ARREST VAN HET HOF
VAN 15 JANUARI 1974 [1]

Holtz & Willemsen GmbH
tegen Raad van de Europese Gemeenschappen

Zaak 134-73

Samenvatting

Procedure — Beroep wegens nalaten — Hof van Justitie — Beroep daarop — Natuurlijk of rechtspersoon — Verlangde verordening — Ontoelaatbaarheid (EEG-Verdrag, art. 175, derde alinea)

Een handeling van algemene en normatieve aard met dezelfde juridische draagwijdte als een verordening, kan noch naar haar vorm, noch naar haar aard worden gekwalificeerd als een handeling die tot een natuurlijke of rechtspersoon kon zijn gericht in de zin van artikel 175, derde alinea.

In de zaak 134-73

HOLTZ & WILLEMSEN, GMBH, te Krefeld-Uerdingen (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door haar bestuurders H. Reffelt en M. Leser, mandatares ad litem Modest et socii, advocaten te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij F. Jansen, gerechtsdeurwaarder aldaar, 21, rue Aldringen,

verzoekster,

tegen

RAAD DER EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur D. Vignes, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. van den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank aldaar, 2, Place de Metz

en

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Kalbe, domicilie gekozen hebbende te Luxem-

1 — Procestaal: Duits.

burg bij P. Lamoureux, juridisch adviseur van de Commissie der Europese Gemeenschappen aldaar, 4, boulevard Royal,

verweerders,

betreffende, in de huidige stand van het geding, de ontvankelijkheid van het door de firma Holtz wegens nalaten ingesteld beroep tegen de Raad en de Commissie, aan welke instellingen schending van het EEG-Verdrag wordt verweten, doordat de Raad heeft nagelaten een verordening vast te stellen inzake extra steun voor in olieslagerijen in Noordrijnland-Westfalen verwerkt koolzaad en raapzaad — gelijk ook bij verordening (EEG) nr. 1336/72 van 27 juni 1972 (PB nr. L 147 van 29 juni 1972) aan de Italiaanse olieslagerijen steun werd verleend — en de Commissie heeft verzuimd voorstellen daartoe aan de Raad te doen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, A. M. Donner en M. Sørensen, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (rapporteur) en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: G. Reischl
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

De feiten, het onderwerp van de vraag en de standpunten van partijen zijn als volgt weergegeven in het rapport ter terechtzitting:

I — De feiten en het procesverloop

1. Bij verordening nr. 136/66/EEG van 22 september 1966 (PB nr. L 172 van 30 september 1966, blz. 3025) heeft de Raad een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten tot stand gebracht, welke onder andere van toepassing is op de produkten koolzaad en raapzaad, alsmede op de daaruit vervaardigde oliën, waar het in het onderhavige geding om gaat.

Voor in Italië verwerkt koolzaad en raapzaad werd bij verordening nr. 876/67/EEG van de Raad van 20 november 1967 (PB nr. L 281 van 21 november 1967, blz. 7), extra steun ingevoerd voor

het verkoopseizoen 1967-1968. Die steun is sindsdien gehandhaafd en wel laatstelijk voor het verkoopseizoen 1972-1973 bij verordening nr. 1336/72 van de Raad van 27 juni 1972 (PB nr. L 147 van 29 juni 1972, blz. 7), welke door verzoekster wordt bestreden, en voor het verkoopseizoen 1973-1974 bij verordening nr. 1357/73 van de Raad van 15 mei 1973 (PB nr. L 141 van 28 mei 1973, blz. 30). Ter motivering van de extra steun heeft de Raad in de considerans van verordening nr. 876/67 overwogen dat „in Italië bepaalde moeilijkheden zijn geconstateerd in de sector van de industrie die oliehoudende zaden verwerkt". In de thans geldende steunverordening wordt overwogen dat „het onderzoek naar de oorzaken van deze moeilijkheden en van de produktievoorwaarden in de Gemeenschap, gezien de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de markt voor zaden, aanleiding geeft de extra steun voor het verkoopseizoen 1972-1973 te handhaven, onder aanpassing van het bedrag van deze steun".

