BESCHIKKING VAN DE PRESIDENT VAN HET HOF
VAN 1 FEBRUARI 1984 [1]

Ilford SpA
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 1/84 R

Samenvatting

1. *Kort geding — Opschorting van tenuitvoerlegging — Voorlopige maatregelen — Ontvankelijkheid van verzoek — Voorwaarden — Handeling die verzoekster individueel raakt*
   (EEG-Verdrag, artikelen 185 en 186)

2. *Handelingen van de instellingen — Toepassing ratione temporis terugwerkende kracht — Voorwaarden — Bijzondere motivering*

In zaak 1/84 R,

ILFORD SPA, te Origgio (Italië), vertegenwoordigd door A. Pesce, advocaat te Milaan, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Arendt, advocaat aldaar, Rue Philippe-II 34 B,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Wetstraat 200, 1049 Brussel, vertegenwoordigd door E. de March, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Beschel, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een krachtens artikel 185 EEG-Verdrag ingediend verzoek om voorlopige maatregelen of opschorting van de tenuitvoerlegging van de be-

1 — Procestaal: Italiaans.

schikking van de Commissie van 20 oktober 1983 waarbij aan de Italiaanse Republiek machtiging werd verleend om films voor opnamen in kleur van oorsprong uit Japan van de communautaire behandeling uit te sluiten,

geeft

DE PRESIDENT VAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

de navolgende

BESCHIKKING

I — Overzicht van de feiten

Bij beschikking van 19 juli 1983 (PB L 218 van 1983, blz. 14) heeft de Commissie de Italiaanse Republiek gemachtigd om een intracommunautair toezicht toe te passen op de invoer van films, lichtgevoelig, onbelicht, ook indien geperforeerd, op rollen of in stroken, voor opnamen in kleur, van oorsprong uit derde landen die in de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht. Deze beschikking is gegeven op verzoek van de Italiaanse Republiek, die de Commissie daarbij een aantal gegevens heeft verstrekt betreffende de economische moeilijkheden die voor de enige Italiaanse producent door het verlies van zijn marktaandeel in het betrokken produkt zouden kunnen ontstaan omdat hij in dat geval niet langer in staat zou zijn, de eigen produktie voort te zetten en zodoende bij te dragen tot het behoud van de werkgelegenheid in Italië.

Met een beroep op de krachtens voormelde beschikking verzamelde informatie, heeft de Italiaanse Republiek op 10 oktober 1983 krachtens artikel 115 EEG-Verdrag om machtiging verzocht om bedoelde films van oorsprong uit Japan die in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer zijn gebracht, tot 30 september 1984 van de communautaire behandeling uit te sluiten. Zij heeft verzocht, deze maatregel eveneens van toepassing te verklaren op de destijds hangende aanvragen om invoervergunningen.

Bij tot de Italiaanse Republiek gerichte beschikking van 20 oktober 1983 heeft de Commissie deze Lid-Staat gemachtigd om van 5 oktober 1983 tot 31 maart 1984 van de communautaire behandeling uit te sluiten films, lichtgevoelig, onbelicht, ook indien geperforeerd, op rollen of in stroken, voor opnamen in kleur van post 37.02 ex A II, ex B IV van het gemeenschappelijk douanetarief (NIMEXE-code 37.02/31, 35, 41, 43, 92) van oorsprong uit Japan en in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, waarvoor na 4 oktober 1983 invoervergunningen waren afgegeven.

Wel wordt daarbij aangemerkt dat deze machtiging niet geldt voor een partij van 100 000 stuks te verdelen over de aanvragers van invoervergunningen wier aanvragen ten tijde van de beschikking regulier in behandeling waren. Een mededeling betreffende deze beschikking werd gepubliceerd in het Publikatieblad van 22 oktober 1983 (PB C 285, blz. 6).

Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 3 januari 1984, heeft de vennootschap naar Italiaans recht Ilford Spa beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 20 oktober 1983. Bij afzonderlijke akte, op dezelfde dag ingeschreven ter griffie van het Hof, heeft verzoekster krachtens artikel 185 EEG-Verdrag en artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering, om opschorting van de uitvoering van de bestreden beschikking verzocht.

De vennootschap Ilford is een onderdeel van de Ilford-groep, met als moedermaatschappij Ilford Limited (United Kingdom), die zelf weer deel uitmaakt van de Ciba-Geigy-groep. De Ilford-groep produceert zwart-wit films en voert daarnaast kleurenfilms in uit Japan ingevolge een in 1982 met Konishiroku, Photo Ind. Co. Ltd. gesloten overeenkomst.

II — Het procesverloop

Verzoekster concludeert in haar verzoek in kort geding dat het den Hove behage de tenuitvoerlegging van de beschikking van 20 oktober 1983 op te schorten. Tot staving van haar verzoek voert zij voornamelijk aan dat de in de hoofdzaak bestreden beschikking rechtens noch feitelijk gerechtvaardigd is. De invoer van Japanse films voor opnamen in kleur kan niet tot de in artikel 115 bedoelde moeilijkheden leiden, aangezien deze handelsstroom wordt gecompenseerd door de uitvoer naar Japan van zwart-wit films en van nevenprodukten van Italiaanse oorsprong. Er is evenmin sprake van verlegging van het handelsverkeer als bedoeld in artikel 115, daar de betrokken films in Groot-Brittannië in het vrije verkeer waren en Italië ten tijde van de vaststelling van de bestreden Commissiebeschikking geen beschermende maatregelen had genomen of een regeling had getroffen betreffende de rechtstreekse invoer in Italië van het betrokken soort films uit Japan.

Verzoekster betoogt voorts dat de in de hoofdzaak bestreden maatregel haar ernstige schade toebrengt, zodat zij de werkzaamheden van haar personeel in de afdeling kleurenfilms wellicht zal moeten beperken, en de gevraagde maatregelen noodzakelijk en spoedeisend zijn. Spoedeisend zijn zij met name omdat de schadelijke gevolgen van de bestreden beschikking zich zullen voordoen zodra de voorraden van de onder het invoerverbod vallende produkten zijn uitgeput. Verzoekster verklaart, dat zij voldoende voorraden aanhoudt om gedurende 60 tot 70 dagen in de behoeften te kunnen voorzien.

In haar opmerkingen betreffende het verzoek in kort geding concludeert de Commissie — verweerster — dat het den Hove behage het verzoek af te wijzen en verzoekster in de kosten te verwijzen.

Zij merkt in de eerste plaats op dat zij ernstig betwijfelt of het beroep in de hoofdzaak tegen een tot de Italiaanse Republiek gerichte beschikking ontvankelijk is. Verzoekster toont niet aan, dat

die beschikking haar individueel raakt in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag. De niet-ontvankelijkheid van het beroep in de hoofdzaak levert op zich reeds voldoende grond op om het verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking af te wijzen.

Voorts betoogt verweerster dat verzoekster met haar beroep in de hoofdzaak hoogstens nietigverklaring van de aan de Italiaanse Republiek verleende machtiging kan vorderen voor de tussen 5 en 20 oktober 1983 — dag waarop de bestreden beschikking in werking trad — door haar ingediende aanvragen om invoervergunningen. Zo gezien zou de opschorting van de tenuitvoerlegging tot hetzelfde resultaat leiden als een definitieve nietigverklaring en gevolgen hebben die de bevoegdheid van de rechter in kort geding te boven gaan. De door verzoekster gevraagde maatregel staat niet voldoende los van het voorwerp van haar beroep in de hoofdzaak en is evenmin van provisoire aard.

Verweerster wijst verzoeksters argument af, dat er ten tijde van de vaststelling van de bestreden maatregel in Italië geen enkele beschermende maatregel tegen de rechtstreekse invoer van het betrokken soort kleurenfilms van kracht was; dat er op 30 september 1983 een einde kwam aan de voordien geldende contingentering van rechtstreekse importen uit Japan, betekent volgens haar dat er vanaf die dag een volledig invoerverbod gold.

Verweerster is dan ook van mening dat de vordering van verzoekster aanvankelijk feitelijk noch rechtens voldoende gegrond voorkomt. Zij stelt verder dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de gevraagde maatregel spoedeisend is ten einde gewisse schade te voorkomen, aangezien de door verzoekster aangevoerde argumenten niet vermelden dat er eventueel verlies kan worden geleden.

III — Mondelinge behandeling

De naar behoren opgeroepen partijen zijn ter terechtzitting in kort geding van 26 januari 1984 gehoord.

In rechte

1 Verzoekster in de hoofdzaak, tevens verzoekster in kort geding, is een Italiaanse producente van zwart-wit films. Zij verklaart dat de Ilford-groep, waarvan zij deel uitmaakt, medio 1982 met een Japans producent een overeenkomst heeft gesloten om in de Gemeenschap, met name in Italië, films voor opnamen in kleur, die de groep niet produceert, op de markt te brengen. Zij importeerde dan ook uit de overige Lid-Staten de in de bestreden beschikking bedoelde goederen die zich aldaar in het vrije verkeer bevonden,

in Italië. Aan deze mogelijkheid heeft de bestreden beschikking per 5 oktober 1983 een einde gemaakt, terwijl de Italiaanse regering vanaf 30 september van dat jaar elke rechtstreekse invoer van die produkten verbood.

2 In haar beroep ten principale betoogt verzoekster in hoofdzaak enerzijds dat de beschikking inbreuk maakt op artikel 115 EEG-Verdrag doordat de in deze bepaling gestelde feitelijke en juridische voorwaarden voor het treffen van beschermende maatregelen in casu ontbreken, en stelt zij anderzijds dat deze beschikking terugwerkende kracht heeft tot 5 oktober zonder dat enige rechtvaardiging wordt gegeven of aanwezig is voor de noodzaak daarvan.

3 Tot staving van haar verzoek tot opschorting of om voorlopige maatregelen voert verzoekster aan dat, gelet op het onwettig karakter van de bestreden beschikking, de opschorting ervan of andere maatregelen welke het Hof zal vermenen te behoren, in afwachting van de uitspraak in de hoofdzaak, noodzakelijk en spoedeisend zijn omdat anders verzoeksters bedrijfsactiviteit gevaar loopt. Zij wijst er in dat verband op dat de bestreden beschikking een algehele stopzetting van haar voorziening met kleurenfilms (die zij onder haar naam op de markt brengt) betekent en dat zij bij die produkten slechts over een voorraad voor 60 tot 70 dagen beschikt.

4 De Commissie concludeert tot afwijzing van het verzoek om opschorting of om enige andere voorlopige maatregel, daar het niet ontvankelijk en ongegrond zou zijn.

De ontvankelijkheid

5 Volgens de Commissie is de vordering in kort geding evenals het beroep in de hoofdzaak niet-ontvankelijk, omdat verzoekster rechtstreeks noch individueel is geraakt door de bestreden handeling die uitsluitend tot de Italiaanse Republiek is gericht. Ingevolge 's Hofs rechtspraak betekent de enkele omstandigheid dat verzoekster het betrokken produkt importeert, nog niet dat zij individueel zou zijn geraakt in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag.

6 Tijdens de mondelinge behandeling is gebleken dat verzoekster naar behoren aanvragen om invoervergunningen had ingediend op 13 oktober 1983, dit wil zeggen nog voor de bestreden beschikking werd gegeven (20 oktober 1983), doch na de datum waarop zij in werking trad (5 oktober 1983). In zijn arrest van 23 november 1971 (zaak 62/70, Bock, Jurispr. 1971, blz. 897) heeft het Hof geoordeeld dat deze omstandigheid van zodanige aard is dat zij de in die situatie verkerende importeurs karakteriseert en individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat.

7 Onverminderd de bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep ten principale, volstaan deze bevindingen voor de conclusie dat het verzoek om opschorting of om voorlopige maatregelen ontvankelijk is.

Ten gronde

8 Het staat vast dat de rechtstreekse invoer in Italië van de betrokken produkten uit Japan in elk geval tot 30 september 1983 — en volgens de Commissie ook na die datum — aan beperkingen onderworpen was. Laatstelijk is bij ministerieel besluit van 7 januari 1983 (GURI nr. 13 van 14. 1. 1983, blz. 334) voor de periode van 1 oktober 1982 tot 30 september 1983 ter zake van de betrokken produkten een contingent geopend ten bedrage van USD 265 000. Dit ministerieel besluit, dat tot 30 september 1983 van kracht was, werd voor de daaropvolgende periode verlengd noch vervangen.

9 Tot 5 oktober 1983 kwamen die produkten daarentegen wel vrij in Italië binnen wanneer zij vooraf in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer waren gebracht. Op verzoek van de Italiaanse Republiek werd bij de bestreden beschikking een einde gemaakt aan deze mogelijkheid; voordien was de Italiaanse Republiek bij beschikking nr. 83/374 van de Commissie van 19 juli 1983 (PB L 218 van 1983, blz. 14) gemachtigd, de betrokken produkten onder het stelsel van „intracommunautair toezicht" te plaatsen.

10 Luidens artikel 155 EEG-Verdrag kan de Commissie de Lid-Staten machtigen de noodzakelijke beschermende maatregelen te treffen — waarvan zij de voorwaarden en de wijze van toepassing vaststelt — ten einde te verzekeren dat de uitvoering der door een Lid-Staat overeenkomstig het Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen niet wordt verhinderd door het zich ver-

leggen van het handelsverkeer of indien dispariteiten in die maatregelen in een of meer staten economische moeilijkheden medebrengen.

11 De Commissie heeft tot dusverre niet — in de considerans van de bestreden beschikking of tijdens de procedure in kort geding — voldoende duidelijk kunnen maken dat er zich in het onderhavige geval omstandigheden voordoen die het treffen van beschermende maatregelen als bedoeld in artikel 115 toelaten, met name niet dat Italië een nationale handelspolitieke maatregel overeenkomstig het Verdrag heeft genomen.

12 Volgens verzoekster in kort geding is aan de beperking van rechtstreekse invoer in Italië van de betrokken produkten uit Japan, die krachtens voornoemd ministerieel besluit van 7 januari 1983 gold tot 30 september 1983, op die dag een einde gekomen doordat het besluit niet werd verlengd. Verzoekster leidt daaruit af dat er vanaf dat ogenblik geen sprake meer was van een nationale maatregel tot beperking van de rechtstreekse invoer. Dit standpunt vindt steun in de omstandigheid dat de Raad van jaar tot jaar machtiging verleende tot autonome verlenging van de bepalingen van sommige voordien door de Lid-Staten met derde landen gesloten handelsovereenkomsten en protocollen. Met name was bij beschikking nr. 82/591 van de Raad van 12 augustus 1982 (PB L 244 van 1982, blz. 24) machtiging verleend tot verlenging van 19 augustus 1982 tot 30 september 1983 van de „agreed minutes" waarover in 1969 tussen Italië en Japan bilaterale onderhandelingen waren gevoerd. Het is met name opmerkelijk, enerzijds dat de vervaldatum van het ministerieel besluit van 7 januari 1983 precies samenvalt met de vervaldatum van de machtiging tot verlenging, en anderzijds dat er ondanks de door de Raad bij beschikking nr. 83/401 van 9 augustus 1983 (PB L 233 van 1983, blz. 19) goedgekeurde nieuwe verlenging van de „agreed minutes", sedertdien nog steeds geen nieuw ministerieel besluit is vastgesteld.

13 De Commissie daarentegen betoogt dat het verbod van rechtstreekse invoer was gebaseerd op een meer algemene nationale maatregel, te weten het ministerieel besluit van 6 mei 1976 (GURI, gewone bijlage van 16. 6. 1976, nr. 157), dat een algeheel verbod van rechtstreekse invoer behoudens machtiging door de minister behelsde, zodat van 3 september 1983 bij ontbreken van een ministerieel besluit tot opening van een contingent, op de rechtstreekse invoer van de betrokken produkten een volledig verbod rustte.

14 Deze opvatting roept in menig opzicht ernstige twijfels op. Dat het ministerieel besluit van 7 januari 1983 zou zijn vastgesteld in het kader van de bij het besluit van 6 mei 1976 ingevoerde regeling, vindt geen steun in de considerans van het besluit van 7 januari 1983: daar wordt naar tal van wettelijke bepalingen verwezen, doch niet naar het besluit van 6 mei 1976. In de considerans van de ten principale bestreden beschikking gaat de Commissie trouwens zelf uit van het bestaan van een door de Italiaanse autoriteiten ingesteld contingent en maakt zij geen gewag van enige andere nationale maatregel.

15 Dientengevolge kan in de huidige stand van het geding niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld of er een nationale matregel als vereist krachtens artikel 115 EEG-Verdrag, is getroffen.

16 Daarbij komt nog dat, indien al met de Commissie moet worden aangenomen dat het besluit van 6 mei 1976 een nationale maatregel in de zin van artikel 115 EEG-Verdrag is, moet worden betwijfeld of het om een maatregel gaat die in overeenstemming met het Verdrag is vastgesteld.

17 De Commissie erkent immers zelf dat het invoerverbod, dat volgens haar bij het besluit van 6 mei 1976 is uitgevaardigd, slechts in overeenstemming met het Verdrag kan zijn voor zover de daarbij ingestelde regeling zelf in overeenstemming is met verordening nr. 288/82 van 5 februari 1982 inzake de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB L 35 van 1982, blz. 1).

18 Artikel 20 nu van deze verordening bepaalt uitdrukkelijk dat elke Lid-Staat die voornemens is een kwantitatieve beperking te wijzigen, daarvan alle andere Lid-Staten en de Commissie in kennis moet stellen. De Commissie heeft niet aannemelijk gemaakt dat er zulk een overleg is gepleegd ten aanzien van de omzetting van het voor de periode van 1 oktober 1982 tot 30 september 1983 toegekende contingent in een algeheel verbod van rechtstreekse invoer in Italië vanaf laatstgenoemde datum. Mitsdien kan in het kader van verordening nr. 288/82 voor de periode na 30 september 1983 evenmin het bestaan van een overeenkomstig het Verdrag genomen nationale maatregel worden aangetoond, terwijl dit toch de voorwaarde is voor toepassing van artikel 115.

19 Tenslotte zij erop gewezen dat de ten principale bestreden beschikking geen enkele toelichting bevat over de terugwerkende kracht tot 5 oktober 1983. Hoewel terugwerkende kracht van gemeenschapsbesluiten volgens 's Hofs rechtspraak niet perse is uitgesloten, moet in de considerans van de desbetreffende besluiten wel worden aangeduid waarom de beoogde terugwerkende kracht gerechtvaardigd voorkomt. De betrokken beschikking zwijgt hierover.

20 Uit het voorgaande volgt, dat de vraag of de ten principale bestreden beschikking verenigbaar is met artikel 115 EEG-Verdrag ernstige problemen oplevert, zodat in ieder geval is voldaan aan de eerste voorwaarde voor opschorting van bedoelde beschikking of voor het treffen van voorlopige maatregelen.

21 Wat betreft de noodzaak en het spoedeisend karakter van een opschorting van deze beschikking ten einde te voorkomen dat verzoekster ernstige en onherstelbare schade lijdt, moet, gelet op verzoeksters door de Commissie niet weersproken verklaringen, worden erkend dat een volledige bevoorradingsstop van een onderneming met een voorraad voor ongeveer 60 tot 70 dagen, haar in een uiterst moeilijke situatie kan brengen. Zulks geldt te meer indien — zoals door verzoekster werd verklaard en door de Commissie niet weersproken — de overeenkomst met haar Japanse leverancier van kleurenfilms voor de ondernemingen van de Ilford-groep — waarvan verzoekster in de hoofdzaak deel uitmaakt — de mogelijkheid voorzag om de door haar geproduceerde zwart-wit films in Japan op de markt te brengen.

22 Wel moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de bevoorradingsovereenkomst met de Japanse leverancier is gesloten in een betrekkelijk recent verleden, toen de kwantitatieve beperkingen waaraan de rechtstreekse invoer in Italië van de betrokken produkten was onderworpen, volledig bekend waren. Onder die omstandigheden moet de mogelijkheid dat de Commissie een beroep krachtens artikel 115 zou instellen ten einde verleggingen van het handelsverkeer ongedaan te maken, als een mogelijk ondernemersrisico worden verdisconteerd, zeker toen de Commissie bij beschikking van 19 juli 1983 machtiging had verleend om de betrokken produkten onder toezicht te plaatsen.

23 Gelet op al deze omstandigheden, moet de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking in voege als hierna omschreven worden opgeschort.

DE PRESIDENT,

uitspraak doende bij voorraad,

beschikt:

1. De tenuitvoerlegging van de beschikking van de Commissie van 20 oktober 1983 waarbij de Italiaanse Republiek machtiging wordt verleend om films, lichtgevoelig, onbelicht, ook indien geperforeerd, op rollen of in stroken, voor opnamen in kleur van post 37.02 ex A II, ex B IV van het gemeenschappelijk douanetarief van oorsprong uit Japan en in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, van de communautaire behandeling uit te sluiten (PB C 285 van 1983, blz. 6), wordt opgeschort in dier voege dat zij niet geldt voor de door Ilford tussen 5 en 20 oktober 1983 ingediende aanvragen om invoervergunningen, voor zover zulks nodig is om de normale bevoorrading van verzoekster in de hoofdzaak over het tijdvak van 5 oktober 1983 tot 31 maart 1984 te verzekeren. Voor de beoordeling van verzoeksters behoeften moeten Ilfords voorraden van de betrokken produkten op 5 oktober 1983 en haar omzet dier produkten in de loop van de daaraan voorafgaande twaalf maanden in aanmerking worden genomen. De Commissie en Ilford zullen zich voor 29 februari 1984 verstaan over het aantal eenheden dat aldus in het vrije verkeer moet kunnen worden gebracht. Zo zij niet tot overeenstemming komen, zullen zij de president van het Hof uiterlijk op 1 maart 1984 de redenen daarvan meedelen en hem hun respectieve voorstellen ter kennis brengen.

2. De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

Luxemburg, 1 februari 1984.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars