch mede aan de basis ligt van het opleggen van financiële sancties, niet uitdrukkelijk en in overeenstemming met de vormvoorschriften en de geldig verleende specifieke bevoegdheden zou zijn vastgesteld en geregeld.

De voor de bemonstering en voor de analyse van de monsters toegepaste methodes moeten de aan de controle onderworpen marktdeelnemers, en natuurlijk ook de Lid-Staten, vooraf bekend zijn, onder meer omdat de (door de gemeenschapsregeling bij artikel 8 van verordening nr. 729/79 opgelegde) nationale controleprocedures in strijd kunnen zijn met de op communautair vlak gevolgde procedures. Met name een regeling ad hoc zou het aantal uit de onvermijdelijke betwistingen van de resultaten door de Lid-Staten voortvloeiende rechtsgedingen kunnen voorkomen of beperken.

25. Dat de Commissie niet zelf monsters kan nemen, wordt ook bevestigd door het voorstel voor een verordening van de Raad inzake controles en sancties in het kader van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid [17], dat door de Commissie op 21 mei 1990 bij de Raad is ingediend. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag en geldt voor alle landbouwprodukten. Onder de controles die de beambten van de Commissie kunnen verrichten, worden uitdrukkelijk genoemd: „het nemen en verifiëren van representatieve monsters" (artikel 3, lid 2); tekenend is evenwel, dat volgens dit voorstel de Commissie *slechts bevoegd is om bepalingen inzake controles vast te stellen wanneer zij krachtens de bijzondere sectoriële regeling bevoegd is om uitvoeringsbepalingen vast te stellen* volgens een van de in het „comitologie"-besluit vastgestelde procedures (artikel 2, lid 1).

26. Dat het hierboven gezegde juist is, blijkt ook, zij het met betrekking tot een bijzondere sector en in een enigszins andere context, uit de vergelijking van verordening nr. 2048/89 van de Raad van 19 juni 1989 houdende algemene regels met betrekking tot de controles in de wijnbouwsector [18], met het eraan ten grondslag liggende voorstel van de Commissie. [19] Volgens laatstgenoemd voorstel waren de beambten van de Commissie bevoegd om zelf monsters te nemen (artikel 6, lid 3) en kon de Commissie de uitvoeringsbepalingen voor die verordening vaststellen (artikel 16). In verordening nr. 2048/89 zijn die twee bepalingen verdwenen en wordt daarentegen bepaald, dat het aan de Lid-Staten staat om op verzoek van de Commissie monsters te nemen (artikel 12).

27. Aangezien de betrokken interne instructies bij wege van een handeling die in wezen een regeling ter uitvoering van artikel 9 van verordening nr. 729/70 is, eenzijdig bepalen, op welke wijze de bemonstering dient te geschieden, zijn zij derhalve erop gericht op verkapte wijze nieuwe bepalingen aan de reeds bestaande toe te voegen, en als zodanig zijn zij vatbaar voor beroep.

28. Dit gezegd zijnde, dient te worden onderzocht, of de interne instructies een *definitieve* wilsuiting vormen. Dit is in casu des te belangrijker, daar de Commissie tot

17 — PB 1990, C 137, blz. 10.

18 — PB 1989, L 202, blz. 32.

19 — PB 1988, C 24, blz. 8.

staving van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid onder verwijzing naar 's Hofs arresten in de zaken 60/81[20] en 114/86[21] heeft aangevoerd, dat de interne instructies handelingen met een voorbereidend karakter zijn en dus niet vatbaar zijn voor beroep.

29. In wezen stelt de Commissie, dat het beroep van Frankrijk voortijdig is: niet tegen de interne instructies, doch tegen de latere individuele beschikkingen tot bemonstering en analyse van de monsters kon eventueel beroep tot nietigverklaring worden ingesteld.

In die omstandigheden moet eerst en vooral worden uitgesloten, dat de bestreden handeling een voorbereidende handeling in de strikte zin van het woord zou zijn, dat wil zeggen in de gangbare betekenis van een handeling gesteld in een bepaalde fase van een procedure die leidt tot de vaststelling van een handeling met externe werking. Zoals de Commissie ter terechtzitting zelf verklaarde, gaat het in casu niet om een dergelijke handeling. De verwijzing naar het arrest in zaak 60/81 is dan ook niet ter zake dienend. In die mededingingszaak was het beroep gericht tegen een mededeling van punten van bezwaar en verklaarde het Hof terecht, dat „handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, en inzonderheid wanneer zij de afsluiting vormen van een interne procedure, in beginsel slechts voor beroep vatbare handelingen zijn wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die procedure het standpunt van de Commissie of de Raad definitief vastleggen; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van de eindbeschikking".[22]

30. Volgens de Commissie gaat het in casu evenwel om een handeling die, voor zover zij individuele besluiten of materiële gedragingen *aankondigt*, niemands belangen schaadt en als zodanig dan ook niet vatbaar is voor beroep. Bovendien zijn de latere individuele besluiten — de enige die nadelig konden zijn — op artikel 9 van verordening nr. 729/70 en niet op de bestreden interne instructies gebaseerd. Daarom heeft zij naar het arrest in de zaak 114/86 verwezen.

Ofschoon op het eerste gezicht niet onaardig, is deze stelling totaal ongegrond en kan zij mijns inziens redelijkerwijs door het Hof niet worden gevolgd. In zaak 114/86 ging het om een heel andere situatie, en namelijk om instructies waarbij ten behoeve van de ambtenaren een aantal — niet eens bindende — criteria werden genoemd voor de opstelling van de „beperkte" lijsten van gegadigden voor de gunning van dienstverrichtingscontracten in het kader van de door de Overeenkomst van Lomé ingestelde technische samenwerking. Het Hof heeft deze instructies zelfs niet als „voorbereidende" handeling gekwalificeerd en heeft geoordeeld, dat het „de opstelling van de lijsten zelf (is) die rechtsgevolgen kan hebben in die zin, dat dat tot gevolg kan hebben dat bepaalde ondernemingen van de lijst worden weggelaten en daarmee niet de mogelijkheid krijgen mee te dingen naar de dienstverrichtingscontracten". Het voegde daaraan toe: „Dit geldt te meer nu... blijkt, dat de lijsten over het algemeen niet geheel en al overeenkomstig de door de Commissie bepaalde criteria worden opgesteld."[23]

20 — Arrest van 11 november 1981, IBM, reeds aangehaald, r. o. 21.

21 — Arrest van 27 september 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 13.

22 — Arrest van 11 november 1981, IBM, reeds aangehaald, r. o. 10.

23 — Arrest van 27 september 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 13 en 14.

Het komt mij voor, dat men in die zaak beter van een *naar haar aard* interne handeling dan van een voorbereidende handeling kon spreken. Volgens een ook in het administratief recht welbekende opvatting, kunnen richtlijnen waarbij hiërarchieke meerderen de werkzaamheid van hun ondergeschikten op een bepaald gebied sturen en waarbij aan de ondergeschikten een zekere beoordelingsmarge wordt gelaten, geen rechtstreekse schending van belangen opleveren; alleen de overeenkomstig die richtlijn gestelde handeling is vatbaar voor beroep.

31. In het onderhavige geval gaat het daarentegen om een regelgevende handeling, aangezien daarin, uitgaande van de onderstelling dat de Commissie bevoegd is om los van de Lid-Staten monsters te nemen, de voornaamste modaliteiten van die bemonstering worden geregeld. Zoals wij opmerkten, scheppen die modaliteiten voor de Lid-Staten en — in meerdere mate — voor de marktdeelnemers verplichtingen waarvan in verordening nr. 729/70 geen sprake is. Het gaat hier dus niet om richtlijnen voor ambtenaren, doch om een wijziging van de rechtspositie van derden die niet de rechtstreekse adressaten zijn. Als zodanig tast die handeling reeds in se de belangen van derden aan.

De stelling van de Commissie komt erop neer, dat alle regelgevende handelingen die individuele besluiten of materiële gedragingen aankondigen, niet vatbaar zijn voor beroep en dat enkel tegen de op basis daarvan genomen besluiten kan worden opgekomen.

Zelf kan ik het — staande artikel 173 EEG-Verdrag — met die stelling niet eens zijn: andere bezwaren daargelaten, lijkt zij mij niet in overeenstemming te zijn met de vereisten van proceseconomie, rechtszekerheid en eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Zij zou in ieder geval twijfel doen rijzen over de vatbaarheid voor beroep van alle verordeningen en van alle handelingen die geen individuele, doch een algemene strekking hebben.

32. Gelet op een en ander ben ik van mening, dat het Hof, voor zover het van oordeel zou zijn dat de bestreden handeling uitsluitend op basis van haar inhoud dient te worden gekwalificeerd, moet concluderen, dat de bestreden interne instructies erop gericht zijn rechtsgevolgen voor de Lid-Staten en de handelaars van de betrokken sector in het leven te roepen en dat het beroep van de Franse regering derhalve ontvankelijk is.

Ten gronde

33. Verklaart men het beroep ontvankelijk, dan kan men er mijns inziens redelijkerwijs niet onder uit de vordering van de Franse regering toe te wijzen. De aangevoerde middelen zijn onbevoegdheid van de Commissie en *détournement de pouvoir.*

De oplossing ligt in de voorgaande overwegingen vervat. Artikel 9 van verordening nr. 729/70 verleent de Raad, en uitsluitend de Raad, de bevoegdheid om „de algemene voorschriften voor de toepassing van dit artikel" vast te stellen. In geen enkele bepaling wordt de Commissie een overeenkomstige bevoegdheid verleend. Daarom kan zonder verder betoog worden geconcludeerd, dat de „interne instructies" moeten worden nietig verklaard wegens volstrekte onbevoegdheid van de Commissie.

Conclusie

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, omdat de bestreden handeling niet voldoet aan de wezenlijke vormvoorschriften voor bindende handelingen. Voorts geef ik in overweging, de kosten te compenseren, omdat de handeling objectief gezien onzekerheid schept over de vraag of zij vatbaar is voor beroep door een Lid-Staat.

Voor zover het Hof van oordeel zou zijn, dat hoe dan ook de inhoud van de bestreden handeling moet worden onderzocht, geef ik in overweging, het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren, de handeling wegens volstrekte onbevoegdheid van de Commissie nietig te verklaren en deze laatste in de kosten te verwijzen.