brengen in het maximumbedrag van de steun voor de tenuitvoerlegging van verbeteringsprogramma's in de sector dopvruchten en sint-jansbrood, worden de telersverenigingen wier programma's vóór de vaststelling van die verordening zijn goedgekeurd, dus niet individueel geraakt.

De verordening heeft immers niet specifiek het oog op die telersverenigingen, bevat geen enkel concreet element dat aanleiding geeft tot de conclusie, dat de ingevoerde maatregelen specifiek met het oog op hun programma's zijn getroffen, en maakt enkel onderscheid tussen reeds goedgekeurde en in de toekomst nog goed te keuren programma's in zoverre zij voor de eerste groep overgangsbepalingen bevat. Zij richt zich derhalve in abstract en algemene bewoordingen tot onbepaalde groepen personen en is van toepassing op objectief bepaalde situaties.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-264/91 *

I — De feiten en de toepasselijke bepalingen

1. Abertal e. a. zijn Spaanse verenigingen van telers van dopvruchten en sint-jansbrood.

2. Bij verordening (EEG) nr. 789/89 van de Raad van 20 maart 1989 tot instelling van specifieke maatregelen voor dopvruchten en sint-jansbrood en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1989, L 85, blz. 3), is aan verordening nr. 1035/72 van 18 mei 1972 (PB 1972, L 118, blz. 1) een titel II bis toegevoegd, die nadien is gewijzigd.

3. Titel II bis van verordening nr. 1035/72 voorziet in bepaalde steunmaatregelen in de sector dopvruchten en sint-jansbrood, die volgens de considerans van verordening nr. 789/89 de structurele gebreken waarmee de markt voor deze produkten heeft te kampen, beogen te verhelpen. Deze markt blijkt tot op grote hoogte niet te beantwoorden aan de eisen van de techniek en de behoeften van de handel, zowel met betrekking tot de technische omstandigheden waarin de produktie plaatsvindt en die worden gekenmerkt door een grote versnippering en een zeer geringe mechanisatie, als met betrekking tot de afzet.

4. De vastgestelde steunmaatregelen zijn met name forfaitaire extra steun aan telersverenigingen teneinde hun oprichting te bevorderen (artikel 14 ter van verordening nr. 1035/72), specifieke steun aan deze verenigingen voor de vorming van bedrijfskapitaal (artikel 14 quater van verordening nr. 1035/72) en tot slot steun voor de tenuit-

* Procestaal: Spaans.

voerlegging van programma's voor de verbetering van de kwaliteit en van de afzet, die zijn ingediend door deze telersverenigingen en zijn goedgekeurd door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten (artikel 14 quinquies van verordening nr. 1035/72).

5. De door deze laatste maatregel beoogde programma's zijn gericht op de verbetering van de kwaliteit van de produktie door een omschakeling op andere rassen en verbetering van de teelt op homogene en aaneengesloten aanplantingen alsmede, in voorkomend geval, de verbetering van de afzet van de produkten.

6. Overeenkomstig artikel 14 quinquies van verordening nr. 1035/72 wordt voor de uitvoering van goedgekeurde programma's een communautaire steun van 45 % verleend indien deze programma's voor 45 % door de telersverenigingen en voor 10 % door de Lid-Staat worden gefinancierd. Voor de steun van de Gemeenschap en de bijdrage van de Lid-Staat wordt een maximum vastgesteld en hun uitkering vindt plaats over een periode van tien jaar.

7. Het maximumbedrag per hectare van de steun voor de verbetering, dat in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 790/89 van de Raad van 20 maart (PB 1989, L 85, blz. 6) was vastgesteld op 300 ECU voor de eerste vijf jaar en op 210 ECU voor de daaropvolgende vijf jaar, is bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2145/91 van de Raad van 15 juli 1991 gewijzigd. Deze wijziging beschouwen verzoeksters — telersverenigingen wier programma's zijn goedgekeurd en al worden uitgevoerd — als een aantasting van hun rechten.

8. Artikel 2 van verordening nr. 790/89, zoals gewijzigd bij artikel 1 van de door verzoeksters aangevochten verordening nr. 2145/91, bepaalt:

„Het in artikel 14 quinquies, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1035/72 bedoelde maximumbedrag per hectare voor een programma met een looptijd van tien jaar wordt als volgt uitgesplitst:

1. Gedurende vijf jaar wordt maximaal 475 ecu per jaar toegekend voor het rooien van bomen, gevolgd door het aanplanten van nieuwe bomen en/of het omschakelen op andere rassen.

   Dit maximumbedrag dient ter financiering van de werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de genoemde maatregelen voor ten hoogste 40 % van de totale oppervlakte van de boomgaard waarop het programma betrekking heeft, waarvan ten hoogste 20 % gedurende de eerste twee jaar van uitvoering van het programma en ten hoogste 20 % gedurende de volgende drie jaar.

   Voor de overige jaren van uitvoering van het programma bedraagt het maximumbedrag voor boomgaarden waarin nieuwe bomen worden aangeplant of waar wordt overgeschakeld op andere rassen 200 ecu per jaar.

2. Voor werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de overige maatregelen op het resterende deel van de boomgaard wordt gedurende tien jaar elk jaar maximaal 200 ecu uitgekeerd."

9. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 2145/91 is deze verordening op 23 juli 1991 in werking getreden.

Krachtens de tweede en derde alinea van dit artikel zijn de nieuw steunmaxima onmiddellijk van toepassing op de programma's die na de inwerkingtreding van verordening nr. 2145/91 zijn goedgekeurd. Voor de programma's die vóór deze inwerkingtreding zijn goedgekeurd, zijn die maxima daarentegen slechts van toepassing met ingang van 1 september 1993. Zij gelden echter niet voor de uitgaven waarvoor de telersverenigingen vóór de datum van inwerkingtreding betalingsverplichtingen zijn aangegaan in het kader van de uitvoering van vóór deze datum goedgekeurde programma's.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het door Abertal SAT Limitada en achttien andere Spaanse telersverenigingen van dopvruchten en sint-jansbrood ingestelde beroep tot nietigverklaring is op 15 oktober 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. *Abertal e. a.*, verzoeksters, concluderen dat het het Hof behage:

— artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2145/91 nietig te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

3. Bij op 23 december 1991 ter griffie van het Hof neergelegde akte concludeert de *Raad*, verweerder, krachtens artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat het het Hof behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

4. Bij op 3 februari 1992 ter griffie van het Hof neergelegde akte concluderen *Abertal e. a.* dat het het Hof behage:

— het in zaak C-264/91 ingestelde beroep ontvankelijk te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

5. Bij beschikking van 9 maart 1992 heeft de president van het Hof de Commissie toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

6. Bij op 9 april 1992 ter griffie van het Hof neergelegde akte concludeert de *Commissie*, interveniënte, dat het het Hof behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die van interveniënte.

7. Bij op 9 mei 1992 ter griffie van het Hof neergelegde akte concluderen *Abertal e. a.* dat het het Hof behage:

— het door verzoeksters in zaak C-264/91 ingestelde beroep ontvankelijk te verklaren;

— de Raad en de Commissie in de kosten te verwijzen.

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

Het Hof heeft verzoeksters uitgenodigd, hun pleidooien te concentreren op de concrete omstandigheden op grond waarvan zij zouden kunnen worden geacht individueel te zijn geraakt door de bestreden handelingen.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. a) De *Raad,* verweerder ten principale en incidenteel verzoeker, is van mening, dat het door Abertal e. a. ingestelde beroep niet-ontvankelijk is.

Dienaangaande stelt de Raad, dat de in de rechtspraak van het Hof vastgelegde voorwaarde (zie beschikking van 5 november 1986, zaak 117/86, UFADE, Jurispr. 1986, blz. 3255, en arrest van 14 januari 1988, zaak 55/86, Arposol, Jurispr. 1988, blz. 13) in het onderhavige geval niet is vervuld. Op grond van deze voorwaarde is een door een telersvereniging ingesteld beroep slechts ontvankelijk, indien de bestreden gemeenschapshandeling rechtsgevolgen teweegbrengt zonder dat daarvoor nog een verdere tussenkomst van een nationale instantie nodig is. Aangezien de autoriteiten van de Lid-Staat de programma's goedkeuren en de steun toekennen, behoren geschillen over dit stelsel uitsluitend tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.

Subsidiair stelt de Raad, dat overeenkomstig de rechtspraak van het Hof (arrest van 17 maart 1987, zaak 333/85, Mannesmann, Jurispr. 1987, blz. 1381) het rechtskarakter van de bestreden handeling afhankelijk is van dat van de handelingen die erdoor worden gewijzigd en waarmee zij in verband staat. In casu is dat verordening nr. 790/89, waarin het maximumbedrag van de steun is vastgelegd, en verordening nr. 789/89, die deel uitmaakt van de regelingen inzake de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector. Deze verordeningen nu hebben onmiskenbaar een algemene strekking.

Meer subsidiair merkt de Raad verder op, dat uit de eerste overweging van de considerans van de bestreden verordening blijkt, dat de toepassing van deze handeling voortvloeit uit een objectieve feitelijke en rechtstoestand die in de handeling met betrekking tot haar doelstelling wordt omschreven. Het betoog van verzoeksters, dat zij een gesloten groep van telersverenigingen vormen, die bestaat uit en aantal met name genoemde en bepaalbare personen, mist derhalve iedere grond.

Ten slotte brengt de Raad geheel subsidiair naar voren, dat het aantal verzoeksters negentien bedraagt, terwijl in bijlage V bij het beroepschrift meer dan 35 Spaanse telersverenigingen werden vermeld. Bovendien heeft de verordening niet uitsluitend Spaanse telersverenigingen op het oog en verder zijn Franse en Italiaanse telersverenigingen bezig met het indienen van verzoeken om erkenning. In deze omstandigheden kunnen verzoeksters niet staande houden, dat zij een gesloten groep van telersverenigingen vertegenwoordigen.

b) De *Commissie*, interveniënte ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, merkt in de eerste plaats op, dat verzoeksters geen enkel belang hebben bij het instellen van het beroep, aangezien hun positie ten gevolge van de vaststelling van de bestreden verordening van de Raad niet is verslechterd, in het bijzonder gelet op de toepassingsbepalingen betreffende het nieuwe maximumbedrag van de steun, die de Commissie naderhand heeft vastgesteld.

In de tweede plaats betoogt de Commissie, dat het Hof niet bevoegd is kennis te nemen van het beroep, aangezien de door de autoriteiten van de Lid-Staten afgekondigde bepalingen ter uitvoering van de verordening voor de nationale rechter moeten worden aangevochten.

In de derde plaats betoogt de Commissie, dat de bestreden verordening geen bundel van beschikkingen vormt waardoor verzoeksters individueel worden geraakt, omdat de betrokken handeling hen slechts raakt uit hoofde van hun objectieve hoedanigheid van telersverenigingen in de betrokken sector, op dezelfde wijze als iedere andere telersvereniging die zich nu of in de toekomst in een soortgelijke situatie bevindt. Bovendien bestaat er geen enkel oorzakelijk verband tussen de positie van verzoeksters en de ingevoerde maatregelen, daar deze niet zijn genomen om de kosten van de operatie te beperken, maar om de steun weer te bestemmen voor zijn voornaamste doel. Dit doel is vóór alles de bevordering van het rooien van bomen, gevolgd door het aanplanten van nieuwe bomen en/of het omschakelen op nieuwe rassen, terwijl in het eerste jaar van de toepassing van het stelsel is gebleken, dat het merendeel van de programma's betrekking had op andere werkzaamheden dan de omschakeling op andere rassen of de verbetering van het areaal.

2. *Abertal e. a.* achten daarentegen het beroep ontvankelijk.

Verzoeksters bestrijden de door de Raad en de Commissie naar voren gebrachte argumenten. In de eerste plaats stellen zij, dat zij belang hebben bij het instellen van het beroep, aangezien de bestreden verordening hun nadeel toebrengt wegens de daaruit voortvloeiende verlaging van de totale maximumbedragen van de steun.

In de tweede plaats beklemtonen verzoeksters, dat zij rechtstreeks geraakt worden door de bestreden wijzigingen, omdat te dien opzichte geen nationale beschikking noodzakelijk is, en dat het Hof als enige bevoegd is kennis te nemen van het geschil.

Voorts voeren verzoeksters aan, dat zelfs indien de bestreden verordening een algemeen en abstract karakter zou hebben ten aanzien van de telersverenigingen wier programma's na haar inwerkingtreding zijn goedgekeurd, zij verzoeksters individueel raakt, doordat zij vóór een bepaalde datum een specifieke formaliteit hebben vervuld, namelijk de indiening van programma's die zijn goedgekeurd. Daarnaast brengen zij naar voren, dat de wijzigingen van de maximumbedragen van de steun voor reeds goedgekeurde programma's zijn ingevoerd wegens de omvang van de door de verzoeksters aangevraagde steun, die de ramingen van de communautaire begroting te boven ging.

Bovendien blijkt uit de door de Raad aangehaalde rechtspraak met betrekking tot telersverenigingen enkel, dat het beroep niet-ontvankelijk is wanneer de bestreden bepaling slechts de belangen van de leden van de betrokken vereniging aantast en niet die van de vereniging zelf. In het onderhavige geval tast de bestreden verordening de belangen van de telersverenigingen zelf, de ontvangers van de steun, aan.

Ten slotte merken verzoeksters op, dat het arrest Mannesmann (reeds aangehaald) in het onderhavige geval niet ter zake dient en dat de algemene of individuele strekking van een bepaling op generlei wijze afhankelijk is van de voorschriften die erdoor worden gewijzigd of waarmee zij in verband staat, maar van haar eigen doelstelling en inhoud.

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur