

Conclusies van de Advocaat-Generaal
K. ROEMER

16 juni 1964

Vertaald uit het Duits

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Uit andere processen is ons bekend dat de Raad van de E.E.G. op 4 april 1962 krachtens artikel 235 van het Verdrag een besluit heeft genomen om hulpmaatregelen mogelijk te maken voor het geval zich bij de handel in verwerkte landbouwprodukten tussen de Lid-Staten moeilijkheden voordoen uit hoofde van het feit dat deze produkten volgens het Verdrag aan een andere regeling zijn onderworpen dan de basisprodukten.

Op grond van dit besluit heeft de Commissie bij beschikking van 28 november 1963 (*Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, blz. 2914 e.v.) de Franse Regering op haar verzoek gemachtigd om tot 1 december 1964 bij de invoer van glucose (dextrose) uit de Bondsrepubliek Duitsland, België, Luxemburg en Nederland compenserende heffingen op te leggen voor zover de exporterende Lid-Staten die heffingen niet zelf bij de uitvoer opleggen.

Verzoekster, een Belgische producent van glucose, acht zich door deze maatregel van de Commissie in haar afzetmogelijkheden geschaad. Zij verlangt derhalve de nietigverklaring van de bedoelde machtigingsbeschikking.

De Commissie heeft bij de schriftelijke behandeling allereerst de exceptie van niet-ontvankelijkheid voorgedragen. Partijen hebben daarover bij pleidooi op 28 mei uitvoerig gediscussieerd. Mijn conclusies betreffen dan ook uitsluitend de ontvankelijkheid van het beroep.

Beoordeling rechtens

De met betrekking tot de ontvankelijkheid opgeworpen vragen zijn niet nieuw. Gelijk partijen terecht hebben opgemerkt, had het Hof reeds in andere gedingen gelegenheid zich hierover in bepaalde opzichten een mening te vormen. Ik moge echter uitdrukkelijk

verklaren dat deze omstandigheid mij niet zal beletten de thans te behandelende vragen geheel onbevooroordeeld te onderzoeken. Immers enerzijds staat het vast dat zij niet met de in de andere processen behandelde problemen identiek zijn, terwijl het voorts in de aard van de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Markt ligt dat zich nieuwe situaties kunnen voordoen welke, daar ze niet voorzienbaar waren, tot een revisie van eerder vastgelegde rechtsbeschouwingen zouden kunnen nopen.

Het onderhavige beroep steunt op artikel 173, 2e lid, van het Verdrag, hetwelk aan natuurlijke en rechtspersonen de mogelijkheid opent beroep in te stellen tegen de tot hen gerichte beschikkingen alsmede tegen beschikkingen die, hoewel gericht tot een andere persoon hen rechtstreeks en individueel raken. — Daar de in casu bestreden handeling ongetwijfeld een beschikking is, en wel een beschikking die niet tot verzoekster is gericht, zullen wij ons slechts met de interpretatie van de tweede beroepsgrond bezighouden d.w.z. met de vraag of verzoekster rechtstreeks en individueel geraakt is, want volgens de rechtspraak van het Hof staat het vast, dat ook Lid-Staten „andere personen” in de zin van artikel 173 kunnen zijn.

BETREFT DE BESTREDEN BESCHIKKING VERZOEKSTER RECHTSTREEKS?

1. Met betrekking tot deze vraag moet worden vastgesteld dat verzoekster het betoog waarmee zij tot een voor haar gunstige definitie tracht te geraken niet op bijzonder nauwkeurige en degelijke argumenten doet steunen. Zij verwijst naar het arrest-Plaumann waarin het Hof de algemene regel heeft gegeven dat de verdragsbepalingen met betrekking tot het beroepsrecht niet restrictief geïnterpreteerd mogen worden (Jur. IX, blz. 232); zij wijst op de noodzaak het Verdrag, hetwelk onderwerpen regelt van economisch recht, praktisch en realistisch te interpreteren; zij beroept zich op het begrip „intérêt direct” dat in het Franse administratieve recht voor de omschrijving van het beroepsrecht een rol speelt en zij wijst op het feit dat de Franse Regering het vaste voornemen had van de verzochte machtiging gebruik te maken, waaruit dan zou volgen dat die machtiging de noodzakelijke oorzaak vormt voor de aan verzoekster toegebrachte schade.

Deze argumenten zijn stellig ten dele gerechtvaardigd. Ook mij komt het juist voor de verdragsbepalingen betreffende de rechtsbescherming niet restrictief uit te leggen en ik meen ook dat niet uit het oog mag worden verloren dat het E.E.G.-Verdrag de ordening ten doel heeft van economische situaties met een eigen dynamiek welke somtijds de vorming van eigen begrippen – zoals bij voorbeeld in het nationale fiscale recht het geval is – vragen.

Dit ontheft ons evenwel niet van de plicht ook voor het Verdrag een stelsel na te streven dat op enigszins vastomgrensde begrippen berust, wan het Verdrag kan niet worden gehandhaafd indien niet op de eis van rechtszekerheid wordt gelet. Met name acht ik het ongeoorloofd aan begrippen van het Verdrag voorbij te gaan zonder eerst gepoogd te hebben daaraan een zin te geven welke niet alleen een redelijk resultaat waarborgt, doch ook zoveel mogelijk met de tekst in overeenstemming is.

Hierbij mag nu en dan naar rechtsregelingen van de nationale stelsels worden teruggegrepen. Anderzijds mag echter niet worden vergeten dat met het Verdrag niet de navolging van een bepaald nationaal stelsel wordt beoogd, immers het bezit een geheel eigen structuur, waarvoor op vele punten parallellen in het nationale recht ontbreken. Voor een dergelijke navolging bestond ook bij de opzet van de rechtsbescherming geen aanleiding, daar naast het systeem van het Verdrag het stelsel der nationale rechtsorden behouden bleef, waardoor in vele gevallen een voldoende bescherming werd gewaarborgd. Aldus gezien is er bij voorbeeld geen grond a priori aan te nemen dat in het Verdrag onder „rechtstreeks geraakt zijn” hetzelfde moet worden verstaan als in het Franse recht met het begrip „*intérêt direct*” wordt bedoeld.

Wanneer verzoekster tracht deze eis van het rechtstreeks geraakt zijn te interpreteren in die zin dat iedere noodzakelijke causale samenhang tussen een bestreden handeling en de benadeling van bepaalde belangen reeds voldoende zou zijn, dan werpt de Commissie haar met recht tegen dat het begrip causaliteit zowel de indirecte als de directe veroorzaking omvat. Aldus het leerstuk van het recht op

schadevergoeding, waarbij voor de aansprakelijkheid hetzij de indirecte veroorzaking (gelijk in het Duitse recht), hetzij (zoals in het Engelse recht) in het algemeen slechts de rechtstreekse veroorzaking voldoende is.

Met het bijwoord „rechtstreeks” moet derhalve iets anders bedoeld zijn dan causaliteit. Zoekt men naar gevallen waarin dit begrip in het nationale recht wordt toegepast, dan zien wij rechtsfiguren als het indirecte staatsbestuur, in tegenstelling tot het directe staatsbestuur, het indirecte bezit in het zakenrecht in tegenstelling tot het directe bezit enz. Hoofdkenmerk voor zulke onderscheidingen is of een tussenpersoon is ingeschakeld tussen het object en de indirect handelende persoon, met name een tussenpersoon die te dien opzichte een eigen wil en autonomie bezit.

Gezien de bekende structuur van het Verdrag ligt het derhalve voor de hand het begrip „rechtstreeks” in artikel 173 te interpreteren in de door mij in de zaak-Plaumann verdedigde zin. Het is kenmerkend voor de toepassing van het Verdrag dat de instellingen der Gemeenschap zich in vele gevallen tot staatsorganen wenden, dat zij Lid-Staten, gelijk in het onderhavige geval, tot een handeling machtigen en het daarbij voor het overige uitsluitend aan het oordeel van die Staat overlaten, of en in welke vorm van die machtiging gebruik gemaakt wordt. In zodanig geval is de nationale rechtshandeling, welke op de gemeenschapshandeling volgt zowel door haar motivering als naar haar vorm en inhoud van zo groot gewicht dat zij noodzakelijkerwijs de van de gemeenschapshandeling uitgaande rechtsgevolgen ten opzichte van de particuliere justitiabele mediati-seert.

Het valt dan ook niet in te zien hoe men met name in het geval van een voor een Lid-Staat bestemde machtiging van een rechtstreeks geraakt zijn van de gemeenschapsburgers zou kunnen spreken zonder dit begrip van zijn wezenlijke betekenis te beroven.

Wanneer verzoekster daarentegen wijst op de continuïteit in de wil van de verzoekende Lid-Staat, welke gebleken zou zijn uit het feit dat van de verleende machtiging onverwijld gebruik werd ge-

maakt, dan mag ons dit verschijnsel in het concrete geval er niet van terughouden tussen de verschillende elementen van het feitelijke gebeuren te onderscheiden. De gemachtigde van de Commissie heeft aan de hand van opmerkelijke voorbeelden aangetoond, dat lang niet altijd van de verleende machtiging gebruik wordt gemaakt. De politieke wil van de verzoekende Staat kan zich wijzigen bijv., omdat zich nadien een beter inzicht baanbreekt, omdat de samenstelling der beschikkende politieke organen verandering ondergaat, omdat de economische verhoudingen niet meer dezelfde zijn, omdat belemmeringen zich voordoen op grond van het nationaal recht, of wel omdat de Commissie aan haar machtiging voorwaarden verbindt, welke het deze Staat geraden doen voorkomen daarvan niet, of niet in volle omvang gebruik te maken. Juist bij tot Lid-Staten gerichte handelingen waarbij een machtiging wordt verleend, kan derhalve uit de machtiging zelf niet met zekerheid worden afgeleid, of en in hoeverre individuele belangen worden geraakt. Veeleer wordt het geraakt zijn hier beslissend geconcretiseerd door een latere zelfstandige wilsuiting van het autonome staatsgezag. Wanneer dit geraakt zijn niet met zekerheid uit de bestreden handeling zelf kan worden afgeleid, doch eerst uit een zelfstandige uitvoeringshandeling, waarover de betreffende Staat steeds onafhankelijk kan beslissen, dan kan ook niet worden gezegd dat de machtigingshandeling de afzonderlijke justitabelen rechtstreeks raakt.

Ik kom derhalve tot hetzelfde resultaat als in de zaak-Plaumann: de bevoegdheid beroep in te stellen ontbreekt, daar verzoekster door de bestreden handeling niet rechtstreeks wordt geraakt.

2. Wij willen evenwel nog onderzoeken of althans aan het tweede vereiste van artikel 173 is voldaan, nl. een individueel geraakt zijn.

Op dit punt beroept de Commissie zich op het arrest-Plaumann, waarin het Hof heeft beslist:

„dat zij, die niet zijn de adressaten ener beschikking slechts zouden kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft, uit hoofde van zekere bijzondere

hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat”.

Zij wijst erop, dat het in het onderhavige geval uiteindelijk gaat om maatregelen met normatieve werking, daar van de machtiging slechts gebruik gemaakt kan worden met behulp van normatieve handelingen. De kring dergenen die door de handeling worden geraakt kan niet nader worden bepaald, zodat een individualisering in de zin van het Plaumann-arrest niet mogelijk is.

Dat voor deze opvatting veel te zeggen valt kan niet worden betwist daar het, gelijk wij reeds betoogden, voor de vraag van het geraakt zijn op de nationale uitvoeringshandelingen aankomt. Dit mag ons er echter niet van terughouden nader op de door verzoekster voorgedragen argumenten in te gaan.

Verzoekster meent dat de vraag van het geraakt zijn voor elk land afzonderlijk moet worden onderzocht, daar ook de Commissie bij haar beschikking aldus differentiërend te werk is gegaan en Italië van de regeling heeft uitgezonderd. Zij wijst erop dat zij praktisch de enige producent van glucose in België is die in staat en voornemens is naar Frankrijk te exporteren. Ook kan er niet mee worden gerekend dat de kring der betrokkenen tijdens de geldigheidsduur van de machtiging (een jaar) met nieuwe producenten zal worden uitgebreid.

Deze opvatting acht ik allereerst in zoverre onjuist, als zij uitgaat van de noodzaak de machtigingsbeschikking naar gelang van de verschillende landen in delen te splitsen. De machtigingsbeschikking heeft ten doel maatregelen mogelijk te maken ter bescherming van de Franse producenten van glucose tegen de invoer van dit produkt uit andere landen van de Gemeenschap en uit derde landen. Italië kon van de beschikking worden uitgezonderd alleen omdat dit land, naar de Commissie vaststelde, niet aan deze export deelneemt. Voor alle andere landen der Gemeenschap daarentegen vormt de maatregel voor wat betreft de vraag of er inderdaad behoefte aan be-

scherming bestaat, een eenheid, een coherent geheel. Zij mag dan ook niet in evenzovele beschikkingen worden ontbonden als er exporterende Lid-Staten zijn, daar krachtens de aard van de getroffen maatregel geen zelfstandige geïsoleerde afzonderlijke beschikkingen ten opzichte van elk der verschillende Lid-Staten gegeven behoorden te worden. Derhalve moet worden aangenomen dat de glucose-producenten in alle Lid-Staten, behalve in Italië, door de bestreden beschikking worden geraakt.

Blijkens de verklaringen van de Commissie schijnt het echter vast te staan dat er in de Gemeenschap in het geheel slechts een dozijn glucose-producenten zijn, die in hoofdzaak in twee groepen zijn ondergebracht. Ook kan aan verzoekster worden toegegeven dat dit getal in de loop van elk jaar praktisch geen wijziging zal ondergaan, daar een producerende onderneming niet zo gemakkelijk kan worden opgezet als een handelsonderneming en dit te minder nu de afzetmogelijkheden door beschermende maatregelen op de Gemeenschappelijke Markt geringer zijn geworden.

De vraag dient derhalve te worden gesteld of, gezien deze feitelijke bijzonderheden, een individueel geraakt zijn van verzoekster valt te onderkennen.

Op zichzelf spreekt hiervoor het doel van de toegestane maatregel waarmede immers de bescherming beoogd wordt van de Franse producenten van glucose tegen de concurrentie van buitenlandse producenten; zij is derhalve naar haar aard tegen de produktie van buitenlandse concurrenten gericht. Het komt mij echter twijfelachtig voor of deze restrictieve opvatting gerechtvaardigd is. Ook wanneer men niet zo ver wil gaan als de Commissie, die wijst op het feit dat behalve de producenten van glucose ook de producenten van basisproducten, de handelaren, de exporteurs en importeurs, de verwerkende industrieën en de consumenten geraakt worden — een opmerking, welke nauwelijks relevant voorkomt daar hier in de aard en in de mate van het geraakt zijn aanzienlijke verschillen bestaan — zo mag toch niet worden voorbijgezien dat de eerste uitwerkingen van de machtigingsbeschikking het internationale *handelsverkeer* betref-

fen. Hoofddoel van de beschermende maatregel is de *afzet* van buitenlandse glucose in Frankrijk te bemoeilijken, d.w.z. de import te doen afnemen. Op deze grond schijnt het mij niet juist bij de beantwoording van de vraag wie door de maatregel geraakt wordt, slechts op de positie van de producenten te letten. Immers hierbij moeten mede al diegenen betrokken worden die aan de handel in dit produkt deelnemen, hetzij als exporteur of als importeur. Daardoor wordt echter de kring der mogelijke belanghebbenden niet alleen groter, doch ook onbegrensbaar en onbepaalbaar. Wij hebben hier te doen met een maatregel welke de produktie betreft en die een ieder raakt die zich met dit produkt bezig houdt en overweegt het in Frankrijk af te zetten en dus kennelijk met een maatregel van normatieve werking. Van een individueel geraakt zijn van verzoekster, en met name van een geraakt zijn op grond van persoonlijke eigenschappen — gelijk het in het Plaumann-arrest heet — kan derhalve geen sprake zijn.

Het beroep zou derhalve ook op deze grond moeten worden afgewezen.

3. Samenvattend kom ik dan ook tot de slotsom, dat de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gegrond is. Het beroep moet derhalve als zijnde niet-ontvankelijk worden afgewezen met veroordeling van verzoekster in de kosten.

Met betrekking tot de andere vorderingen moet worden vastgesteld dat volgens het procesrecht van het Hof van Justitie de Franse Regering niet in het geding kan worden geroepen. Wat de eventuele vordering op schadevergoeding betreft, verzoekster heeft zich in haar verzoekschrift deze aktie slechts voorbehouden, doch niet uitdrukkelijk aanhangig gemaakt. Ik interpreteer dit voorbehoud in die zin dat deze vordering eerst na een eventuele nietigverklaring der bestreden beschikking geldend gemaakt zou worden. De vaststelling dat het beroep niet-ontvankelijk is, ontheft ons derhalve van de plicht de vraag te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad.