Aldus gewezen te Luxemburg op dertien maart negentienhonderdachtenzestig.

Lecourt Donner Strauß

Trabucchi Monaco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertien maart negentienhonderdachtenzestig.

De Griffier,
A. Van Houtte

De President,
R. Lecourt

Conclusie van de Advocaat-Generaal K. Roemer van 8 februari 1968[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Verzoekers in de zaak, waarover ik mij thans heb uit te spreken, houden zich in vennoootschapsverband dan wel als particuliere ondernemers bezig met de exploitatie van korenmolens in het gebied van Bologna en Ancona. Hun voorraden betrekken zij — althans ten dele — uit deze zelfde streken.

Zij gevoelen zich bezwaard door Verordening no. 128/67 van 13 juni 1967 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 21 juni 1967), waarin de Raad ingevolge Verordening no. 120/67 (houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen) voor het verkoopseizoen 1967-1968 de prijzen en voornaamste commercialisatiecentra voor granen heeft vastgesteld, met name door de artikelen 2 en 3 en bijlagen A en B van Verordening no. 128, voor zoveel daarin voor zachte tarwe de afgeleide interventieprijzen voor de commercialisatiecentra Bologna en Ancona zijn vastgesteld, dat wil zeggen de bedragen waaronder — in het belang der producenten — de marktprijs niet mag dalen. Volgens verzoekers zijn deze bedragen, de gemiddelde transportkosten in „gebieden met een tekort" in aanmerking genomen, te hoog.

Zij kwamen derhalve op 18 augustus 1967 ingevolge artikel 173, alinea 2, van het E.E.G.-Verdrag in beroep.

Dit is evenwel volgens de Ministerraad niet mogelijk, aangezien aan de in genoemd artikel omschreven voorwaarden niet is voldaan.

1 — Vertaald uit het Duits.

Verweerster heeft er zich dan ook na betekening van het beroepschrift (ingevolge artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering) toe beperkt de exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen.

Naar aanleiding hiervan konden verzoekers wederom schriftelijk hun standpunt bepalen. — Nu deze exceptie ten slotte op 17 januari 1968 mondeling is behandeld, zal het Hof zich, de bijzondere aspecten van het geding in aanmerking nemende, een oordeel over de ontvankelijkheid van het beroep hebben te vormen.

Beoordeling rechtens

De „horde" der ontvankelijkheid kan in casu inderdaad slechts worden genomen langs de weg van artikel 173, alinea 2, van het E.E.G.-Verdrag, waarin het beroepsrecht van natuurlijke en rechtspersonen wordt geregeld. Nu het bestreden besluit bovendien kennelijk niet een *tot een andere persoon gerichte beschikking* (in de zin van artikel 189 : dat wil zeggen een maatregel, waarin een ander als *adressaat wordt aangeduid*) mag worden genoemd, kan het beroep slechts ontvankelijkheid zijn wanneer sprake is van een *in de vorm van een verordening* genomen beschikking, welke verzoekers rechtstreeks en individueel raakt.

De jurisprudentie betreffende deze rechtsvragen is echter reeds zo uitgebreid en ook zo gefundeerd, dat het vinden van een oplossing in casu niet moeilijk kan zijn.

Trachten wij eerst het *rechtskarakter* van de bestreden handeling te bepalen — waartoe voorshands in verband met artikel 173 termen aanwezig zijn te achten (hoewel het blijkbaar, gezien de huidige jurisprudentie, niet zonder meer noodzakelijk is; vergelijk zaak 40-64, Jurisprudentie, Deel XI, blz. 282) —, dan komen wij, gelet op inhoud en strekking der litigieuze maatregel, tot het navolgende resultaat (hoe de maatregel wordt *aangediend,* is natuurlijk niet beslissend). Een beschikking, dat wil zeggen een handeling als bedoeld in artikel 189 — tot een met name genoemde persoon gericht of in ieder geval naar inhoud slechts voor een beperkte kring van personen geldende (bij voorbeeld wanneer geen adressaat is vermeld — zoals bij individuele maatregelen welke ten onrechte in een verordening werden opgenomen), wordt in dit geding mijns inziens niet bestreden. Wij hebben derhalve in de zin van artikel 173, alinea 2, niet te doen met een handeling die slechts in schijn een verordening is — er als een verordening uitziet — doch bij nader inzien een beschikking oplevert, maar met een *echte verordening,* dat wil zeggen met een algemeen bindende normatieve handeling. Dit geldt niet slechts voor de bestreden maatregel in haar geheel, doch met name ook voor zoveel daarin naar commercialisatiecentra en streken wordt gedifferentieerd — bij voorbeeld bij de vaststelling der prijzen — Doorslaggevend is, dat ook voorschriften welke slechts bepaalde gebieden betreffen in algemene bewoordingen zijn vervat en voor een abstracte kring van personen, een groep belanghebbenden, gelden, niet voor een beperkt aantal individualiseerbare adressaten als in de jurisprudentie bedoeld

(zaken 16 en 17-62, 19 en 20-62). Immers het prijsminimum, waarom het verzoekers gaat (beneden hetwelk de nationale autoriteiten interveniëren door de betreffende voorraden op te kopen), is verbindend voor allen die in het desbetreffend verkoopjaar met de producenten uit bedoeld gebied handelstransacties willen afsluiten, dat wil zeggen wij hebben hier in de zin van 's Hofs jurisprudentie in de zaak 40-64, Jurisprudentie, Deel XI, blz. 283 met een algemeen en „in het algemeen belang" vastgesteld criterium te doen. Het moge waar zijn, dat toen de maatregel in werking trad de kring der betrokkenen — zij het wellicht niet zonder meer — kon worden vastgesteld, terwijl ook kan worden toegegeven, dat verzoekers als de voornaamste afnemers in het hierbedoelde gebied (maar niet als „noodzakelijke" afnemers, zoals zij ten onrechte stellen) meer dan anderen door de betrokken maatregel worden getroffen en dat zij de „destinazione effetuale" der maatregelen zijn (zoals verzoekers het uitdrukken, toen zij naar aanleiding van 's Raads exceptie van niet-ontvankelijkheid hun standpunt bepaalden). Zulks kan evenwel niet de doorslag geven; beslissend is alleen, dat ook andere — buiten dit gebied gevestigde — verbruikers en personen, die zich in de loop van het verkoopjaar op deze handel zijn gaan toeleggen (hetgeen een ieder ten allen tijde vrijstaat) door de bestreden handeling worden getroffen. Toen de maatregel in werking trad kon de kring der betrokkenen derhalve niet worden bepaald; wij hebben dus in de zin van onze jurisprudentie te maken met een handeling, welke „op objectieve bepaalde feiten" moet worden toegepast, derhalve met een normatieve handeling of — zoals het in artikel 173, lid 2, en artikel 189 heet — met een verordening — waartegen particulieren niet in beroep kunnen komen —. Hoe onbevredigend men deze consequentie uit rechtspolitiek oogpunt ook moge vinden, de lege lata is zij onvermijdelijk; reeds het rechtskarakter der bestreden handeling geeft derhalve aanleiding verzoekers in hun beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Een ander resultaat zou ook niet worden verkregen, wanneer men de vraag naar het rechtskarakter der bestreden maatregel niet zou stellen en alleen zou onderzoeken, of verzoekers, zoals artikel 173 verlangt — door de maatregel *rechtstreeks* en *individueel* worden getroffen. Aangezien het hier om cumulatieve voorwaarden gaat, kan men zich ertoe beperken te onderzoeken, of verzoekers *individueel getroffen* zijn — vraag die in de jurisprudentie reeds meermalen minutieus werd ondezocht.

Uit deze rechtspraak blijkt vooral duidelijk, dat op grond van de bewoordingen en het stelsel van artikel 173 de door het Hof ten aanzien van artikel 33 van het E.G.K.S.-Verdrag ontwikkelde criteria — die door de doctrine alom met instemming werden begroet — niet eenvoudigweg kunnen worden overgenomen [1]. Anders dan verzoekers ook in casu menen, is het derhalve niet voldoende, wanneer van een getroffen zijn in de zin van een „intérêt direct et actuel" sprake is; men moet in zijn bijzonder belang „individueel" getroffen zijn. Wat daaronder is te worden verstaan — of het nu gaat om een tot een andere persoon gerichte dan wel om een

1 — Vergelijk zaken 16 en 17-62, Jurisprudentie, Deel VIII, blz. 957

in de vorm van een verordening genomen beschikking — blijkt duidelijk uit vroegere arresten: verzoeker moet op grond van zekere bijzondere hoedanigheden dan wel op grond van een feitelijke situatie, welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert getroffen en daarmede op dezelfde wijze als de adressaat van een beschikking geïndividualiseerd zijn (zaken 25-62, 1-64, 38-64 en 40-64). Zulks is in casu stellig evenmin het geval als in de zaak Plaumann (zaak 25-62) of Glucoseries réunies (zaak 1-64)) (waarin het overigens ook slechts om *één* produkt ging). In het eerste geval werden gevestigde importeurs van clementines evenmin geacht door een douanebeschikking der Commissie *individueel* te zijn getroffen als in het tweede geval een glucosefabrikant uit het gebied der Gemeenschap, die zijn afzet in Frankrijk bedreigd achtte; in beide gevallen werd er op gewezen, dat ook anderen ten allen tijde in staat zijn dergelijke transacties af te sluiten en zo kunnen komen te behoren tot de kring dergenen, die door de bestreden maatregel worden getroffen. — In casu bleek reeds uit hetgeen omtrent het rechtskarakter van de bestreden handeling werd opgemerkt, dat de maatregel niet slechts de molens in het gebied van Bologna en Ancona treft, doch ook verwerkers elders, graanproducenten en voorts ieder die voornemens is om gedurende het verkoopjaar 1967-1968 in bedoeld gebied handelstransacties ten aanzien van zachte tarwe af te sluiten. Van „individualisering" van verzoekers in de zin van onze jurisprudentie kan derhalve stellig niet worden gesproken.

Het verzoek moet daarom — om het even of en in hoeverre de bestreden beschikking verzoekers rechtstreeks raakt — in ieder geval worden afgewezen op grond dat verzoekers daardoor niet individueel worden getroffen — terwijl ook in zoverre geen termen aanwezig zijn te achten om aan de opportuniteit van het onderzochte criterium overwegingen van rechtspolitieke aard te wijden.

Samenvatting

Ik concludeer derhalve als volgt:

— De door de Ministerraad volgens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid is gegrond. Het Hof zal derhalve de Industria Molitoria Imolese N.V. en de andere verzoekers in hun verzoeken niet ontvankelijk moeten verklaren.

— Aangezien de opgeworpen vragen in de jurisprudentie reeds waren beantwoord en de Ministerraad voor zoveel de proceskosten betreft geen bepaalde vordering heeft gedaan, zal slechts veroordeling van verzoekers tot betaling van hun eigen kosten kunnen volgen.