2. Verzoekster, de firma Holtz & Willemsen, GmbH, exploiteert een olieslagerij te Krefeld-Uerdingen in Noordrijnland-Westfalen. Zij verwerkt onder andere koolzaad en raapzaad tot olie. Volgens haar houdt de toekenning van extra steun aan de Italiaanse olieslagerijen een discriminatie in op grond van nationaliteit, hetgeen in strijd is met artikel 7 van het EEG-Verdrag. De moeilijkheden van de Italiaanse olieslagerijen zijn niet het gevolg van de omstandigheid dat zij op Italiaans grondgebied zijn gelegen, maar hoogstens van de grote afstand tot de produktiegebieden. Haar eigen bedrijf is niet minder ver van die gebieden gelegen en derhalve zou zij, evenals de overige in Noordrijnland-Westfalen gelegen olieslagerijen, bij differentiëring naar de feitelijke omstandigheden en niet naar nationaliteit, dezelfde steun dienen te genieten.

Om deze reden heeft verzoekster zich op 29 januari 1973 schriftelijk tot het secretariaat van de Raad der Europese Gemeenschappen gewend en deze uitgenodigd om overeenkomstig artikel 175, lid 2, van het Verdrag „een verordening vast te stellen inzake extra steun voor koolzaad en raapzaad verwerkt in olieslagerijen, welke ver van de produktiegebieden zijn gelegen" waarbij de extra steun niet meer uitsluitend bestemd diende te zijn voor de in Italië gelegen olieslagerijen, maar gestaffeld moest worden toegekend naar gelang van de afstand van de olieslagerij tot de produktiegebieden. Tegelijkertijd verzocht zij de Commissie om met gebruikmaking van het haar krachtens artikel 43 van het EEG-Verdrag toekomende recht van initiatief een daartoe strekkend voorstel aan de Raad te doen. De Commissie deed verzoekster de toezegging, dat haar verzoek zorgvuldig zou worden onderzocht, bij brief van 23 maart 1973 verklaarde de Raad van mening te zijn dat de verordeningen, waarbij steun aan de Italiaanse olieslagerijen werd toegekend, met het Verdrag in overeenstemming waren.

Verzoekster voert voor haar beroep verschillende argumenten aan. Doordat de Raad nagelaten heeft een verordening vast te stellen op grond waarvan verzoekster aan de hand van objectieve criteria en op de zelfde voet als de Italiaanse olieslagerijen steun voor het ver van de produktiegebieden verwerkte koolzaad en raapzaad zou ontvangen en doordat de Commissie heeft nagelaten de Raad een daartoe strekkend voorstel te doen, hebben deze instellingen het in artikel 7, lid 1, van het EEG-Verdrag neergelegde principiële verbod van elke discriminatie geschonden, op grond waarvan geen onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit en de onderdanen der Lid-Staten gelijk behandeld dienen te worden. In casu hebben de Raad en de Commissie naar nationaliteit gediscrimineerd, hetgeen ook niet krachtens een bijzondere verdragsbepaling geoorloofd is.

In de tweede plaats bevat de door verzoekster bestreden verordening nr. 1336/72/EEG van de Raad van 27 juni 1972 slechts een verwijzing naar „bepaalde moeilijkheden ... die in Italië

werden geconstateerd in de sector van de industrie die oliehoudende zaden verwerkt", maar in de considerans wordt geenszins aangegeven waar die moeilijkheden op berustten; het blijkt echter, dat deze wel degelijk zijn gelegen in de grote afstand tot de produktiegebieden. Voor het overige merkt verzoekster op dat de Commissie sindsdien een regeling voor extra steun heeft voorgesteld, waarvan het beloop naar gelang van de betrokken gebieden in Italië wordt vastgesteld.

3. De firma Holtz heeft op 16 mei 1973 het onderhavige beroep ingesteld.

Bij memories, ingediend op 22 juni en 9 juli 1973, hebben de Commissie en de Raad der Europese Gemeenschappen overeenkomstig artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een aantal excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

Verzoekster heeft haar opmerkingen te dien aanzien op 22 augustus 1973 ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling van bedoelde excepties over te gaan.

II — Conclusies van partijen

1. Verzoekster concludeert, dat het den Hove behage:

a) vast te stellen dat de Raad, in strijd met het Verdrag, heeft nagelaten een verordening te geven inzake extra steun voor koolzaad en raapzaad, welke in ver van de produktiegebieden gelegen olieslagerijen zijn verwerkt en waarbij onder meer wordt bepaald dat een in Noordrijnland-Westfalen in de Bondsrepubliek Duitsland gelegen olieslagerij een extra steun van 0,60 rekeneenheid per 100 kg koolzaad en raapzaad zal ontvangen;

b) vast te stellen dat de Commissie, in strijd met het Verdrag, heeft nagelaten een voorstel daartoe aan de Raad te doen.

c) verweerders in de kosten te verwijzen.

2. De Raad der Europese Gemeenschappen, verweerder (incidenteel verzoeker) concludeert, dat het den Hove behage:

a) uitspraak te doen op verschillende excepties van niet-ontvankelijkheid welke zijns inziens tegen het beroep kunnen worden opgeworpen, zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan;

b) het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

c) verzoekster in de kosten te verwijzen.

3. De Commissie der Europese Gemeenschappen, verweerster (incidenteel verzoekster) concludeert dat het den Hove behage:

a) overeenkomstig artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan;

b) het beroep niet-ontvankelijk te verklaren en

c) verzoekster in de kosten te verwijzen.

4. Verzoekster (incidenteel verweerster) concludeert dat het den Hove behage:

— het overeenkomstig artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering gedaan verzoek om incidenteel uitspraak te doen over de ontvankelijkheid af te wijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen inzake de ontvankelijkheid van het beroep

1. De Raad, verweerder (incidenteel verzoeker) wijst er op dat het in de twee-

de alinea van artikel 175 bedoelde beroep slechts ontvankelijk is indien de instelling der Gemeenschap haar standpunt niet binnen twee maanden na tot handelen te zijn uitgenodigd heeft bepaald. Toen aan de Raad was verzocht om het thans geldende stelsel door een „communautaire regeling" te vervangen heeft het college binnen de daartoe gestelde tijd geantwoord dat „het thans geldende stelsel met het Verdrag in overeenstemming is". Deze brief houdt onbetwistbaar de bepaling van een standpunt in. 's Hofs jurisprudentie in deze materie is duidelijk: arresten van 1 maart 1966 (Lütticke/Commissie, zaak 48-65, Jurisprudentie 1966, blz. 28, 40) en 8 maart 1972 (Nordgetreide/Commissie, zaak 42-71, Jurisprudentie 1972, blz. 105, 111).

Een tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid kan worden voorgedragen op grond van de omstandigheid dat slechts dan een beroep wegens nalaten tegen een communautaire instelling kan worden ingesteld, wanneer daarmede wordt beoogd een handeling te doen verrichten welke tot de verzoeker is gericht. Het vaststellen van de verordening, waartoe verzoeksters de Raad heeft uitgenodigd, is geen zodanige handeling. Om deze vraag ging het in de zaak 15-71, Mackprang/Commissie (26 oktober 1971, Jurisprudentie 1971, blz. 797). De met verzoeksters „uitnodiging" verlangde handeling draagt hetzelfde algemene karakter als de beschikking, welker vaststelling volgens het Mackprang-arrest niet door middel van een beroep wegens nalaten kan worden afgedwongen.

Verzoeksters uitnodiging om een „verordening vast te stellen" toont voldoende aan dat de verlangde handeling niet tot de in derde alinea van artikel 175 van het Verdrag bedoelde soort — namelijk een handeling *ut singuli* te haren gunste — behoort, doch een „beleidsbeslissing" is ter invoering van een „communautaire regeling" welke ten goede komt aan alle olieslagerijen in de Gemeenschap, „naar gelang de afstand die deze van de produktiegebieden scheidt".

Ten einde twijfel te wekken aangaande de algemene aard van de verordening van de Raad heeft verzoekster later getracht aan te tonen dat zij rechtstreeks was geraakt aangezien zij immers een rechtstreekse aanspraak op steun zou hebben indien de werking van de verordening tot alle olieslagerijen in de Gemeenschap werd uitgebreid en dat zij individueel wordt getroffen door de bijzonder ongunstige positie, waarin zij zich met slechts zes andere Duitse olieslagerijen bevindt.

De Raad wijst op de paradox dat verzoekster hem uitnodigt een handeling van algemene draagwijdte te verrichten ter bevrediging van belangen, die zij zelf als persoonlijk erkent.

Weliswaar heeft het Hof tot nu toe nooit over de ontvankelijkheid van een beroep wegens nalaten met betrekking tot een rechtshandeling beslist, die, hoewel verricht in de vorm van een verordening, verzoeker toch rechtstreeks en individueel raakt (het Mackprang-arrest ging over een tot alle Lid-Staten gerichte beschikking). Daarentegen heeft het herhaaldelijk beslist over de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring (artikel 173, tweede alinea) van een verordening, waarvan de algemene aard in twijfel werd getrokken.

Deze jurisprudentie kan met goede grond op de onderhavige casuspositie worden betrokken. Zij leert ons dat een natuurlijke of rechtspersoon een communautaire instelling niet met een beroep wegens nalaten kan dwingen een rechtshandeling te verrichten, die wegens haar algemene aard niet met een beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden.

Weliswaar heeft het Hof in het arrest in de zaken 106 en 107/73 (Jurisprudentie 1965, blz. 508, 517) het beroep ontvankelijk verklaard aangezien de betrokkenen naar aantal en persoon *ne varietur* vaststonden en niet meer konden worden veranderd. Echter heeft het Hof niet beslist dat er in geval van een permanent geldende regeling van mag worden uitgegaan dat verzoekers individueel en rechtstreeks worden geraakt indien nieuwe

personen in de toekomst kunnen eisen in de kring der oorspronkelijk onder die regeling vallende personen te worden opgenomen (zaak 6-68, Jurisprudentie 1968, blz. 570).

In het onderhavige geval zou de invoering van een nieuwe regeling inzake steun voor de verwerking van koolzaad en raapzaad neerkomen op een ingrijpende herziening van het huidige systeem. Deze herziening zou een algemeen en normatief karakter dragen, aangezien de Raad de situatie in de gehele gemeenschappelijke markt zou moeten onderzoeken en daarbij op grond van algemene abstracte gegevens rechtsvoorschriften vaststellen. Deze regeling welke aan de hand van een abstract criterium — namelijk de verwerking van koolzaad en raapzaad, alsmede de afstand ten opzichte van de produktiegebieden — wordt toegepast, zou derhalve op objectief te bepalen situaties toepasselijk zijn en de thans in Noordrijnland-Westfalen uit zeven ondernemingen bestaande kring van begunstigden zou in de toekomst kunnen worden uitgebreid.

Verzoekster wenst derhalve dat het Hof de Raad zowel tot misbruik van recht als misbruik van procedure dwingt, door in de vorm van een verordening een „onechte verordening" te geven, die in werkelijkheid een individuele beschikking is.

Ten slotte merkt de Raad op, dat verzoekster twijfel doet rijzen omtrent het door haar gevorderde, aangezien zij verklaart dat haar beroep als beroep tot nietigverklaring zou kunnen worden beschouwd. Daar echter deze nieuwe kwalificatie van het beroep niet in de conclusies is vermeld, is het beroep niet-ontvankelijk. Dit heeft overigens betrekking op het antwoord van de Raad, hetwelk geen rechtshandeling vormt, doch slechts een bevestiging van de geldigheid der verordeningen inzake de extra steun inhoudt. Voorts vordert verzoekster niet de opheffing van die steun, doch slechts uitbreiding daarvan, hetgeen de tegenstrijdigheid van haar beroep tot nietigverklaring aantoont.

2. De Commissie, verweerster (incidenteel verzoekster), merkt allereerst op dat verzoekster haar met het onderhavige beroep wil dwingen om overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag aan de Raad een voorstel tot vaststelling van een verordening te doen, waarvan de zakelijke inhoud haar zou moeten worden voorgeschreven zonder dat zij daarin wijzigingen kan aanbrengen, wat het uitsluitende, krachtens genoemd artikel 43 aan de Commissie toekomende recht van initiatief en bijgevolg haar institutionele positie in het kader van de Verdragen zou aantasten.

Aldus tracht verzoekster, in strijd met het Verdrag, een persoonlijk recht van initiatief te doen gelden. Vooral echter voldoet het beroep wegens nalaten niet aan de in artikel 175, derde alinea, van het Verdrag genoemde voorwaarden voor de ontvankelijkheid.

Naar aanleiding van het op 29 januari 1973 gedane verzoek om aan de Raad de bij het onderhavige beroep gevorderde ontwerp-verordening voor te leggen, heeft de Commissie een zorgvuldig onderzoek toegezegd.

Inmiddels heeft zij de Raad ook een voorstel gedaan tot voortzetting van de litigieuze Italiaanse steun voor het verkoopseizoen 1973-1974. De Commissie is derhalve tot handelen overgegaan, zij het niet in de door verzoekster beoogde zin.

Gezien de in artikel 175, derde alinea, van het Verdrag gestelde voorwaarden is het beroep niet concludent. Verzoekster heeft geenszins beweerd dat de Commissie heeft nagelaten te haren aanzien een bepaalde handeling te verrichten. Bovendien heeft zij niet aangetoond, welke jegens haar bestaande, in het Gemeenschapsrecht neergelegde, rechtsplicht de Commissie heeft geschonden door geen gevolg te geven aan haar verzoek. Niet alleen bevat het Verdrag en het daaruit afgeleide recht geen enkele bepaling in de door verzoekster voorgestane zin, maar zij zou bovendien in absolute tegenspraak zijn met artikel 43. Bij gebreke van een dergelijke verplichting der

Commissie, kan op grond van artikel 175 noch tegen haar weigering, noch tegen haar nalaten bezwaar worden gemaakt.

Maar vooral vormt een voorstel voor een verordening door de Commissie aan de Raad gedaan, naar vorm en rechtskarakter een intern gebeuren op grond van artikel 43, doch geen handeling waartegen op grond van artikel 175, derde alinea, kan worden opgekomen, en die verzoeksters rechtspositie rechtstreeks en individueel zou kunnen raken.

Reeds zuiver begripsmatig is het voorstellen van een verordening geen handeling, die tot verzoekster individueel kan worden gericht. Aangezien een dergelijk voorstel tot generlei verandering in het Gemeenschapsrecht leidt, kan verzoekster noch door een zodanig voorstel, noch door het achterwege blijven daarvan „rechtstreeks" in haar rechtspositie worden geraakt. Het voorstellen van de verlangde verordening kan verzoekster ook niet individueel raken, daar zulk een voorstel op een kring van personen betrekking heeft, welke in het algemeen en in abstracto is bepaald en daardoor duidelijk een normatief karakter heeft. In geen geval gaat het om een beschikking in de zin van artikel 189 van het Verdrag.

In het kader van de verlangde nieuwe regeling, kan de kring van degenen tot wie zij is gericht slechts in abstracto worden vastgesteld, daar het aantal in hun omgeving gelegen olieslagerijen zeer wel kan variëren.

Overigens zou uitbreiding der gedeeltelijke regionalisatie van de steun een herstructurering van het thans geldende systeem vereisen, alsmede een nieuw onderzoek naar de situatie van *alle* olieslagerijen, die aan de markt deelnemen. Maar indien een verordening van de Raad reeds niet langs de weg van artikel 175 van het Verdrag kan worden afgedwongen aangezien zij verzoekster niet individueel zou raken, dan kan zulks evenmin het geval zijn met het daaraan voorafgaande voorstel der Commissie.

3. Verzoekster (incidenteel verweerster) merkte naar aanleiding van de door de Raad en Commissie opgeworpen excepties het volgende op:

a) Verzoek van de Raad

Verzoekster betoogt dat de Raad met de bewering dat „genoemde verordening in overeenstemming is met het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap" geen stelling heeft genomen, immers hij ging hiermede aan haar verzoek voorbij daar zij de verordening inzake extra steun niet heeft bestreden, doch verzocht heeft de regeling voor de Italiaanse olieslagerijen ook op haar toe te passen. De Raad heeft dit petitum hoogstens stilzwijgend afgewezen. Deze stilzwijgende weigering is echter niet de bepaling van een standpunt in de zin van artikel 175, maar vormt volgens de conclusie van de Advocaat-Generaal in de zaak 6-70 (Borromeo/Commissie, Jurisprudentie 1970, blz. 815) juist het typische geval waarvoor de mogelijkheid van een beroep wegens nalaten is gegeven.

