CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 22 MAART 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In het onderhavige geding gaat het om een regeling betreffende de toekenning van subsidies, de zogenaamde produktierestituties bij de vervaardiging van een bepaald, uit zetmeel van maïs, zachte tarwe en aardappelen gewonnen produkt, namelijk glucose met een hoog fructosegehalte.

Een dergelijke restitutieregeling wordt in beginsel voorzien in artikel 11 van 's Raads verordening 2727/75, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB L 281 van 1. 11. 1975, blz. 1), hetwelk bepaalt:

„Een restitutie bij de produktie kan worden toegekend:
a) voor maïs en zachte tarwe die in de Gemeenschap worden gebruikt voor de vervaardiging van zetmeel;
b) voor aardappelzetmeel;
c) voor gries en griesmeel van maïs die in de Gemeenschap worden gebruikt voor de vervaardiging van glucose via „rechtstreekse hydrolyse";
„
...

Met het oog op de bijzondere situatie op de markt van voornoemde zetmeelprodukten, en om de verwerkende industrie in de Gemeenschap ten opzichte van produkten uit derde landen en vervangende produkten concurrerend te houden, moet deze restitutieregeling ervoor zorgen dat de door genoemde industrie gebruikte grondstoffen kunnen worden verkregen tegen een lagere prijs dan de prijs die uit de gemeenschapsregeling voortvloeit.

Bij 's Raads verordening 2742/75 van 29 oktober 1975 (PB L 281 van 1. 11. 1975, blz. 57) werden uitvoeringsbepalingen van deze regeling vastgesteld. Deze verordening stelde bovendien de restitutiebedragen vast. Naar gelang van het eindprodukt lagen deze tussen 10 en 16,30 rekeneenheden.

Deze regeling werd bij 's Raads verordening 1862/76 van 27 juli 1976 (PB L 206 van 31. 7. 1976, blz. 3) gewijzigd. Enerzijds werden met het oog op de nieuwe graanprijzen de restituties verhoogd tot een bedrag tussen 14 en 20 rekeneenheden. Anderzijds bepaalt artikel 2 van verordening 1862/76 echter, dat de restitutie voor het verkoopseizoen 1976/77 ongewijzigd blijft, voor zover zij betrekking heeft op het in de aanvang genoemde produkt, namelijk glucose met een hoog fructosegehalte. Bovendien is bepaald dat *deze* restitutie met ingang van het verkoopseizoen 1977/78 niet meer wordt toegekend. In de praktijk gaat dit aldus in zijn werk, dat zetmeelfabrikanten weliswaar de in het algemeen vastgestelde restituties ontvangen, doch dat de Lid-Staten, ingevolge het nieuwe artikel 5 bis, lid 3, van verordening 2742/75, voorzover de goedkoper geworden basisprodukten ter vervaardiging van glucose met een hoog fructosegehalte worden gebruikt, bij de betrokken fabrikanten dat gedeelte van het restitutiebedrag terugvorderen dat boven de bedragen van verordening 2742/75 ligt. Met ingang van het verkoopseizoen 1977/78 moet van de genoemde producenten overeenkomstig artikel 5 bis, lid 1, sub b) van verordening 2742/75 het toegekende restitutiebedrag in zijn geheel worden teruggevorderd.

Daartoe stelde de Commissie op 31 augustus 1976 uitvoeringsbepalingen vast bij verordening 2158/76 (PB L 241 van 2. 9. 1976, blz. 21). Op grond daarvan zijn de fabrikanten van glucose met een hoog

1 – Vertaald uit het Duits.

fructosegehalte verplicht regelmatig mededelingen over hun produktie aan de bevoegde instanties van de Lid-Staten te doen en bepaalde documenten over te leggen. Voorts regelt de verordening op welk tijdstip de bevoegde instanties der Lid-Staten de totaalbedragen moeten vaststellen die bij de afzonderlijke fabrikanten voor terugvordering in aanmerking komen en op welk tijdstip deze terugbetaling uiterlijk moet plaatsvinden.

Deze nieuwe regeling wordt door de firma Koninklijke Scholten-Honig, die met haar dochterondernemingen tot de fabrikanten van glucose met een hoog fructosegehalte behoort, op verschillende gronden onrechtmatig geacht. Zij stelde derhalve op 20 oktober 1976 beroep in bij het Hof, met verzoek artikel 2 van verordening 1862/76 alsmede verordening 2158/76 nietig te verklaren.

Zowel de Raad als de Commissie hebben krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering verzocht, vooraf te beslissen over de ontvankelijkheid van het beroep, die zij afwezig achten.

Daar ten gevolge van deze verzoeken op 1 maart 1977 slechts de ontvankelijkheid van het beroep aan de orde is geweest behoef ik thans alleen op dit punt in te gaan.

Nadat de Raad zijn — blijkbaar ongegronde — bezwaren betreffende de inachtneming van de beroepstermijn, die in verband met de bestreden raadsverordening waren ingediend, tijdens de mondelinge behandeling heeft laten vallen, gaat het om twee stellingen. Zij zijn in hoofdzaak van de Raad afkomstig, want de Commissie heeft zich, daar bijzondere argumenten betreffende de door haar vastgestelde uitvoeringsverordening niet zijn voorgedragen, in het algemeen gerefereerd aan 's Raads stellingen. Ten eerste zou het beroep volgens artikel 173 EEG-Verdrag niet ontvankelijk zijn, daar het bij de betwiste handelingen om echte verordeningen gaat, waarvan niet kan worden gezegd, dat zij verzoekster individueel raken. Ten tweede zou ook niet kunnen worden aangenomen, dat verzoekster rechtstreeks is geraakt.

Mijn standpunt in deze is als volgt:

1. Ten aanzien van de vraag of de betwiste besluiten echte verordeningen zijn of dat daarin voor een deel afzonderlijke beschikkingen schuilgaan die verzoekster individueel raken, wijzen verweerders erop, dat de werkingssfeer van de regeling naar het in aanmerking komende produkt is omschreven, en de regeling derhalve voor een bepaalde categorie producenten geldt. Zodoende kan niet worden gezegd dat een bepaald en bekend aantal ondernemingen is getroffen. Verzoekster is daarentegen van mening, dat de bestreden verordeningen in feite voor een deel individuele beschikkingen bevatten. Klaarblijkelijk zou slechts een klein en bepaalbaar aantal ondernemingen in de Gemeenschap, die glucose met een hoog fructosegehalte produceren, zijn geraakt; dit wordt met name duidelijk indien men niet uitgaat van de vestigingen of filialen, maar het begrip onderneming opvat zoals in het mededingingsrecht, en dus moeder- en dochterondernemingen, die van elkaar afhankelijk zijn, als een eenheid beschouwt. Belangrijk is voorts dat het aantal betrokkenen niet in korte tijd, met name niet gedurende het lopende en het volgende verkoopseizoen, kan worden vergroot. Voor nieuwe vestigingen zijn namelijk grote investeringen vereist en er is gevorderde technologische kennis nodig, die momenteel en in de komende jaren nog door octrooien en octrooilicentieovereenkomsten is beschermd; voorts is onbetwistbaar dat het vanaf de verwerving van de kennis nog verscheidene jaren duurt, voordat de toepassing daarvan in de praktijk mogelijk is. Bovendien mag niet worden vergeten, dat juist de bestreden regeling met haar verslechtering van de produktievoorwaarden potentiële belangstellenden afschrikt en zo — hetgeen ook beoogd is — de kring der betrokkenen gesloten houdt. Daarom kan worden gesteld — en in dit verband houdt

verzoekster zich aan formuleringen die in het arrest in zaak 25/62 (Firma Plaumann & Co. t. Commissie van de EEG, arrest van 15 juli 1963, Jurispr. 1963, blz. 205) werden gehanteerd ter aanduiding van het individueel geraakt zijn —, dat verzoekster uit hoofde van de feitelijke situatie waarin zij zich bevindt en van zekere bijzondere hoedanigheden individueel is geraakt.

Ten aanzien van deze uiteenzetting kunnen vooraf zonder meer twee dingen worden vastgesteld.

Het geschil betreffende het aantal aanwezige ondernemingen of vestigingen in de Gemeenschap die het produkt vervaardigen waarvoor krachtens de bestreden regeling in het verkoopseizoen 1976/77 slechts een geringe restitutie en met ingang van het verkoopseizoen 1977/78 geen restitutie meer wordt toegekend, is stellig van geen belang. Het speelt dus, anders gezegd, geen rol of er momenteel, zoals in bijlage 5 bij het verzoekschrift wordt verklaard, vier van dergelijke ondernemingen zijn, of dat er zoals uit een andere bijlage kan worden afgeleid, drieëntwintig produktie-eenheden zijn. Zijn deze namelijk inderdaad invididueel geraakt, dan doet het feit dat het aantal getroffenen groot is niet af aan de ontvankelijkheid van het beroep; dit blijkt bijvoorbeeld uit het arrest in zaak 41-44/70 (NV International Fruit Company en anderen tegen Commissie der EG, arrest van 1 april 1971, Jurispr. 1971, blz. 411).

Evenmin is het van betekenis, dat het aantal getroffenen ten tijde van de vaststelling der maatregelen bepaalbaar was, zodat — daarop heeft verzoekster met nadruk gewezen — de uitnodiging van de Commissie voor een hoorzitting in oktober 1976 niet in de vorm van een algemene oproep maar individueel werd gedaan. Deze mogelijkheid tot bepaling van de getroffenen op het tijdstip waarop een regeling wordt vastgesteld of in werking treedt, bestaat namelijk ook bij ondubbelzinnig normatieve handelingen. Daarop werd bij voorbeeld gewezen in het arrest in zaak 6/68 (Zuckerfabrik Watenstedt GmbH t. Raad der EG, arrest van 11 juli 1968, Jurispr. 1968, blz. 569).

Beslissend voor de naar artikel 173 EEG-Verdrag noodzakelijke afbakening en kwalificatie is veeleer, of de bestreden maatregelen werkelijk een normatief karakter hebben, of ze dus — in de formulering van het arrest in zaak 19-22/62 (Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes en anderen t. Raad van de EG, arrest van 14 december 1962, blz. 983) — voor een niet bepaalbare kring van betrokkenen, voor een abstracte categorie van adressaten gelden of dat zij zich in werkelijkheid tot een gesloten, beperkte kring van betrokkenen richten, die tijdens de geldigheidsduur niet verandert, dat wil zeggen of de kring der betrokkenen ondubbelzinnig en definitief bepaalbaar is (zaak 30/67, SpA Industria Molitoria Imolese t. Raad der EG, arrest van 13 maart 1968, Jurispr. 1968, blz. 163; zaken 106 en 107/63, Alfred Töpfer KG en Getreide-Import-Gesellschaft t. Commissie van de EEG, arrest van 1 juli 1965, Jurispr. 1965, blz. 507; zaak 100/74, CAM SA t. Commissie der EG, arrest van 18 november 1975, Jurispr. 1975, blz. 1393).

Met betrekking tot deze kernvraag moeten wij enerzijds vaststellen dat de bestreden bepalingen algemeen zijn geformuleerd en dus — hetgeen typisch is voor normen — gelden voor eenieder die een bepaald produkt vervaardigt. Anderzijds moet stellig van groot gewicht worden geacht, wat verzoekster, onder verwijzing naar de noodzakelijke investeringskosten en technische kennis, heeft opgemerkt over de moeilijkheden om de kring der betrokkenen te vergroten.

Bij de beoordeling van een zo duidelijk grensgeval dient mijns inziens vooral te worden herinnerd aan twee vroegere beslissingen, namelijk zaak 1/64 (Glucoseries Réunies t. Commissie van de EEG, arrest van 2 juli 1964, Jurispr. 1964, blz. 849) en zaak 6/68 (Zuckerfabrik Waten-

stedt GmbH t. Raad van de EG, arrest van 11 juli 1968, Jurispr. 1968, blz. 569). In zaak 1/64 ging het om een beschikking van de Commissie, waarbij Frankrijk werd gemachtigd, bij de invoer van glucose (dextrose) uit andere Lid-Staten compenserende heffingen op te leggen. Het Hof van Justitie achtte de bewering van de verzoekende Belgische onderneming, dat zij „de enige Belgische onderneming is welke tijdens de geldigheidsduur van de bestreden beschikking economisch geïnteresseerd is bij, en in staat is tot het exporteren van niet onaanzienlijke hoeveelheden glucose uit België naar Frankrijk" niet doorslaggevend. Integendeel, wegens de algemene economische strekking van de bestreden beschikking besliste het Hof dat verzoekster niet individueel werd geraakt en verklaarde het beroep niet-ontvankelijk. In de voor het onderhavige geding nog belangrijker zaak 6/68 werd de interventieregeling voor ruwe bietsuiker aan een termijn gebonden. Zij moest ingevolge de op 18 december 1967 vastgestelde verordening 1009/67 per 31 december 1969 buiten werking treden; daarmee zou de afzetgarantie voor circa 30 ondernemingen in de Gemeenschap, die genoemd produkt vervaardigen, met ingang van 1 januari 1970 komen te vervallen. Deze bijzonderheid bracht mijn ambtsvoorganger, advocaat-generaal Roemer tot de conclusie dat hier sprake was van de regeling van een afzonderlijk, van een „concreet geval". Hij meende — en daarop heeft verzoekster in de onderhavige zaak met name gewezen — te moeten erkennen dat verzoekster, fabrikant van ruwe suiker, in die zaak individueel werd getroffen, omdat het gelet op de toenmalige economische toestand en de door de bestreden verordening ontstane rechtstoestand volkomen onwaarschijnlijk moest worden geacht, dat het aantal betrokkenen zich nog kon uitbreiden. Het Hof heeft de stelling dat het praktisch om een gesloten kring van betrokkenen ging echter niet aanvaard. Het ging daarentegen uit van het bestaan van een echte normatieve regeling, waarschijnlijk omdat een wijziging van het aantal betrokkenen niet *met zekerheid* kon worden uitgesloten, en ontkende derhalve een beroepsrecht krachtens artikel 173 EEG-Verdrag.

Vooral tegen de achtergrond van deze uitspraken, kan men in het onderhavige geval moeilijk verzoeksters standpunt delen dat zij individueel is getroffen. Al moet worden toegegeven dat het zeer onwaarschijnlijk is dat het aantal fabrikanten van glucose met een hoog fructosegehalte in de komende jaren aanzienlijk verandert, met zekerheid valt zulks niet uit te sluiten. In dit verband is het interessant dat verzoekster, wat de rechtstoestand betreft, niet heeft aangevoerd dat het wegens bestaande octrooirechten en licentieovereenkomsten in de komende jaren onmogelijk is dat er nieuwe fabrikanten van genoemd produkt komen, eventueel met toepassing van soortgelijke procédé's. Eveneens is van belang dat blijkbaar zelfs de bestreden, thans geldende regeling, niet elke betrokkene van nieuwe investeringen afhoudt. Daartoe kan worden verwezen naar geproduceerde documenten, bv. naar het antwoord van de Bondsregering op een vraag uit het parlement, of andere documenten, waarin sprake is van geplande capaciteiten, van proefbedrijven of projecten die in enige Lid-Staten worden bestudeerd. Bovendien is de brief van een Franse producent van 29 oktober 1976 veelbetekenend, omdat daarin wordt gezegd dat het betrokken produkt ondanks de nieuwe restitutieregeling vanaf 1 augustus 1977 zal worden vervaardigd. Dit toont aan, dat de bestreden regeling geenszins van de vervaardiging van glucose met een hoog fructosegehalte afhoudt.

Ik ben derhalve van mening dat niet kan worden gezegd dat de bestreden regeling, die niet voor een slechts korte periode geldt, maar een principiële koersverandering voor de toekomst met zich brengt, slechts de huidige fabrikanten van het genoemde produkt betreft, dat wil zeggen een gesloten kring, op dezelfde wijze als de adressaten van een individuele beschikking. Ook al gaat het, zoals gezegd,

om een grensgeval — echter om een grensgeval dat wegens de bestaande mogelijkheid, rechtsbescherming voor de nationale rechterlijke instanties te verkrijgen, niet bijzonder delicaat voorkomt, — men zal ten slotte toch — hoewel het om een specifiek produkt gaat —, moeten erkennen dat hier van een echte normatieve regeling sprake is. Wanneer echter het verordenend karakter van de bestreden maatregel buiten kijf is, dan volgt daaruit tegelijkertijd dat verzoekster niet individueel kan zijn getroffen en dat haar om die reden een beroepsrecht moet worden ontzegd.

2. Op het probleem of verzoekster rechtstreeks is getroffen, behoeft dus eigenlijk niet meer te worden ingegaan. Ik wil echter toch kort mijn mening daarover geven, omdat het ten processe eveneens werd behandeld.

Om het maar meteen te zeggen: ik acht ten deze niet het standpunt van de Raad, maar dat van verzoekster juist.

Daarbij is niet doorslaggevend dat de bestreden bepalingen tot de Lid-Staten zijn gericht en nationale uitvoeringsmaatregelen, met name de terugvordering van restitutiebedragen, verlangen. Belangrijk is, dat de communautaire bepalingen als het ware op nationaal vlak tot in de ondernemingen „doordringen", want de nationale autoriteiten hebben geen discretionaire bevoegdheid, doch moeten de aangegeven uitvoeringsbesluiten nemen. Dit blijkt duidelijk uit de tekst van artikel 2 van verordening 1862/76, waarin — zonder enige nadere voorwaarde — wordt bepaald: „vorderen de Lid-Staten van de fabrikanten van glucose met een hoog fructosegehalte ... terug". Verordening 2158/76 van de Commissie is op dezelfde wijze geredigeerd. Ook deze bevat precieze aanwijzingen aan de autoriteiten van de Lid-Staten tot het nemen van zuivere uitvoeringsbesluiten, zonder een beoordelingsmarge te voorzien.

De Raad heeft derhalve ongelijk wanneer hij meent dat de Lid-Staten enkel tot terugvordering van de restitutiebedragen zijn gemachtigd en de ondernemingen dientengevolge eerst door de nationale maatregelen rechtstreeks worden getroffen. Bovendien dient gezegd, dat de Raad de essentiële begrippen verwart, wanneer hij de stelling verdedigt dat een onderneming eerst dan rechtstreeks is geraakt indien deze op specifieke wijze en wegens een bijzondere feitelijke situatie is getroffen. In werkelijkheid zijn dit de criteria die aangeven of iemand *individueel* is getroffen, terwijl het voor het rechtstreeks geraakt-zijn in gevallen als het onderhavige alleen om de aard van de voorziene nationale interventies gaat, niet echter om het feit dat de communautaire bepalingen ook nog een nationale handeling vereisen.

Omdat evenwel, zoals wij hebben gezien, in het onderhavige geval niet kan worden erkend dat verzoekster individueel is geraakt en daar het ingevolge artikel 173 EEG-Verdrag niet voldoende is, wanneer slechts één der beide behandelde vereisten is vervuld, moet het bij de vaststelling blijven dat het beroep niet-ontvankelijk kan worden geacht.

3. Daar mijn oordeel zowel betrekking heeft op de verordening van de Raad als op die van de Commissie, die dezelfde werkingssfeer heeft, kan ik derhalve slechts concluderen dat U het beroep in volle omvang niet-ontvankelijk verklaart en verzoekster ingevolge artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering in de kosten verwijst.