2. Het Hof is niet bevoegd om in het kader van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag kennis te nemen van een schadevordering die ertoe strekt vergoeding te verkrijgen van schade die mogelijk is veroorzaakt door aanpassingen van handelingen van instellingen bij de Toetredingsakte Spanje en Portugal, welke akte blijkens artikel 237 van het Verdrag een akkoord is tussen de Lid-Staten en de Staten die om toelating hebben verzocht.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de gevoegde zaken 31 en 35/86 *

I — De feiten

1. Verordening nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1981, L 177, blz. 4), stelt de regels vast die van toepassing zijn op bietsuiker en rietsuiker, op suikerbieten en suikerriet, op bepaalde andere soorten suiker, en op isoglucose. Aangezien de situatie in de Gemeenschap met betrekking tot zoetstoffen wordt gekenmerkt door structurele overschotten, voorziet de verordening in een produktiequotaregeling, aangevuld met een prijsregeling voor bietsuiker en rietsuiker.

2. De Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassingen van de Verdragen (hierna: Toetredingsakte) (PB 1985, L 302, blz. 23) bevat een Derde deel luidend: „Aanpassing van de besluiten van de instellingen". Artikel 26 van dit deel bepaalt: „Ten aanzien van de besluiten genoemd in de lijst die voorkomt in bijlage I van deze Akte vinden de aanpassingen plaats die in de bijlage worden omschreven."

Bijlage I bevat onder het hoofdstuk „XIV Landbouw, c) Suiker", de wijzigingen van verordening nr. 1785/81 met betrekking tot de toepassing op Spanje van het quotastelsel voor suiker en isoglucose.

3. Verzoeksters, twee van de drie isoglucoseproducenten in Spanje, bestrijden de geldigheid van artikel 24, lid 3, sub a, en lid 5, sub a, juncto lid 2, I b en II b, van dit artikel, betreffende de toekenning van produktiequota voor isoglucose aan in Spanje gevestigde bedrijven.

4. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep voeren verzoeksters aan, dat de wijzigingen in verordening nr. 1785/81 hetzelfde rechtskarakter hebben als het erdoor gewijzigde afgeleide recht en dat zij door die wijzigingen rechtstreeks en individueel worden geraakt.

Ten gronde stellen zij schending van het beginsel van gelijke behandeling, doordat zij ten opzichte van andere isoglucoseprodu-

* Procestalen: Frans en Engels.

centen in de Gemeenschap en van Spaanse suikerproducenten worden gediscrimineerd. Verzoekster CPC stelt bovendien schending van het evenredigheidsbeginsel en, als subsidiaire grond voor nietigverklaring, verkeerde verdeling van de quota tussen de drie Spaanse isoglucoseproducenten.

Met betrekking tot de vordering tot schadevergoeding uit hoofde van artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag, zijn verzoeksters van mening, dat in casu aan de daarvoor vereiste voorwaarden is voldaan.

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

1. De verzoekschriften van verzoeksters LAISA en CPC España (hierna: CPC) zijn op respectievelijk 6 en 10 februari 1986 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Verzoekster LAISA concludeert dat het den Hove behage:

— te verstaan dat verordening nr. 1785/81 van de Raad (PB 1981, L 177, blz. 4), zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor Spanje en Portugal tot de EEG (PB 1985, L 302, blz. 23), ten aanzien van de vennootschap LAISA een individuele beschikking vormt, in zoverre haar produktiequotum voor isoglucose erin wordt vastgesteld;

— vast te stellen dat dit quotum een discriminatie ten nadele van de vennootschap LAISA inhoudt, en bijgevolg de bestreden bepalingen, in zoverre dit quotum erin wordt vastgesteld, ongeldig te verklaren;

— het voor de vennootschap LAISA geldende quotum vast te stellen overeenkomstig de ten aanzien van de andere isoglucoseproducenten van de Gemeenschap toegepaste regels, dan wel te verstaan dat de Raad dat quotum op basis van dezelfde beginselen moet vaststellen;

— subsidiair, vast te stellen dat de Gemeenschap ter zake niet-contractueel aansprakelijk is, en bijgevolg te verklaren dat een beroep op grond van artikel 215 EEG-Verdrag zowel ontvankelijk als gegrond is;

— de Raad van de Europese Gemeenschappen te verwijzen in de kosten van het geding.

Verzoekster CPC concludeert dat het den Hove behage:

— nietig te verklaren artikel 24, lid 3, sub a, en lid 5, sub a, juncto artikel 2, sub I b en II b, van verordening nr. 1785/81 van de Raad, zoals gewijzigd bij bijlage I bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 232 en 233), voor zover daarin verzoeksters maximumproduktiequotum voor isoglucose wordt vastgesteld op basis van de produktieniveaus gedurende het kalenderjaar 1983;

— de Raad te gelasten verzoeksters quotum vast te stellen op basis van door het Hof nader te bepalen, niet-discriminerende en evenredige criteria;

— subsidiair, te verklaren dat de Raad van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk is voor de schade die voor verzoekster zal ontstaan uit de vaststelling van artikel 24, lid 3, sub a, en lid 5,

sub a, juncto artikel 2, sub I b en II b, van verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd bij bijlage I bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (reeds aangehaald);

— de Raad te verwijzen in de kosten.

2. Bij op 18 april 1986 ter griffie van het Hof neergelegde akte heeft de Raad krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering het Hof verzocht uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van de beroepen zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan, de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren en verzoeksters in de kosten te verwijzen.

3. Bij op 29 april 1986 ter griffie van het Hof ingekomen brief heeft de Raad verzocht om voeging van de zaken 31/86 en 35/86. Het Hof heeft bij beschikking van 18 juni 1986 besloten de twee zaken te voegen.

4. Bij beschikkingen van 15 oktober en 18 juni 1986 heeft het Hof Campo Ebro Industrial SA (hierna: Campo Ebro) toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van verzoeksters, en Asociación General de Fabricantes de Azucar de España (hierna: AGFA) en de Commissie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

5. LAISA, verzoekster in het hoofdgeding, incidenteel verweerster, concludeert in haar op 27 mei 1986 ingediende opmerkingen, dat haar beroep niet is gericht tegen de Toetredingsakte, maar uitsluitend tegen artikel 24 van verordening nr. 1785/81 van de Raad, voor zover dit artikel haar produktiequotum voor isoglucose vaststelt en haar rechtstreeks raakt; zij handhaaft de in haar verzoekschrift geformuleerde vorderingen.

CPC, verzoekster in het hoofdgeding, incidenteel verweerster, concludeert in haar op 23 mei 1986 ingediende opmerkingen, dat het den Hove behage om, zo het uitspraak zou doen op de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid:

— deze exceptie te verwerpen en zowel het beroep tot nietigverklaring als het beroep tot schadevergoeding ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te verklaren;

— eveneens subsidiair, het beroep tot schadevergoeding ontvankelijk te verklaren;

— in alle geval de Raad te verwijzen in de kosten van het geding.

6. De Commissie, interveniënte, concludeert in haar op 5 augustus 1986 ingediende opmerkingen, dat het den Hove behage,

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten van de interventie van de Commissie.

7. AGFA, interveniënte, verzoekt het Hof in haar op 12 januari 1987 ingediende opmerkingen, de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren.

8. Campo Ebro, interveniënte, verzoekt het Hof in haar op 12 januari 1987 ingediende opmerkingen, de beroepen ontvankelijk te verklaren.

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

III — Schriftelijk voorgedragen middelen en argumenten met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep

A — *Ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring*

1. *Het ontbreken van een voor nietigverklaring op grond van artikel 173 EEG-Verdrag vatbare handeling*

Opmerkingen van de Raad

De Raad stelt in de eerste plaats, dat bepalingen van een toetredingsakte die wijziging brengen in het afgeleide recht, zelf tot het primaire recht blijven behoren en dat de betrokken handeling daarom niet vatbaar is voor beroep op grond van artikel 173 EEG-Verdrag.

Daarvoor voert de Raad in hoofdzaak twee argumenten aan.

1) Onder verwijzing naar de artikelen 4, 43, 189 en 190 van het Verdrag merkt de Raad in de eerste plaats op, dat de basishoeveelheden voor de produktie van isoglucose in Spanje door de Raad niet zijn vastgesteld in zijn hoedanigheid van de voor landbouw bevoegde instelling door vaststelling van een verordening tot wijziging van verordening nr. 1785/81 en met name van artikel 24.

Die basishoeveelheden zijn vastgesteld bij het Toetredingsverdrag, gesloten krachtens artikel 237 EEG-Verdrag dat bepaalt, dat de voorwaarden voor toelating het onderwerp van een akkoord vormen tussen de Lid-Staten en de staat die het verzoek indient, en dat dit akkoord door alle contracterende staten moet worden bekrachtigd, overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.

Aangezien artikel 1, lid 2, Toetredingsverdrag bepaalt dat de voorwaarden voor de toelating zijn neergelegd in de bij het Verdrag gevoegde Akte, en artikel 26 van deze Akte erin voorziet dat ten aanzien van besluiten van afgeleid recht genoemd in de lijst in bijlage I van de Akte, de aanpassingen plaatsvinden die in die bijlage worden omschreven, moet men concluderen dat die aanpassingen integraal deel uitmaken van het geheel van de voorwaarden voor de toelating van de nieuwe Lid-Staten, dus ook de aanpassingen van de basisverordening voor suiker, die het onderwerp van dit beroep vormt.

Die wijziging van de basisverordening is dus geenszins het resultaat van een eigener beweging verrichte handeling van de Raad. Integendeel, de in geding zijnde bepalingen zijn een integrerend bestanddeel van een Verdrag met dezelfde rang als de oorspronkelijke Verdragen. De bestreden bepalingen zijn dus geen „handeling van de Raad" in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag en kunnen daarom niet aan de in dit artikel voorziene wettigheidscontrole worden onderworpen.

Weliswaar blijkt uit de rechtspraak telkens opnieuw, dat het Hof meer belang hecht aan de inhoud van een handeling dan aan de vorm (arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263, 277, r. o. 38-42), maar die rechtspraak heeft enkel betrekking op handelingen van de instellingen.

2) Vervolgens wijst de Raad erop, dat men niet met een beroep op artikel 8 Toetredingsakte kan verdedigen, dat in casu artikel 173 EEG-Verdrag van toepassing is. Dit artikel, dat in zijn verband moet worden ge-

lezen — dat wil zeggen de artikelen 6, 7 en 8 Toetredingsakte te zamen —, is van zuiver procedurele aard. De artikelen 7 en 8 bevatten immers twee uitdrukkelijke afwijkingen van het zuiver procedurele beginsel van artikel 6, dat bepaalt dat voor toekomstige wijzigingen van de Toetredingsakte de herzieningsprocedure voorzien in de oorspronkelijke Verdragen moet worden toegepast. Deze twee artikelen vullen elkaar aan en hebben hetzelfde procedurele doel, maar dan wel voor twee verschillende situaties. Op grond van artikel 7 namelijk blijven de instellingen bevoegd om in de toekomst via de normale wijzigingsprocedure het afgeleide recht waarop de in de Toetredingsakte vastgestelde overgangsmaatregelen betrekking hebben, te wijzigen. Artikel 8 handhaaft dezelfde bevoegdheid wanneer het afgeleide recht door bepalingen van de Toetredingsakte is gewijzigd.

De gelijkstelling met afgeleid recht van bepalingen van de Toetredingsakte waarbij, anders dan bij wijze van overgangsmaatregel, handelingen van de instellingen zijn gewijzigd (artikel 8), is dus beperkt tot het aspect van de toekomstige wijzigingsprocedure van die handelingen.

Deze conclusie wordt versterkt door het feit dat, wanneer een handeling van afgeleid recht door een toetredingsakte wordt gewijzigd, zowel de rechtsbron als de procedureregels van fundamenteel andere aard zijn dan in geval van een normale wijziging van die handeling.

In het eerste geval is de rechtsbron een verdrag, dat in beginsel dezelfde rang heeft als de oorspronkelijke Verdragen. De vaste procedure is dan, dat de Lid-Staten van de Gemeenschap en de toetredende staten een overeenkomst sluiten die in elk land volgens de respectieve constitutionele regels moet worden geratificeerd. Deze ratificatieprocedure omvat in de meeste landen gewoonlijk een parlementaire goedkeuring.

In het tweede geval, dat wil zeggen bij een wijziging volgens de normale voor het afgeleide recht geldende procedure, wordt de rechtsbron gevormd door een andere afgeleide rechtshandeling van een bevoegde gemeenschapsinstelling. In casu schrijft die normale procedure voor een wijziging van de basisverordening in de sector suiker voor, dat de Raad een verordening vaststelt op grond van artikel 43 EEG-Verdrag, dat de Raad aanwijst als het voor het landbouwbeleid bevoegde orgaan. De procedure van artikel 43 omvat een voorstel van de Commissie, raadpleging van het Europees Parlement en een door de Raad met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit. Bovendien moet een verordening van de Raad tot wijziging van de basisverordening in de sector suiker, met redenen zijn omkleed en verwijzen naar de ingevolge artikel 190 EEG-Verdrag vereiste voorstellen en adviezen.

Onder die omstandigheden meent de Raad, dat artikel 8 Toetredingsakte, anders dan verzoeksters beweren, niet tot gevolg kan hebben dat de bepalingen van die Akte waarbij handelingen van de instellingen zijn gewijzigd, volledig en met onmiddellijke ingang met die handelingen zijn gelijkgesteld.

Anderzijds vormen de betwiste basishoeveelheden een integrerend onderdeel van het geheel van de toetredingsvoorwaarden voor de nieuwe Lid-Staten; die voorwaarden zijn het resultaat van lange en moeizame onderhandelingen tussen de Lid-Staten en de toetredende staten en dragen het stempel van over en weer gedane concessies. Wanneer een deel van die voorwaarden langs gerechtelijke weg wordt afgezwakt, loopt men het risico het algemene evenwicht van het onderhandelingsresultaat te verstoren.

Opmerkingen van de Commissie

De Commissie sluit zich volledig aan bij de conclusies van de Raad met betrekking tot de ontvankelijkheid, vervat in diens afzonderlijke akte van 18 april 1986, en meent dat er in deze fase van de procedure niets aan valt toe te voegen.

Opmerkingen van interveniënte AGFA

AGFA, interveniënte, betoogt dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat de bestreden handeling niet behoort tot de in artikel 189 EEG-Verdrag bedoelde handelingen, die krachtens artikel 173 van dat Verdrag zijn onderworpen aan de wettigheidscontrole van het Hof. Het gaat integendeel om een overeenkomstig de procedure van artikel 237 EEG-Verdrag tussen soevereine staten gesloten overeenkomst, die derhalve niet aan die controle is onderworpen.

Volgens artikel 237 EEG-Verdrag treden de Lid-Staten bij de vaststelling van de voorwaarden voor toelating van nieuwe staten op krachtens hun eigen nationale soevereiniteit. Zij alleen zijn dus, mét degenen voor wie die overeenkomsten zijn bestemd (in casu Spanje en Portugal), gerechtigd krachtens artikel 173, lid 1, beroep bij het Hof in te stellen, wanneer zij menen dat bij de uitvoering van de desbetreffende overeenkomsten misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

Met betrekking tot artikel 8 Toetredingsakte stelt AGFA, dat dit artikel enkel een normatieve gelijkheid tot stand brengt tussen de wettelijke bepalingen zoals deze eerst golden, en de goedgekeurde wijzigingen.

Artikel 1 Toetredingsakte bepaalt duidelijk, dat de inhoud van de bijlagen tot de toetredingsvoorwaarden behoort. Deze kunnen dus niet het karakter krijgen van gewone rechtshandelingen van gemeenschapsinstellingen, wat overigens wordt bevestigd door het feit dat zij niet zijn aan te merken als handelingen in de zin van artikel 190 EEG-Verdrag.

Opmerkingen van verzoeksters

1) Verzoekster CPC betoogt, dat voornoemde aanpassingen van het afgeleide recht enkel feitelijk kunnen worden gelijkgesteld met de in artikel 237, tweede alinea, EEG-Verdrag bedoelde „aanpassingen van het Verdrag". In plaats van de gemeenschapsinstellingen in hun uitgebreide samenstelling met die aanpassingen te belasten — in welk geval zij zonder enige twijfel afgeleid recht zouden zijn gebleven —, heeft men ze geïntegreerd in de procedures die tot een toetredingsverdrag leiden.

Onder verwijzing naar de artikelen 26 en 27 Toetredingsakte meent CPC, dat deze methode om het afgeleide recht aan te passen, om pragmatische redenen is gekozen.

Overeenkomstig artikel 27 maken de in bijlage II vervatte richtsnoeren toepassingsmaatregelen van de gemeenschapsinstellingen noodzakelijk; deze maatregelen zijn zonder meer als afgeleid recht aan te merken en vormen handelingen in de zin van artikel 173.

De in artikel 26 gekozen methode bestaat in het vermelden van de tekst van de betrokken wijziging. Volgens dit artikel noodzaken de in bijlage I voorkomende aanpassingen niet tot enige toepassingsmaatregel van de gemeenschapsinstellingen en worden zij geacht rechtstreeks van toepassing te zijn in alle Lid-Staten, met inbegrip van de nieuwe.

Het is weliswaar juist dat de rang van een rechtsregel in de hiërarchie van het gemeenschapsrecht gewoonlijk voortspruit uit de voor zijn vaststelling gevolgde procedure, maar het valt niet te betwisten, dat het bevoegde regelgevende orgaan die regels een lagere status kan geven dan uit de wijze van vaststelling ervan zou voortvloeien: de opstellers van de Toetredingsakte hebben in artikel 8 van deze Akte dan ook uitdrukkelijk vastgelegd, dat de aanpassingen van het afgeleide recht dezelfde rang en hetzelfde rechtskarakter hebben als de erdoor gewijzigde bepalingen.

2) Verzoeksters CPC en LAISA zijn van mening, dat de artikelen 7 en 8 Toetredingsakte niet enkel formeelrechtelijke, maar ook materieelrechtelijke betekenis hebben en dat de betrokken aanpassingen, ongeacht de wijze waarop zij zijn vastgesteld, zonder meer het karakter krijgen van afgeleid gemeenschapsrecht.

Uit de bewoordingen van artikel 8 blijkt duidelijk, dat dit artikel zowel een formele als een materiële strekking heeft. De uitdrukking „hetzelfde rechtskarakter" betekent immers, dat de voorziene aanpassingen van verordeningen van de Raad het karakter krijgen van handelingen van de Raad met de rang van afgeleid recht, en de uitdrukking „onderworpen aan dezelfde regels" betekent dat de aanpassingen niet alleen onderworpen zijn aan de regels die voor latere aanpassingen gelden, maar ook aan die welke betrekking hebben op de rechterlijke controle, met name van artikel 173. Evenzo blijkt uit het gebruik van de uitdrukking „met name" in artikel 7, dat de wijzigingsprocedure enkel als voorbeeld wordt genoemd en dat het uitgangspunt is, dat de handelingen van de gemeenschapsinstellingen „hun eigen rechtskarakter behouden".

Voorts beklemtonen verzoeksters, dat de stelling van de Raad erop neerkomt, dat een verordening wat sommige van haar bepalingen betreft, afgeleid recht kan zijn en tegelijkertijd voor de rest primair recht.

Enerzijds wijst verzoekster LAISA erop, dat de Raad krachtens artikel 8 Toetredingsakte dit primaire recht kan wijzigen, wat tot gevolg heeft dat er opnieuw afgeleid recht ontstaat.

Anderzijds betoogt CPC, dat men niet kan volhouden dat de opstellers van de Toetredingsakte de bedoeling hebben gehad, de bevoegdheid die de Raad normaal ten aanzien van het afgeleide recht uitoefent, te handhaven zonder tegelijkertijd het Hof in staat te stellen, zijn controle op de wettigheid van de door de instellingen verrichte handelingen uit te oefenen en de rechten van ieder die door die handelingen wordt geraakt, te beschermen.

3) Onder verwijzing naar de algemene aard van het communautaire stelsel van rechterlijke wettigheidscontrole voert CPC aan, dat het standpunt van de Raad in strijd is met de letter en de geest van het Verdrag, zoals die blijken uit artikel 164.

Dat standpunt zou er namelijk toe leiden, dat niet alleen het in casu door verzoekster ingestelde beroep niet-ontvankelijk is, maar ook verzoeken krachtens artikel 177 van een nationale rechter aan het Hof. Hetzelfde geldt voor gedingen voor de nationale rechter, waarin de wettigheid van wijzigingen van het afgeleide recht wordt betwist.

Het rechtskarakter van de betrokken rechtshandelingen kan geen rechtvaardiging zijn om ze aan de controle van het Hof te ontrekken, wat artikel 164 van ieder nuttig effect zou beroven, de doeltreffendheid van de communautaire rechtsbescherming in gevaar zou brengen, de grondslagen van de Gemeenschap zou ondergraven en de eenvormigheid van het gemeenschapsrecht zou aantasten.

CPC verwijst in dit verband naar de arresten van het Hof van 23 april 1986 (zaak 294/83, Les Verts, Jurispr. 1986, blz. 1339), 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 227, r.o. 42) en 29 januari 1985 (zaak 147/83, Münchener Import-Weinkellerei, Jurispr. 1985, blz. 257, r. o. 14). Deze rechtspraak is in dit geval van toepassing, omdat de wijze waarop de in artikel 8 Toetredingsakte bedoelde maatregelen worden vastgesteld, niet beslissend is voor de bepaling van de aard van een handeling in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag.

4) Verder meent CPC dat, wanneer de betwiste handeling wordt uitgesloten van het stelsel van rechtsbescherming van het Verdrag, er een onbillijke situatie zou ontstaan in die zin, dat het onderscheid tussen de in bijlage I en de in bijlage II van de Toetredingsakte genoemde handelingen volstrekt willekeurig is en de keuze om ze in de ene dan wel in de andere bijlage op te nemen, is ingegeven door praktische redenen en bij voorbeeld berust op de omvang van de teksten (bijlage II) of het tijdstip van totstandkoming (bijlage I).

CPC voegt daaraan toe, dat men voor het door de Raad genoemde „algemeen evenwicht" als resultaat van de toetredingsonderhandelingen niet alleen moet denken aan de in bijlage I van de Toetredingsakte genoemde aanpassingen, maar ook aan die in bijlage II. Men kan immers slecht zeggen, dat enkel een tegen de handelingen van bijlage I gerichte vordering in rechte dat evenwicht ongunstig kan beïnvloeden. De handelingen van bijlage II zijn wel vatbaar voor beroep, en daar zou geen gevaar bestaan voor verbreking van het evenwicht. Bovendien heeft het tussen de bijlagen gemaakte onderscheid absoluut niets te maken met het evenwicht van het resultaat der toetredingsonderhandelingen.

Verzoeksters concluderen, dat de betwiste aanpassing van verordening nr. 1785/81 een handeling is waarvan de wettigheid krachtens artikel 173 EEG-Verdrag kan worden getoetst.

Opmerkingen van interveniënte Campo Ebro

Interveniënte is van mening, dat de betwiste handeling vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring.

1) In de eerste plaats is de betwiste handeling niet meer dan een maatregel tot aanpassing van het afgeleide recht en geen toetredingsvoorwaarde in de zin van artikel 237 EEG-Verdrag.

Artikel 237 EEG-Verdrag spreekt immers enkel over de toelatingsvoorwaarden en de aanpassingen van het Verdrag, en niet over de door de toetreding noodzakelijk geworden aanpassingen van het afgeleide recht.

Deze aanpassingen van het afgeleide recht kunnen geen „toelatingsvoorwaarden" zijn, omdat niets belet dat zij vlak na de toetreding weer volgens de voor wijziging van het afgeleide recht voorziene procedures eenzijdig worden veranderd. Men kan toch niet zeggen, dat de toetreding van een staat kan plaatsvinden onder „voorwaarden" die zijn neergelegd in bepalingen die vervolgens tegen zijn wil kunnen worden gewijzigd. Het is dus fout om de betwiste handeling te beschouwen als een wezenlijk element in het algemene evenwicht van het resultaat van de toetredingsonderhandelingen, wat zou meebrengen dat zij niet in rechte zou kunnen worden aangevochten.

2) In de tweede plaats stuit het argument van de Raad, dat de betwiste handeling de-

zelfde rang heeft als de oorspronkelijke Verdragen, af op de formele bewoordingen van artikel 8 Toetredingsakte. Daaruit blijkt duidelijk, dat de opstellers van deze Akte niet aan alle bepalingen dezelfde rang hebben willen geven. Omdat er noch in het volkenrecht noch in het gemeenschapsrecht een regel bestaat die zegt dat alle overeengekomen bepalingen dezelfde rang moeten hebben als de oorspronkelijke verdragen, krijgt de betwiste handeling, evenals die welke anders dan bij wijze van overgangsmaatregel een handeling van een instelling wijzigen, de rang van de handeling die zij wijzigt.

Met betrekking tot de stelling van de Raad dat artikel 8 van zuiver procedurele aard is, meent Campo Ebro, dat als men als procedureel beschouwt een bepaling volgens welke een handeling via de normale voor het afgeleide recht geldende procedure kan worden gewijzigd, er niets tegen is om ook van „procedureel" te spreken wanneer die handeling aan de controle van het Hof kan worden onderworpen.

De stelling van de Raad zou erop neerkomen, dat sommige bepalingen van een verordening afgeleid recht kunnen zijn, terwijl tegelijkertijd de rest van de verordening primair recht is. Dit primaire recht kan krachtens artikel 8 Toetredingsakte door de Raad worden gewijzigd, met als gevolg dat het opnieuw het karakter van afgeleid recht zou krijgen.

3) In de derde plaats heeft de betwiste handeling ingevolge artikel 8 Toetredingsakte hetzelfde rechtskarakter als verordening nr. 1785/81 en aangezien zij aan dezelfde regels onderworpen is, volgt daaruit zonder meer dat zij vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring onder dezelfde voorwaarden als wanneer zij door de Raad zelf was vastgesteld.

Het zou tot een paradoxale situatie leiden, wanneer men wel aanvaardt dat de Raad de betwiste handeling kan wijzigen onder dezelfde voorwaarden als voor een wijziging van verordening nr. 1785/81 gelden, maar niet dat deze handeling kan worden onderworpen aan de controle van het Hof.

De artikelen 24 — 32 van verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd door de Toetredingsakte, verloren ingevolge artikel 23 van de verordening hun geldigheid aan het einde van het verkoopseizoen 1985/1986. Op 24 maart 1986 heeft de Raad bij verordening nr. 934/86 (PB 1986, L 87, blz. 1) de geldigheid van die artikelen verlengd tot het einde van het verkoopseizoen 1990/1991. De toepassing in Spanje en Portugal van het quotastelsel voor isoglucose berust dus niet meer op de Toetredingsakte, maar op verordening nr. 934/86.

Zo de stelling van de Raad juist was, dan zou voor artikel 24 van verordening nr. 1785/81 achtereenvolgens het volgende hebben gegolden:

— mogelijkheid van beroep vanaf de inwerkingtreding van verordening nr. 1785/81 tot 31 december 1985;

— geen mogelijkheid van beroep tussen 1 januari 1986 en 30 juni 1986;

— opnieuw mogelijkheid van beroep vanaf 1 juli 1986 (datum van inwerkingtreding van verordening nr. 934/86).

Interveniënte wijst er nog op, dat de Raad in de zaak König (zaak 185/73, Jurispr. 1974, blz. 607) met een beroep op

het Toetredingsverdrag met Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken over de geldigheid van verordening nr. 7 bis, heeft betwist. Volgens de Raad was deze verordening als aanvulling op het EEG-Verdrag in ieder geval „rechtsgeldig" geworden door artikel 1 van het Toetredingsverdrag, volgens hetwelk de toetredende staten partij werden bij de Verdragen tot oprichting van de Gemeenschappen „zoals deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld".

Dit argument werd door het Hof in zijn arrest van 29 mei 1974 (zaak 185/73, reeds aangehaald, blz. 615 en 616) verworpen met de overweging, dat weliswaar bepaalde clausules in de Toetredingsakte kunnen worden beschouwd als een erkenning door alle partijen van het bindende karakter van de besluiten of overeenkomsten die zijn getroffen in het kader van het algemene stelsel van het gemeenschapsrecht, doch dat geen enkele bepaling van het Toetredingsverdrag of van de bijgevoegde akten zodanig kan worden uitgelegd, dat daarbij rechtsgeldigheid is verleend aan maatregelen, in welke vorm ook, welke in strijd zijn met de Verdragen tot oprichting van de Gemeenschappen.

2. *Het normatieve karakter van de bestreden bepalingen*

Opmerkingen van de Raad

Ook al zou artikel 173 EEG-Verdrag van toepassing zijn ten aanzien van bepalingen van een toetredingsakte, dan nog, zo stelt de Raad, is in casu niet voldaan aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 173. Artikel 24 van verordening nr. 1785/81 van de Raad, zoals gewijzigd door de Toetredingsakte, is namelijk in zijn geheel van normatieve aard.

1) Door deze bepaling (artikel 24, lid 2) stelt de Toetredingsakte de totale basishoeveelheden voor de isoglucoseproduktie in Spanje vast. Deze hoeveelheden (A + B) zijn bepalend voor het totale produktieniveau van isoglucose in Spanje en voor de limiet waarboven de produktiebijdragen worden geheven.

Die basishoeveelheden gelden voor alle huidige en toekomstige isoglucoseproducenten in Spanje. Verzoeksters kunnen dus rechtstreeks noch individueel door de vaststelling van deze basishoeveelheden worden geraakt, want hun hoedanigheid van producent kan worden verkregen door een ieder die deze economische activiteit wil gaan uitoefenen.

Weliswaar voorziet de Toetredingsakte in artikel 24, lid 3, tevens in een sleutel voor de verdeling van de basishoeveelheden tussen de individuele ondernemingen, waarbij de individuele quota worden vastgesteld door de basishoeveelheden te verdelen op de grondslag van de produktie van elk van die ondernemingen in het kalenderjaar 1983, maar dit betekent niet, dat verzoeksters door deze bepaling individueel worden geraakt op grond dat er maar drie ondernemingen zijn, waaronder verzoeksters, die voldoen aan de voorwaarde dat zij in 1983 hebben geproduceerd. Ook worden zij niet rechtstreeks geraakt, omdat de Lid-Staten bij de toekenning van de quota volgens deze verdeelsleutel, over geen enkele beleidsvrijheid beschikken.

Volgens 's Hofs rechtspraak immers (zie met name de arresten van 5 mei 1977, zaak 101/76, Scholten Honig, Jurispr. 1977, blz. 797, r. o. 21 en 23; 26 februari 1981, zaak 64/80, Giuffrida, Jurispr. 1981, blz. 693, r. o. 6; en 30 september 1982, zaak 242/81, Roquette, Jurispr. 1982, blz. 3213, r. o. 7) heeft een bepaling van gemeenschapsrecht een normatief karakter wanneer zij van toepassing is op ob-

jectief bepaalde feitelijke situaties en rechtsgevolgen heeft voor op algemene en abstracte wijze omschreven groepen personen. Aan dat normatieve karakter wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat het aantal en zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie de verordening op een bepaald moment van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, zolang maar vaststaat, dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie en in samenhang met de doelstelling van die handeling.

2) Vervolgens wijst de Raad erop, dat het quotastelsel in de sector suiker en isoglucose, vanwege het structurele overschot in deze sector, tot doel heeft de produktieuitbreiding te beperken, en dat om dat doel te bereiken, voor iedere Lid-Staat basishoeveelheden in die sector moeten worden vastgesteld, alsmede criteria voor de toekenning van individuele quota binnen deze basishoeveelheden aan de belanghebbende ondernemingen.

Deze twee elementen stonden reeds in verordening nr. 1785/81 voordat artikel 24 door de Toetredingsakte werd gewijzigd. Volgens de redenering van verzoeksters zou artikel 24, lid 3, eerste zin, bepalende dat het A-quotum van elke suiker- of isoglucoseproducerende onderneming gelijk is aan het haar in de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 toegekende basisquotum, het karakter hebben van een individuele beschikking ten aanzien van ondernemingen die in die periode al een quotum hadden. Anderzijds zou dit artikel 24 de Lid-Staten bij de toekenning van de individuele quota geen enkele beleidsvrijheid laten.

Zo gezien zou het gehele communautaire quotastelsel in de sector suiker en isoglucose zijn normatief karakter verliezen. Door het begrip individuele beschikking aldus te verruimen, tast men het stelsel van het Verdrag aan, waarin particulieren enkel om nietigverklaring kunnen vragen van beschikkingen die hen persoonlijk betreffen.

Artikel 24 zelf kent geenszins individuele quota aan de betrokken ondernemingen toe. Overeenkomstig het eerste lid van het artikel is dat de zaak van de Lid-Staten, die de individuele quota moeten toekennen met inachtneming van de bepalingen van titel III van verordening nr. 1785/81 („quotaregeling").

In Spanje moeten de individuele quota aan de suikerproducerende ondernemingen worden toegekend met inachtneming van hun produktierechten vóór 1 januari 1986. Het is duidelijk dat dit verdelingscriterium, dat in heel algemene termen verwijst naar de vóór die datum in Spanje geldende regeling, de bevoegde Spaanse autoriteiten een eigen beoordelingsmarge laat. In dezelfde zin bepaalt het verdelingscriterium voor isoglucose, dat de individuele quota moeten worden toegekend op de grondslag van ieders produktie in 1983. De wat vage uitdrukking „op de grondslag van" in plaats van „overeenkomstig" geeft de nationale autoriteiten een zekere beleidsruimte bij de vaststelling van de concrete omvang van de individuele quota.

3) De bepalingen van de Toetredingsakte waarbij artikel 24 is gewijzigd, zijn deel gaan uitmaken van een reeks bepalingen van verordening nr. 1785/81, waaronder artikel 25, dat bepaalt dat de Lid-Staten de individuele quota die zij overeenkomstig artikel 24 aan de betrokken ondernemingen hebben toegekend, met maximaal 10% kun-

nen verminderen. Deze mogelijkheid die verleend is wegens de noodzaak tot herstructurering van de suiker- en isoglucoseproducerende ondernemingen, laat de Lid-Staten een aanzienlijke beoordelingsmarge.

Artikel 25 geeft de Lid-Staten immers de bevoegdheid om het A-quotum en het B-quotum van elke individuele onderneming binnen genoemd maximum te verminderen om de aldus vrijgekomen hoeveelheid bij wijze van herstructureringsmaatregel aan een andere onderneming in de sector toe te wijzen. Deze bepaling maakt het mogelijk om quota uit de suikersector over te hevelen naar de isoglucosesector en omgekeerd.

Hieruit volgt, dat de toekenning van individuele quota op de grondslag van de in artikel 24, lid 3, gegeven verdeelsleutel afhankelijk is van de wijze waarop de Lid-Staten gebruik maken van hun mogelijkheid om de toegekende quota achteraf te wijzigen (in die zin de conclusie van advocaat-generaal Reischl in zaak 242/81, Roquette, reeds aangehaald). Verzoekster kan er dus niet rechtstreeks door worden geraakt.

4) Ten slotte wijst de Raad erop, dat de arresten van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette, en zaak 139/79, Maizena, Jurispr. 1980, blz. 3333 resp. 3393) in casu niet als precedent kunnen worden ingeroepen. In deze zaken stelde het Hof vast, dat verordening nr. 1293/79 de algemene en abstracte regels voor de toekenning van de erin aangegeven quota zelf op concrete en individuele wijze had toegepast. In een bijlage bij die verordening was namelijk precies aangegeven, welke individuele quota aan welke ondernemingen waren toegekend. Artikel 24, zoals gewijzigd door de Toetredingsakte, beperkt zich daarentegen tot het vermelden van algemene en abstracte regels voor de toekenning, door de Lid-Staten, van de individuele quota aan de betrokken ondernemingen.

Opmerkingen van de Commissie

De Commissie sluit zich volledig aan bij de conclusies van de Raad met betrekking tot de ontvankelijkheid, vervat in diens afzonderlijke akte van 18 april 1986, en meent dat er in deze fase van de procedure niets aan valt toe te voegen.

Wel wenst zij onder verwijzing naar de memorie van repliek van LAISA nog op te merken, dat artikel 25 van verordening nr. 1785/81, dat de Lid-Staten toestaat om het A- en B-quotum van iedere op hun grondgebied gevestigde, suiker of isoglucose producerende onderneming te verminderen, deze mogelijkheid niet enkel tot het geval van herstructurering beperkt.

Deze uitlegging wordt bevestigd door de tekst van artikel 25, lid 2, tweede alinea, waar wordt toegestaan om de in de eerste alinea genoemde limiet van 10% in twee Lid-Staten te overschrijden, wanneer het gaat om herstructureringsplannen. Hieruit kan worden afgeleid dat in een ander kader dan dat van herstructurering een vermindering met 10% op zijn minst mogelijk is.

Opmerkingen van interveniënte AGFA

Interveniënte AGFA is van mening, dat artikel 24 van verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd door de Toetredingsakte, een algemeen geldende bepaling is; zij is gebaseerd op objectieve gegevens, waardoor het niet mogelijk is bijzondere gevallen te individualiseren, en zij kan dus niet als een be-

schikking worden beschouwd. AGFA verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof, met name de arresten van 11 juli 1968 (zaak 6/68, Zuckerfabrik, Jurispr. 1968, blz. 595) en 26 februari 1981 (zaak 64/80, Giuffrida, Jurispr. 1981, blz. 693), volgens welke aan het regelgevende karakter van een rechtshandeling niet kan worden afgedaan door de omstandigheid dat de identiteit van de rechtssubjecten op wie de handeling op een bepaald moment van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, zolang maar vaststaat dat deze toepassing geschiedt op grond van een objectieve situatie.

Om zo'n situatie gaat het in artikel 24, dat enkel de basisgegevens vaststelt op grond waarvan de Spaanse staat de quota kan berekenen, maar dat geen rekening houdt met de individuele situatie van de onderscheiden isoglucoseproducenten. In zijn arrest van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette, Jurispr. 1980, blz. 3333) verklaarde het Hof het beroep in die zaak ontvankelijk, omdat de bestreden verordening een bijlage bevatte met een lijst van de betrokken producenten en de hun toegekende quota. In het onderhavige geval worden de betrokken producenten ook niet geïndividualiseerd door de omstandigheid dat de produktie van het kalenderjaar 1983 als referentiepunt is genomen, want volgens artikel 25, lid 3, van de verordening kan ook een quotum worden toegekend aan een onderneming die er tot dan toe nog geen had.

Verder worden verzoeksters door de betwiste verordening niet rechtstreeks geraakt. Volgens artikel 25 van verordening nr. 1785/81 kunnen de Lid-Staten de aan iedere onderneming toegekende quota met maximaal 10% wijzigen. Bij een beschikking van 23 juni 1986, waarin de isoglucosequota voor het verkoopjaar 1986/87 werden vastgesteld, heeft de Spaanse staat overigens van deze discretionaire bevoegdheid gebruik gemaakt.

Opmerkingen van verzoeksters

Verzoeksters zijn van mening, dat artikel 24 van verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd bij de Toetredingsakte, het karakter van een beschikking heeft die hen rechtstreeks en individueel raakt.

1) CPC betoogt, dat artikel 24 in feite een beschikking bevat. Het tweede lid van dit artikel, waarin voor Spanje een basishoeveelheid A van 75 000 ton en een basishoeveelheid B van 8 000 ton is vastgesteld, heeft het karakter van een tot die Lid-Staat gerichte beschikking die verzoekster indirect raakt, terwijl artikel 24, lid 1, tweede streepje, en de leden 3a) en 5a) het karakter hebben van een beschikking die verzoekster rechtstreeks raakt, doordat erin wordt bepaald dat de voor Spanje vastgestelde A- en B-basishoeveelheden uitsluitend zullen worden toegekend aan de ondernemingen die in het kalenderjaar 1985 isoglucose hebben geproduceerd, en dat de verdeling zal geschieden op basis van hun respectieve produktie in het kalenderjaar 1983.

CPC stelt, dat in de door verweerder aangehaalde rechtspraak de betrokken bepalingen een op algemene en abstracte wijze aangeduide categorie van personen betroffen, terwijl in casu de bestreden maatregelen enkel gelden voor een gesloten groep van drie nauwkeurig bekende ondernemingen, die vóór het van kracht worden van deze maatregelen reeds produceerden. De basishoeveelheid van 83 000 ton voor het A- en het B-quotum is juist gekozen omdat zij overeenkwam met het — afgeronde — totale produktieniveau in 1983; hierdoor is het respectieve produktieniveau van deze ondernemingen aanzienlijk verlaagd.

Ofschoon de betwiste bepalingen in een verordening staan, zijn het geen maatregelen van algemene en abstracte economische aard, maar in feite een collectieve, tot Spanje en de drie Spaanse isoglucoseproducenten gezamenlijk gerichte beschikking.

Volgens 's Hofs rechtspraak in dumpingzaken (arrest van 21 februari 1984, gevoegde zaken 239 en 275/82, Allied Corporation en anderen, Jurispr. 1984, blz. 1005, r.o. 12) moet het beroep ook als ontvankelijk worden beschouwd omdat de identiteit van verzoekster vaststaat, daar zij een van de drie belanghebbende ondernemingen is en betrokken was bij de enquêtes en procedures vóór de toetreding. De drie Spaanse producenten waren immers met het oog op de toetredingsonderhandelingen verplicht, de bevoegde autoriteiten op de hoogte te houden van hun produktie en hun produktiecapaciteit.

Verzoekster LAISA merkt verder op, dat de Raad zelf erkent dat verordening nr. 1785/81 niet enkel de cijfers van de quota per land bevat, maar ook de sleutel voor de verdeling van die quota over de verschillende producenten. Juist daardoor kon verzoekster haar quotum berekenen. Ter verwezenlijking van het doel van produktiebeperking is het weliswaar nodig basishoeveelheden vast te stellen, maar in de tekst zelf vast te stellen op welke wijze de individuele quota moeten worden toegekend, is voor dat doel geenszins noodzakelijk.

Daar komt nog bij, dat de Lid-Staten deze situatie anders lijken te beoordelen dan de Raad. De Italiaanse regering heeft de Italiaanse isoglucoseproducenten immers pas in 1986 voor het eerst in kennis gesteld van hun individuele quota voor het verkoopjaar 1986/1987, terwijl Frankrijk en Duitsland dat nooit hebben gedaan, waarschijnlijk omdat zij dat een overbodige formaliteit vonden.

2) Verzoeksters zijn van mening, dat de Raad niet serieus betwist dat zij individueel door de bestreden maatregel worden geraakt. Doordat er wordt verwezen naar elementen als het individuele produktieniveau in een bepaald jaar, worden verzoeksters even duidelijk geïndividualiseerd als door een tot hen gerichte beschikking en zijn zij te onderscheiden van alle andere ondernemingen.

Bovendien worden verzoeksters rechtstreeks geraakt.

Verzoekster CPC wijst erop, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof rechtssubjecten rechtstreeks door een maatregel worden geraakt, wanneer die maatregel effect sorteert zonder dat de nationale autoriteiten een uitvoeringsmaatregel behoeven te treffen, of wanneer de betrokken Lid-Staat geen enkele beoordelingsvrijheid meer heeft. Zo heeft het Hof het rechtstreeks karakter erkend in gevallen waarin volstrekt duidelijk was hoe de Lid-Staat zijn discretionaire bevoegdheid had uit te oefenen (arresten van 1 juli 1965, gevoegde zaken 106 en 107/63, Töpfer, Jurispr. 1965, blz. 507; 23 november 1971, zaak 62/70, Bock, Jurispr. 1971, blz. 897; gevoegde zaken 41-44/70, International Fruit Company, Jurispr. 1971, blz. 421), en in het geval waarin de uitvoering volkomen automatisch verloopt en bovendien niet op grond van intermediaire nationale regels, doch uitsluitend op grond van het gemeenschapsrecht (arrest van 29 maart 1979, zaak 113/77, NTN Toyo Bearing Company, Jurispr. 1979, blz. 1185, r. o. 11).

Ten aanzien van het argument van de Raad, dat het gebruik van de uitdrukking „op de grondslag van" in plaats van „overeenkom-

stig" met betrekking tot de produktie in 1983, aan de nationale autoriteiten een bepaalde beoordelingsvrijheid geeft, is CPC nu juist van mening, dat de uitdrukking „op de grondslag van" duidelijk een verbod voor de Spaanse regering inhoudt om bij de berekening van de quota andere dan de vastgestelde criteria te gebruiken, en geen enkele beoordelingsvrijheid meer laat.

3) Met betrekking tot het argument van de Raad betreffende artikel 25 van verordening nr. 1785/81, wijst CPC erop, dat het feit dat de quota eerst door de gemeenschapsinstellingen worden vastgesteld en het feit dat de Lid-Staten deze quota vervolgens nog in geringe mate kunnen wijzigen, zowel feitelijk als rechtens en procedureel twee totaal verschillende dingen zijn. Artikel 25 biedt niet de mogelijkheid quotawijzigingen door te voeren, maar om de bestaande quota op de in dit artikel genoemde voorwaarden aan andere producenten over te dragen.

Onder verwijzing naar de redenering van het Hof in zijn arrest van 17 januari 1985 (zaak 11/82, Piraiki-Patraiki en anderen, Jurispr. 1985, blz. 207, r. o. 7-9) merkt CPC bovendien nog op, dat tenzij de gemeenschapsinstellingen op dit punt andere initiatieven ontplooien, er slechts een louter theoretische mogelijkheid bestaat dat de Spaanse regering van genoemde bepaling gebruik zal maken.

Omdat artikel 25, lid 5, geen gedetailleerde aanwijzingen verschaft voor de uitvoering ervan, staat niet duidelijk vast hoe de uit dit artikel voortvloeiende bevoegdheden tussen de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen zijn verdeeld. Met name is niet aangegeven of, en zo ja in welke mate, het de Lid-Staten vrijstaat quota van de suikersector over te hevelen naar de isoglucosesector. In feite zijn tot nu toe alleen binnen de suikersector quota overgedragen. In ieder geval heeft de mogelijkheid om quota van de suikersector naar de isoglucosesector over te hevelen, geen enkele praktische betekenis, omdat verordening nr. 1785/81 niet lijkt toe te staan, dat de Lid-Staten als gevolg van een quotaoverdracht de respectievelijk voor suiker en isoglucose vastgestelde basishoeveelheden overschrijden. Ook is de mogelijkheid van quotaoverdrachten van de ene naar de andere isoglucoseproducent pure theorie, want de Spaanse isoglucosequota zijn, evenals die van de gehele Gemeenschap, volledig verbruikt. Verzoekster LAISA merkt voorts nog op, dat het hier gaat om pas opgerichte ondernemingen met een grote produktiecapaciteit en tal van nieuwe investeringen; deze nieuwe ondernemingen zouden met een gering quotum niet levensvatbaar zijn. In de tweede plaats moet ingevolge de vijftiende overweging van de considerans en artikel 15 van verordening nr. 1785/81 bij de overdrachten van quota het belang van alle betrokken partijen en met name dat van de producenten van suikerbieten en rietsuiker in aanmerking worden genomen.

Opmerkingen van interveniënte Campo Ebro

Interveniënte is van mening, dat artikel 24 van verordening nr. 1785/81, zoals gewijzigd bij de Toetredingsakte, het karakter heeft van een beschikking die zowel verzoeksters als haar rechtstreeks en individueel raakt.

a) *Het individuele belang*

Campo Ebro betwist met name de volgende argumenten van de Raad.

1) *De bestreden bepaling zou van toepassing zijn op alle huidige en toekomstige Spaanse isoglucoseproducenten.* Uit de door de Toetredingsakte toegevoegde laatste alinea van lid 3 en van lid 5 van artikel 24, volgens welke de voor Spanje vastgestelde A- en B-basishoeveelheden worden verdeeld tussen „de desbetreffende ondernemingen op de grondslag van hun onderscheiden produktie in het kalenderjaar 1983", volgt echter dat enkel ondernemingen die in 1983 isoglucose hebben geproduceerd, kunnen meedelen in de voor de produktie van isoglucose in Spanje geldende basishoeveelheden en A- en B-quota toegekend kunnen krijgen.

De opstellers van de Toetredingsakte hebben immers niet alleen de basishoeveelheid vastgesteld die in Spanje mag worden geproduceerd, maar ook de criteria volgens welke, met inachtneming van die maximumlimieten, de quota moeten worden verdeeld tussen de drie ondernemingen die in 1983 isoglucose geproduceerd hebben.

Het gaat hier dus niet om een maatregel met als enig doel, de uitbreiding van de isoglucoseproduktie in het algemeen belang te beperken. De bestreden handeling is gericht tot een bepaald en bekend aantal economische subjecten, wier identiteit vaststaat op grond van hun individueel gedrag gedurende een bepaalde periode.

2) *De opvatting van verzoeksters zou aan de gehele gemeenschapsregeling haar normatief karakter ontnemen.* Volgens artikel 24, lid 3, eerste zin, van verordening nr. 1785/81 is het A-quotum van elke suiker of isoglucose producerende onderneming weliswaar gelijk aan het haar in de periode 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 door haar eigen Lid-Staat toegekende basisquotum, maar dit volstaat niet om deze bepaling ten aanzien van ondernemingen die in die periode een quotum hadden, een individueel karakter te verlenen.

Wat wel een grond is om dit karakter aan de bestreden bepaling toe te kennen, is het feit dat het quotum van iedere individuele onderneming in casu door de gemeenschapsregeling wordt vastgesteld op grond van criteria die rekening houden met de bijzondere situatie waarin elk van hen in de referentieperiode verkeerde.

3) *De bestreden bepaling zou één geheel vormen met verordening nr. 1785/81.* Dienaangaande wijst interveniënte op wat het Hof overwoog in zijn arrest van 14 december 1962 (gevoegde zaken 16 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Jurispr. 1962, blz. 941, 958):

„dat bijgevolg, indien een handeling, die door haar auteur als verordening is omschreven, bepalingen bevat van dien aard dat sommige natuurlijke of rechtspersonen daardoor niet alleen rechtstreeks doch ook individueel worden geraakt, dient te worden erkend dat in ieder geval, daargelaten de vraag of deze handeling in zijn geheel terecht als een verordening is beschouwd, deze bepalingen niet het karakter van een verordening dragen en derhalve door bedoelde personen niet kunnen worden bestreden op grond van artikel 173, lid 2".

Niets verzet zich er dus tegen, dat men overeenkomstig 's Hofs rechtspraak erkent, dat de bestreden bepaling het karakter heeft van een beschikking die verzoekster en interveniënte rechtstreeks raakt.

b) *Het rechtstreeks belang*

1) *Campo Ebro* stelt dat de Lid-Staten over geen enkele beoordelingsvrijheid beschikken bij de verdeling van de voor de produktie

van isoglucose aan Spanje toegekende A- en B-basishoeveelheden, aangezien deze verdeling tussen de producerende ondernemingen moet geschieden „op de grondslag van hun onderscheiden produktie in het kalenderjaar 1983".

Dit betekent kennelijk, dat de quota van iedere producent evenredig moeten zijn aan zijn respectieve aandeel in de totale isoglucoseproduktie in 1983.

Interveniënte begrijpt niet, waarom het gebruik van de woorden „op de grondslag van" in plaats van „overeenkomstig" zou betekenen dat men aan de nationale instanties een beoordelingsmarge bij de concrete vaststelling van de individuele quota heeft willen laten.

2) Met betrekking tot artikel 25 van verordening nr. 1785/81 voert Campo Ebro aan, dat volgens lid 1 van dit artikel de mogelijkheid van quotaoverdrachten tussen ondernemingen slechts bestaat „onder de voorwaarden neergelegd in dit artikel" en voor zover de voorwaarden in acht worden genomen die de Raad in de krachtens lid 4 van dit artikel vastgestelde algemene voorschriften heeft vastgelegd.

Op 26 januari 1982 heeft de Raad verordening nr. 193/82 houdende algemene voorschriften voor quota-overdrachten in de sector suiker (PB 1982, blz. 3), vastgesteld. Deze verordening berust op artikel 25, lid 4, van verordening nr. 1785/81. Volgens artikel 3 van verordening nr. 193/82, dat van toepassing is op isoglucose producerende ondernemingen, mogen de Lid-Staten niet afwijken van het principe dat de basishoeveelheden evenredig verdeeld moeten worden op de grondslag van de produktie in 1983, behalve in geval van fusie, vervreemding van een fabriek, of bedrijfsbeëindiging van een of meer fabrieken.

Dat het de Lid-Staten niet volledig vrijstaat om de quotaverdeling te wijzigen, zelfs niet binnen de in artikel 25, lid 2, van verordening nr. 1785/81 gestelde grens van 10%, blijkt ook uit de veertiende overweging van de considerans van deze verordening, luidende dat, ten einde tegemoet te komen „aan de behoefte tot herstructurering van de sectoren... isoglucoseproduktie..., het hiertoe... gegrond is de Lid-Staten, in het kader van bijzondere communautaire regels en criteria, behoudens de bevoegdheid de quota toe te kennen per... isoglucose producerende onderneming, ook de bevoegdheid te verlenen later de quota van de bestaande ondernemingen te wijzigen...".

In het licht van deze overweging wordt het systeem van de verordening duidelijk: de Lid-Staten moeten om te beginnen aan iedere onderneming quota toekennen die berekend zijn op de grondslag van hun onderscheiden produktie in 1983; vervolgens kunnen zij deze quota wijzigen binnen de door artikel 25 aangegeven grenzen, wanneer aan de daarvoor gestelde voorwaarden is voldaan. Artikel 25 geeft de Lid-Staten dus geen vrijbrief om de quota anders vast te stellen dan op het niveau dat volgt uit een verdeling die correspondeert met de produktie van iedere onderneming in 1983.

Campo Ebro wijst erop, dat de Raad erkent dat het mogelijk is de individuele, krachtens artikel 24 aan de betrokken ondernemingen toegekende quota met maximaal 10% te wijzigen, wanneer er een herstructurering heeft plaatsgevonden. Maar omdat daarvan in casu in het geheel geen sprake is, mag niet zonder meer worden afgeweken van de regel van evenredige verdeling op basis van de produktie in 1983.

De bestreden bepalingen moeten dus worden geacht verzoeksters en interveniënte rechtstreeks te raken.

B — *Ontvankelijkheid van de schadevordering*

Opmerkingen van de Raad

1) De Raad is van mening dat, zo er schade is, deze voortvloeit niet uit een of andere handeling die hij verricht heeft in de uitoefening van zijn functie als op landbouwgebied bevoegde gemeenschapsinstelling, maar uit de bepalingen van de Toetredingsakte. Hieruit volgt dat artikel 215 EEG-Verdrag inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de door haar instellingen veroorzaakte schade, in casu niet van toepassing is.

Artikel 8 Toetredingsakte heeft zeker niet tot doel of tot gevolg dat, voor de toepassing van artikel 215, schade die eventueel door die Akte ontstaat, op één lijn wordt gesteld met schade die door een instelling in de uitoefening van haar functie is veroorzaakt.

Bovendien meent de Raad dat, waar er in samenhang met de vaststelling van de bestreden voorschriften geen sprake is van een gedraging die aan de Raad kan worden toegeschreven, 's Hofs rechtspraak over de niet-contractuele aansprakelijkheid in dit geval niet van toepassing kan zijn.

2) In ieder geval moet de nu gekozen beroepsweg worden uitgesloten, omdat de prejudiciële procedure van artikel 177 verzoeksters in casu voldoende rechtsbescherming kan bieden.

Aangezien de inning van de produktiebijdragen aan de nationale autoriteiten is opgedragen, zouden verzoeksters tot de daadwerkelijke inning kunnen wachten om dan de wettigheid ervan aan te vechten voor de bevoegde nationale rechter, die vervolgens prejudiciële vragen aan het Hof zou kunnen of moeten stellen.

Opmerkingen van verzoeksters

1) Verwijzend naar de overheersende rol van de Raad in de toetredingsprocedure (artikel 237 EEG-Verdrag) en naar de besluiten van 11 juni 1985 (PB 1985, L 302, blz. 5-8), stelt verzoekster CPC, dat het in feite de Raad is geweest (en niet de verdragsluitende partijen) die, op basis van onderhandelingen met de kandidaat-Lid-Staten, de inhoud van de aanpassingen van het afgeleide recht en de daarvoor toepasselijke methode heeft vastgesteld.

Het is immers de Raad die, na de Commissie te hebben geraadpleegd, de onderhandelingen officieel opent (artikel 237 EEG-Verdrag); de Raad fungeert als voorzitter bij alle onderhandelingen met de staten die wensen toe te treden, en hij is degene die het gemeenschappelijk standpunt van de Lid-Staten voorbereidt en vaststelt; de Raad houdt toezicht op de werkzaamheden van de Commissie bij de voorbereiding van het gemeenschappelijk standpunt over de aanpassingen van de bestaande gemeenschappelijke politieken; de Raad hecht zijn goedkeuring aan het resultaat van de onderhandelingen; kortom, het is de Raad die, na raadpleging van de Commissie en het Europees Parlement, uiteindelijk officieel beslist over de toelating van nieuwe Lid-Staten.

Het betoog van de Raad, dat het Toetredingsverdrag in alle opzichten lijkt op een willekeurige andere door de Lid-Staten gesloten internationale overeenkomst en dat het dus buiten de gewone communautaire rechtsorde ligt, is duidelijk in tegenspraak met de in werkelijkheid gevolgde procedures. De Raad geeft een vertekend beeld van de essentiële rol van de gemeenschapsinstellingen, met name wat de aanpassing van het afgeleide recht betreft. Het strookt niet met de beginselen van het Verdrag, de Raad met dergelijke verantwoordelijkheden te belasten en hem tegelijkertijd vrij te stellen van het afleggen van elke verantwoording.

2) Verzoekster CPC verwerpt eveneens het argument, dat artikel 177 EEG-Verdrag haar voldoende rechtsbescherming zou bieden. In de eerste plaats beschikt zij over geen enkele mogelijkheid van beroep op de Spaanse rechter (omdat de Spaanse autoriteiten nog geen uitvoeringsmaatregelen hebben getroffen), en in de tweede plaats kan zij moeilijk de inning van de produktiebijdragen afwachten alvorens de wettigheid daarvan te betwisten, aangezien de daarvoor geldende regels in Spanje nog niet van toepassing zijn (vgl. verordening nr. 580/86 van de Commissie van 28 februari 1986 houdende bepaalde overgangsmaatregelen in de suikersector als gevolg van de toetreding van Spanje en Portugal).

Verzoekster LAISA merkt op, dat de bestreden handeling een handeling van de Raad is en dat derhalve de stelling dat er geen aan de Raad toerekenbare handeling is, moet worden afgewezen.

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur