Nederland in het vrije verkeer gebracht, van de communautaire behandeling uit de sluiten, is nietig voor zover zij betrekking heeft op produkten waarvoor op het tijdstip van de indiening van het verzoek om machtiging vergunningaanvragen bij de Duitse administratie in behandeling waren.

2. Verweerster wordt verwezen in de kosten van het geding.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op acht april negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 9 MAART 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De onderhavige zaak vertoont veel gelijkenis met zaak 62-70 (Bock, Jurispr. 1971, blz. 897), zo veel zelfs dat ik een ogenblik geneigd was voor te stellen het in die zaak gewezen arrest zonder meer over te nemen.

Ik geloof echter dat dat toch niet juist zou zijn, al was het maar omdat de argumenten aanzienlijk verschillen van wat in de zaak-Bock is betoogd. Een van de redenen hiervan is dat sedert het tijdstip waarop de feiten van de zaak Bock zich afspeelden, de Commissie bij beschikking van 12 mei 1971 (71/202/EEG), gewijzigd bij beschikking van 9 maart 1973 (73/55/EEG), een stelsel van vergunningen heeft vastgesteld voor gevallen waarin produkten uit derde landen, die in een Lid-Staat in het vrije verkeer zijn gebracht, worden ingevoerd in een andere Lid-Staat waar die invoer aan beperkingen is onderworpen.

De achtergronden van de zaak zijn hier al eerder aan de orde geweest.

Ingevolge artikel 111 van het Verdrag moesten de Lid-Staten hun handelsbetrekkingen met derde landen coördineren in dier voege, dat de noodzakelijke voorwaarden tot het voeren van een gemeenschappelijke politiek op het gebied van de buitenlandse handel na het

1 – Vertaald uit het Engels.

verstrijken van de overgangsperiode vervuld zouden zijn. Niettemin waren er na het einde van die periode nog bepaalde sectoren waarin de Lid-Staten er een uiteenlopend beleid op na hielden. Met name waren er produkten die in sommige Lid-Staten vrij uit derde landen konden worden ingevoerd, terwijl de invoer in een of meer andere Lid-Staten verboden was dan wel gecontingenteerd of onderworpen aan vrijwillige beperkingen. In deze situatie kon de handelspolitiek van laatstbedoelde Staten worden verhinderd, tenzij zij werden gemachtigd om op te treden tegen wat artikel 115 noemt „verleggingen van het handelsverkeer" — dat wil zeggen invoer van produkten uit derde landen via een Lid-Staat waar die invoer vrij is. Te dien einde kan de Commissie krachtens artikel 115 de Lid-Staten onder meer machtigen „de noodzakelijke beschermende maatregelen te treffen". Deze maatregelen vormen uiteraard een afwijking van de bepalingen van hat Verdrag, waarbij beperkingen van het handelsverkeer tussen Lid-Staten zijn verboden.

Bij artikel 1, lid 1, van de beschikking der Commissie van 12 mei 1971 (PB nr. L 121 van 1971, blz. 26) — waarvan verzoekster de geldigheid betwist — werden de Lid-Staten gemachtigd:

„de invoer van produkten van oorsprong uit derde landen, die in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer worden gebracht, afhankelijk te stellen van de voorwaarden dat een invoerdocument wordt afgegeven, wanneer:

— de invoer in de betrokken Lid-Staat van deze produkten, die rechtstreeks van herkomst zijn uit het betrokken derde land, overeenkomstig het Verdrag onderworpen is aan kwantitatieve beperkingen of aan een vrijwillige beperking, welke door het betrokken derde land op grond van een handelsakkoord met de betrokken Lid-Staat wordt toegepast, en indien
— voor verlegging van het handelsverkeer moet worden gevreesd in verband met de dispariteiten tussen deze maatregelen en de handelspolitieke maatregelen welke in de andere Lid-Staten worden toegepast."

Artikel 1, lid 3, bepaalt:

„Het invoerdocument moet zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen acht dagen na de indiening van het verzoek door de betrokkene worden afgegeven."

