

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL K. ROEMER VAN 28 OKTOBER 1967¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Het omvangrijke geding, waarin ik thans mijn standpunt heb te bepalen, betreft de toekenning van bijstand uit het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

Deze materie wordt allereerst geregeld in 's Raads Verordening no. 17/64 van 5 februari 1964 (Publikatieblad blz. 586), en wel in het Tweede Deel „Afdeling Oriëntatie”. In artikel 11 kunnen wij lezen, op welke *doeleinden* de maatregelen van de afdeling Oriëntatie zijn gericht, namelijk op de aanpassing en verbetering van de produktievoorwaarden in de landbouw, de aanpassing en oriëntatie van de landbouwproduktie, de aanpassing en verbetering van het in de handel brengen van landbouwprodukten en de ontwikkeling van de afzet van landbouwprodukten. In artikel 12 worden voormelde doeleinden nader omschreven, met name wordt in lid 3 verklaard, dat onder aanpassing en verbetering van het in de handel brengen van landbouwprodukten zijn te verstaan voorzieningen voor het in de handel brengen binnen de landbouwbedrijven of in het kader van verscheidene landbouwbedrijven of buiten de landbouwbedrijven in de navolgende sectoren: verbetering van de opslag en bewaring, het tot waarde brengen van landbouwprodukten, verbetering van de handelskanalen en een betere kennis van de gegevens inzake de prijsvorming op de landbouwmarkten. — Voor projecten (ook van semi-overheidsorganen of van particulieren) welke gericht zijn op de verbetering van de landbouwstructuur in de zin van artikel 11, lid 1, wordt door het Fonds bijstand verleend wanneer overigens aan de criteria van artikel 14 is voldaan. Wat betreft het aldaar in lid 1, onder a) genoemde vereiste wordt evenwel gezegd, dat het ontbreken van een door de Raad vastgesteld programma — waarvan de projecten in beginsel deel moeten uitmaken — gedurende een tijdvak van twee jaar te rekenen vanaf de in-

werkingtreding der verordening geen beletsel voor de toekenning van bijstand vormt. Genoemde termijn werd bovendien bij Verordening no. 68/66 tot 31 juli 1966 verlengd en voorts wordt in Verordening no. 224/66 bepaald, dat artikel 14, lid 1, sub a, „niet van toepassing” is „op de projecten die het onderwerp uitmaken van aanvragen om bijstand ... voor de jaren 1966 en 1967”. — Volgens artikel 15 van Verordening no. 17/64 komen voor bijstand door het Fonds bij voorrang de projecten in aanmerking „die deel uitmaken van een complex van maatregelen voor de bevordering van de harmonische ontwikkeling van de algemene economie van het gebied waar die projecten tot uitvoering zullen worden gebracht”. Verzoeken om bijstand moeten worden ingediend via de Lid-Staat op welks grondgebied de projecten moeten worden uitgevoerd, welke Lid-Staat ze van zijn gunstig advies moet doen gepaard gaan. De door het Fonds verleende subsidies mogen niet meer belopen dan 25 % van hetgeen in een project wordt geïnvesteerd. Degene aan wie de verbetering ten goede komt, moet zelf voor ten minste 30 % deelnemen. Daarnaast is voorzien, dat ook de Lid-Staat op welks grondgebied het project moet worden gerealiseerd, aan de financiering deelneemt.

Behalve genoemde voorschriften dient in casu ook te worden genoemd 's Raads Verordening no. 206/66 van 7 december 1966 (Publikatieblad blz. 3869), houdende bijzondere regelingen over bijstand van het Fonds „voor het herstel van de schade veroorzaakt door de overstromingsramp in de herfst van 1966 in bepaalde streken van Italië”. In deze verordening worden voor de jaren 1966 en 1967 bepaalde bijdragen uit de middelen van de afdeling Oriëntatie uitgerokken voor de financiering van de in artikel 1, lid 2, bedoelde maatregelen; de bijdragen moeten dienen tot herstel en verbetering van de produktievoorwaarden in de landbouw of in de landbouwbedrijven alsmede voor die der installaties voor het in de handel brengen of verwerken van landbouwprodukten. Artikel 2 van de verordening bepaalt, dat op bijstand op grond

van artikel 1, lid 2, enige bepalingen van Verordening no. 17/64 niet van toepassing zijn. Artikel 3 noemt daarnaast bijzondere voorwaarden voor de toekenning van bijstand. Onder meer mogen de door het Fonds verleende subsidies niet meer bedragen dan 45 % van de in het project geïnvesteerde som. Ook hier is overigens financiële deelneming door de Italiaanse Republiek en een geringe eigen deelneming van de begunstigde voorzien. Ten slotte worden in artikel 4 bijzondere procedurevoorschriften gegeven.

Op grond van al deze bepalingen heeft de Italiaanse Regering aanvragen ingediend — en van gunstig advies vergezeld doen gaan — ten behoeve van de coöperatieve vereniging „La Cooperativa Produttori Bieticoli Co. Pro.B”, welke een suikerfabriek te Minerbio exploiteert, de coöperatieve vereniging „Società Cooperativa Produttori Agricoli Ostellato”, met een suikerfabriek te Ostellato, en de vennootschap op aandelen „Zuccherificio Castiglione”, welke te Castiglione Fiorentino een suikerfabriek bezit. (Gemakshalve zal ik hierna spreken van de gevallen Minerbio, -Ostellato en -Castiglione.)

Vervolgens kende de Commissie bij beschikking van 27 juli 1967 op grond van 's Raads Verordening no. 17/64 aan de coöperatieve vereniging Minerbio een subsidie toe van 480 000 rekeneneenheden, met behulp waarvan de capaciteit van haar bedrijf van 2 000 op 4 000 ton (dagelijkse suikerbietenverwerking) moet worden gebracht. — Bij beschikking der Commissie van 2 oktober 1967 werd hierna op grond van 's Raads Verordening no. 206/66 aan de coöperatieve vereniging Ostellato een subsidie van 767 000 rekeneneenheden verleend, met behulp waarvan de capaciteit van haar suikerfabriek van 2 200 ton tot 3 600 à 4 000 ton moet worden uitgebreid. — Ten slotte nam de Commissie op 7 maart 1968 een wederom op Verordening no. 17/64 gebaseerde beschikking tot toekenning van een subsidie van 300 000 rekeneneenheden aan de vennootschap Zuccherificio Castiglione, met behulp waarvan de dagelijkse verwerkingscapaciteit van 2 000 ton op 3 000 ton moet worden gebracht. In deze beschikking werd bovendien de uitbetaling van het subsidie afhankelijk gesteld van een bereidverklaring der Italiaanse Republiek om aan de desbetreffende firma een *basisquotum* toe te kennen in overeenstemming met de voorziene uitbreiding der capaciteit.

Daarmede is een aan de organisatie van de suikermarkt inherent begrip genoemd, dat het noodzakelijk maakt reeds thans een en ander over de structuur dier markt te zeg-

gen. Zij werd aanvankelijk geregeld bij Verordening no. 44/67 van 21 februari 1967, welke echter slechts incidentelen maatregelen voor het verkoopseizoen 1967-1968 inhield. Thans wordt deze materie beheerst door Verordening no. 1009/67 van 18 december 1967, welke met ingang van 1 juli een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker in werking deed treden. Zij wordt gekenmerkt door een prijsregeling welke (met behulp van heffingen, restituties en interventies op de binnenmarkt) een bepaald prijsniveau moet waarborgen. De prijsgarantie is echter niet onbeperkt geldig, doch alleen in het kader van het basisquotum, dat voor iedere suikerproducerende onderneming naar rato van haar gemiddelde jaarlijkse produktie over de jaren 1961 tot en met 1966 overeenkomstig de voor de betrokken Lid-Staat geldende basishoeveelheid door deze laatste wordt vastgesteld. Voor hetgeen meer wordt geproduceerd is tot aan het eveneens door de desbetreffende Lid-Staat vast te stellen maximumquotum slechts een beperkte prijsgarantie voorzien, dat wil zeggen er kan een produktieheffing worden toegepast wanneer in de Gemeenschap meer dan het jaarlijks garantiequotum wordt geproduceerd waardoor bij export restituties moeten worden verleend. — Afgezien daarvan is het van belang te weten, dat de basishoeveelheid van iedere Lid-Staat niet volledig in de vorm van basisquota aan de bestaande ondernemingen behoeft te worden toegewezen. Verordening no. 1027/67 maakt de vorming van een reserve van 10 % van de voor het verkoopseizoen 1968-1969 geldende basishoeveelheid mogelijk. Deze reserve kan bovendien zo nodig in de volgende jaren in beperkte mate door terugnemingen van de voor het seizoen 1968-1969 toegekende quota worden verhoogd. De Lid-Staat kan de resterende c.p. teruggenomen hoeveelheid naar goedgeunken besteden (hetgeen trouwens in Verordening no. 44/67 voor de toewijzing van zijn totale produktiehoeveelheid gold). Keren wij thans tot de feiten terug. De door de Commissie genomen beschikkingen waren gericht tot de Italiaanse Regering en de drie ondernemingen aan welke de verbeteringen ten goede komen. Bovendien heeft de Commissie in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen telkens een mededeling betreffende de toekenning der subsidies geplaatst, te weten voor het geval-Minerbio in het Publikatieblad van 4 augustus 1967, voor het geval-Ostellato in het Publikatieblad van 7 oktober 1967 en voor het geval-Castiglione in het Publikatieblad van 15 maart 1968. — De betrokken ondernemingen zijn aanstonds met

de uitbreiding hunner bedrijven begonnen. — Tevens zij vermeld, dat zij zich (in voege als in Verordening no. 1009/67 voorzien) bij het Italiaanse decreet van 26 februari 1968 een produktiequotum zagen toegewezen. Het beloopt in totaal 17 000 ton.

