

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

HET HOF VAN JUSTITIE,

1. Voegt de door verweerster opgeworpen exceptie met de zaak ten principale;
2. Houdt de beslissing ten aanzien van de kosten aan.

Luxemburg, 25 juni 1964.

De Griffier,
A. Van Houtte,

De President,
A.M. Donner

Conclusies van de Advocaat - Generaal Karl Roemer van 16 juni 1964¹

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Verzoeksters zijn vennootschappen naar Duits recht die graan en veevoeder kopen en verkopen in binnen- en buitenland. Met het oog op de invoer van maïs uit Frankrijk in januari 1964 krachtens termijncontracten hebben verzoeksters op 1 oktober 1963 bij de „Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel” te Frankfurt/Main (de Duitse bestuursdienst in de zin van de wet van 26 juli 1962 ter uitvoering van verordening no. 19 — Bundesgesetzblatt Deel I, blz. 455) op regelmatige wijze verzoeken ingediend tot afgifte van invoervergunningen. Deze verzoeken moesten worden behandeld met toepassing van de heffing gelijk aan nul, zoals dit tarief op 30 september 1963 voor 1 oktober 1963 door de „Einfuhr- und Vorratsstelle” berekend werd op grond van de door de Commissie in haar beschikking van 27 september 1963 vastgestelde franco-grens prijs voor het tijdvak van 1 oktober tot en met 6 oktober 1963. Toen verzoeksters hun aanvraag indienden was — naar onbetwist vaststaat — een desbetreffende bekendmaking ten behoeve van belanghebbenden aangebracht in de kantoren van de „Einfuhr- und Vorratsstelle”.

Nadat de aanvragen waren ontvangen, dus in de namiddag van 1 oktober, werd de bekendmaking vóór sluitingstijd van de „Einfuhr- und Vorratsstelle” verwijderd en vervangen door de volgende mededeling :

¹ — Vertaald uit het Duits.

„De mededelingen inzake de heffingen Frankrijk en Frankrijk/Saargebied worden tijdelijk ingetrokken wegens correctie van de franco-grens prijs door de E.E.G.-Commissie te Brussel.”

Wij hebben tijdens de procedure vernomen dat de Commissie eveneens op 1 oktober 1963 een nieuwe franco-grens prijs voor de invoer van maïs uit Frankrijk heeft vastgesteld, welke vanaf 2 oktober moest worden toegepast.

Hoewel verzoeksters voldeden aan alle voorwaarden voor de toekenning van invoervergunningen, van kracht op het ogenblik toen de aanvragen werden ingediend, werd op hun verzoek negatief beslist. Voorts ontvingen zij een schrijven van de „Einfuhr- und Vorratsstelle” d.d. 3 oktober 1963 waarin hun werd medegedeeld dat hun aanvragen niet in behandeling werden genomen en dat geen invoervergunningen konden worden verstrekt.

In bedoeld schrijven werd verwezen naar een in de Bundesanzeiger no. 185 van 3 oktober 1963 gepubliceerde mededeling, volgens welke tot nader order geen vergunningen voor de invoer van maïs zouden worden verstrekt op aanvragen welke vanaf 1 oktober 1963 bij de Einfuhr- und Vorratsstelle waren binnengekomen, daar de Regering van de Bondsrepubliek op 1 oktober 1963 vrijwaringsmaatregelen had getroffen overeenkomstig artikel 9 van de wet ter uitvoering van verordening no. 19 van de Raad van Ministers van de E.E.G. juncto artikel 22 van verordening no. 19. Uit de mededeling is niet op te maken op welk uur van de dag de Regering de beschermende maatregelen had getroffen en evenmin welk ministerie of welk regeringsorgaan de mededeling heeft gepubliceerd.

De Commissie beweert ten processe dat haar van bedoelde vrijwaringsmaatregelen door de Regering van de Bondsrepubliek in de loop van 1 oktober 1963 kennis werd gegeven.

Op 11 oktober 1963 werd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, blz. 2479, een tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking van de Commissie gepubliceerd, waarin de Bondsrepubliek Duitsland op grond van artikel 22 van verordening no. 19 wordt gemachtigd tot en met 4 oktober 1963 de vrijwaringsmaatregelen te handhaven waarvan de Commissie in kennis werd gesteld en waarbij met ingang van 1 oktober 1963 de afgifte van invoercertificaten voor de invoer van maïs enzovoort uit de Lid-Staten en uit derde landen werd opgeschort. De beschikking is gedateerd op 3 oktober 1963.

Dit wat het uiterlijk verloop van de voor het geschil van belang zijnde gebeurtenissen betreft. Voor verdere bijzonderheden van feitelijke aard verwijs ik naar het uitvoerige rapport van de rechter-rapporteur, alsmede naar de door partijen in hun betogen aangehaalde wetteksten, verordeningen en door overheidsinstanties gedane mededelingen. Bovendien zal er bij de beoordeling rechtens gelegenheid zijn nog andere punten uit het gecompliceerde feitenmateriaal ter sprake te brengen.

Genoemde handelsondernemingen nu hebben tegen de beschikking van de Commissie van 3 oktober 1963 beroep ingesteld. Zij verzoeken het

Hof deze beschikking te vernietigen, subsidiair in zoverre de Bondsrepubliek daarbij werd gemachtigd vrijwaringsmaatregelen te handhaven op grond waarvan aanvragen van verzoeksters om afgifte van invoervergunningen werden afgewezen.

De Commissie heeft, zonder op de zaak ten principale in te gaan, op de beroepen geantwoord met een acte, genomen krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering. Daarin zet zij haar mening uiteen over het beroepsrecht van verzoeksters en concludeert zij tot preliminaire niet-ontvankelijkverklaring der vorderingen.

Verzoeksters antwoordden hierop, eveneens met een acte waarin uitsluitend op de ontvankelijkheidsvraag werd ingegaan. Zij concluderen dat het Hof hun verzoek ontvankelijk zal verklaren, dan wel over de exceptie van niet-ontvankelijkheid tezamen met de zaak ten principale te beslissen.

Over dit aldus beperkte geschilpunt hebben partijen zich tijdens de mondelinge behandeling op 28 mei 1964 uitvoerig uitgelaten. De Commissie poogde daarbij in het algemeen haar standpunt te staven, dat beschikkingen, waarin Lid-Staten worden gemachtigd vrijwaringsmaatregelen te handhaven, niet door particulieren kunnen worden bestreden. Daarop begonnen verzoeksters het tegenovergestelde standpunt te verdedigen, waaraan zij bovendien nog kracht wilden bijzetten door te wijzen op de bijzonderheden van het onderhavige geval. Voorts wezen zij met name op het speciale karakter van het geschil, dat zowel juridisch als feitelijk een weinig overzichtelijke materie zou betreffen, zulks met de bedoeling de zaak ten principale — dus alle geschilpunten — in de behandeling te betrekken, daar volgens verzoeksters eerst daarna een betrouwbaar oordeel zou kunnen worden gegeven over de wijze, waarop zij door die beschikking geraakt zijn en over de ontvankelijkheid van het beroep.

In mijn conclusies zal ik deze argumenten van verzoeksters en weerster zoveel mogelijk in dezelfde volgorde behandelen.

Beoordeling rechtens

De beslissende interpretatievragen betreffen artikel 173, lid 2, van het Verdrag. Het gaat hier — daar de andere begrippen geen moeilijkheden opleveren — in het bijzonder om de vraag of verzoeksters door de beschikking van de Commissie rechtstreeks en individueel worden geraakt.

Deze twee vereisten heb ik in de zaak 1-64 (Glucoseries Réunies tegen E.E.G.-Commissie) uitvoerig moeten bespreken. Reeds uit de uiteenzetting der feiten van het onderhavige geval blijkt evenwel dat wij hier met een bijzondere situatie rechtens te maken hebben, waartoe niet kan worden volstaan met een enkele verwijzing naar de uiteenzettingen in de zaak 1-64. Derhalve dienen wij in bijzonderheden na te gaan, welke problemen thans aan de orde komen.

I — Raakt de beschikking verzoeksters rechtstreeks?

Het standpunt van verzoeksters te dezen aanzien kan in het kort aldus worden samengevat :

Evenals in het Duitse administratieve procesrecht gaat het bij artikel 173, lid 2, voornamelijk om de vraag of op de *rechten* van een eiser inbreuk wordt gemaakt en of een oorzakelijk verband tussen de gewraakte overheidsmaatregel en de beweerdte inbreuk op die rechten kan worden vastgesteld. Van een rechtstreekse inbreuk zou dan sprake zijn indien de beleidsvoering bewust op benadeling gericht was. Dit nu zou bij de machtigingsbeschikking van de Commissie het geval zijn, immers hiermede werd de definitieve bekrachtiging van de weigering tot afgifte van invoercertificaten beoogd. Een verdere medewerking van de Bondsrepubliek was hiertoe niet vereist.

In deze opvatting schijnt mij allereerst het beroep op bepaalde beginselen van het Duitse administratieve procesrecht aanvechtbaar. Hoe begrijpelijk het ook moge zijn dat partijen gaarne werken met aan hun nationale recht ontleende begrippen waarmee zij vertrouwd zijn, dient deze opvatting evenzeer te worden afgewezen als de poging — gedaan in de zaak I-64 — het Verdrag te interpreteren met behulp van aan het Franse recht ontleende begrippen („*intérêt direct*”). Daarbij is zelfs niet in de eerste plaats het verschil in formulering beslissend (artikel 173 : rechtstreeks en individueel geraakt zijn; artikel 42 *Verwaltungsgerichtsordnung* : „in seinen Rechten verletzt sein”), hoewel uiteraard de letterlijke tekst van een voorschrift bij de interpretatie niet zonder meer buiten beschouwing kan worden gelaten. — Van meer betekenis zijn twee andere overwegingen betreffende de materiële rechtsinhoud van het Verdrag en van de Gemeenschapsordening. In de eerste plaats staat het vast dat de Verdragen van Rome het beroepsrecht van particulieren opzettelijk meer hebben beperkt dan in het Verdrag van Parijs het geval is. Volgens het E.G.K.S.-Verdrag is naar artikel 33, lid 2, eerste zinsdeel, voldoende dat een beschikking de verzoeker individueel betreft, terwijl de Verdragen van Rome eisen dat men rechtstreeks en individueel geraakt is. Bij het E.G.K.S.-Verdrag kan wellicht, gelet op de formulering van het beroepsrecht, worden gedacht aan een interpretatie met behulp van beginselen, zoals die bij voorbeeld in het Duitse administratieve procesrecht tot ontwikkeling worden gebracht, doch zulks lijkt mij hier, gezien de opzettelijk stringenter formulering van artikel 173, niet mogelijk. In de tweede plaats — hierop heb ik reeds herhaaldelijk gewezen — ligt het voor de hand aan het bijwoord „rechtstreeks” in verband met het geraakt zijn een zin toe te kennen, welke meer in overeenstemming is met de kenmerkende structurelementen van de Gemeenschap die immers voor het nationale recht lang niet dezelfde betekenis hebben. Ik doel hiermede op de voor de Gemeenschap kenmerkende omstandigheid, dat bepaalde rechtshandelingen niet in één enkele instantie kunnen worden verricht, gelijk het geval is, wanneer een instelling van de Gemeenschap in een Lid-Staat niet rechtstreeks rechtsgevolgen teweeg

kan brengen, doch slechts met behulp van een handeling van die Lid-Staat. De instellingen van de Gemeenschap mogen hier dus niet — zoals de Commissie het zeer juist uitdrukt — rechtstreeks in nationale situaties regelend ingrijpen. Ik ben dan ook van mening dat het vereiste van het „rechtstreeks geraakt zijn” eerst zijn juiste betekenis verkrijgt indien het in verband met dit wezenlijke kenmerk van de Gemeenschap wordt geïnterpreteerd.

Daarentegen acht ik het vanzelfsprekend dat — anders dan verzoeksters menen — met dit vereiste niet op het causaal verband gedoeld kan zijn. Een causaal verband kan zowel indirect als direct zijn. De causaliteit — waarop het bij de bestrijding van een overheidshandeling uiteraard mede aankomt — dient veeleer bij de behandeling van de primaire vraag, namelijk het geraakt zijn, ter sprake te komen.

Ik blijf derhalve principieel van oordeel dat het in ieder geval dan, wanneer een gemeenschapshandeling jegens de gemeenschapsburgers, eerst rechtsgevolgen teweeg brengt krachtens een nationale bestuurshandeling, uitgesloten is te spreken van een rechtstreeks geraakt zijn van de gemeenschapsburgers door de gemeenschapshandelingen, immers de nationale overheid bezit een discretionnaire bevoegdheid en het staat aan haar organen vrij de van gemeenschapswege voorgestelde weg al dan niet te volgen.

Verzoeksters wijzen hiertegenover op de in het Duitse administratieve procesrecht gevolgde regel, dat de uiteindelijk getroffen justitiabelen interne dienstvoorschriften, aan lagere overheidsinstanties gegeven, reeds mogen bestrijden vóórdat uitvoeringshandelingen zijn gegeven, doch deze verwijzing kan aan de zojuist door mij ontwikkelde stelling niets afdoen. Interne dienstvoorschriften scheppen rechtsplichten, brengen rechtstreeks wijziging in de rechtstoestand, daar zij moeten worden nagekomen. Deze voorschriften kunnen derhalve niet worden vergeleken met het geval, waarin gemeenschapsautoriteiten *machtigingen* tot bepaalde handelingen verstrekken en het aan de nationale instanties overlaten daarvan al dan niet gebruik te maken. Dit argument van verzoeksters zou hoogstens van belang kunnen zijn voor de behandeling van de, thans niet ter behandeling staande, vraag hoe het met het beroepsrecht van eventueel getroffen particulieren gesteld is, indien een orgaan van de Gemeenschap aan Lid-Staten *bij beschikking een bepaalde verplichting* oplegt.

Om dezelfde reden kan ik niet inzien, hoe mijn opvatting zou kunnen worden aangetast, door de stelling van verzoekster, dat het bijwoord „rechtstreeks” alleen wil zeggen, dat een opzettelijke, een „gedirigeerde” inwerking op, of benadeling van rechten vereist zou zijn; van een zodanig opzettelijk beoogd gevolg zou ook kunnen worden gesproken, indien het door verschillende gezagsdragers, bij opeenvolgende en op verschillend niveau verrichte handelingen bereikt zou worden. Mijns inziens faalt deze poging tot interpretatie bij een stand van zaken, waarin overheidsinstanties van de Lid-Staten in volkomen onafhankelijkheid beslissen of een gevolg, waartoe de gemeenschapsinstanties door

hun machtiging slechts de mogelijkheid hebben geschapen al dan niet zal intreden.

Nu is het onderhavige geval echter zó gelegen — en daarop werd tijdens de procedure terecht gewezen — dat de beschikking van de Commissie werd gegeven nadat de Lid-Staat een rechtshandeling had verricht, dus niet daarvóór, zoals in de zaak 1-64, waar de vrijwaringsmaatregel eerst na verkregen machtiging van de Commissie werd genomen. Bovendien zijn verzoeksters van oordeel, dat in het onderhavige geding niet van een *machtiging* kan worden gesproken; in werkelijkheid zou slechts de definitieve bekrachtiging van een nationale maatregel door de Commissie ter beoordeling staan, te vergelijken met een definitief besluit, waarmee een procedure ter voorlopige regeling van een bepaalde situatie wordt afgesloten.

De vraag is thans, of het bovenstaande ons noopt tot een bijzondere beoordeling van het onderhavige geval.

In beginsel zie ik daartoe geen noodzaak. In de eerste plaats moet, naar het mij voorkomt, verzoeksters worden tegengeworpen dat ook in artikel 22 van verordening no. 19, hoewel daar niet met zoveel woorden sprake is van een machtiging, in feite niets anders bedoeld kan zijn wanneer de Commissie geen bezwaar maakt tegen een door een Lid-Staat autonoom getroffen beschermende maatregel, dat wil zeggen wanneer zij toestaat dat bedoelde maatregel wordt gehandhaafd. De procedure van artikel 22 is namelijk kennelijk geregeld naar het voorbeeld van bepaalde beschermende maatregelen, welke in het Verdrag zelf voorkomen. Dit blijkt bij vergelijking met de artikelen 73, 109, en 115, afgezien dan van het normale geval waarin een voorafgaande machtiging wordt vereist. In de spoedprocedure treft de bedreigde Lid-Staat naar eigen goeddunken en krachtens onafhankelijk genomen besluit de vereiste maatregelen (indien, volgens artikel 22 van verordening no. 19, ten gevolge van de toepassing van maatregelen betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de markt voor granen, de markt in een Lid-Staat als gevolg van de invoer ernstige verstoringen dreigt te ondergaan). De maatregelen worden ter kennis gebracht van de Commissie, die vervolgens beslist „of de maatregelen moeten worden gehandhaafd, gewijzigd of opgeheven”. — Het woord „moeten” in artikel 22 zou tot de veronderstelling kunnen leiden, dat altijd, ook bij de handhaving van beschermende maatregelen, sprake is van een bevel van de Commissie, hetwelk een zelfstandig beleid van de Lid-Staat uitsluit. Een zodanige interpretatie ware evenwel onredelijk en derhalve onaanvaardbaar. In de eerste plaats ziet „moeten” kennelijk op „wijzigen” en „opheffen”, dus op gevallen waarin de Commissie inderdaad een bevel heeft gegeven, terwijl bij „handhaven” klaarblijkelijk aan „kunnen” moet worden gedacht. Deze opvatting vindt met name steun in bedoelde vrijwaringsclausules van het Verdrag. Zo moet uit artikel 73 van het Verdrag bij voorbeeld worden geconcludeerd dat in feite ook dan slechts een machtiging kan zijn bedoeld, indien de Commissie nadat haar van de vrijwaringsmaatregelen kennis werd gegeven

geen opheffing of wijziging verlangt. In het andere geval zou namelijk de bevoegdheid tot ingrijpen van de Raad van Ministers, genoemd in artikel 73, lid 1, voor *machtigingen* van de Commissie, moeten wegvallen, wat niet op goede gronden kan worden verdedigd (zie het Kommentar van Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, opmerking 5 bij artikel 73).

Het staat dus wel vast dat de Commissie, indien zij overeenkomstig artikel 22 van verordening no. 19 haar toestemming geeft, een machtiging verleent; dat zij dus niet de bestemming rechtens van de getroffen maatregel definitief kan bepalen en die tot de hare kan maken. Zowel vóór als na de machtiging betreft het een maatregel van een Lid-Staat waarvoor overeenkomstig het nationale recht alleen de instanties van die Staat verantwoordelijk zijn.

Anderzijds bestaat er mijns inziens ook geen grond voor de opvatting, dat in een dergelijk geval sprake is van een rechtstreeks geraakt zijn omdat na de machtiging van de Commissie een uitvoeringshandeling van de Lid-Staat achterwege blijft. Op welke wijze een persoon door verschillende maatregelen geraakt wordt, moet worden vastgesteld op grond van de materiële inhoud der verschillende handelingen en niet op grond van hun opeenvolging in de tijd. Beslissend is dat de gemeenschapshandeling de particulieren eerst raakt via een op staatsbevoegdheid berustende gezagsuitoefening. Alleen tot zodanige handeling staan de gemeenschapsburgers in een rechtstreekse verhouding: daarentegen niet tot een bekrachtigende maatregel van het gemeenschapsorgaan, die voor de particulier te allen tijde haar betekenis kan verliezen indien de bevoegde instanties van de Lid-Staten besluiten de toegestane vrijwaringsmaatregelen op te heffen of in te trekken. Welbeschouwd is het de wilshandeling van de Staat die in de getroffen maatregel vorm aanneemt en het is de handhaving daarvan, welke de belangen van verzoeksters rechtstreeks nadelig beïnvloedt.

Dit wordt met name duidelijk, wanneer men een bijzonder gegeven van het onderhavige geval buiten beschouwing laat, namelijk het feit dat de machtiging van de Commissie op het tijdstip van mededeling nog slechts enkele uren van kracht zou zijn en derhalve vrijwel uitsluitend bedoeld was voor een in het verleden gelegen feitencomplex. Indien een machtiging niet slechts reeds genomen vrijwaringsmaatregelen dekt, doch bovendien nog voor een vrij geruime tijd daarna moet gelden, is de machtigingshandeling, voor zover zij op de toekomst is gericht, in wezen ongetwijfeld gelijk aan een vooraf gegeven machtiging — zoals bij voorbeeld de in artikel 226 van het Verdrag bedoelde.

Hier blijkt duidelijk welke beslissende rol de wilshandeling van de Staat speelt; immers het is licht denkbaar dat de Lid-Staat, die de machtiging heeft verkregen, om een bepaalde reden reeds vóór het verstrijken van de geldigheidsduur der machtiging, uit eigen beweging van toepassing der toegestane vrijwaringsmaatregel afziet (wat overigens ook in het onderhavige geval is geschied, daar overeenkomstig de beslissing van de Duitse instanties reeds vanaf 4 oktober weer invoercertifi-

caten konden worden aangevraagd, hoewel de machtiging van de Commissie ook nog voor de 4e oktober gold).

Het ware mijns inziens echter een gekunstelde interpretatie de als één geheel getroffen vrijwaringsmaatregel, welker inhoud rechtens ten opzichte van de handelende Lid-Staat steeds gelijk blijft, met het oog op de vraag wie daardoor wordt geraakt, te splitsen in een voor het verleden en een voor de toekomst geldend gedeelte.

Let men alleen op het uiterlijke verloop van de gebeurtenissen en op de competentieregels, waarnaar met nadruk werd verwezen, dan staat wel vast dat verzoeksters door de beschikking van de Commissie niet rechtstreeks zijn geraakt.

Verzoeksters hebben echter in hun verzoekschrift en in hun memorie inzake de exceptie van niet-ontvankelijkheid nog verdere beweringen voorgedragen van feitelijke en juridische aard, waarop zij ook bij pleidooi zijn ingegaan. Zouden deze juist blijken, dan zou de tot dusver gegeven beoordeling rechtens anders moeten luiden. Bedoelde opmerkingen betreffen de motieven en doelstellingen welke in de periode 1 tot en met 3 oktober voor de betrokken Duitse en Europese instanties aanleiding vormden handelend op te treden. Volgens verzoeksters waren in de toepassing van de marktordening voor graan kennelijk fouten geslopen, waardoor de Commissie de prijzen op onjuiste wijze had vastgesteld en de regering of de regeringsdiensten van de Bondsrepubliek Duitsland de heffingen onjuist hadden berekend. Verzoeksters beweren dat, teneinde genoemde vergissingen te corrigeren, overeenkomstig artikel 22 van verordening no. 19 beschermende maatregelen zijn genomen welke tot op zekere hoogte terugwerkende kracht hadden. Het gebeurde zou er op duiden dat bij de betrokken nationale en supranationale instanties eenstemmigheid bestond over de te nemen maatregelen, alsmede wellicht ook over de noodzaak om, ter wijziging van de rechtstoestand gelijk die gedurende de eerste helft van de 1e oktober gold, rechtens zowel een grondslag als een vorm te kiezen, welke niet op de gegeven feitelijke toestand pasten.

Verzoekster sub 2) stelt hiertoe letterlijk het volgende :

„Verweerster heeft daarna door haar beschikking van 3 oktober 1963 van haar bevoegdheid voor een ander doel gebruik gemaakt dan waartoe deze haar bij artikel 22, eerste en tweede lid van verordening no. 19 was gegeven (misbruik van bevoegdheid, of „détournement de pouvoir”)”.

Ware dit juist en zou inderdaad de indruk bevestiging vinden — waarvoor in de conclusies bewijs wordt aangeboden — dat wij hier te doen hebben met een overeengekomen samenwerking tussen nationale en supranationale instanties, welke het karakter draagt van een voor verzoeksters bindende regeling gevolgen heeft, dan zou de vraag van het rechtstreeks geraakt zijn opnieuw moeten worden onderzocht, daar immers de principiële behandeling tot dusver in beslissende mate steunde op de praemisse van een vrije autonome handeling van de Lid-Staat

waarop de Commissie na een objectief en consciëntieus onderzoek slechts haar bewilliging gaf.

In de huidige stand van het geding waarbij alle argumenten, het geschil ten gronde betreffende, principieel buiten beschouwing moeten blijven, kan deze problematiek niet verder worden behandeld. Men dient er evenwel mede te rekenen, dat een volledige schriftelijke en mondelinge behandeling van het geschil in volle omvang na de voortzetting van het hoofdgeding een dieper en verhelderend inzicht zal verschaffen. Met andere woorden: het betreft hier een feitelijke toestand, waarin de behandeling van de zaak ten principale wellicht tot een beslissend inzicht nopens de ontvankelijkheidsvraag zal leiden.

Hieruit dient men de nodige consequenties te trekken en, gelet op de feitelijke bijzonderheden van het geval, met het oog op rechtszekerheid, ook ten aanzien van de ontvankelijkheid, eerst een oordeel uit te spreken nadat het geschil ten principale volledig is behandeld.

II — Tot meerder zekerheid zal ik evenwel, met het oog op de geschetste bezwaren, de behandeling van het geschil hier niet afbreken, doch bovendien nog de vraag onderzoeken, hoe de voor het beroepsrecht gestelde voorwaarde van het individueel geraakt zijn dient te worden beoordeeld.

Bij de beantwoording van deze vraag baseer ik mij op de door het Hof in de zaak 25-62 ontwikkelde formule. Zij luidt als volgt „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”.

Volgens de Commissie is aan de hier gestelde eisen in het onderhavige geval niet voldaan, daar het voor de beoordeling zou aankomen op het rechtskarakter van de handeling van de Lid-Staat waarop de bewilliging werd gegeven. Het normatieve karakter hiervan, aldus de Commissie, staat buiten twijfel, daar het uitgevaardigde invoerverbod van kracht was voor een ieder, die op het bewuste tijdstip mäs wilde invoeren.

Verzoeksters voeren hiertegen aan dat zij ten opzichte van de velen, die door bedoelde maatregel kunnen zijn geraakt, een afzonderlijke plaats innemen en in de zin van het Plaumann-arrest geïndividualiseerd daar zij op 1 oktober op regelmatige wijze een verzoek tot afgifte van invoercertificaten, als bedoeld in de beschikking van de Commissie van 27 september 1963 en in de mededeling van de Einfuhr- und Vorratsstelle van 1 oktober 1963, hadden gedaan, en omdat zij met de Franse exporteurs koopcontracten hadden gesloten.

Beschouwt men de litigieuze gebeurtenissen vanuit een formeel oogpunt, dan kan tegen het standpunt van de Commissie niets worden ingebracht. In feite heeft de Commissie een door een Lid-Staat getroffen maairegel gebillijkt welke op het moment, dat zij werd genomen, niet

slechts op het verleden was gericht, doch ook voor de toekomst moest gelden, en als zodanig dus een onbepaald en onbepaalbaar aantal feitelijke situaties kon regelen op gelijke wijze als een normatieve handeling zulks zou kunnen doen. Hierbij komt nog, dat in de beschikking van de Commissie niet werd volstaan met goedkeuring van een voor het verleden geldende regeling, doch bovendien, zij het voor een tijdvak van zeer korte duur, een machtiging werd verleend voor de toekomst. Om het even of men de door de Lid-Staat getroffen maatregel bij de behandeling centraal stelt — waarvoor zou kunnen pleiten de omstandigheid, dat het geraakt zijn rechtstreeks uit de nationale maatregel voortvloeit en slechts indirect uit de gemeenschapshandeling — dan wel of men zich uitsluitend baseert op de gemeenschapshandeling, in beide gevallen betreft het slechts een normatieve gelding ten opzichte van particulieren welke, wat het beroepsrecht betreft, de tegenhanger vormt van individuele rechtsgevolgen.

Bij deze beschouwing mag men evenwel niet blijven staan. Welbeschouwd is voor de vraag van het geraakt zijn — individueel of algemeen — in de eerste plaats van belang het tijdstip waarop de machtigingsbeschikking werd gegeven, daar haar rechtsgevolgen bij het beroep tot nietigverklaring op de voorgrond staan, en niet het tijdstip waarop van staatswege een maatregel werd getroffen, welke eerst door de machtiging van de Commissie werkelijk verbindende kracht verkreeg. Let men aldus op de gemeenschapshandeling, dat wil zeggen op de maatregel welke weliswaar op 3 oktober 1963 werd getroffen, doch eerst met de kennisgeving aan de betreffende Lid-Staat in de loop van 4 oktober van kracht werd, dan moet worden toegegeven dat bedoelde handeling slechts in schijn bindende gevolgen had. Tussen het ogenblik van inwerkingtreding en dat waarop de machtiging buiten werking trad, ligt een zo geringe spanne tijds dat deze maatregel in feite als uitsluitend op het verleden gericht moet worden gezien: door bedoelde maatregel wordt hoofdzakelijk een in het verleden gelegen gedraging goedgekeurd. Aldus gezien, vertoont de beschikking van de Commissie wat haar rechtsgevolgen betreft overeenkomst met algemene beschikkingen („Allgemeinverfügungen”) in de zin van het Duitse administratieve recht, welke met bestuurshandelingen worden gelijkgesteld omdat kan worden vastgesteld wie hierdoor worden geraakt.

Daarbij komt nog het volgende: tijdens de procedure hebben wij vernomen dat reeds de door de Lid-Staat getroffen maatregel terugwerkende kracht had. Deze werd getroffen in de loop van de namiddag van 1 oktober, doch was van kracht voor alle aanvragen welke vanaf het begin van 1 oktober werden ingediend. Deze omstandigheid zou mogelijk rechtens irrelevant zijn, indien hier sprake zou zijn van een normatieve maatregel welke niet alleen van kracht is voor de toekomst, doch bovendien voor een in het verleden liggend feitencomplex zou gelden. In het onderhavige geval is de bijzonderheid evenwel, dat ongeveer op hetzelfde tijdstip, waarop de vrijwaringsmaatregel met terugwerkende kracht werd uitgevaardigd, de rechtsverhouding van gemeenschapswege

werd gewijzigd. Tot 1 oktober 's avonds gold in Duitsland voor invoer van maïs uit Frankrijk de heffing nul krachtens de door de Commissie vastgestelde franco-grens prijzen, en in de avond van 1 oktober heeft de Commissie, onder wijziging van haar beschikking van 27 september 1963, met ingang van 2 oktober een nieuwe franco-grens prijs vastgesteld, die van invloed was op de met ingang van 2 oktober geldende heffing. Dit wil dus zeggen dat al degenen, die na 1 oktober aanvragen tot afgifte van invoervergunningen zouden hebben ingediend, rechtens een ander criterium voor de behandeling van hun aanvragen zouden hebben aangetroffen dan de importeurs, die reeds op 1 oktober hun aanvragen hadden ingediend en onderworpen waren aan de op die dag geldende heffing. Hierdoor krijgt de door de Lid-Staat getroffen maatregel een zeer specifiek kenmerk, naar het schijnt was de maatregel met name bedoeld om te verhinderen dat aan de op 1 oktober ingediende verzoeken gevolg zou worden gegeven.

Voor de beoordeling van het beroepsrecht is de beslissende vraag dus deze: zijn verzoeksters daardoor als betrokkenen voldoende geïndividualiseerd, dat zij op 1 oktober 1963 verzoeken tot afgifte van invoervergunningen hebben ingediend, welke onder zeer bepaalde, rechtens geldende, doch later niet meer geldende heffingsvoorwaarden hadden moeten worden behandeld? Naar mijn mening mag deze vraag niet zonder meer ontkennend worden beantwoord, omdat ook andere importeurs op 1 oktober aanvragen hadden kunnen indienen. Uit het proces is ons bekend, dat aan de indiening van het verzoek bepaalde, ook bezwarende rechtsgevolgen waren verbonden (verplichting tot invoer en het storten van een waarborgsom); gewoonlijk werden terstond daarna met de exporteurs koopcontracten gesloten. Aldus beschouwd, komt het niet willekeurig voor een onderscheid te maken tussen importeurs die op 1 oktober aan alle voorwaarden voor de afgifte van invoervergunningen voldeden — wat uit hun aanvragen blijkt — en de importeurs die slechts als potentiële gegadigden in aanmerking kwamen.

Ik ben dan ook van mening, dat verzoeksters, zoal niet in verband met „bijzondere hoedanigheden” dan toch met het oog op de „bijzondere omstandigheden” (aldus het arrest-Plaumann), individueel zijn geraakt, aangezien de vrijwaringsmaatregel kennelijk voornamelijk voor hen was bedoeld. Ik pleit voor deze conclusie, hoewel in totaal meer dan 20 aanvragen bij de Einfuhr- und Vorratsstellen werden ingediend, zodat evenzovele ondernemingen in dezelfde situatie verkeerden als verzoeksters. Indien het aantal geraakten een rol zou mogen spelen, dan toch stellig eerst indien het aanzienlijk groter zou zijn geweest.

III — Samenvattend zou ik echter, gelet op de overwegingen omtrent het rechtstreeks geraakt zijn, tot verwerving van het beroep moeten concluderen, indien het Hof geen aanleiding zou vinden tot een verdere opheldering van de feiten.

De vraag, of hieruit voor verzoeksters een onaanvaardbare vermindering van hun rechtsbescherming zou voortvloeien, kan ik niet

definitief beantwoorden. In ieder geval schijnen enkele van verzoeksters bezwaren in verband met de procedure van artikel 177, waarop de Commissie zich met name beroepen heeft, niet geheel ongegrond.

De bezorgdheid van verzoeksters betreffende de mogelijkheid tegen de Gemeenschap acties op grond van overheidsaansprakelijkheid in te stellen is alleszins begrijpelijk; immers volgens het arrest-Plaumann schijnt een vordering tot schadevergoeding eerst mogelijk te zijn nadat een gewraakte gemeenschapshandeling is vernietigd. Intussen is naar mijn mening over deze vraag het laatste woord nog niet gezegd. Naar het mij voorkomt wordt een dergelijk vereiste niet in het recht van alle Lid-Staten gesteld. Welbeschouwd moet echter de vraag welke de verhouding is tussen de vorderingen tot schadevergoeding en de beroepen tot nietigverklaring, evenals alle andere aspecten van het recht van de overheidsaansprakelijkheid, worden beantwoord „overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben” (artikel 215, lid 2, van het Verdrag).

IV — Ik concludeer derhalve als volgt :

Allereerst stel ik overeenkomstig artikel 91, paragraaf 4, van het Reglement voor de procesvoering het Hof voor, niet thans reeds uitspraak te doen op het verzoek van de Commissie om een preliminaire beslissing, doch eerst wanneer over het geschil in zijn geheel zal zijn gepleit, daar op deze wijze verdere opheldering mag worden verwacht over de vraag van het rechtstreeks geraakt zijn.

Zou het Hof mijn voorstel niet volgen, dan dienen de beroepen, en dus ook de subsidiaire vorderingen, als niet-ontvankelijk te worden verworpen met veroordeling van verzoeksters in de kosten.