

In de zaak:

Commissie van de Europese Economische Gemeenschap,

vertegenwoordigd door G. Olmi, juridisch adviseur van de Europese uitvoerende organen, als gemachtigde,

Verzoekster

ten deze domicilie gekozen hebbende ten kantore van
H. Manzanares, secretaris van de juridische dienst van de
Europese uitvoerende organen, Place de Metz 2, Luxemburg,

tegen

Regering van de Italiaanse Republiek,

vertegenwoordigd door prof. R. Monaco, hoofd van de Contenzioso Diplomatico van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (bij de mondelinge behandeling vervangen door dr. P. M. Antici, ambassaderaad bij de Ambassade van Italië te Luxemburg) als gemachtigde, bijgestaan door mr. P. Peronaci, Sostituto Avvocato Generale dello Stato,

Verweerster

ten deze domicilie gekozen hebbende bij de Ambassade van
Italië, Rue Marie-Adélaïde 5, Luxemburg,

betreffende een beroep tot verklaring voor recht dat de Italiaanse Republiek een van de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen doordat zij, zonder de bepalingen omtrent de toepassing der vrijwaringsclausules in acht te nemen, de invoer uit de Lid-Staten heeft opgeschort van de volgende produkten:

- levende varkens, niet voor de slacht bestemd,
- geperst noch gesmolten, vers, gekoeld, bevroren, gezouten, gepekeld, gedroogd of gerookt spek en varkensvet,

- reuzel en ander geperst of gesmolten dierlijk vet,
- gekookte ham,

waarvan de Italiaanse Regering overeenkomstig artikel 31, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de E.E.G. de liberalisatie heeft geconsolideerd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt:

A. M. Donner, *President*,
O. Riese en J. Rueff, *Kamerpresidenten*,
L. Delvaux (*Rechter-Rapporteur*), Ch. L. Hammes, R. Rossi en
N. Catalano, *Rechters*,
Advocaat-Generaal: M. Lagrange,
Griffier: A. Van Houtte,

het volgende

ARREST

TEN AANZIEN VAN DE FEITEN

I – Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekster* concludeert:

„dat het den Hove behage te verklaren voor recht, dat de Italiaanse Republiek een van de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat zij, zonder de bepalingen omtrent de toepassing der vrijwaringsclausules in acht te nemen, de invoer uit de Lid-Statens heeft opgeschort van de volgende produkten:

- levende varkens, niet voor de slacht bestemd,
- geperst noch gesmolten, vers, gekoeld, bevroren, gezouten, gepekeld, gedroogd of gerookt spek en varkensvet,
- reuzel en ander geperst of gesmolten dierlijk vet,
- gekookte ham,

waarvan de Italiaanse Regering overeenkomstig artikel 31, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de E.E.G. de liberalisatie heeft geconsolideerd; de Italiaanse Regering in de kosten te veroordelen”;

Overwegende dat *verweerster* concludeert:

„dat het den Hove behage:

- het beroep van de Commissie dd. 18 maart 1961 niet-ontvankelijk te verklaren, subsidiair te verwerpen;
- verzoekster in de gedingkosten te veroordelen”;

Overwegende dat *verweerster* bij aanvullende conclusies dd. 18 november 1961 het Hof heeft verzocht, bij beschikking:

„a) de Commissie uit te nodigen tot het verstrekken van inlichtingen omtrent de strekking, de inhoud en het resultaat van de contacten en gesprekken die tussen de Commissie en de Italiaanse Regering hebben plaatsgevonden en waarvan in de loop van het onderhavige geding melding is gemaakt;

b) de Commissie uit te nodigen tot overlegging in originali of in afschrift van de gehele sedert 1 maart 1961 tot het huidige tijdstip tussen partijen gevoerde briefwisseling, welke betrekking heeft op de bepalingen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn alsmede op het advies van 21 december dat heeft geleid tot het onderhavige beroep, met inbegrip van de tussen de Italiaanse Regering en de Commissie uitgewisselde mededelingen;

c) ingeval de Commissie weigert gevolg te geven aan de beschikking van het Hof omtrent voormelde punten a en b, bevel te geven tot andere instructiemaatregelen welke voor de onderhavige zaak dienstig worden geacht, met inbegrip van de vaststelling van een termijn voor de indiening van een nieuw verweerschrift betreffende het materiaal dat aldus in geding wordt gebracht”.

II – Overzicht van de feiten

Overwegende dat de feiten, die aan het onderhavige geding ten grondslag liggen, als volgt kunnen worden samengevat:

Bij ministerieel besluit dd. 18 juni 1960 werd door de Italiaanse Regering bepaald dat de invoer uit alle landen van een aantal producten uit de sector varkensvlees werd opgeschort tot 31 augustus 1960.

Deze artikelen kwamen voor het merendeel voor op de lijst van produkten die krachtens de besluiten van de O.E.E.S. van 14 januari 1955 waren geliberaliseerd, welke lijst de Italiaanse Regering overeenkomstig artikel 31 van het Verdrag E.E.G. bij brief van 17 december 1958 ter kennis had gebracht van de Commissie van de E.E.G., zodat deze tussen de Lid-Staten onderling was geconsolideerd.

De opschorting van de invoer van voornoemde produkten werd verscheidene malen verlengd, en wel tot 31 maart 1961.

De Commissie van de E.E.G. deelde de Italiaanse Regering bij brief van 21 oktober 1960 mede, dat de door haar genomen maatregelen een inbreuk vormden op artikel 31 van het Verdrag E.E.G., hetwelk de Lid-Staten verbiedt in hun onderling verkeer nieuwe kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in te voeren; doel van deze brief was, de Italiaanse Regering in de gelegenheid te stellen tot het maken van opmerkingen overeenkomstig artikel 169, lid 1, van het Verdrag E.E.G.

Toen de Italiaanse Regering binnen de gestelde termijn niet officieel had geantwoord, zond de Commissie haar op 21 december 1960 een met redenen omkleed advies (artikel 169, lid 1, van het Verdrag E.E.G.), waarin werd vastgesteld dat inbreuk was gemaakt op artikel 31 en waarin een termijn van een maand werd gesteld om hieraan een eind te maken.

Bij brief van 5 januari 1961 deelde de Italiaanse Regering de Commissie mede, dat zij had besloten de opschorting van de bedoelde invoer te verlengen tot 31 maart 1961 en verzocht zij de Commissie, op grond van de haar in artikel 226 van het Verdrag E.E.G. toegekende bevoegdheid, zich te verenigen met de maatregelen die waren getroffen om het hoofd te bieden aan de uitzonderlijke toestand waarin de Italiaanse markt zich bevond.

Bij brief van 10 maart 1961 antwoordde de Commissie, dat zij deze mededeling meende te mogen opvatten als een verzoek van de Italiaanse Regering om machtiging te verlenen voor de opschorting van de onderhavige invoer bij wijze van vrijwaringsmaatregel in de

zin van artikel 226 van het Verdrag E.E.G., doch dat zij van mening was dat de procedure van artikel 169 van het Verdrag E.E.G. door de bestudering van een dergelijk verzoek niet werd opgeschort.

Dientengevolge maakte de Commissie op 20 maart 1961 het onderhavige beroep bij het Hof van Justitie aanhangig.

Gedurende het rechtsgeding besloot de Commissie bij brief van 25 maart 1961, geen machtiging te verlenen voor de vrijwaringsmaatregelen (artikel 226 Verdrag E.E.G.), doch stelde zij de Italiaanse Regering voor, een stelsel van minimumprijzen in te voeren (artikel 44 Verdrag E.E.G.). Na opnieuw de opschorting van de invoer te hebben verlengd tot 30 juni 1961 besloot de Italiaanse Regering gevolg te geven aan de voorstellen van de Commissie en voerde zij vanaf 1 juli 1961 voor enkele van de onderhavige produkten een stelsel van minimumprijzen in, met volledig herstel van de vrijheid van invoer voor de andere produkten. Bij op 18 november 1961 ter Griffie ingekomen conclusies verzocht de Italiaanse Regering het Hof, de Commissie bij beschikking uit te nodigen tot het verstrekken van inlichtingen omtrent de contacten en gesprekken die tussen partijen hadden plaatsgevonden en tot overlegging van de gehele briefwisseling vanaf 1 maart 1961. Het voornaamste gedeelte van deze correspondentie is op 31 november 1961, bij de aanvang van de mondelinge behandeling, overgelegd en bij het dossier gevoegd.

III — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen als volgt kunnen worden samengevat:

A. TEN AANZIEN VAN DE ONTVANKELIJKHEID

Verweerster betwist de ontvankelijkheid van het beroep. Zij meent dat in het onderhavige geval niet is voldaan aan de voorwaarden die artikel 169 van het Verdrag E.E.G. stelt voor een beroep op het Hof en dat het Hof het beroep zal moeten verwerpen zonder in te gaan op de zaak ten principale.

Verweerster werpt in het bijzonder drie weren van niet-ontvankelijkheid op.

1) Artikel 169 van het Verdrag E.E.G. bepaalt, dat indien een Staat wordt geacht een van de in het Verdrag neergelegde verplichtingen niet te zijn nagekomen, de Commissie ter zake een met redenen omkleed advies moet uitbrengen. Doch, aldus verweerster, de brief van de Commissie van 21 december 1960 kan niet als een met redenen omkleed advies worden beschouwd. De Commissie beperkt zich in deze brief ertoe, nogmaals te wijzen op de door de Italiaanse Regering getroffen voorlopige maatregelen welke achtereenvolgens zijn verlengd, en voegt hieraan toe dat, daar deze maatregelen bepaalde produkten betreffen waarvan de liberalisatie is geconsolideerd, Italië niet de verplichting is nagekomen, neergelegd in artikel 31 van het Verdrag E.E.G., dat de Lid-Staten zich ervan dienen te onthouden in hun onderling verkeer nieuwe kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking in te voeren. Doch de Commissie had, alvorens een met redenen omkleed advies uit te brengen, een onderzoek behoren in te stellen naar het bestaan van de crisis op de markt voor varkensvlees waarop de Italiaanse Regering zich beriep alsmede naar de vraag of deze crisis, gezien in het licht van het Verdrag, de getroffen voorlopige maatregelen rechtvaardigde.

Verzoekster antwoordt dat het met redenen omkleed advies van artikel 169 van het Verdrag E.E.G. ten doel heeft, dat de Italiaanse Regering kan kennis nemen van en zich een oordeel vormen over de mening van de Commissie omtrent de feitelijke omstandigheden en omtrent de uitleg van het Verdrag. Dit doel is in casu bereikt. Ingeval partijen het niet eens zijn over deze feitelijke omstandigheden en over de uitleg van het Verdrag, betreft het hier een vraag ten principale waarover in rechte kan worden getwist, doch niet een vraag betreffende de ontvankelijkheid van het beroep.

Verweerster antwoordt dat volgens artikel 169 van het Verdrag E.E.G. een actie in rechte van de Commissie afhankelijk is van het bestaan van een advies dat aan de voorschriften beantwoordt. Genoemd artikel voorziet in een procedure die in twee fasen uiteenvalt, waarvan de eerste van administratieve aard is en de tweede zich afspeelt voor het Hof. Slechts indien de eerste fase volgens de voorschriften is afgehandeld kan worden overgegaan tot de tweede.

Mitsdien verlangt dit verdragsartikel terecht een met redenen omkleed advies, daar het beroep dat hierop volgt geen beroep in volle omvang is en daar derhalve de motiveringsplicht de Lid-Staten de onaantastbare waarborg biedt dat de Commissie de feiten zorgvuldig overweegt. In casu bevat het advies in briefvorm van de Commissie geen behoorlijke uiteenzetting omtrent de door de Italiaanse Regering ter harer kennis gebrachte omstandigheden en voldoet het niet aan de voorwaarden voor het aanhangig maken van een rechtsgeding. Het beroep behoort derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard.

2) *Verweerster* voert vervolgens aan, dat de inhoud van de brief van de Commissie van 21 december 1960 tegenstrijdig is. Immers in haar brief van 10 maart 1961 deelde de Commissie de Italiaanse Regering mede, dat haar verzoek tot het verlenen van machtiging voor de opschorting van de litigieuze invoer, bij wege van veiligheidsmaatregel in de zin van artikel 226 van het Verdrag E.E.G., in studie was genomen en dat zij wachtte op het inwinnen van de noodzakelijke inlichtingen. Het is dus volgens verweerster niet met elkaar te rijmen, dat de Commissie zich op 21 december 1960 in staat heeft geacht de toestand te beoordelen en een met redenen omkleed advies uit te brengen, terwijl zij op 10 maart 1961 uitdrukkelijk verklaart, dat zij nog niet alle voor een beslissing noodzakelijke gegevens heeft bijeengebracht.

Verzoekster antwoordt dat verweerster opzettelijk de beide zeer verschillende beslissingen waartoe de Commissie was geroepen met elkaar verwart, daar de eerste bestond in het volgen van de procedure van artikel 169 wegens schending van artikel 31 en de tweede betrekking had op de machtiging ex artikel 226 voor veiligheidsmaatregelen in de sector varkensvlees, welke machtiging Italië bij brief van 5 januari 1961 had gevraagd. Zij stelt voorts dat deze exceptie, evenals de voorgaande, niet de processuele zijde van het geding, doch de zaak ten principale raakt.

Verweerster antwoordt dat zowel op het gebied van artikel 169 als op dat van artikel 226 dezelfde grondvraag aan de orde was, namelijk de ernst van het verschijnsel dat zich in de onderhavige

economische sector voordeed en de weerslag daarvan in Italië. Verweerster begrijpt niet dat de Commissie hetzelfde vraagstuk uit twee verschillende gezichtshoeken heeft kunnen bestuderen en oplossen en daarbij voor de voorschriften van artikel 169 tot een andere conclusie heeft kunnen komen dan voor die van artikel 226.

3) In de derde plaats voert *verweerster* aan dat, zelfs indien wordt aangenomen dat de brief van 21 december 1961 een met redenen omkleed advies vormt als bedoeld in artikel 169, niettemin ook dan het instellen van een beroep bij het Hof van Justitie afhankelijk is van de voorwaarde dat de Staat tot wie het advies zich richt dit niet binnen de gestelde termijn heeft opgevolgd. Doch de Italiaanse Regering heeft na de ontvangst van bovengenoemde brief van 21 december 1960 en voor het verstrijken van de toegekende termijn een verzoek om vrijwaringsmaatregelen ingediend op grond van artikel 226. Het staat derhalve vast dat zolang de Commissie niet op dit verzoek had beslist, zij niet kan stellen dat de Italiaanse Regering het advies niet had opgevolgd.

Verzoekster antwoordt dat artikel 226 niet een automatische veiligheidsclausule vormt, welke onverschillig welke met het Verdrag strijdige handeling, waartoe een Lid-Staat eenzijdig overgaat, wettigt indien maar aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Integendeel, artikel 226 verlangt een beslissing van de Commissie op verzoek van de betrokken Staat waarbij wordt vastgesteld dat de verlangde feitelijke voorwaarden zijn vervuld en waarbij machtiging wordt verleend voor bepaalde veiligheidsmaatregelen, waarvan de voorwaarden en de wijze van toepassing door de Commissie moeten worden vastgesteld. Hieruit moet in de eerste plaats worden afgeleid dat, in afwachting van een gunstige beslissing van de Commissie, vóór het tijdstip van deze beslissing generlei afwijking toelaatbaar is. En zelfs indien de beslissing gunstig was uitgevallen, dan had deze de opschorting van de invoer van varkensvlees slechts ex nunc kunnen wettigen doch niet ex tunc de door verweerster sedert 18 juni 1960 eenzijdig toegepaste opschorting kunnen goedmaken.

Verweerster antwoordt, dat artikel 36 van het Verdrag E.E.G. de Lid-Staten toestaat, van verboden of beperkingen van de invoer

af te wijken, indien aan bepaalde feitelijke voorwaarden is voldaan. Zij begrijpt dus niet waarom de Commissie in een geval van bijzonder dringende aard haar goedkeuring niet kan hechten aan een door een Lid-Staat getroffen maatregel die past in het kader van artikel 226, indien deze maatregel de Commissie juist voorkomt.

B. *TEN PRINCIPALE*

1. *Miskenning van de uit artikel 31 van het Verdrag E.E.G. voortvloeiende verplichtingen*

Verzoekster stelt dat de door de Italiaanse Regering getroffen maatregelen tot opschorting van de invoer zowel geconsolideerde als niet-geconsolideerde produkten betreffen. De Commissie heeft de vraag van de niet-geconsolideerde produkten uitdrukkelijk buiten beschouwing gelaten en alleen voor de geconsolideerde produkten de procedure van artikel 169 tegen de Italiaanse Regering aangespannen. Deze produkten vallen onder de „standstill”-verplichting van artikel 31, lid 1, van het Verdrag E.E.G., namelijk het verbod tot het invoeren van nieuwe belemmeringen voor het vrije goederenverkeer en van verdere beperkingen van de ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande belemmeringen. Deze „standstill”-verplichting heeft absolute gelding en lijdt geen enkele uitzondering, zelfs niet van gedeeltelijke of tijdelijke aard, daar anders de weg zou worden vrijgemaakt voor eenzijdig optreden door de Lid-Staten, hetgeen lijnrecht in strijd zou zijn met het doel dat het Verdrag op het gebied van het vrije goederenverkeer nastreeft.

- a) *Verweerster* antwoordt in de eerste plaats, dat de getroffen maatregelen van volstrekt voorlopige aard zijn en dat na afloop de normale verhoudingen op de betrokken markt zullen worden hersteld. De wens van de Italiaanse Regering om de invoer van de onderhavige produkten zo spoedig mogelijk te herstellen blijkt trouwens daaruit, dat de geldigheidsduur van de getroffen maatregelen verschillende malen en slechts voor korte periodes is vastgesteld. Deze maatregelen zijn derhalve niet in strijd met artikel 31, lid 1, van het Verdrag E.E.G.

Verzoekster antwoordt dat de uitleg die *verweerster* aan artikel 31 geeft, namelijk dat een Lid-Staat een beperking van het

ruilverkeer kan herstellen, mits hij verklaart dit slechts voor een bepaalde termijn te doen, tot gevolg heeft dat deze fundamentele bepaling van het Verdrag op gevaarlijke wijze wordt verzwakt.

- b) *Verweerster* verklaart vervolgens dat haar geen ander middel ten dienste stond om de in de betrokken sector heersende kunstmatig lage prijzen te bestrijden dan de maatregelen die zij heeft genomen. Met name was het haar niet mogelijk, „minimum-prijzen” in te voeren, daar de Europese Economische Gemeenschap nog geen algemene regels heeft vastgesteld welke voor een dergelijk systeem dienen te gelden.

Verzoekster antwoordt hierop, dat toen in juni 1960 de markt voor varkensvlees door ernstige en aanhoudende moeilijkheden werd getroffen, de Italiaanse Regering zich tot de Commissie had kunnen wenden teneinde, via de spoedprocedure van artikel 226, machtiging te verkrijgen tot het treffen van vrijwaringsmaatregelen, eventueel bestaande in een tijdelijke beperking van de invoer van geliberaliseerde en geconsolideerde produkten. Doch nu een dergelijke machtiging tot afwijking van artikel 31 is gevraagd noch verleend, betekent de opschorting van de invoer door de Italiaanse Regering een kennelijke schending van dit artikel.

2. *Miskenning van de bepalingen van het Verdrag E.E.G. omtrent de vrijwaringsclausules*

Verzoekster verklaart dat de brief van de Italiaanse Regering van 5 januari 1961 door de Commissie kon worden beschouwd als een verzoek tot toepassing van de vrijwaringsmaatregelen bedoeld in artikel 226 van het Verdrag E.E.G.

Dit artikel machtigt de Lid-Staat die er zich op beroept echter niet, uit eigen beweging vrijwaringsmaatregelen te nemen. Deze behoren te worden goedgekeurd door de Commissie, die de maatregelen welke zij noodzakelijk acht vaststelt en de voorwaarden en de wijze van toepassing ervan nader aangeeft. Doch in casu zijn de besluiten van de Italiaanse Regering niet voorafgegaan door een verzoek op grond van artikel 226. De brief van 5 januari 1961 kan alleen worden beschouwd als een verzoek tot toepassing van vrijwaringsmaatregelen voor de toekomst.

- a) *Verweerster* antwoordt in de eerste plaats dat het niet juist is dat haar verzoek tot toepassing van de vrijwaringsmaatregelen bedoeld in artikel 226 van het Verdrag E.E.G. eerst op 5 januari 1961 is ingediend. Zij stelt dat de Italiaanse Regering reeds op 20 juni 1960 met een beroep op de kritieke toestand in de betrokken sector de Commissie heeft verzocht een onderzoek in te stellen naar de getroffen voorlopige maatregelen. Volgens verweerster behoefde zij daarbij niet uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 226, welk artikel geen bijzondere formaliteiten verlangt en volstaat met de bepaling dat in een dergelijk geval de Commissie niet ambtshalve kan handelen, doch uitsluitend op verzoek van de betrokken Staat.

Verzoekster antwoordt dat artikel 226 weliswaar geen bijzondere formaliteiten verlangt, doch wel een verzoek van de betrokken Staat dat niet kan strekken tot de bekrachtiging van reeds ten uitvoer gelegde maatregelen, doch uitsluitend tot het verkrijgen van een voorafgaande machtiging tot het treffen van maatregelen die de Commissie nader moet omschrijven. Doch in het onderhavige geval had de brief van 20 juni 1960 slechts ten doel de Commissie op de hoogte te stellen van een maatregel die reeds door de Italiaanse Regering werd toegepast. Voorts tracht de Regering in haar brief van 5 januari 1961, waarin voor de eerste maal op de toepassing van artikel 226 wordt gedoeld, geenszins aan te tonen dat zij een dergelijk verzoek reeds tevoren had ingediend, zoals logisch zou zijn geweest indien de Italiaanse Regering in de overtuiging had geleefd dit reeds te hebben gedaan.

Verweerster handhaaft haar standpunt en voegt hier aan toe, dat het voor de kwalificatie van een handeling in het administratief recht niet nodig is zich van geijkte termen te bedienen, vooral niet indien de waardering van de aangevoerde feiten juridische gevolgen heeft. Uit de brief van 20 juni 1960 en uit latere mededelingen van de Italiaanse Regering kan niet worden afgeleid, dat deze niet van zins was de getroffen maatregel met de Commissie te bespreken; deze brieven mogen dus niet worden opgevat als uit beleefdheid gedane mededelingen, doch de

inhoud ervan dient in verband te worden gebracht met artikel 36 en met artikel 226 van het Verdrag E.E.G.

- b) *Verweerster* antwoordt in de tweede plaats dat volgens algemeen geldende beginselen van publiek recht elke Lid-Staat de spoedmaatregelen kan treffen die hij nodig acht ingeval een onverwijlde beslissing is vereist en een andere oplossing niet mogelijk is. Het Verdrag van Rome sluit de mogelijkheid van een dergelijk ingrijpen van de zijde der Lid-Statens niet uit, doch stelt de eis dat dit zo spoedig mogelijk wordt gevolgd door een mededeling aan de Commissie en door een aan deze gedaan verzoek tot het vaststellen van definitieve maatregelen op lange termijn in het kader van artikel 226. De Italiaanse Regering heeft zich aan deze beginselen gehouden toen de crisis waardoor een sector van haar economie werd getroffen optrad. Er mag dus niet worden gesteld dat zij in strijd met het Verdrag E.E.G. heeft gehandeld.

Verzoekster antwoordt dat het zeer betwistbaar is of een dergelijke theorie beantwoordt aan een in de zes Lid-Statens erkend beginsel van publiek recht. Mocht hier al beroep op worden gedaan, dan alleen om zich te weer te stellen tegen een toestand^o die voor de betrokken Staat van buitengewoon ernstige aard zou zijn. Het is duidelijk dat de moeilijkheden welke voortvloeien uit een prijsverlaging op de markt voor varkensvlees niet als zodanig kunnen worden beschouwd. Voorts zou in casu alleen dan aanleiding bestaan voor een onderzoek naar de algemene beginselen van publiek recht in de Lid-Statens, indien het erom ging een leemte in het Verdrag E.E.G. aan te vullen. Doch het Verdrag E.E.G. bevat terzake uitdrukkelijke bepalingen, welke dit onderwerp duidelijk regelen.

Het beginsel van het Verdrag, volgens hetwelk de Commissie is uitgerust met de taak om de vrijwaringsclausules te regelen, wordt niet alleen niet tegengesproken, doch zelfs bevestigd door de uitzonderingen daarop in de artikelen 73, paragraaf 2, 109 en 115, lid 2, waarbij in bepaalde duidelijk omschreven gevallen de betrokken Staat eenzijdig maatregelen kan treffen, welke hij ver-

plicht is mede te delen aan de Commissie, die tot wijziging of intrekking kan besluiten of in deze zin een voorstel aan de Raad kan doen. De bevoegdheid tot het treffen van eenzijdige maatregelen is alleen in deze uitdrukkelijk omschreven gevallen toegestaan; in alle overige gevallen zijn uitsluitend de gemeenschapsorganen bevoegd.

De vrijwaringsclausules vormen uitzonderingen op de algemene regels van het Verdrag en dienen strikt te worden uitgelegd. Bijgevolg kan de bevoegdheid tot het eenzijdig treffen van spoedmaatregelen, welke in de gevallen van de artikelen 73, paragraaf 2, 109 en 115, lid 2, is toegekend, niet worden uitgestrekt tot artikel 226, waarbij uitsluitend de Commissie machtiging kan verlenen tot het treffen van maatregelen.

Artikel 226 bevat niet alleen geen voorschriften omtrent de eenzijdige uitvaardiging door een Lid-Staat van veiligheidsmaatregelen, doch bepaalt uitdrukkelijk dat op verzoek van de betrokken Lid-Staat de beslissing van de Commissie zal worden getroffen „door middel van een spoedprocedure”. De auteurs van het Verdrag hebben dus inderdaad het geval voorzien waarin een Lid-Staat genoopt zou zijn tot het treffen van spoedmaatregelen en hebben hiervoor uitdrukkelijk een regeling getroffen, niet in de vorm van toekenning van de bevoegdheid tot eenzijdig handelen, maar door een versnelling van de procedure waarbij de gemeenschapsorganen zijn ingeschakeld.

Verweerster herhaalt het betoog dat in het verweerschrift is vervat. Zij stelt voorts dat de argumenten die verzoekster ontleent aan de artikelen 73, paragraaf 2, 109 en 115, lid 2, betrekking hebben op bijzondere gevallen, die niet op zichzelf staan. Zij onderzoekt de artikelen 224 en 36, die beide handelen over eenzijdige maatregelen welke de Lid-Staten kunnen treffen in bepaalde zeer ernstige gevallen (artikel 224) of iets minder ernstige gevallen, gewoonlijk om redenen van openbare orde (artikel 36). Ten slotte heeft het Verdrag E.E.G. voor een nog minder ernstige vorm van schade toebrengende gevallen in artikel 226 de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen neergelegd. Het kan voorkomen dat een Lid-Staat, de ernst van een

schade veroorzakende gebeurtenis overschattend, gebruik maakt van de middelen van artikel 36 en dat de Commissie deze Staat verzoekt minder ingrijpende maatregelen te treffen. In dit geval kan de Staat ofwel de getroffen spoedmaatregel intrekken ofwel zijn toevlucht nemen tot de vrijwaringsmaatregelen van artikel 226. Zou de Commissie weigeren de gevraagde veiligheidsmaatregel toe te staan, zonder zelfs terzake een onderzoek te hebben ingesteld, terwijl aan de voorwaarden voor het verlenen van de machtiging is voldaan, en wel uitsluitend op grond van het feit dat de Staat aanvankelijk de ernst van de toestand heeft overschat en in plaats van artikel 226 artikel 36 heeft toegepast?

Zelfs indien de opvatting van de Commissie zou worden gevolgd, dat alleen de brief van de Italiaanse Regering van 5 januari 1961 een verzoek vormde in de zin van artikel 226, dan zou nog niet kunnen worden gezegd dat de Italiaanse Regering ten tijde van de indiening van het beroep bij het Hof van Justitie de voorschriften van het Verdrag niet nakwam.

3. *De conclusies van het beroep zijn zonder voorwerp geraakt*

Bij pleidooi verklaart de Italiaanse Regering, *verweester*, dat het doel van het beroep van de Commissie is, door het Hof te doen vaststellen dat de Italiaanse Regering het met redenen omklede advies van artikel 169 niet heeft opgevolgd en aldus haar in het Verdrag neergelegde verplichtingen heeft miskend. Doch in casu erkent de Commissie dat de Italiaanse Regering ten slotte haar verplichtingen is nagekomen. Weliswaar heeft zij de in het advies gestelde termijn niet in acht genomen, maar deze vertraging is een nieuwe schending die eventueel aanleiding zou kunnen geven tot een nieuwe procedure. Doch het verzuim dat tot de huidige procedure heeft geleid is vervallen doordat het advies ten slotte is nageleefd.

De Commissie, *verzoekster*, antwoordt dat het beroep ten doel heeft door het Hof te doen vaststellen dat een Lid-Staat een der krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (artikel 171 van het Verdrag E.E.G.). Wanneer de zaak

aan het Hof is voorgelegd, dient het Hof te beslissen of het verzuim destijds heeft plaatsgehad zonder daarbij na te gaan of de betrokken Staat na de indiening van het beroep de nodige maatregelen heeft getroffen om de inbreuk te staken. Het met redenen omklede advies van artikel 169, lid 1, is slechts een van de onderdelen van de administratieve procedure die voorafgaat aan een beroep op het Hof.

Indien aan de inbreuk een eind is gemaakt, behoudt de Commissie belang bij de uitspraak van het Hof over de vraag of inderdaad sprake is van een verzuim. Bij een tegengestelde opvatting kan trouwens een Staat een beslissing van het Hof uitlokken, waarbij de zaak zonder voorwerp wordt verklaard, door eerst kort voor het uitspreken van het arrest zijn onwettig gedrag te staken, zodat hij terstond daarna de litigieuze maatregelen opnieuw kan invoeren, zonder dat het verzuim bij arrest kon worden vastgesteld.

IV — Procedure

Overwegende dat de procedure een normaal verloop heeft gehad;

Overwegende dat de aanvullende conclusies welke verweerster op 18 november 1961 heeft ingediend bij de mondelinge behandeling door verzoekster zijn bestreden;

Overwegende dat het Hof op rapport van de Rechter-Rapporteur, de Advocaat-Generaal gehoord, op 26 september 1961 heeft beslist dat geen instructiemaatregelen behoeften te worden genomen;

TEN AANZIEN VAN HET RECHT

A — Ten aanzien van het voorwerp van het beroep

Overwegende dat uit de vanaf 1 maart 1961 tussen partijen gevoerde briefwisseling, welke op 18 november 1961 ter Griffie van het Hof is gedeponereerd, blijkt dat de Italiaanse Regering ten slotte het standpunt van de Commissie heeft gevolgd en vanaf 1 juli 1961 voor enkele van de betrokken produkten een stelsel van minimumprijzen heeft ingevoerd en voor het overige de volledige vrijheid heeft hersteld;

dat het Hof dient te onderzoeken of de zaak thans zonder voorwerp is geraakt, zodat in deze zin uitspraak behoort te worden gedaan;

Overwegende dat uit artikel 171 van het Verdrag voortvloeit, dat het beroep strekt tot vaststelling door het Hof dat een Lid-Staat een der krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

dat het Hof over deze vraag dient te beslissen zonder daarbij na te gaan of de betrokken Staat na de indiening van het beroep de nodige maatregelen heeft getroffen om aan de inbreuk een eind te maken;

Overwegende dat weliswaar artikel 169, lid 2, de Commissie alleen dan het recht geeft zich tot het Hof te wenden, wanneer de betrokken Staat het advies van de Commissie niet binnen de door deze vastgestelde termijn heeft opgevolgd, welke termijn de betrokken Staat de gelegenheid geeft zich aan de voorschriften van het Verdrag aan te passen;

dat evenwel, wanneer de Lid-Staat dit advies niet binnen de bepaalde termijn opvolgt, de Commissie recht heeft op een uitspraak van het Hof omtrent de vraag of de betrokken Staat zijn uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen is nagekomen;

dat in het onderhavige geval de Commissie enerzijds erkent dat de Italiaanse Regering ten slotte haar verplichtingen is nagekomen, zij het na het verstrijken van bovengenoemde termijn, doch anderzijds er belang bij heeft dat de vraag of de Regering zich heeft schuldig gemaakt aan een verzuim in rechte wordt beslist;

dat er derhalve geen grond bestaat voor de uitspraak, dat het beroep zonder voorwerp is geraakt;

B — Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Overwegende dat tegen het beroep drie weren van niet-ontvankelijkheid zijn opgeworpen;

a) Overwegende dat in de eerste plaats wordt aangevoerd, dat de brief van de Commissie van 21 december 1960 geen „met redenen omkleed advies” vormde in de zin van artikel 169 van het Verdrag, omdat de Commissie daarin geen aandacht schonk aan het betoog van de Italiaanse Regering omtrent het bestaan en de ernst van de op de markt voor varkensvlees heersende crisis en omtrent de noodzaak tot het treffen van voorlopige maatregelen ter bestrijding hiervan;

Overwegende dat het advies van artikel 169 van het Verdrag moet worden geacht voldoende met redenen te zijn omkleed indien het, gelijk in het onderhavige geval, een duidelijke uiteenzetting bevat van de gronden die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken Staat een der krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

dat de voornoemde brief van 21 december 1960, hoewel niet in de juiste vorm gegoten, aan dit vereiste voldoet;

b) Overwegende dat verweerster in de tweede plaats aanvoert dat de houding van de Commissie ten tijde van het advies dd. 21 december 1960, toen zij zich in staat achtte de toestand te beoordelen en een met redenen omkleed advies uit te brengen, in tegenspraak is met haar houding blijkens het antwoord op het verzoek tot toepassing van vrijwaringsmaatregelen dd. 10 maart 1961, waarin zij verklaarde de nodige inlichtingen te willen afwachten alvorens over het verzoek te beslissen;

Overwegende dat een verzoek op grond van artikel 226 van het Verdrag een onderzoek en een beoordeling van de feiten nodig maakt, waarna een beslissing wordt genomen, hetgeen betekent dat een bepaalde procedure wordt gevolgd;

dat daarentegen het eerste lid van artikel 169 steeds van toepassing is indien de Commissie terecht of ten onrechte meent, dat een Lid-Staat een der krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

dat geen tegenstelling kan worden opgemerkt tussen het standpunt van de Commissie op het tijdstip waarop zij het met redenen omklede advies uitbracht en haar houding ten tijde van haar antwoord op het verzoek tot toepassing van veiligheidsmaatregelen;

c) Overwegende dat verweerster in de derde plaats aanvoert, dat het beroep van artikel 169, lid 2, slechts ontvankelijk is indien de betrokken Staat het advies niet heeft opgevolgd en dat zij dit in feite wel heeft gedaan door op 5 januari 1961, derhalve voor het verstrijken van de toegekende termijn, een verzoek tot de Commissie te richten tot toepassing van veiligheidsmaatregelen op grond van artikel 226;

Overwegende dat de Italiaanse Regering, teneinde het met redenen omklede advies op te volgen, tijdig het nodige had behoren te doen om de opschortende maatregelen welke met artikel 31 in strijd werden geacht te staken; dat de indiening van een verzoek tot toepassing van vrijwaringsmaatregelen een geheel andere strekking heeft;

Overwegende dat op de hierboven aangevoerde gronden de door verweerster aangevoerde excepties van niet-ontvankelijkheid behoren te worden verworpen;

C — Ten principale

Overwegende dat, ook al bestrijdt verweerster niet uitdrukkelijk dat artikel 31 van het Verdrag wordt geschonden indien een Lid-Staat opnieuw beperkende maatregelen instelt voor de import van produkten waarvan de liberalisatie tussen de Lid-Staten is geconsolideerd, zij toch een aantal argumenten aanvoert ten bewijze dat, gezien de omstandigheden van het onderhavige geding, deze miskenning van artikel 31 niettemin niet betekent dat de Italiaanse Republiek haar uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen;

a) Overwegende dat verweerster zich er in de eerste plaats op beroept dat de getroffen maatregelen van voorlopige aard zijn; dat zij stelt dat het haar vaste wil is, de vrije invoer van de onderhavige produkten zo snel mogelijk te herstellen en dat dit daaruit blijkt dat zij de duur van de opschortende maatregelen verschillende malen en slechts voor korte periodes heeft vastgesteld;

Overwegende dat de „standstill”-verplichting van artikel 31 absolute gelding heeft, dat deze geen enkele uitzondering lijdt, zelfs niet van gedeeltelijke of tijdelijke aard; dat de door verweerster voorgestane uitleg de weg zou vrijmaken voor eenzijdig optreden door de Lid-Staten, hetgeen lijnrecht in strijd zou zijn met het doel dat het Verdrag op het gebied van het vrije goederenverkeer nastreeft;

dat deze stelling van verweerster behoort te worden verworpen;

b) Overwegende dat verweerster voorts aanvoert dat in casu artikel 226, dat handelt over de vrijwaringsmaatregelen, van toepassing is, en dat de Commissie zich hierover had behoren uit te spreken, hoewel zij voor 5 januari 1961 formeel geen desbetreffend verzoek heeft ontvangen;

Overwegende dat voor de vrijwaringsmaatregelen bedoeld in artikel 226 alleen machtiging kan worden verleend met inachtneming van de bijzondere voorschriften van dit artikel, dat wil zeggen na een formeel en ondubbelzinnig verzoek van de betrokken Regering, daar deze maatregelen een uitzondering vormen op de regels van het Verdrag, waardoor de werking van de gemeenschappelijke markt kan worden verstoord;

dat in casu de brief van de Italiaanse Regering dd. 20 juni 1960 alleen handelde over de door deze Regering getroffen maatregelen en zelfs geen toespeling bevatte op de vrijwaringsmaatregelen waarvoor machtiging van de Commissie was vereist;

dat bijgevolg de Commissie zich over het verzoek om vrijwaringsmaatregelen niet behoefde uit te spreken vóór 5 januari 1961, op welke datum verweerster formeel een desbetreffend verzoek indiende;

c) Overwegende dat verweerster in de derde plaats aanvoert dat zij geen ander middel te harer beschikking had om de kunstmatig lage prijzen in de sector varkensvlees tegen te gaan dan de voorlopige opschorting van de invoer; dat overigens elke Staat op grond van de algemene beginselen van publiek recht in een dringend geval gerechtigd is tot het nemen van de voorlopige maatregelen welke nodig zijn om zich tegen ernstige verschijnselen te weer te stellen;

Overwegende dat artikel 226 een uitdrukkelijke bepaling bevat waarbij een spoedprocedure is voorzien waardoor het mogelijk is, binnen de kortst mogelijke termijn de ernstigste moeilijkheden uit de weg te ruimen;

dat, nu het Verdrag in een spoedprocedure voorziet, elk eenzijdig ingrijpen van de zijde van de Lid-Staten is uitgesloten, zodat deze noch op het spoedeisende karakter noch op de ernst van de bestaande toestand een beroep kunnen doen om de voorschriften van artikel 226 te omzeilen;

dat in casu met deze procedure eerst enige maanden na het begin van het administratieve stadium van het geding een aanvang is gemaakt;

dat het beroep op de noodzaak en het spoedeisende karakter der getroffen maatregelen mitsdien moet worden verworpen;

d) Overwegende dat verweerster zich ten slotte beroept op artikel 36 van het Verdrag, hetwelk onder meer invoerverboden toelaat welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare orde; dat naar de mening van verweerster de Commissie, toen de zaak aan haar werd voorgelegd, uit eigen beweging had behoren na te gaan of artikel 36 in casu van toepassing was;

Overwegende dat artikel 36, anders dan artikel 226, handelt over gevallen van niet-economische aard waardoor geen inbreuk kan worden gemaakt op de beginselen van de artikelen 30 tot 34, hetgeen door de laatste zin van artikel 36 wordt bevestigd;

dat artikel 36 met name geen algemene vrijwaringsclausule bevat naast die van artikel 226, op grond waarvan de Lid-Staten door een eenzijdig optreden kunnen afwijken van de voorschriften en waarborgen van laatstgenoemd artikel;

dat ten slotte niets de Commissie kon doen vermoeden dat de tijdelijke invoerbepalingen, waartoe de Italiaanse Regering plotse-ling had besloten, konden worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36, aangezien in de loop van de besprekingen die aan het proces voor het Hof voorafgingen van dit argument geen enkele maal melding is gemaakt;

dat deze stelling behoort te worden verworpen;

Overwegende dat de vordering van de Commissie op bovenstaande gronden dient te worden toegewezen;

D – Ten aanzien van de kosten

Overwegende dat krachtens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de partij, die in het ongelijk is gesteld, in de kosten wordt veroordeeld;

dat verweerster, daar zij in het ongelijk is gesteld, in de kosten dient te worden verwezen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord partijen in haar pleidooien;

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op de artikelen 30 tot 34, 36, 169, 171 en 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE

Rechtdoende,

Verklaart het beroep ontvankelijk;

Verstaat dat de Italiaanse Regering, door de invoer uit de Lid-Staten van de litigieuze produkten voorlopig op te schorten, de in artikel 31, lid 1, van het Verdrag neergelegde verplichting niet is nagekomen;

Veroordeelt verweerster in de kosten;

Ontzegt het meer of anders gevorderde.

Aldus door het Hof gewezen en ondertekend te Luxemburg op negentien december negentienhonderdeenenzestig.

DONNER	RIESE	RUEFF	
DELVAUX	HAMMES	ROSSI	CATALANO

Uitgesproken ter openbare zitting gehouden te Luxemburg op negentien december negentienhonderdeenenzestig.

De Griffier,
A. VAN HOUTTE

De President,
A. M. DONNER