Toen andere Italiaanse suikerindustrieën, te weten

1. de Società Eridania Zuccherifici Nazionali te Genua,
2. de Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri te Genua,
3. de Società Distilleria di Cavarzere te Padua,
4. de Società Romana Zuccheri te Genua,
5. de Società Zuccherificio del Volano te Genua, en
6. de Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero, dell'Alcool e del Lievito te Genua

van een en ander vernamen, kwamen zij tot de overtuiging dat de beschikkingen der Commissie de mededingingsverhoudingen vervalsen en met de beginselen van het gemeenschappelijk landbouwb. leid in strijd zijn. Dit niet in de laatste plaats wegens het feit, dat de Italiaanse Regering inzake een door de tweede der zojuist genoemde maatschappijen ingediende aanvraag om subsidie voor haar fabriek te Porto Tolle — die in de herfst van 1966 door de overstromingsramp verwoest was — niet gunstig had willen adviseren. — De genoemde ondernemingen en haar organisatie wendden zich derhalve met een gezamenlijk beroepsschrift, dat op 10. mei 1968 te Luxemburg is binnengekomen, tot het Hof van Justitie. Zij vorderen op een reeks nader te bespreken gronden nietigverklaring van de beschikkingen der Commissie van 27 juli 1967, 2 oktober 1967 en 7 maart 1968.

Bovendien wendden zij zich echter op 13 mei 1968 met een klacht tot de Commissie en vorderden *langs administratieve weg* ongedaanmaking of intrekking der bestreden beschikkingen. Toen deze klacht niet werd beantwoord, kwamen zij wederom — en wel op grond van artikel 175 van het E.E.G.-Verdrag — in beroep, nietigverklaring vragende van de — implicite — afwijzende beschikking, door de Commissie blijkens haar stilzwijgen gedurende twee maanden na de indiening van de klacht genomen.

In beide zaken, welke bij beschikking van het Hof van Justitie van 25 oktober 1968 zijn gevoegd, vordert de Commissie verzoeksters in haar beroepen niet onvankelijk te verklaren, althans die beroepen ongegrond te verklaren.

Vermelding verdient voorts, dat in de loop van de procedure de ondernemingen ten be-

hoeve van welke de bestreden beschikkingen zijn genomen en de Italiaanse Regering hebben verzocht in het geding te mogen interveniëren, hetgeen bij 's Hofs beschikkingen van 25 november 1968, 15 januari 1969 en 19 maart 1969 werd toegestaan. Mét de Commissie vorderen zij afwijzing van de beroepen, en wel (wat de interveniërende vennootschappen betreft) voor zoveel de ten gunste van ieder harer genomen beschikking ter discussie staat.

Wat het nationale kader van dit geschil betreft, zij nog opgemerkt dat van de quota der verzoekende ondernemingen bij het reeds vermelde Italiaanse decreet van 26 februari 1968 een hoeveelheid werd teruggenomen. Daartegen schijnt een beroep aanhangig te zijn gemaakt bij de Italiaanse Raad van State, die echter nog geen uitspraak heeft gedaan.

Beoordeling rechten

Wanneer ik mij er thans toe zet de zaak op haar juridische mérites te beoordelen, zal ik — naar aanleiding van de grieven van de Commissie en van de aan haar zijde interveniërende partijen — eerst op de ontvankelijkheidsvragen ingaan (deze zouden trouwens toch ook amtsshalve moeten worden onderzocht).

A — De ontvankelijkheid der beroepen

I — Zaak 10-68

In verband met Zaak 10-68 doen zich hier enkele achtereenvolgens te bespreken problemen voor.

1. Het inacht nemen van de beroepstermijn

Zoals men weet, gaat het in de Zaak 10-68 om een vordering tot nietigverklaring, waarvoor het Verdrag in het belang van de „rechtsvrede” een termijn — van twee maanden — heeft voorgeschreven (artikel 173). Ingevolge artikel 81, § 2, van het Reglement voor de procesvoering kan hij wegens afstand worden verlengd; voor in Italië wonende verzoekers bedraagt deze verlenging volgens bij-

lage II van het Reglement voor de procesvoering tien dagen. — Terugrekenend vanaf de dag van indiening van het beroep (10 mei 1968) komt men dan tot het resultaat, dat de beroepstermijn slechts geacht kan worden te zijn in acht genomen wanneer hij niet vóór 1 maart 1968 is begonnen te lopen.

Het geval-Castiglione levert in zoverre kennelijk geen moeilijkheden op; de beschikking der Commissie betreffende dit project werd genomen op 7 maart 1968 en de desbetreffende mededeling verscheen in het Publikatieblad van 15 maart 1968. Dat de termijn in acht genomen is, staat derhalve reeds op grond van deze data vast, waarbij geheel buiten beschouwing kan blijven wanneer de gehele inhoud der beschikking ter kennis van verzoeksters is gekomen (volgens haar mededelingen was dit op 27 maart 1968 het geval). Meer aanleiding tot twijfel bestaat er echter in de gevallen-Minerbio en -Ostellato. De desbetreffende beschikkingen der Commissie zijn namelijk op 27 juli 1967 onderscheidenlijk 2 oktober 1967 genomen en de mededelingen zijn verschenen in de Publikatiebladen van 4 augustus 1967 en 7 oktober 1967. Zouden deze data de doorslag moeten geven, dan ware de beroepstermijn kennelijk overschreden, ook al zou hij — overeenkomstig artikel 81, § 1, van het Reglement voor de procesvoering — eerst op de vijftiende dag na verschijning van het Publikatieblad zijn begonnen te lopen. — De Commissie acht dit standpunt blijkbaar te verdedigen. Haars inziens kan met deze mededelingen in het Publikatieblad worden volstaan, dat wil zeggen zij zijn als „bekendmakingen” in de zin van artikel 173 van het Verdrag te beschouwen, omdat daaraan kan worden ontleend dat de Commissie voor de uitbreiding van de suikerfabriek Minerbio en voor die van de fabriek Ostellato bijstand uit het Oriëntatiefonds heeft toegekend. Reeds op grond van deze summier aanwijzingen hadden verzoeksters volgens de Commissie tenminste een grief kunnen formuleren, namelijk de grief dat uit het Oriëntatiefonds in geen geval bijstand aan de verwerkende industrie mag worden verleend. Een nadere uiteenzetting zou haar dan stellig in de loop van het geding overeenkomstig artikel 42, § 2, van het Reglement voor de procesvoering zijn toegestaan, te weten na overlegging van de bestreden beschikkingen, welke overlegging wanneer de beschikkingen in zodanig geval niet aan verzoeksters zijn toegezonden, in afwijking van artikel 38 van het Reglement voor de procesvoering niet van verzoeksters, doch van de Commissie wordt verlangd. —

Dat deze opvatting bevredigend is zal men evenwel moeilijk kunnen staande houden. Redelijkerwijze mag immers niet reeds de mogelijkheid grieven te formuleren de doorslag geven, doch moeten de betrokken ondernemingen ook in staat gesteld worden te beoordelen of zij wel enig belang bij het aanspannen ener procedure hebben. Het is dan ongetwijfeld van gewicht dat men de volledige inhoud der genomen beschikkingen kent, bij voorbeeld de grootte van de toegekende subsidies en — bijgevolg — de mate waarin de bijstand in de sector van het economisch leven waar verzoeksters werkzaam zijn zal doorwerken. Nu men zich hierover aan de hand van de mededelingen in het Publikatieblad geen oordeel kan vormen, ben ik van mening dat met deze publikatie de beroepstermijn in geen geval een aanvang kan hebben genomen. — Acht men echter het „kennis krijgen” van de inhoud van de beschikking der Commissie doorslaggevend — en dit is een factor welke ingevolge artikel 173 van het Verdrag naast de kennisgeving en de bekendmaking van voor beroep vatbare rechtshandelingen van betekenis is — dan dient men te weten dat verzoekster sub 2 zich (blijkens de verklaring van verzoeksters van 31 mei 1969 naar aanleiding van een door het Hof van Justitie gestelde vraag) eind februari 1968 tot de Voorzitter van het Istituto Nazionale di Economia Saccarifera heeft gewend met een verzoek om volledige informatie en toezending van bedoelde beschikkingen. Verzoekster sub 1 ontving daarop op 14 maart 1968 een aide-mémoire betreffende de juridische aspecten der situatie en op 20 maart 1968 afschriften der gevraagde beschikkingen, welke toen ook ter kennis van de andere verzoeksters zijn gebracht. Zou men deze data in dit verband relevant achten, dan zou zulks kennelijk betekenen, dat de beroepstermijn ook in de gevallen-Minerbio en -Ostellato is in acht genomen; genoemde data liggen immers binnen de grens waartoe ik zojuist door terugrekening vanaf de dag van indiening van het beroep ben gekomen. — Het lijkt mij echter al evenzeer de vraag of wij aldus mogen te werk gaan. Al te eenzijdig zouden wij dan namelijk afgaan op het tijdstip waarop verzoeksters initiatief aan de dag hebben gelegd om van de inhoud der haar betreffende stukken in kennis te worden gesteld. En wij zouden aldus in het midden laten, of zodanig initiatief reeds op een eerder tijdstip had mogen worden verwacht. Met de eisen der *rechtszekerheid* zou dan te weinig rekening worden gehouden, met name zou met de belangen der begunstigten — die

na de toezegging der subsidies met de uitbreiding van hun bedrijven zijn begonnen en die uiteraard vanaf een bepaald tijdstip moeten weten of de besluiten der Commissie in stand blijven — te weinig rekening zijn gehouden. En daarom moet, als men niet zover wil gaan reeds de mededelingen in het Publikatieblad voor de mogelijkheid in beroep te komen als voldoende te beschouwen, aan dezelve in ieder geval met het oog op het door verzoeksters ten deze te ontwikkelen initiatief toch wezenlijke betekenis worden toegekend. Ik kan in dit verband wijzen op de jurisprudentie van de Franse Conseil d'Etat, waarin herhaaldelijk is vastgesteld dat men van het bestaan ener beschikking kennis dragende, voldoende aanleiding heeft om zich de tekst der beschikking te doen toekomen (citaten in deze geest zijn te vinden bij Auby en Drago, *Traité de Contentieux administratif*, 1962, Deel 2, blz. 200). Dit wil, op ons geval toegepast, het navolgende zeggen: Men mag er van uitgaan dat verzoeksters, die als ondernemingen op het terrein van de suikerindustrie bij de gemeenschappelijke suikermarkt en alle daarmee samenhangende vragen zijn geïnteresseerd, van de desbetreffende bekendmakingen in het Publikatieblad steeds op korte termijn „kennis krijgen”. Worden zij op deze wijze ingelicht over besluiten welke voor haar materieel van belang zijn, doch op toezending waarvan zij niet mogen rekenen, dan ligt het op haar weg om, wanneer zij eigen rechten willen doen gelden, zich binnen een redelijke termijn van de inhoud dezer besluiten op de hoogte te stellen. In zodanig geval ligt het het meest voor de hand zich rechtstreeks tot de Commissie te wenden; men mag immers aannemen dat zij aan gerechtvaardigde verzoeken om inlichtingen gevolg zal geven. Ook de door verzoeksters gekozen weg (het inschakelen van een nationaal instituut) lijkt echter niet ongebruikelijk. In casu heeft zulks er, naar wij zagen, in ieder geval toe geleid dat verzoeksters vier weken na daartoe stappen te hebben ondernomen in het bezit van bedoelde beschikkingen zijn gekomen. Neemt men echter in aanmerking, dat van de bestreden handelingen reeds mededeling werd gedaan in de Publikatiebladen van augustus en oktober 1967, dan mag mijns inziens worden aangenomen, dat verzoeksters zich reeds in het jaar 1967 de volledige tekst der beschikkingen hadden kunnen verschaffen. Op een dienovereenkomstig tijdstip moet derhalve de termijn van artikel 173 zijn begonnen te lopen. Het behoeft, meen ik, niet precies te worden vastgesteld. In ieder geval moet de slotsom namelijk luiden, dat door

het instellen van beroep op 10 mei 1968 iedere redelijke termijn is overschreden. Nu verzoeksters geen enkele verklaring hebben gegeven waarom zij zo laat in actie zijn gekomen (de bewijslast rust in zoverre ongetwijfeld op haar), kunnen wij slechts concluderen, dat zij voor wat betreft de beschikkingen-Minerbio en -Ostellato wegens overschrijding van de termijn van artikel 173 niet in haar verzoek kunnen worden ontvangen.

2. De procesbevoegdheid

Bij ons verder onderzoek zullen wij ons derhalve tot het geval-Castiglione beperken. Wij zullen hier — nog steeds in het kader van de bespreking der ontvankelijkheidsvragen — een onderzoek moeten instellen naar de wezenlijke bezwaren welke de Commissie en de aan haar zijde interveniërende partijen willen ontlenen aan de voorwaarden, ten deze gesteld in artikel 173, lid 2, volgens hetwelk „iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep (kan) instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een ... beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken”. Dat wij hier een beschikking als bedoeld in genoemd voorschrift en in de zin van artikel 189, lid 4, voor ons hebben, lijdt geen twijfel; men is het er alleen niet over eens of verzoeksters tot de aldus gekwalificeerde handeling in zodanige betrekking staan, dat zij om nietigverklaring mogen vragen. Daarmede wordt wederom onze aandacht gevraagd voor een veelbesproken onderwerp, waarmede wij ons reeds meermalen met het oog op het nationale constitutionele recht hadden bezig te houden, doch dat thans aspecten vertoont welke in de jurisprudentie tot nu toe niet aan de orde kwamen.

Wij behoeven, wat de zojuist aangehaalde voorwaarden der procesbevoegdheid betreft, niet lang stil te staan bij het vereiste dat sprake moet zijn van een beschikking „in de vorm van een ... beschikking gericht tot een ander persoon”. Deze formulering wordt gebezigd in een passage, waarin ook sprake is van verordeningen en welke meestal wordt verstaan in die zin, dat slechts in schijn van verordeningen sprake mag zijn. Wanneer men hieraan de gevolgtrekking verbindt, dat voor de „adressering” ener beschikking een dienovereenkomstige bewijsoverlevering nodig is, zodat zou moeten blijken dat verzoekster de eigenlijke adressaat is en dat de beschikking in werkelijkheid te haren aanzien rechtsg-

volgen in het leven wil roepen, dan moet ik U zeggen zodanige uitlegging niet verdedigbaar te achten. Zij kan zinvol zijn voor wat het — soms niet geheel duidelijke — rechtskarakter ener handeling betreft. Ook werd de aangehaalde formulering kennelijk gekozen met het oog op verordeningen, om zo discussies als die welke met betrekking tot artikel 33, lid 2, van het E.G.K.S.-Verdrag noodzakelijk bleken uit te sluiten, dat wil zeggen om duidelijk te maken dat volgens artikel 173 alleen werkelijke beschikkingen door particulariseren kunnen worden bestreden. Ik kan mij echter niet voorstellen dat er ooit twijfel zou kunnen worden gekoesterd over de vraag voor wie een individuele rechtshandeling bestemd is en tot wie zij moet worden gericht. De ongelukkige redactie van artikel 173, lid 2, mag derhalve niet leiden tot een uitlegging welke de procesbevoegdheid al te zeer zou inperken, zodat van handelingen welke aan bepaalde personen ten goede komen (men denke aan kartelrechtelijke beschikkingen), handelingen waarvan ongetwijfeld vaststaat tot wie zij zijn gericht, doch waaraan tevens nadelige gevolgen voor derden kunnen zijn verbonden, geen nietigverklaring kan worden gevraagd. Dat dit niet in de bedoeling kan hebben gelegen, blijkt met name uit een door verzoekster gebezigd argument: voor de adreessaat is de procesbevoegdheid alleen afhankelijk gesteld van de voorwaarde, dat betrokkene verklaart zich door het bestreden besluit bezwaard te gevoelen, dat wil zeggen in zijn rechtens beschermde belangen te zijn benadeeld. Degene wiens beroepsrecht op de hiervoor genoemde clause berust, moet echter bovendien rechtstreeks en individueel zijn „geraakt”. Dit heeft inderdaad slechts zin wanneer hij niet behoeft te bewijzen dat hij zelf de adreessaat dier handeling is. Het staat voor mij derhalve vast, dat artikel 173 juist ook betrekking heeft op bestuurshandelingen welke in vorenomschreven zin niet geheel duidelijk zijn en in zulke gevallen niet slechts een beroepsrecht inruimt aan degenen voor wie de handelingen in de eerste plaats tot rechtsgevolgen moeten leiden, doch ook aan derden, die nevens de adreessaat door de handelingen worden getroffen. Dientengevolge behoeft alleen te worden nagegaan, of verzoeksters individueel en rechtstreeks door de bestreden beschikking zijn geraakt.

Bij dit onderzoek is het van wezenlijk belang te weten, hoe zij hun bewering dat zulks het geval is, motiveren. Zij wijzen erop dat de mededingingsverhoudingen door de beschikking worden vervalst op een wijze welke

indruist tegen de beginselen van het Verdrag en dat de Commissie één harer concurrenten door middel van bijstand uit het E.E.G.-Fonds, waarmede noodzakelijkerwijze staatssubsidies gepaard moeten gaan, tot uitbreiding der bedrijfs capaciteit in staat stelt. Dit is, zo menen zij, niet zonder gevolgen voor de verdeling der quota in het kader van de ordening der suikermarkt, dat wil zeggen voor de toewijzing der zogenaamde basisquota, waarvoor een absolute prijsgarantie geldt. Dit is uitdrukkelijk in de beschikking-Castiglione voorzien; afgezien daarvan wordt de afzet buiten de quota door de aldus bevorderde uitbreiding der capaciteit bemoeilijkt.

Dat verzoeksters hiermede hebben aangetoond op rechtens relevante wijze te zijn getroffen (verdere vereisten blijven thans nog buiten beschouwing) is niet voor bestrijding vatbaar. Wij kunnen tenminste in zoverre naar de rechtspraak over het E.G.K.S.-Verdrag verwijzen. Daarin werd meermalen uitgemaakt, dat maatregelen, door de overheid ten gunste van bepaalde personen genomen en die tot gevolgen voor de mededingingsverhoudingen leiden, door de benadeelde ondernemingen kunnen worden aangevochten. Ik herinner aan het door de Franse Regering aanhangig gemaakte geding betreffende de machtiging tot toepassing van bijzondere tarieven door de Duitse spoorwegen (Zaak 24-58, Deel VI, blz. 614) en aan het bekende „ploegenpremie-arrest” (Zaak 30-59, Deel VII, blz. 35), waarin Nederlandse ondernemingen klaagden over het verlenen van premies van staatswege aan de ondergronds werkende arbeiders in de Duitse kolonmijnen. — Uit de nationale rechtspraak zij een belangrijk arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 30 augustus 1968 (N.J.W. 69, blz. 522) vermeld, waarin betrokkenen eveneens in een verzoek om nietigverklaring van subsidies aan concurrenten ontvankelijk werden verklaard. — In gevallen als de genoemde — en ook in casu — kan derhalve van benadeling van rechtens beschermde belangen worden gesproken. Dit is voldoende; er behoeft niet in strijd met subjectieve rechten te zijn gehandeld. Bovendien behoeft in het kader van de ontvankelijkheid natuurlijk ook niet te worden onderzocht of in feite van schending der door verzoeksters genoemde beginselen kan worden gesproken. Dat zal gebeuren bij de behandeling van de hoofdzak; ter beoordeling van de procesbevoegdheid is het voldoende, dat betrokkene op concludente wijze heeft gesteld in zijn rechten te zijn benadeeld.

Voor het E.E.G.-Verdrag is het nu van be-

tekenis, dat men op een speciale wijze getroffen moet zijn; deze omstandigheid sluit trouwens — naar ik reeds meermalen betoogde — uit, dat de jurisprudentie betreffende het E.G.K.S.-Verdrag hier geheel kan worden gevolgd en brengt mede dat men zich ook niet in beslissende mate door de criteria van het nationale recht mag laten leiden. De eerste beperking is dat van „individueel geraakt zijn” moet kunnen worden gesproken. Dat zulks het geval is, wordt door de Commissie en de aan haar zijde interveniërende partijen met verwijzing naar de bekende bewoordingen van het Plaumann-arrest bestreden. Zij betogen dat de bestreden beschikking haar gevolgen in een grote, nog niet bepaalde kring van personen zal doen gevoelen. Behalve andere concurrenten van de betrokken bedrijven (alle suikerbietenproducenten) behoren daartoe ook verzoeksters — voor zoveel men haar geen bijstand heeft willen verlenen —, al degenen die aan de uitbreiding der capaciteit medewerken en ten slotte de bietenproducenten die van de uitbreiding profiteren.

Deze redenering lijkt mij echter in meer dan één opzicht onjuist. Allereerst ontbreekt het aan de nodige differentiatie tussen de door de bestreden beschikking „geraakte” personen, waardoor de kring der betrokkenen kunstmatig is vergroot. Het komt er echter — naar verzoeksters betogen — op aan vast te stellen, wie door de bestreden beschikking wordt benadeeld, wiens belangen worden geschaad. Dat heeft het Hof van Justitie duidelijk uiteengezet in de Zaken 106 en 107-63 (Deel XI, blz. 556), waarin alleen werd onderzocht wie door de toen bestreden vrijwaringsmaatregel werd benadeeld. Had het Hof van Justitie zich ook afgevraagd voor wie de beschikking tot gunstige gevolgen leidde, dan zou het in dat geval stellig niet tot de uitspraak zijn gekomen, dat van een bepaald aantal betrokkenen kon worden uitgegaan. Uit de kring der door de Commissie genoemde personen moeten derhalve worden geëlimineerd al degenen voor wie de beschikking voordelig is (dat wil zeggen de ondernemingen die tot uitbreiding van haar bedrijven zijn overgegaan en de van die uitbreiding profiterende bietenproducenten). Zo acht ik het ook onjuist alle mogelijke toekomstige gevolgen van de uitvoering van het project mede in aanmerking te nemen. Het tijdstip van inwerkingtreding der beschikking moet de doorslag geven, omdat anders ook bij duidelijk individuele beschikkingen van blijvende aard betrokkene nimmer geacht zou kunnen worden individueel te zijn „geraakt”

— resultaat dat moeilijk ware te rijmen met de in het Plaumann-arrest aanbevolen extensieve uitlegging van artikel 173. De door mij voorgestane werkwijze is trouwens reeds juist omdat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen de in dit geval „geraakte” suikerfabrieken en die welke wellicht in de toekomst tot de kring der betrokkenen kunnen gaan behoren. Het „geraakt zijn” dezer laatste bedrijven is — zoals verzoeksters betogen — niet „actueel”, nog geheel afgezien van het feit dat het in verband met de situatie op de suikermarkt hoogst onwaarschijnlijk is, dat in de toekomst in deze sector een groter aantal ondernemingen zal worden gevestigd. — Houdt men zich echter aan de thans getroffen kring van ondernemingen, die als concurrenten van het begunstigde bedrijf — en uit dien hoofde benadeeld — zijn te beschouwen, dan kan bezwaarlijk worden geloochend dat juist de verzoekende ondernemingen en misschien nog enkele andere uit de groep der Italiaanse suikerfabrieken — 25 in totaal — die ten dele gevestigd zijn in dezelfde provincie als het begunstigde bedrijf, door de bestreden beschikking op bijzondere wijze worden getroffen. Zij zijn, wil men aan de formulering van het Plaumann-arrest een redelijke zin geven, „uit hoofde van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert” op soortgelijke wijze als de adressaat van de beschikking geïndividualiseerd en uit dien hoofde — in ieder geval wat het thans door ons besproken aspect betreft — tot het instellen van beroep bevoegd.

Thans moet nog worden nagegaan, of zij ook kunnen worden geacht rechtstreeks te zijn getroffen. De Commissie meent, dat hiervan om tweeërlei reden geen sprake is: ten eerste kan van een werkelijke verandering van de concurrentieomstandigheden eerst worden gesproken wanneer de begunstigde haar project tot uitvoering brengt en in de tweede plaats is een handeling van de Italiaanse Regering — namelijk toewijzing van een aan het project evenredig productiequotum — noodzakelijk. Ook deze bezwaren houden mijns inziens geen stand. — Omdat het in een juiste opvatting alleen op de rechtsgevolgen ener communautaire beschikking aankomt, moeten allereerst de particuliere handelingen van de begunstigde, waarvan de realisering en derhalve de materiële gevolgen van een project afhangen, buiten beschouwing worden gelaten. In feite kan slechts van „niet rechtstreeks geraakt zijn” worden gesproken, wanneer de rechtsgevolgen ener communautaire handeling van een andere overheidsdaad, te weten van

een door de administratie in de uitoefening harer discretionnaire bevoegdheden te verrichten handeling, afhangen. Dat in casu de toewijzing der quota door de staat als zodanige handeling zou moeten worden aangemerkt, lijkt mij al evenmin juist. Zeker, erkend moet worden dat hier een marge bestaat, binnen welke de overheid naar goedvinden mag handelen en als onweersproken staat ook vast, dat in de beschikking-Castiglione de voorwaarde is opgenomen, dat uitbetaling van het subsidie van toewijzing der desbetreffende produktiequota afhankelijk is. Men dient zich echter daardoor niet tot een zuiver technische rechtsbeschouwing te laten verleiden, zoals die mijns inziens reeds in het arrest in de Zaken 106 en 107-63 (Deel XI, blz. 516) van de hand werd gewezen. Volgens dit arrest dient veeleer de gehele materiële situatie in ogenschouw te worden genomen, waardoor het „vrije goedvinden” van de overheid tot zijn reële betekenis wordt teruggebracht; eventueel kan men dan tot het inzicht komen, dat in werkelijkheid een communautaire handeling de definitieve afsluiting vormt van een procedure waarin ook de staat een rol speelt. Dit wil in casu zeggen: wanneer de Italiaanse Regering na zorgvuldig onderzoek der aanvragen van bijstand uit het landbouwfonds in enige gevallen tot een gunstig advies komt, de betrokken verzoeken aan de Commissie voorlegt en ook zelf te dier zake financiële verplichtingen op zich neemt, dan staat met zekerheid vast dat zij de daaruit voor de toewijzing der quota voortvloeiende consequenties ook zal trekken. Anders ware het met name onbegrijpelijk, dat er in de beschikkingen ten gunste van Minerbio en Ostellato eenvoudig van wordt uitgegaan, dat de Italiaanse Regering de desbetreffende produktiequota zal toewijzen. Hoewel derhalve de discretionnaire bevoegdheden der overheid op het stuk van de toewijzing der quota een breuk in de causale keten communautaire handeling/rechtsgevolgen schijnen op te leveren, wil zulks, wanneer men de zojuist vermelde — alleen zinvolle — redenering volgt, niet zeggen dat verzoeksters niet als rechtstreeks getroffen zijn te beschouwen.

Ik kom derhalve, voor wat de in artikel 173, lid 2, genoemde voorwaarden voor de procesbevoegdheid betreft, tot de slotsom dat een voor verzoeksters gunstige afloop in het geval-Castiglione zeer wel te verdedigen is.

3. De procesbevoegdheid van de Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero enzovoort

Op een verder probleem betreffende de ont-

vankelijkheid kan het Hof van Justitie, nu het ten processe niet werd opgeworpen, amts-halve ingaan. Het houdt verband met het feit dat verzoekster no. 6 blijkbaar een handelsorganisatie is. Aan zulke organisaties („verenigingen”) wordt in het E.G.K.S.-Verdrag met zoveel woorden procesbevoegdheid verleend. Een analoge bepaling ontbreekt echter in het E.E.G.-Verdrag. Hier vallen zij alleen onder de algemene formule „rechtspersonen”. Daaruit volgt, dat zij moeten kunnen aantonen bij het instellen van beroep een zelfstandig belang te hebben. U weet nog, hoe de andere verzoeksters haar belang bij de eis tot nietigverklaring hebben gestaafd: zij beroepen zich in hoofdzaak op benadeling harer concurrentiepositie. Omdat de Associazione blijkbaar geen suikerfabriek exploiteert, doch volgens haar — aan ons overgelegde — Statuten in het algemeen belast is met de behartiging van de belangen harer leden (en daartoe behoren ook deelnemers aan andere takken van het bedrijfsleven), kan zij zich op voormeld procesbelang niet beroepen. Haar zou slechts een beroepsrecht toekomen, wanneer in onze procedurevoorschriften het behartigen van de belangen van derden zou zijn toegelaten. In de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht wordt dit, bij voorbeeld voor beklag over ongrondwettigheid, afgewezen (men zie het arrest van 22 mei 1963, N.J.W. 63, blz. 1243). Waar nu echter in het algemeen de opvatting wordt verdedigd dat aan particuliere belanghebbenden volgens het E.E.G.-Verdrag niet in dezelfde mate een beroepsrecht is ingeruimd als in het nationale recht, lijkt de vraag gerechtvaardigd of de Associazione wel in beroep mocht komen. Haar beantwoording laat ik aan het Hof van Justitie over. Mocht het mijn twijfel delen, dan zou het beroep van genoemde organisatie, ook afgezien van de in het begin van mijn betoog voorgedragen bezwaren met niet-inachtneming van de beroepstermijn verband houdende, wegens niet-ontvankelijkheid geheel moeten worden afgewezen.

II — Zaak 18-68

Zoals U weet, hebben verzoeksters een tweede, op artikel 175 van het E.E.G.-Verdrag berustend, beroep ingesteld om in ieder geval te bereiken, dat de door haar gewraakte beschikkingen zouden worden geëlimineerd. Ook over de ontvankelijkheid van dit beroep enige opmerkingen.

Wat de inachtneming van de beroepstermijn betreft rijzen hier geen problemen. Dit blijkt

reeds bij vergelijking der data. Verzoeksters hebben zich op 13 mei 1968 tot de Commissie gewend met een verzoek om intrekking der bestreden beschikkingen. Toen zij daarop geen antwoord ontvingen, hebben zij zich op 1 augustus 1968 tot het Hof van Justitie gewend. Het lijdt geen twijfel, dat zij zulks in de zin van het Verdrag tempore utili hebben gedaan.

Voor het beroepsrecht van de Associazione geldt hier hetzelfde als in het kader van artikel 173. Mocht het Hof van Justitie derhalve voormelde bezwaren tot de zijne maken, dan zou het ook de vordering der Associazione wegens stilzitten der administratie moeten afwijzen.

Voor zoveel wij tot de slotsom kwamen, dat de beroepstermijnen van artikel 173 niet in acht zijn genomen, zal dat voor de thans te onderzoeken vordering gevolgen moeten hebben. Wie niet tijdig nietigverklaring vordert, kan niet in een procedure volgens artikel 175 om annulering vragen, behalve wanneer hij kan aantonen dat zich nieuwe feiten hebben voorgedaan. Daarvan kan evenwel in casu geen sprake zijn; de motivering van het beroep 18/68 komt namelijk vrijwel met die van het beroep 10/68 overeen. Voor zoveel verzoeksters alsnog doelmatigheidsoverwegingen doen gelden, welke de Commissie aanleiding hadden kunnen geven de bestreden handelingen in te trekken, moet daartegenover worden opgemerkt dat een beroep krachtens artikel 175 niet aldus kan worden gemitoeerd. Essentieel voor zodanig beroep is de bewering, dat een gemeenschapsorgaan door stilzitten het Verdrag heeft geschonden. Daaruit volgt, dat verweerster verplicht moet zijn geweest tot handelen, terwijl de enkele mogelijkheid daartoe, in gevallen waarin de administratie over een discretionnaire bevoegdheid beschikt, niet voldoende is. Verzoeksters moeten derhalve, voor zoveel de beschikkingen-Minerbio en -Ostellato betreft, in ieder geval niet ontvankelijk in haar verzoek worden verklaard.

Zulks geldt ten slotte ook voor het geval-Castiglione, waarin ik de vordering tot nietigverklaring ontvankelijk acht. Ook hier kunnen de zojuist besproken doelmatigheidsoverwegingen uiteraard geen grondslag vormen voor de ontvankelijkheid van een nadere — op stilzitten der administratie gebaseerde — actie.

Verdere vragen op het stuk der ontvankelijkheid doen zich — behoudens ten aanzien van enkele afzonderlijke grieven — niet voor; ik kan daarom thans tot bespreking van de hoofdzaak overgaan. Wij behoeven ons daar-

mede evenwel nog slechts bezig te houden voor zoveel het geval-Castiglione betreft.

B — De hoofdzaak

Verzoeksters leggen aan haar vordering een groot aantal argumenten ten grondslag. Deels zijn zij juridisch van aard, deels betreffen ze de feitelijke situatie waarin de bestreden beschikking effect moet sorteren. Omdat partijen het wat dit laatste betreft in velerlei opzichten oneens zijn, meen ik eerst de zuiver juridische argumenten te moeten bespreken. Voordat ik daarop inga, een korte opmerking vooraf over een door de Italiaanse Regering en door de Commissie naar voren gebracht bezwaar. Verzoeksters zouden zich slechts kunnen beroepen op détournement de pouvoir en schending van wezenlijke vormvoorschriften, zulks omdat aan de bestreden maatregel de vooronderstelling ten grondslag ligt dat de Commissie over ruime discretionnaire bevoegdheden beschikt, waarnaar door de rechter geen gedetailleerd onderzoek kan worden ingesteld. Dit is echter stellig niet geheel juist. Zodanige beperking vloeit uit het Verdrag niet voort, met name niet voor zoveel het gaat om grieven wegens schending van het Verdrag, schending van het secundaire gemeenschapsrecht en schending van algemene rechtsbeginselen. Grieven van dien aard zijn derhalve geenszins uitgesloten. Hoogstens kan men zeggen, dat de rechter zich bij zijn controle beperkingen heeft op te leggen, wanneer het om economische beleidsbeslissingen gaat. In hoeverre zulks het geval is, zal bij het onderzoek blijken.

I — Rechtsargumenten

1. Mag aan de *verwerkende* industrie bijstand uit het Europees Oriëntatiefonds worden verleend?

In haar eerste grief gaan verzoeksters uit van de in artikel 11 van Verordening no. 17/64 omschreven werkingsfeer der Afdeling Oriëntatie. Volgens dit artikel kan bijstand uit de Afdeling Oriëntatie van het Landbouwfonds — voor zoveel thans van belang — worden verleend voor „de aanpassing en verbetering van het in de handel brengen van landbouwprodukten”. Wat daaronder moet worden verstaan, wordt in artikel 12, lid 3, als volgt omschreven: „Onder

aanpassing en verbetering van het in de handel brengen van landbouwprodukten worden verstaan voorzieningen voor het in de handel brengen binnen de landbouwbedrijven of in het kader van verscheidene landbouwbedrijven of buiten de landbouwbedrijven in onderstaande sectoren : a) verbetering van de opslag en bewaring; b) het tot waarde brengen van landbouwprodukten; c) verbetering van de handelskanalen; enzovoort". — Verzoeksters zijn nu van mening, dat het begrip „tot waarde brengen van landbouwprodukten" eng moet worden uitgelegd, dat wil zeggen met uitsluiting van verwerking door de industrie. Zij zouden hoogstens bedrijven welke zich bezighouden met verdeling in de eerste fase onder dit begrip willen laten vallen, voor zoveel zij traditioneel in het kader van een of meer takken van de landbouw werkzaam zijn (zoals oliemolens of wijnpersen) of verwerkende ondernemingen zonder welke landbouwprodukten niet kunnen worden verkocht of niet behoorlijk kunnen worden afgezet. Evenmin als de Commissie acht ik deze uitlegging echter dwingend. Reeds een grammaticale interpretatie brengt mede, dat in het algemeen onder „Verwertung", „valorisation" ook verwerking of verdeling valt en een afgrenzing als door verzoeksters bedoeld, is, zo gezien, kunstmatig. — Afgezien daarvan dient het volgende te worden bedacht. In het kader van deze zaak gaat het allereerst om verbetering van de landbouwstructuur. Daartoe moeten de maatregelen van de Afdeling Oriëntatie dienen. Dit kan in de eerste plaats gebeuren doordat rechtstreeks naar wijziging der interne produktievoorwaarden wordt gestreefd. Ik acht het evenwel ook evident, dat wijziging van de landbouwstructuren bovendien op niet rechtstreekse wijze kan worden bevorderd, namelijk juist door maatregelen in de verwerkende sector met voor de landbouw gunstige gevolgen. Een zeer concreet voorbeeld hiervan bieden de suikerbieten, die niet als zodanig worden verbruikt, doch voor de markt alleen van belang zijn in de vorm van het door verwerking verkregen eindprodukt. Vraagt men zich af hoe capaciteitsuitbreiding en modernisering van ten opzichte van het verkeer gunstig gelegen verwerkende industrieën de landbouw beïnvloedt, dan is het resultaat volkomen duidelijk. Zij kan een omschakeling van de landbouwproduktie ten gevolg hebben op de produkten welke, klimaat en bodemgesteldheid in aanmerking genomen, meer opbrengen. Deze omschakeling (of uitbreiding van de produktie) kan verder gunstige gevolgen hebben voor de bodemverbetering en voor andere produktietakken (bij

voorbeeld de veeteelt). — Modernisering en rationalisering der verwerkende ondernemingen maken het voorts mogelijk landbouwprodukten snel tot waarde te brengen, met vermijding van kwalitatieve en kwantitatieve verliezen en — bovendien — de mogelijkheid de betreffende oppervlakten snel opnieuw te beplanten. Rationele verwerking houdt de produktiekosten laag en maakt voor de basisproduktie hogere prijzen mogelijk dan de in de ordening der suikermarkten aan de bietenproducenten gegarandeerde minimumprijzen. Een zelfde effect gaat uit van lage transportkosten; bovendien kunnen, wanneer verwerkende ondernemingen ten opzichte van het verkeer gunstig zijn gelegen, de afvalprodukten tegen lonende prijzen in de landbouwbedrijven worden gebruikt. Dit alles kan ongetwijfeld niet slechts tot wijziging van de landbouwstructuren, doch ook tot grotere welvaart in de betrokken landbouwbedrijven leiden. Het valt derhalve niet te ontkennen, dat juist de maatregelen ter bevordering van verwerkende industrieën van de hierbedoelde soort tot verwezenlijking van de doeleinden van Verordening no. 17/64 kunnen bijdragen. Tegen dit wezenlijke resultaat van onze uitlegging kunnen mijns inziens geen steekhoudende argumenten worden ingebracht. Met name heeft het weinig zin de tekst van Verordening no. 17/64 met die van Verordening no. 206/66 te vergelijken. Zoals U weet, hebben verzoeksters dat gedaan en erop gewezen, dat in Verordening no. 206/66 uitdrukkelijk maatregelen ten behoeve van verwerkende ondernemingen zijn vermeld. Nu zulks in Verordening no. 17/64 niet geschiedde, menen zij dat de bepalingen dezer laatste verordening restrictief moeten worden geïnterpreteerd. — Wat zulke terminologische argumenten in het kader van het gemeenschapsrecht, met name in dat van het secundaire gemeenschapsrecht, in beginsel waard zijn, moest reeds meermalen worden uiteengezet. Zij hebben eenvoudig daarom weinig waarde, omdat de communautaire voorschriften, wat de degelijkheid hunner formulering betreft, niet met nationale codificaties kunnen worden vergeleken. Bovendien dient in dit geval te worden bedacht, dat Verordening no. 206/66 in een heel bepaalde situatie tot stand kwam, dat er tussen de Verordeningen nos. 206/66 en 17/64 een betrekkelijk grote spanne tijds ligt, dat eerstgenoemde verordening betrekkelijk snel werd opgesteld en dat bij haar redaktie niet alle organen betrokken waren die aan het opstellen van Verordening no. 17/64 hebben medegewerkt. Zo moeten ook andere terminologische afwijkingen van

Verordening no. 17/64, waarop de Commissie heeft gewezen, worden verklaard. Er kan derhalve geen dwingend argument ten gunste van verzoeksters' stelling aan worden ontleend.

Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar de wordingsgeschiedenis van Verordening no. 17/64. Zoals wij hoorden, werd in het desbetreffend voorstel van de Commissie wat het „tot waarde brengen van landbouwprodukten” betreft een reeks voorbeelden uit de verwerkende industrie, onder meer suikerfabrieken, genoemd. De Raad heeft deze voorbeelden in de definitieve tekst van de verordeningen niet overgenomen, waaruit verzoeksters concluderen, dat het in 's Raads bedoeling heeft gelegen de verwerkende industrie buiten de werkingssfeer van artikel 12 te brengen. — Ik ben het met de Commissie eens, dat ook dit betoog geen stand houdt. Verhelderend is echter haar opvatting, dat de Raad er alleen op uit was door het laten vallen van de voorbeelden van lid 3 van artikel 12, de tekst lichter en homogener te maken. Daarvoor spreekt met name het feit, dat het basisbegrip „tot waarde brengen van landbouwprodukten”, waaraan de voorbeelden immers zouden moeten worden ontleend, werd gehandhaafd. En voor de interpretatie komt het vooral op dit basisbegrip en op zijn en doelstelling van Verordening no. 17/64 aan.

Als indicatie voor de juistheid der door mij voorgestane uitlegging kan niet in de laatste plaats worden gewezen op de toepassing welke tot nu toe door de bevoegde organen aan Verordening no. 17/64 werd gegeven. Naar wij van de Commissie vernamen, werden van den aanvang af (derhalve sinds 1964) in vele gevallen en in grote omvang ook subsidies aan industriële verwerkingsbedrijven (zoals slachthuizen, melkerijen, conservenfabrieken) verleend. Dit gebeurde — zoals trouwens ook in dit geval — met eenparige goedkeuring van de Commissie voor de Landbouwstructuur en het Comité van het Fonds, dat wil zeggen met goedkeuring van organen waarnaar door de Lid-Staten vertegenwoordigers worden afgevaardigd en die — zoals de Commissie voor de Landbouwstructuur — reeds bij de vaststelling van Verordening no. 17/64 waren betrokken. Stellig mag men het ervoor houden dat zodanige goedkeuring zou zijn geweigerd, wanneer de auteurs van Verordening no. 17/64 van een andere conceptie waren uitgegaan. Uitgaande van de juistheid der door de Commissie gegeven uitlegging behoeven wij hoogstens nog na te gaan, of Verordening no. 17/64 niet de beginselen van het Verdrag — waarvan haar geldigheid immers in laatste

instantie afhangt — in overeenstemming is. Verzoeksters bestrijden dit en trachten derhalve haar eerste grief met een beroep op artikel 184 van het Verdrag gegrond te doen verklaren. — Ook dit kan haar echter niet baten. Bijzondere voorschriften geeft het Verdrag voor de handel en de verwerking van landbouwprodukten, zoals ze in bijlage II zijn opgesomd, derhalve ook voor een reeks veredelingsprodukten, vooral suiker. Als natuurlijk eindprodukt van een gesloten productiecyclus staat suiker dan ook centraal in de bij Verordening no. 1009/67 vastgestelde gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker. In artikel 40, lid 4, van het Verdrag is voorzien dat om de gemeenschappelijke ordening der markten voor landbouwprodukten aan haar doel te laten beantwoorden, een Oriëntatiefonds in het leven kan worden geroepen. Daarmede wordt voor het Oriëntatiefonds verband gelegd met de doeleinden van artikel 39, met name voor wat de vergroting van de produktiviteit van de landbouw betreft. — Op grond van al deze bepalingen — en in aanmerking genomen hetgeen ik hiervoor ten aanzien van het begrip bevordering der produktie heb betoogd — is derhalve de conclusie gerechtvaardigd, dat in de Verdragsvoorschriften het bezigen van de middelen van het Oriëntatiefonds voor verwerkingsbedrijven, waarin landbouwprodukten in de zin van bijlage II worden vervaardigd, niet is uitgesloten; Verordening no. 17/64 blijkt derhalve ook bij extensieve interpretatie met het Verdrag in overeenstemming te zijn.

Tenslotte moet in dit verband nog worden ingegaan op een grief van formele aard, anders gezegd op de vraag of de bestreden beschikking voldoende is gemotiveerd voor wat de gunstige uitwerking der toegekende bijstand op de landbouw van het desbetreffende gebied betreft. Dit is echter duidelijk wél het geval; in de beschikking wordt gesproken van de voordelen ener snelle verwerking van suikerbieten, van de gewaarborgde afzet van suikerbieten en van het gunstige effect, voor de veeteelt aan teruglevering van verwerkingsafval aan de bietenproducenten verbonden. Samenvattend kan derhalve worden geconcludeerd, dat de eerste grief — materieel én formeel — geen stand houdt.

2. Is de bestreden beschikking in strijd met de beginselen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid op het gebied van de suikermarkt?

In artikel 14, lid 1, letter b, van Verordening no. 17/64 wordt bepaald, dat bij verlening

van bijstand uit het Fonds met de behoeften van het gemeenschappelijke landbouwbeleid rekening moet worden gehouden. Verzoeksters menen dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor wat de suikermarkt betreft wordt gekenmerkt door het bestaan van suikeroverschotten. Daarom worden in de gemeenschappelijke marktordening produktiebeperkingen voorzien. En met dit streven is het in strijd de suikerproduktie met behulp van subsidies — welke tot uitbreiding van de produktiecapaciteit kunnen leiden — te bevorderen. Men kan stellig niet ontkennen, dat dit een zwaarwegend argument is. Laat ons echter nagaan of het in allen dele steek houdt. Het lijdt om te beginnen geen twijfel dat er niet alleen op de wereldmarkt doch ook binnen de gemeenschappelijke markt te veel suiker wordt geproduceerd. In dit licht moeten ongetwijfeld de nationale produktiequota worden gezien, welke volgens de gemeenschappelijke ordening der markten voor de sector suiker in ieder geval tot het jaar 1975 voor beperking van de produktie moeten zorgen. Van belang is evenwel dat voor Italië, waar de produktie met allerlei (structurele en klimatologische) bezwaren gepaard gaat, een aanzienlijke uitbreiding der suikerproduktie is voorzien. De Italiaanse basishoeveelheid (voor witte suiker) werd namelijk op 1 230 000 ton gesteld, terwijl de nationale produktie in de jaren 1961 tot en met 1965 slechts 947 000 ton bedroeg. Daaruit kan worden geconcludeerd, dat in Italië een uitbreiding van de aanplant van suikerbieten (die inderdaad in aanzienlijke omvang heeft plaatsgevonden) en een vergroting van de verwerkingscapaciteit niet a priori met de beginselen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek in strijd zijn. — Anderzijds moet worden bedacht, dat in het gemeenschappelijke landbouwbeleid geenszins het beginsel geldt, dat aan de status quo der produktieverhoudingen niets mag worden veranderd. Zodanig beginsel zou namelijk aan de eisen van een — voorlopig nationaal — structuurbeleid geen recht doen wedervaren. Van deze eisen is reeds sprake in 's Raads Verordening van 4 december 1962. Ook Verordening no. 1009/67 spreekt van de noodzaak van regionale specialisatie (hetgeen herinnert aan artikel 39, lid 2, letter a, van het Verdrag, waar eveneens wordt voorgeschreven dat rekening zal moeten worden gehouden met „de structurele en natuurlijke ongelijkheid” der verschillende landbouwgebieden). Niet in de laatste plaats in verband hiermede heeft de gemeenschappelijke ordening der markten voor de sector suiker het reeds genoemde systeem van

de „Ausgleichsreserven” geschapen, dat wil zeggen de mogelijkheid opengesteld dat de Lid-Staten een deel van de nationale quota naar goeddunken verdelen. — Ten slotte bedenke men, dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid op het gebied van de suikermarkt ten doel heeft om uiterlijk aan het einde der bijzondere overgangperiode (1975) rationele produktieverhoudingen te scheppen. In deze zin moet de in Verordening no. 1009/67 voorziene door de Staat te verlenen algemene aanpassingssteun ten gunste van de Italiaanse suikerindustrie en ten gunste van de Italiaanse suikerbietenproducenten werken. Hiernaast mogen echter ook speciale maatregelen ten behoeve van afzonderlijke bedrijven en derhalve van bepaalde streken niet uitgesloten worden geacht, want zelfs bij een voldoende gezamenlijke capaciteit is het mogelijk, dat de bestaande veredelingsbedrijven qua grootte, inrichting en geografische spreiding niet aan een zinvol nationaal structuurbeleid beantwoorden.

Ik concludeer derhalve, dat de door verzoeksters bedoelde inbreuk op de beginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet is bewezen, zodat ook de tweede grief moet worden afgewezen.

3. Schending van artikel 15 van Verordening no. 17/64

In een verdere grief beklagen verzoeksters zich erover, dat artikel 15 van Verordening no. 17/64 niet zou zijn in acht genomen. — In de aanvang heb ik er reeds op gewezen, dat de in artikel 14 van Verordening no. 17/64 vervatte regel, dat een voor bijstand in aanmerking komend project „deel [moet] uitmaken van een overeenkomstig artikel 16 vastgesteld programma van de Gemeenschap”, op grond van bijzondere voorschriften voorlopig niet behoeft te worden geëerbiedigd. Daarentegen schrijft artikel 15 voor, dat voor bijstand door het Fonds „bij voorrang die projecten in aanmerking [komen], die deel uitmaken van een complex van maatregelen voor de bevordering van de harmonische ontwikkeling van de algemene economie van het gebied waar die projecten tot uitvoering zullen worden gebracht”. Volgens verzoeksters is de bestreden beschikking hiermede niet te rijmen.

Wanneer de Commissie en de Italiaanse Regering daartegen in de eerste plaats aanvoeren, dat zodanige grief slechts kan worden opgeworpen door personen die stellen zelf met hun eigen — eerder voor bijstand in aanmerking komende — projecten te zijn ge-

passeerd, dan zij hun gezegd dat ons procesrecht een zodanige voorwaarde niet kent. Staat eenmaal vast dat een verzoeker in zijn vordering ontvankelijk is, dan staan hem in beginsel alle in het Verdrag genoemde weren ten dienste zonder dat voor ieder van die weren een bijzonder belang behoeft te worden aangetoond. De grief van verzoekster kan derhalve stellig niet zonder meer worden afge-
wezen.

Ter beoordeling of de grief gegrond is, moet worden nagegaan of werkelijk voor het hier bedoelde gebied van een „complex van maatregelen voor de bevordering van de harmonische ontwikkeling van de algemene economie” kan worden gesproken. Het kan daarbij, nu de nodige gemeenschapsprogramma's nog niet zijn vastgesteld, alleen gaan om *nationale* Italiaanse maatregelen, welke echter ook uit de communautaire gezichtshoek gezien aanbevelenswaardig dienen te worden geacht en waarvan de door het Landbouwfonds gesubsidieerde projecten deel moeten uitmaken. — Om aan te tonen, dat aan de eisen van artikel 15 is voldaan, hebben de Commissie en de van de bijstand profiterende interveniënten een reeks Italiaanse voorschriften te berde gebracht. Daarbij kunnen evenwel stellig voor de Italiaanse landbouw in zijn geheel bedoelde regels van *algemene* strekking buiten beschouwing worden gelaten. Er blijft dan echter nog een groot aantal relevante normen-complexen over. — Zo werd voor wat het geval-Castiglion betreft gewezen op wettelijke maatregelen voor de ontwikkeling van het achtergebleven noordelijk centrum en bijzondere maatregelen voor de ontwikkeling van Toscane. Met name dienen de maatregelen ten behoeve van bergachtige gebieden en bevoeiingsprojecten te worden vermeld, welke ook aan de suikercultuur in het betrokken gebied ten goede kunnen komen. Eveneens werd gewezen op openbare opbouworganen (bij voorbeeld het uit de „Ente Maremma” ontstane „Ente di sviluppo in Toscana e Lazio” en het „Ente autonomo irrigazione per la Valdichiana”), waaraan in het kader der regionale agrarische herstructurering bijzondere taken zijn toebedacht. — Het zou stellig te ver voeren er een gedetailleerd overzicht van te geven; ik moge in zoverre verwijzen naar de processtukken van de Commissie en van de interveniënten. Men krijgt daaruit de indruk, dat hier inderdaad sprake is van maatregelen welke aan de omschrijving van artikel 15 van Verordening no. 17/64 beantwoorden en ook als zodanig door de Commissie mochten worden beschouwd.

Het blijkt derhalve niet mogelijk de bestreden

beschikking wegens schending van artikel 15 van Verordening no. 17/64 nietig te verklaren.

4. Schending van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag;
Vervalsing van de mededinging;
Nadelige invloed op de verdeling der produktiequota

De volgende grief vertoont een aantal aspecten waarover wij ons achtereenvolgens zullen moeten uitspreken.

a) Voor zoveel daarbij sprake is van het effect van de bestreden beschikking op de verdeling der produktiequota, kan ik betrekkelijk kort zijn. — Wij hebben gezien, dat Verordening no. 44/67 „houdende maatregelen tot gemeenschappelijke ordening der markten in de suikersector voor het verkoopseizoen 1967/68” de Lid-Staten bij de verdeling der produktiequota de vrije hand heeft gelaten. In de op 1 juli 1968 in werking getreden marktordening voor suiker (Verordening no. 1009/67) wordt weliswaar uitdrukkelijk voorzien, dat 90 % van de basisquota van iedere Lid-Staat over de suikerfabrieken moet worden omgeslagen. Echter kan iedere Lid-Staat voor het bedrijfsjaar 1968/69 een reserve („Manövrierreserve”) vormen van 10 %, die in de volgende bedrijfsjaren met 5 % van de in 1968/69 omgeslagen quota kan worden verhoogd. Over deze reserve kunnen de Lid-Staten eveneens naar goeddunken beschikken. Hoe de verdeling in Italië plaatsvond (het gaat om 123 000 ton) vernamen wij in het geding: de gesubsidieerde bedrijven kregen rond 17 000 ton; de helft van de reserve werd in een bepaalde verhouding over de gezamenlijke ondernemingen verdeeld en voorts werd een belangrijk gedeelte toegekend aan suikerfabrieken in gebieden waar de suikerbietencultuur een aanzienlijke uitbreiding heeft ondergaan. Daaruit blijkt, dat de Italiaanse Regering — in de lijn van de geschetste regeling — haar reserve vooral voor op het gebied van het structuurbeleid gelegde doeleinden heeft gebruikt. In een juiste rechtsopvatting kunnen verzoeksters daaraan echter geen grief ontleenen, te minder nu haar wettige aanspraken werden gehonoreerd en haar bovendien een deel van de reserve ten goede is gekomen.

b) Voor zoveel verzoeksters zich beklagen over de schending van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag, zij erop gewezen dat deze voorschriften alleen op steunmaatregelen van de Staten betrekking hebben. Zij zijn slechts van rechtstreeks belang voor de staatssubsidies

van welke toekenning in de bestreden beschikking werd uitgegaan. — Het is derhalve van betekenis, dat het criterium dat in genoemde artikelen wordt aangelegd, is of door steunmaatregelen der Staten het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig wordt beïnvloed. Zodanige ongunstige beïnvloeding ware in casu nauwelijks aan te tonen, allereerst omdat volgens Verordening no. 1009/67 voor iedere Lid-Staat produktiequota werden vastgesteld en voorts in verband met de omvang van de steun en de grootte van de gesubsidieerde onderneming. — Van nog meer belang is echter het feit, dat in artikel 92 met zoveel woorden een reeks steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar wordt verklaard. Dit is het geval met steunmaatregelen voor de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is en dit geldt ingevolge artikel 92, lid 3 c, met name voor steunmaatregelen „om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken”. Tenslotte zij nog gewezen op het voorbehoud van artikel 92, dat naar andere voorschriften van het Verdrag verwijst en juist met het oog op de bijzondere bepalingen voor de landbouw van betekenis is. Van deze bijzondere bepalingen is in de eerste plaats van belang artikel 40, lid 3, waarin is voorzien dat gemeenschappelijke ordeningen mede subsidies „zowel voor de produktie als voor het in de handel brengen der verschillende produkten” kunnen omvatten. Anderzijds dient artikel 42, lid 2, te worden genoemd, krachtens hetwelk de Raad machtiging kan geven tot het verlenen van steun „ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven” alsook „in het kader van economische ontwikkelingsplannen”.

Uit al deze voorschriften blijkt, dat juist steunmaatregelen in het kader van het structuurbeleid zoals die van Verordening no. 17/64, in het Verdrag niet worden verboden. Aan de artikelen 92 en 93 van het Verdrag kan dan ook stellig geen argument ten nadele van de litigieuze beschikkingen worden ontleend. c) Verzoeksters schijnen in haar grief echter vooral de nadruk te leggen op artikel 17 van Verordening no. 17/64 waarin — evenals in artikel 3 f van het Verdrag — van een regime van niet vervalste mededinging sprake is; wij lezen hier: „de bijstand van het Fonds mag de mededingingsvoorwaarden niet wijzigen op een wijze die onverenigbaar is met de beginselen die in de bepalingen van het Verdrag te dier zake zijn neergelegd”. Wij moeten der-

halve nagaan of bij het nemen van de bestreden beschikking deze stelregel werd miskend. Welbeschouwd kan echter zodanige miskenning — anders dan verzoeksters menen — niet daarin bestaan, dat de Commissie volstond met naar de zojuist besproken voorschriften van het Verdrag op het stuk van de steunmaatregelen te verwijzen. Artikel 17 verlangt slechts, dat de Commissie zich laat leiden door de beginselen van het Verdrag en zij heeft terecht betoogd, dat zij daarbij binnen zekere grenzen in haar oordeelvorming vrij is. Men mag wel aannemen, dat het hier gaat om iets dergelijks als de „Erhaltung wirtschaftlicher Chancengleichheit”, welke volgens het reeds vermelde arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 30 augustus 1968, dat op eenzelfde casuspositie betrekking heeft, niet al te zeer „in einem unerträglichen Masse”) mag worden beperkt. Dit moet mijns inziens juist mede tegen de achtergrond der door de Commissie en door de Italiaanse Regering ingeroepen eisen van structuurbeleid worden beoordeeld. Dan mag men niet uit het oog verliezen, dat de zich benadeeld achtende verzoekende ondernemingen vrij belangrijke economische subjecten zijn. Zij mogen worden geacht aanpassingsmoeilijkheden uit eigen kracht te boven te kunnen komen. Niet in de laatste plaats, omdat de quota per onderneming en niet per bedrijfseenheid worden toegewezen (hetgeen interne disposities binnen de ondernemingen mogelijk maakt) en omdat ook de forfaitaire subsidies van de Italiaanse Staat volgens de produktiequota worden toegekend, waardoor — alweer binnen een onderneming — bij het aanwenden der verleende subsidies de doeleinden van een zinvolle herstructurering voor ogen kunnen worden gehouden. Anderzijds is de onderneming waaraan de bijstand werd toegekend een betrekkelijk kleine produktie-eenheid, waarvan blijkens de verklaringen van de Italiaanse Regering en van de Commissie niet mag worden verwacht, dat zij uit eigen kracht haar optimale bedrijfsgrootte zal bereiken. In het kader van de in de komende jaren nodige structurele wijzigingen zou dat bedrijf derhalve zonder hulp van buitenaf, ten ondergang gedoemd kunnen zijn, ondanks het feit dat het hier om zo goed als nieuwe installaties gaat, welke — aldus nog steeds de Commissie — voor de landbouw van het betrokken gebied van groot nut zijn. Wanneer men dit alles bedenkt, kan niet worden gezegd dat de bestreden beschikking de mededinging wijzigt op een wijze welke met de beginselen van artikel 17 niet valt te rijmen.

Ik acht het derhalve uitgesloten de beschikking op grond van genoemd voorschrift nietig te verklaren.

5. Had aan verzoeksters, voordat de bestreden beschikking werd genomen, gelegenheid moeten worden geboden tot het maken van opmerkingen?

Een verdere grief berust op de mening van verzoeksters, dat in beginsel, voordat besluiten worden genomen welke de mededinging nadelig kunnen beïnvloeden, economische subjecten met een strijdig belang moeten worden gehoord.

Te dien aanzien zij opgemerkt, dat in Verordening no. 17/64 zodanig voorschrift niet voorkomt, dat derhalve hoogstens kan worden gezegd dat het in het kader van het door de Commissie ingevolge de verordening te verrichten onderzoek opportuun kan voorkomen concurrenten van de gesubsidieerde ondernemers te horen. Daarom zal moeten worden nagegaan, of het Verdrag een beginsel als door verzoeksters ingeroepen kent, hetgeen ertoe zal moeten leiden Verordening no. 17/64 hetzij onwettig te verklaren, hetzij door bedoeld verdragsbeginsel aangevuld te achten. — In beide gevallen zou het tot nietigverklaring van de bestreden beschikking moeten komen, daar voordat de Commissie deze beschikking deed uitgaan, aan verzoeksters inderdaad geen gelegenheid tot het maken van opmerkingen werd geboden.

Inmiddels zullen wij met de Commissie moeten twifelen aan de gelding van het door verzoeksters gepostuleerde beginsel. Daarbij kan worden gewezen op het voorschrift van artikel 93 van het Verdrag, volgens hetwelk slechts bij opheffing of wijziging van een steunmaatregel — en dan nog alleen aan betrokkenen — een termijn voor het maken van opmerkingen moet worden gegeven, en voorts op het geval in artikel 80 voorzien, waarin voor het verlenen van machtiging tot toepassing van uitzonderingsstarieven (derhalve ook bij het nemen van steunmaatregelen) alleen raadpleging van elke betrokken Lid-Staat is voorgeschreven. Ook moet worden aangenomen, dat in kartelverordening no. 17 een algemeen beginsel als door verzoeksters bedoeld niet wordt gehuldigd. Wel wordt daar voor het afgeven van negatieve verklaringen het horen der concurrenten voorgeschreven. Men bedenke echter, dat het hier om een afgeleid recht gaat, waarvan alleen met het oog op een bijzondere situatie gebruik mag worden gemaakt, en dat bovendien in de considerans der verordening slechts van het geven

van de „gelegenheid” daartoe en niet van een absoluut recht sprake is. En waar verzoeksters ten slotte ook aan het recht van de Lid-Staten een dergelijk beginsel niet konden ontlenen, moet haar grief over schending van procedureregels als ongegrond worden afgewezen.

II — *Werd de Commissie beïnvloed door een verkeerde beoordeling van economische en technische omstandigheden?*

Met het voorstaande zijn nog niet alle punten welke partijen verdeeld houden besproken; immers wordt, naar ik in mijn inleidende opmerkingen reeds zeide, de beschikking ook aangevochten op grond dat de feitelijke voorwaarden waaronder zij had mogen worden genomen, niet waren vervuld. Op dit verwijt moet nog worden ingegaan. Wij zijn ons bewust ons hiermede te begeven op een gebied waar de rechter zich in de uitoefening van zijn controlerende taak terughoudend heeft te betonen. Bij het beoordelen der feitelijke omstandigheden beschikt de Commissie namelijk over een zekere vrijheid en ook economische en structuurpolitieke overwegingen spelen daarbij een rol. Voor zoveel dat het geval is, kunnen verzoeksters — evenals volgens het voorschrift van artikel 33 van het E.G.K.S.-Verdrag — hoogstens gehoor vinden wanneer zij de grief voordragen dat van een kennelijk onjuiste beoordeling sprake is. Het ware daarentegen onjuist reeds op grond van de grief, dat van onjuiste feitelijke vooropstellingen zou zijn uitgegaan, een deskundigenbericht in te winnen om de door de Commissie gegeven beoordeling te corrigeren. — Slechts met dit voorbehoud kunnen wij onderzoeken welke waarde aan de feitelijke argumenten moet worden toegekend.

Het gaat er in hoofdzaak om na te gaan, of met de genomen beschikking landbouwbelangen konden worden gediend, of ze voor de landbouw van het betrokken gebied werkelijk aanleiding mocht geven tot gunstige verwachtingen en of de bietenverbouwers — want om hen gaat het — ook zonder uitbreiding van de fabriek te Castiglion hun produkten bij de reeds bestaande verwerkende bedrijven voldoende konden afzetten.

Verzoeksters hebben te dien aanzien in het algemeen betoogd, dat de verwerkingscapaciteit van de Italiaanse suikerindustrie, gemeten aan de tegenwoordige én aan een in de toekomst gestegen omvang van de suikerbietenproductie, te groot is. Zij beroepen zich daartoe onder meer op de motivering van de be-

schikking-Minerbio, volgens welke er in Italië in het bedrijfsjaar 1963/1964 rond 913 000 ton suiker werd geproduceerd, hetgeen met een bietenproductie van 7 966 300 ton overeenkomt, terwijl een verwerkingscapaciteit van 8 914 500 ton bieten beschikbaar was. — Dat men met behulp van deze cijfers echter niet tot een beslissende uitspraak kan komen, hebben de Commissie en de Italiaanse Regering ten processe aangetoond. Als onweersproken staat namelijk vast, dat de Italiaanse bietenproductie inmiddels — qua opbrengst per hectare en qua bebouwde oppervlakte — een aanzienlijke uitbreiding heeft ondergaan. Houdt men dit voor ogen — de bebouwde oppervlakten in de voornaamste productiegebieden moeten in ieder geval met 54 % onderscheidenlijk 124 % zijn toegenomen —, dan lijkt het op zijn minst hoogst twijfelachtig, of op dit ogenblik wel van overcapaciteit in de verwerkende industrie als waarvan uit de beschikking-Minerbio blijkt, kan worden gesproken.

Afgezien daarvan bedenke men echter vooral, dat de omvang van de totale capaciteit de doorslag niet mag geven; het gaat veeleer om de geografische spreiding dezer capaciteit en vooral om de toestand der bestaande installaties, met andere woorden om de beantwoording van de vraag of zij een snelle verwerking — die met het oog op de klimatologische omstandigheden in Italië geboden is — mogelijk maken. Zoals ik reeds vroeger betoogde, hangt het voornamelijk van deze factoren af of een vergroting en modernisering van afzonderlijke bedrijven voor de daarbij betrokken tak van de landbouw voordelig is. Dit dwingt ons vooral te letten op de streek waarvoor de beschikking-Castiglione van belang is.

Te dien aanzien werd betoogd, dat juist ook in Toscane de bietencultuur in de afgelopen jaren een belangrijke uitbreiding heeft ondergaan. Of deze uitbreiding in verband met de natuurlijke omstandigheden van de economische structuur van het gebied gerechtvaardigd is dan wel of het betrokken gebied niet bijzonder voor zulke culturen geschikt is, is een vraag welke geheel op het terrein van de landbouw-economie is gelegen en zich aan rechterlijke controle onttrekt. In ieder geval moet worden gezegd, dat de ons verstrekte gegevens betreffende de produktiestijging

sedert 1963 en de kwaliteitsverbetering bepaald imponerend zijn.

Vraagt men zich in verband hiermede af of zonder uitbreiding van de capaciteit van het bedrijf te Castiglione de landbouwproducenten uit het gebied de beschikking over gelijkwaardige afzetmogelijkheden zouden hebben gehad, dan is er na hetgeen ten processe werd betoogd stellig aanleiding tot twijfel. Zie ik het goed, dan konden verzoeksters zich er alleen op beroepen, dat op vrij grote afstand enige suikerfabrieken — met een geringe verwerkingscapaciteit — waren gevestigd; één dier bedrijven is blijkbaar met het tot waarde brengen van de produkten van haar eigenlijk bevoorradingsgebied belast, terwijl ten aanzien van de beide andere — die intussen zijn gesloten — niet is gesteld, dat ze aan adequate verwerkingsvoorwaarden voldeden. — Tegen de noodzaak van uitbreiding van de capaciteit van het bedrijf te Castiglione kan anderzijds bezwaarlijk worden ingebracht, dat het reeds vroeger suikerbieten uit andere streken (Emilia, Fucino) heeft verwerkt — zodat de capaciteit reeds voor de uitbreiding te groot voor zijn bevoorradingsgebied zou zijn geweest —. Een en ander wijst om te beginnen alleen op de aantrekkingskracht van de gesubsidieerde onderneming, die blijkbaar beter dan concurrerende bedrijven in andere streken op de verwerking was ingesteld. Anderzijds kan de uitbreiding der capaciteit ook met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de bietenproductie — ten aanzien waarvan wij niet over een prognose beschikken — en niet in de laatste plaats in verband met de eisen van een optimale bedrijfsomvang, welke zoals reeds gezegd het voortbestaan van een onderneming in de toekomst alleen kan garanderen, doelmatig blijken te zijn.

Om al deze redenen en in aanmerking genomen hetgeen ik omtrent de grenzen van de controlerende bevoegdheden van de rechter op een gebied als het onderhavige heb gezegd, kan derhalve slechts worden geconcludeerd, dat de beschikking-Castiglione, voor zoveel op feitelijke omstandigheden berustende, geen gebreken vertoont.

Het beroep moet derhalve te dien aanzien — zonder nader onderzoek naar de feiten — ongegrond worden verklaard.

C — Samenvatting

Het onderzoek van de conflictstof voert derhalve tot het resultaat, dat het zeer twijfelachtig is of de organisatie Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero, dell' Alcool e del Lievito in haar verzoek kan worden ontvangen. — Voor wat het beroep 10/68 betreft — voor zoveel betrekking hebbende op de beschikkingen-Minerbio en -Ostellato — en voor wat het beroep 18/68 in volle omvang betreft: ik acht verzoeksters daarin niet ontvankelijk.

Voor wat de beschikking-Castiglione betreft kunnen verzoeksters in haar verzoek 10/68 weliswaar worden ontvangen; het moet evenwel ongegrond worden verklaard.

Ten aanzien van de beslissing over de proceskosten, waartoe ook die van de interveniënten behoren, mag in aansluiting aan Uw jurisprudentie in aanmerking worden genomen, dat de door de Commissie en de aan haar zijde interveniërende partijen tegen de ontvankelijkheid der verzoeken ingebrachte bedenkingen ten dele ongegrond bleken. Dit zou aanleiding kunnen geven de kosten niet geheel ten laste van verzoeksters te brengen. Hoe zij dienen te worden omgeslagen, staat ter beoordeling van Uw Hof.