Ten aanzien van de tweede tegen de ontvankelijkheid van het beroep voorgedragen exceptie, inhoudende dat de verlangde verordening niet tot verzoekster kon worden gericht, merkt deze op dat het voornoemde Mackprang-arrest zich niet uitspreekt over de vraag of artikel 175, derde alinea, ten aanzien van de adressaten van de beschikking verdergaande voorwaarden stelt dan artikel 173 voor het beroep tot nietigverklaring. Het vormvereiste dat de adressaat van de verlangde beschikking tevens de verzoekster is mag niet beslissend zijn. Een onderdaan van de Gemeenschap kan veeleer ook met een beroep wegens nalaten opkomen tegen het niet-vaststellen van een verordening, indien deze hem in de zin van artikel 173, lid 2, rechtstreeks en individueel raakt.

Het tot de Raad gerichte schrijven van 29 januari 1973 dient in het licht van het verzoekschrift te worden gelezen, waarin het verzoek tot vaststelling van een niet-discriminerende verordening nader is ge-

concretiseerd. De verlangde beschikking draagt derhalve niet hetzelfde algemene karakter als de beschikking, waarvan de vaststelling volgens het Mackprang-arrest niet met een beroep wegens nalaten kan worden afgedwongen.

Verzoeksters stelling, dat ter beëindiging van de discriminerende werking van de extra steun voor in Italië gelegen olieslagerijen slechts een enkele juiste maatregel mogelijk is, namelijk vaststelling van een niet-discriminerende steunverordening kan door verweerders in twijfel worden getrokken. Daarbij gaat het dan evenwel om de gegrondheid en niet om de ontvankelijkheid van het beroep en deze vraag kan niet in het kader van een uitspraak op grond van artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering worden beantwoord. In het kader van het onderzoek naar de ontvankelijkheid kan niet worden tegengeworpen dat het niet om een maatregel *ut singuli* gaat, maar om een beleidsbeslissing.

De eigenlijke vraag in het kader van het onderzoek naar de ontvankelijkheid is veeleer, of verzoekster door de verlangde steunregeling rechtstreeks en individueel wordt geraakt. Indien 's Raads argument juist is, dan heeft artikel 173, tweede alinea, geen zin. Daarin wordt er namelijk juist van uitgegaan, dat ook maatregelen in de vorm van een verordening een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks en individueel raken. Zulks betekent dat voor de behandeling van de vraag of aan de voorwaarde tot het instellen van beroep is voldaan, de inhoud der bestreden of verlangde regeling dient te worden onderzocht. Verzoekster verlangt slechts dat haar extra steun wordt verleend volgens dezelfde beginselen als die, op grond waarvan aan de in Italië gelegen olieslagerijen steun wordt uitgekeerd. Zij zou ook een rechtstreekse en individuele beschikking te haren gunste kunnen verzoeken, doch doet zulks niet aangezien er buiten haar nog enige andere olieslagerijen zijn, welke eveneens kunnen worden geïndividualiseerd en zich in dezelfde situatie bevinden, en zij niet harerzijds een niet-discriminerende regeling alleen te haren gunste wil verzoeken.

Op het verweer van de Raad tegen het argument, ontleend aan het arrest in de gevoegde zaken 106 en 107-63, namelijk dat het in casu om een regeling gaat, waarvan de kring der betrokkenen zich in de toekomst kan wijzigen, antwoordt verzoekster dat daaraan een onjuiste opvatting van de eis ten grondslag ligt, die namelijk strekt tot vaststelling van een nalaten in strijd met het Verdrag waarbij van de situatie ten tijde van het onderhavige geding voor het Hof van Justitie wordt uitgegaan. Op grond van de huidige criteria dient te worden beoordeeld, wie onder de verlangde regeling valt. Indien nog ander olieslagerijen zich in de toekomst in Noordrijnland-Westfalen zouden vestigen dan raakt zulks de verlangde beschikking geenszins.

Terecht wijst de Raad erop, dat het Hof van Justitie tot nu toe nog niet heeft beslist over de ontvankelijkheid van een beroep wegens nalaten met betrekking tot een rechtshandeling die, hoewel in de vorm van een verordening verricht, verzoekster toch rechtstreeks en individueel raakt. Derhalve dient 's Hofs jurisprudentie inzake de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring tegen een verordening analoog te worden toegepast. Verzoekster vraagt het Hof echter de ontvankelijkheid opnieuw te onderzoeken gelet op de bijzondere aspecten van een beroep wegens nalaten, daar de rechtspraak inzake het beroep tot nietigverklaring slechts analoog kan worden toegepast.

Bij een beroep tot nietigverklaring heeft een onderdaan der Gemeenschap daarom beduidend minder behoefte aan verlening van rechtsbescherming daar op grond van de verordening afzonderlijke bestuurshandelingen worden verricht, welke hij hetzij voor de nationale rechter, hetzij voor het Europese Hof van Justitie kan aanvechten. Bij het nalaten van een communautaire instelling ligt zulks evenwel anders, want dan worden juist géén bestuurshandelingen verricht. In casu ondervindt verzoekster geen

schade doordat een haar bezwarende handeling wordt verricht, maar doordat een concurrent die zich in dezelfde positie als zij bevindt, op discriminerende wijze wordt bevoordeeld.

b) Verzoek van de Commissie

Het schrijven van de Commissie van 8 maart 1973 houdt niet de bepaling van een standpunt in. Hiervoor gelden de reeds met betrekking tot 's Raads verzoek aangevoerde argumenten (zaak 6-70, Borromeo/Commissie, Jurisprudentie 1970, blz. 815).

Anderzijds is een voorstel van de Commissie ook geen louter „intern gebeuren". Daar de Raad namelijk ingevolge artikel 43, lid 2, derde alinea, zijn verordeningen „op voorstel van de Commissie" vaststelt, betekent schending van het Verdrag door de Raad tegelijkertijd schending daarvan door de Commissie.

Ten slotte merkt verzoekster op, dat de vraag of zij rechtens op de verlangde verordening aanspraak kan maken niet de ontvankelijkheid, maar de gegrondheid van het beroep betreft. Verscheidene weren, welke in de memories van antwoord werden voorgedragen — zoals de tegenwerping dat in rechte geen aanspraak op de verlangde verordening bestaat — hebben overigens geen betrekking op de ontvankelijkheid, maar op de gegrondheid van het beroep.

Met betrekking tot het op 23 juli 1973 ingediende verzoek om schadevergoeding verklaart verzoekster ten slotte dat het Hof met een incidentele beslissing over de ontvankelijkheid van het beroep wegens nalaten zich niet een kennisneming van de feiten en de met het verzoek om schadevergoeding samenhangende vragen van materieel recht zou besparen.

Ten vervolge op het aldus weergegeven rapport ter terechtzitting is op 21 november 1973 overgegaan tot de mondelinge behandeling.

Verzoekster was vertegenwoordigd door J. Gündisch, advocaat te Hamburg, de Raad der Europese Gemeenschappen door diens adviseur D. Vignes als gemachtigde, bijgestaan door H.-J. Rabe, advocaat te Hamburg en de Commissie der Europese Gemeenschappen door haar adviseur P. Kalb als gemachtigde.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 5 december 1973 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat verzoekster bij haar op 16 mei 1973 ingesteld beroep tegen de Raad een bezwaar indient in de zin van artikel 175 van het EEG-Verdrag en daartoe stelt dat dit college heeft nagelaten een verordening vast te stellen inzake extra steun voor koolzaad en raapzaad dat in ver van de produktiegebieden gelegen olieslagerijen wordt verwerkt;

dat verzoekster bovendien klaagt over het feit, dat de Commissie heeft nagelaten de Raad een daartoe strekkend voorstel te doen;

dat op het verzoek van de Raad en de Commissie om artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering toe te passen het Hof heeft besloten om over de ontvankelijkheid van het beroep uitspraak te doen zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan;

2 Overwegende dat naast de steun in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten sinds het verkoopseizoen 1967-1968 een extra steun is ingesteld ten einde tegemoet te komen aan bepaalde door de Italiaanse olieslagerijen ondervonden moeilijkheden, welke voor het verkoopseizoen 1972-1973 is verlengd bij verordening nr. 1336/72, van 27 juni 1972 (PB nr. L 147 van 29 juni 1972, blz. 7);

dat verzoekster, stellend dat deze extra steun een bij artikel 7 van het EEG-Verdrag verboden discriminatie inhield, de Raad bij brief van 29 januari 1973 heeft uitgenodigd „overeenkomstig artikel 175, tweede alinea, van het EEG-Verdrag een verordening vast te stellen inzake extra steun voor koolzaad en raapzaad die worden verwerkt in olieslagerijen welke ver van de produktiegebieden zijn gelegen";

dat zij daaraan heeft toegevoegd dat „in deze verordening geen betekenis meer mag worden toegekend aan de omstandigheid dat een olieslagerij op het grondgebied van een bepaalde Lid-Staat is gelegen" maar „daarentegen die extra steun op gestaffelde basis dient te worden toegekend naar gelang van de afstand van de olieslagerij tot de produktiegebieden";

dat verzoekster bij brief van gelijke datum de Commissie van de inhoud van haar aan de Raad gericht schrijven op de hoogte heeft gesteld en de Commissie heeft verzocht „van haar recht van initiatief gebruik te maken en een daartoe strekkend voorstel aan de Raad te doen";

3 Overwegende dat de Raad bij brief van 23 maart 1973 aan verzoekster heeft geantwoord dat hij van oordeel was dat de verordeningen waarbij extra steun werd ingesteld voor in Italië verwerkt koolzaad en raapzaad in overeenstemming waren met het EEG-Verdrag;

dat de Commissie bij brief van 8 maart 1973 aan verzoekster heeft geantwoord dat haar verzoek door haar diensten zorgvuldig werd onderzocht;

4 Overwegende dat verzoekster in haar verzoekschrift nader heeft uiteengezet dat „de Raad, in strijd met het Verdrag, heeft nagelaten een verordening vast te stellen inzake extra steun voor koolzaad en raapzaad welke in ver van de produktiegebieden gelegen olieslagerijen zijn verwerkt en waarbij onder meer wordt bepaald dat een in Noordrijnland-Westfalen in de Bondsrepubliek Duitsland gelegen olieslagerij een extra steun van 0,60 rekeneenheid per 100 kg koolzaad en raapzaad zal ontvangen";

5 Overwegende dat ingevolge artikel 175, derde alinea, iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden bij het Hof van Justitie zijn bezwaren kan indienen tegen het feit dat de Raad of de Commissie in strijd met het Verdrag hebben „nagelaten te zijnen aanzien een andere handeling te verrichten dan het geven van een aanbeveling of een advies";

dat blijkt dat verzoeksters actie ten doel heeft een handeling van algemene en normatieve aard te verkrijgen, met dezelfde juridische draagwijdte als verordening nr. 1336/72, en niet een handeling, welke haar rechtstreeks en individueel raakt;

dat een zodanige verordening noch naar haar vorm noch naar haar aard kan worden gekwalificeerd als een handeling die tot verzoekster kon zijn gericht in de zin van artikel 175, derde alinea;

dat hetzelfde geldt met betrekking tot het beroep voor zover dit tegen de Commissie is gericht, aangezien het van haar verlangde voorstel een bestanddeel vormt van de procedure die aan de totstandkoming der verordening voorafgaat, en dit derhalve niet kan behoren tot de handelingen, welke ingevolge artikel 175, derde alinea, ten aanzien van verzoekster kunnen worden verricht;

dat het beroep derhalve niet-ontvankelijk moet worden verklaard;

Ten aanzien van de kosten

6 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

dat het beroep niet-ontvankelijk is verklaard;

dat verzoekster derhalve in de kosten van het geding moet worden verwezen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van partijen ter zake van de exceptie;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal ter zake van de exceptie;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 175;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met name de artikelen 69 en 91;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. verklaart het beroep niet-ontvankelijk;

2. verwijst verzoekster in de kosten van het geding.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijftien januari negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 5 DECEMBER 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Bij verordening nr. 133/66 van de Raad van 22 september 1966 (PB nr. 172 van 30 september 1966) is een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten tot stand gebracht. Sinds 1 juli 1967 is zij ook van toepassing op koolzaad en raapzaad, alsmede op daaruit vervaardigde olie (verordening nr. 225/67/EEG van 28 juni 1967, PB nr. 136 van 30 juni 1967). Met het oog op de hoogte der richtprijzen in de Gemeenschap en het lagere niveau der wereldmarktprijzen voorziet zij onder andere ter verlaging van de inkoopprijzen der olieslagerijen van in de Gemeenschap geproduceerd koolzaad in de toekenning van steun ter hoogte van het verschil tus-

1 — Vertaald uit het Duits.