Artikel 2 (zoals gewijzigd bij artikel 1 van de beschikking van 9 maart 1973, PB nr. L 80 van 1973, blz. 22) bepaalt, voor zover van belang:

„1. Wanneer een Lid-Staat vaststelt dat een overwogen invoer verlegging van het handelsverkeer ten gevolge zou kunnen hebben, waardoor de tenuitvoerlegging van een in overeenstemming met het Verdrag getroffen handelspolitieke maatregel zou kunnen worden verhinderd, kan hij de afgifte van het aangevraagde invoerdocument opschorten, op voorwaarde dat hij binnen de in artikel 1, lid 3, gestelde termijn bij de Commissie een verzoek indient tot toepassing van artikel 115, eerste alinea, van het Verdrag.
Hij stelt de aanvrager van het invoerdocument daarvan onverwijld in kennis.
2. .....
3. De betrokken Lid-Staat beslist over de afgifte van het invoerdocument zodra hij kennis draagt van het besluit van de Commissie inzake de toepassing van artikel 115, eerste alinea, van het Verdrag, en uiterlijk binnen twaalf werkdagen na de indiening van het verzoek om een invoerdocument."

De feiten van de zaak zijn de volgende.

In 1974 en begin 1975 was het de politiek van de Bondsrepubliek Duitsland om de invoer van verduurzaamde bonen uit de Volksrepubliek China te beperken. Noch uit de stukken noch uit de voor het Hof gemaakte opmerkingen blijkt de reden van deze politiek. Misschien was het de bescherming van de Duitse

bonentelers of van de Duitse conservenindustrie, of eenvoudig om de Duitse Regering bij de handelsbesprekingen met China een troef in handen te geven. En wie weet was er nog een andere reden.

Hoe dan ook, in diezelfde periode bestonden er geen beperkingen voor de invoer van Chinese verduurzaamde bonen in België of Nederland.

Een beschikking van de Commissie van 14 januari 1974 (PB nr. L 33 van 1974, blz. 14), gegeven krachtens artikel 115 van het Verdrag, machtigde de Bondsrepubliek de invoer van bereide of verduurzaamde bonen „van oorsprong uit de Volksrepubliek China en ... in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, waarvoor aanvragen om invoerdocumenten na 2 januari 1974 zijn ingediend, van de communautaire behandeling uit te sluiten."

Volgens artikel 2 was de geldigheidsduur van de beschikking beperkt „tot de inwerkingtreding van een verordening van de Raad houdende de eenmaking der invoerregelingen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten, doch uiterlijk tot en met 30 juni 1974."

Deze formulering werd gebruikt omdat, aldus de considerans van de beschikking, op dat moment een voorstel voor een desbetreffende verordening bij de Raad was ingediend.

Een nieuwe beschikking van de Commissie van 7 augustus 1974 (74/427/EEG) — afgezien van de er in genoemde data, zowel wat de considerans als wat de bepalingen betreft geheel gelijkluidend aan die van 14 januari 1974 — bevatte een overeenkomstige machtiging voor de Bondsrepubliek voor de periode 25 juli tot 31 december 1974.

Op 2 januari 1975 diende verzoekster, een Duitse warenhuisonderneming die ook zelf verduurzaamde levensmiddelen voor eigen verkoop invoert, bij het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (na te noemen het Bundesamt) een aanvraag in om een invoervergunning voor 5 000 dozen verduurzaamde bonen van oorsprong uit China en in Nederland in het vrije verkeer gebracht. Het totale gewicht van die partij was ongeveer 90 ton, de waarde bedroeg 86 982,70 DM.

Dezelfde dag ontving het Bundesamt een aanvraag van een andere handelaar om een invoervergunning voor een partij van dezelfde bonen ter waarde van 39 803 DM, die zich eveneens in Nederland in het vrije verkeer bevond. Ten slotte werd op 7 januari 1975 nog een derde aanvraag ingediend; hierbij ging het om een partij bonen ter waarde van 36 349 DM, die in België in het vrije verkeer was gebracht. Het gewicht van de twee laatstbedoelde partijen is niet bekend.

Op 14 januari 1975 verzocht de Bondsregering de Commissie per telex (bijlage I bij het verweerschrift) om een machtiging overeenkomstig artikel 115 van het Verdrag om bereide of verduurzaamde bonen uit de Volksrepubliek China, die in andere Lid-Staten in het vrije verkeer waren gebracht en waarvoor na 1 januari 1975 invoervergunningen waren aangevraagd, van de communautaire behandeling uit te sluiten (in de telex werd abusievelijk de datum 1 januari 1974 genoemd). Daarbij werd uitdrukkelijk vermeld dat het Bundesamt reeds drie aanvragen om invoervergunningen had ontvangen en dat er meer te verwachten waren. Voorts werd erop gewezen dat het de politiek van de Bondsregering was alleen invoer van bonen voor bepaalde handelsbeurzen toe te staan, en dat deze politiek, die een vermindering van de invoer in de Bondsrepubliek ten doel had, door de voorgenomen importen zou worden doorkruist. Ten slotte werd gevraagd de machtiging niet te beperken tot de reeds ingediende aanvragen, maar de geldigheidsduur ervan tot 31 maart 1975 uit te strekken.

Op 20 januari 1975 stelde de Commissie beschikking 75/71/EEG vast, die, we-

derom afgezien van de data, geheel identiek was met die van 14 januari en 7 augustus 1974. Overeenkomstig het verzoek van de Bondsregering gold de machtiging ten aanzien van aanvragen om invoervergunningen die tussen 1 januari en 31 maart 1975 waren ingediend. Evenals de eerdere beschikkingen was ook deze uitdrukkelijk tot de Bondsrepubliek Duitsland gericht.

Wat verzoekster in deze zaak feitelijk vraagt, is een verklaring voor recht dat de beschikking ongeldig is. Haar aanvraag werd ingevolge deze beschikking nog op de datum van dagtekening ervan door het Bundesamt afgewezen.

Alvorens in te gaan op de hoofdargumenten van partijen, enkele woorden over twee punten van minder belang.

Met het oog op 's Hofs arrest in de zaak Bock geeft de Commissie er de voorkeur aan de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep niet te betwisten. Terecht, naar ik meen.

In de tweede plaats: in haar beroepschrift stelt verzoekster onder meer dat, aangenomen dat de beschikking van de Commissie van 12 mei 1971 geldig is, de in artikel 1, lid 3, van deze beschikking genoemde termijn van acht werkdagen niet in acht is genomen. Onder verwijzing naar 's Raads verordening nr. 1182/71 van 3 juni 1971, „houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden", heeft de Commissie bij verweerschrift echter aangetoond dat dat wel is gebeurd. Verzoekster is zo verstandig geweest ten deze niet te persisteren.

In haar betoog steunt verzoekster vooral op het argument dat, voor zover het de handel in landbouwprodukten betreft, de bevoegdheden van de Commissie ex artikel 115 na het verstrijken van de overgangsperiode zijn vervallen, zodat de beschikking van 20 januari 1975 onbevoegd is gegeven.

Verzoekster beweert niet dat artikel 115 aan het eind van die periode zijn werking volledig heeft verloren. Die stelling zou mijns inziens trouwens onhoudbaar zijn geweest en wel om tenminste drie redenen.

In de eerste plaats zou ze onverenigbaar zijn geweest met de bewoordingen van artikel 115; de tweede alinea van dit artikel, ingevolge waarvan de Lid-Staten zelf beschermende maatregelen mogen nemen, geldt weliswaar uitdrukkelijk slechts voor de overgangsperiode, maar de eerste alinea — en daarom gaat het thans — bevat die beperking niet.

In de tweede plaats ware die stelling niet in overeenstemming met het gezond verstand. Want al waren de Lid-Staten ingevolge het Verdrag verplicht aan het einde van de overgangsperiode een situatie te verwezenlijken waarin een gemeenschappelijke handelspolitiek mogelijk was, dit betekent niet dat de opstellers van het Verdrag geen praktische lieden waren: het zou irreëel zijn bij hen de verwachting te veronderstellen dat aan het eind van die periode alle Lid-Staten de invoer van alle produkten uit alle derde landen op precies dezelfde wijze zouden behandelen. Dit betekende immers op zijn minst nieuwe onderhandelingen over talloze handelsakkoorden en -regelingen met een groot aantal derde landen, die geen van alle aan de termijnen van het Verdrag waren gebonden. In dit verband zij gewezen op artikel 111, lid 5, van het Verdrag; dit verlangt van de Lid-Staten slechts dat zij „zich ten doel stellen hun liberalisatielijsten ten opzichte van derde landen of groepen van derde landen op een zo hoog mogelijk peil onderling gelijk te maken." Evenmin zonder belang lijkt mij de opmerking van de Commissie, dat een voortijdig wegvallen van de bevoegdheden ex artikel 115 er in de praktijk toe moet leiden dat de gehele Gemeenschap zich dan telkens zou hebben aan te passen aan de politiek van de meest liberale Lid-Staat, met alle nadelige gevolgen vandien voor de positie van de Gemeenschap bij onderhandelingen met derde landen.

Ten slotte zou die stelling niet in overeenstemming zijn geweest met het arrest in de zaak Bock, waarin stilzwijgend wordt erkend dat artikel 115, eerste alinea, na het verstrijken van de overgangsperiode zijn gelding heeft behouden. Dit bezwaar gaat echter ook op voor het meer beperkte argument dat verzoekster wel heeft aangevoerd.

Dit argument is gebaseerd op de — op zich juiste — these dat artikel 115 niet meer van toepassing kan zijn op gebieden waarvoor een gemeenschappelijke handelspolitiek is vastgesteld. Weliswaar komt verzoekster er niet onderuit te erkennen dat er in januari 1975 nog geen gemeenschappelijke handelspolitiek betreffende verduurzaamde bonen uit China bestond, maar, zegt zij, die had er wel moeten zijn. Derhalve, aldus nog steeds verzoekster, mocht de Commissie ten aanzien van die produkten haar aan artikel 115 ontleende bevoegdheden niet meer uitoefenen.

Ter staving van haar opvatting, dat in januari 1975 een gemeenschappelijke politiek betreffende de invoer van Chinese verduurzaamde bonen verwezenlijkt had moeten zijn, verwijst verzoekster vooreerst naar artikel 40, lid 1, van het Verdrag, luidende:

„De Lid-Staten ontwikkelen tijdens de overgangsperiode geleidelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid en brengen het uiterlijk aan het einde van die periode tot stand."

Verzoekster verwijst ook naar 's Raads verordening (EEG) nr. 865/68 van 29 juni 1968 (PB nr. L 153 van 1968, blz. 8), houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten, waarvan artikel 7 bepaalt als volgt:

„De nodige bepalingen ter zake van de coördinatie en de unificatie van de invoerregelingen die door iedere Lid-Staat worden toegepast ten opzichte van derde landen, worden door de Raad, op voorstel van de Commissie . . ., voor 1 januari 1969 vastgesteld. Deze maatregelen worden uiterlijk 1 juli 1969 van toepassing."

Deze termijn nu is niet gerealiseerd. De betrokken bepalingen zijn eerst vastgesteld op 22 juli 1975, de datum van 's Raads verordening (EEG) nr. 1927/75 „betreffende de regeling voor het handelsverkeer met derde landen in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten". Dit, neem ik aan, is de verordening waarop de Commissie in haar beschikkingen van 4 januari 1974, 7 augustus 1974 en 20 januari 1975 doelde.

Nu deze verordening in werking is getreden, kan het probleem waarmee wij ons thans bezig houden, zich niet meer voordoen, en dit is tussen haakjes gezegd de reden waarom verzoekster — procesueel onjuist, maar niettemin begrijpelijk — op 1 oktober 1975 het Hof verzocht de zaak te schrappen en overeenkomstig artikel 69, paragraaf 5, van het Reglement voor de procesvoering ten aanzien van de kosten te beslissen. Na afwijzing van dit verzoek en bij gebreke van een kostenschikking tussen partijen heeft de mondelinge behandeling plaatsgevonden en moet thans arrest worden gewezen. Dit wil echter niet zeggen dat het Hof nu alleen nog maar over de kosten behoeft te beslissen. Enkele van de rechtsvragen die in deze zaak spelen, zijn van groot en blijvend belang en in elk geval heeft de Commissie op een uitspraak erover aangedrongen.

Verzoekster heeft voor haar opvatting voorts steun gezocht bij 's Hofs arrest in de zaak 48-74 (Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383) alsmede bij twee beschikkingen van de Raad, de eerste van 19 december 1972 (72/455/EEG), „tot vaststelling van bepaalde overgangsmaatregelen voor de geleidelijke eenmaking van de invoerregelingen van de Lid-Staten ten opzichte van derde landen", de tweede van 2 december 1974 (74/652/EEG); „tot vaststelling van de

invoerregelingen die in de Lid-Staten ten opzichte van de landen met staatshandel van toepassing zijn op produkten waarvoor kwantitatieve beperkingen gelden."

Ik moet bekennen onder de indruk te zijn geweest van verzoeksters betoog, vooral gezien artikel 115 zelf, ingevolge waarvan maatregelen ter bescherming van de handelspolitiek der Lid-Staten slechts dan zijn toegestaan, indien die politiek „overeenkomstig dit Verdrag" is vastgesteld.

Uiteindelijk ben ik echter tot de conclusie gekomen dat de tegenwerpingen van de Commissie zwaarder moeten wegen.

Gaat men er eenmaal van uit dat artikel 111 van het Verdrag, gezien zijn formulering en gezien de werkelijkheid van het internationale handelsverkeer, niet kan betekenen dat aan het einde van de overgangsperiode alle Lid-Staten de invoer van alle produkten uit alle derde landen op precies dezelfde wijze moesten behandelen, en dat mitsdien artikel 115, eerste alinea, ook nadien van toepassing moet zijn in de sectoren waar nog geen volledige eenmaking is verwezenlijkt, dan bestaat er mijns inzien geen reden ten deze te onderscheiden tussen landbouwprodukten en andere.

Volgens artikel 38, lid 2, van het Verdrag, aldus de Commissie, zijn de „regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt", waartoe ook artikel 115 behoort, van toepassing op landbouwprodukten „voor zover in de artikelen 39 tot en met 46 niet anders is bepaald". Het enige artikel waarvan is voorgehouden dat het in de huidige context „anders bepaalt", is artikel 40, lid 1. Doch dit lijkt mij, goed beschouwd, een algemene bepaling — in een zelfde zin als artikel 111 —, die niet overenigbaar is met de voortgezette toepassing van artikel 115 in bepaalde sectoren na het einde van de overgangsperiode.

Evenmin lijkt deze opvatting in strijd met het arrest in de zaak-Charmasson. Men houde zich voor ogen dat de feiten waarop die zaak betrekking had, zich tijdens de overgangsperiode afspeelden, en dat de vraag die het Hof daar bezighield (voor zover thans hoe dan ook van belang), was of de toepassing van artikel 93 van het Verdrag — geleidelijke afschaffing van invoercontingenten tussen de Lid-Staten — in een Lid-Staat kan worden uitgesloten door de omstandigheid dat er tijdens de overgangsperiode in die Staat een nationale marktordening voor een bepaald produkt bestond. Voor zijn antwoord baseerde het Hof zich op de toestand die na de overgangsperiode moest zijn bereikt. Wat het daaromtrent overwoog, kan mijns inziens niet méér betekenen dan dat een Lid-Staat na die periode aan het feitelijke ontbreken van een gemeenschappelijke marktordening niet het recht ontleent om krachtens zijn eigen marktordening de invoer uit andere Lid-Staten kwantitatief te beperken. Dit is hier evenwel niet relevant. Niemand beweert da de Bondsrepubliek na het einde van de overgangsperiode eenzijdig kwantitatieve beperkingen op de invoer van verduurzaamde bonen uit andere Lid-Staten kon handhaven. Het verbod van artikel 30 is ondubbelzinnig. En juist daarom wendde de Bondsrepubliek zich tot de Commissie met het verzoek om toepassing van artikel 115. Zo is er ook in het arrest-Charmasson niets wat de Franse Republiek verhindert om zich in bepaalde omstandigheden tot de Commissie te wenden om indirecte invoer van bananen uit derde landen tegen te gaan.

Wat verordening nr. 865/68 en de beschikkingen van 19 december 1972 en 2 december 1974 betreft, geloof ik niet dat verzoekster daarbij werkelijk is gebaat. Duidelijk is wel dat de door de Raad nagestreefde eenvormigheid tussen de Lid-Staten door deze voorschriften niet volledig is verwezenlijkt. Wat de in casu relevante sector betreft, is die eenvormigheid eerst bij de inwerkingtreding van verordening nr. 1927/75 bereikt. En eerst toen heeft ook artikel 115 ten aanzien van die sector zijn werking verloren.

Ik kom nu bij verzoeksters subsidiaire betoog, dat ervan uitgaat dat de bevoegdheden van de Commissie ex artikel 115 na 1 januari 1975 in die sector zijn blijven voortbestaan.

In de zaak-Bock heeft het Hof overwogen dat artikel 115, als afwijking van de grondbeginselen van de gemeenschappelijke markt, strikt moet worden uitgelegd en toegepast, en dat de Commissie te ver was gegaan door de Bondsrepubliek te machtigen de invoer van 120 ton verduurzaamde champignons uit China te verbieden terwijl de totale Duitse invoer van champignons in blik het jaar daarvoor 46 122 ton had bedragen. Die verboden invoer, aldus het Hof, was van zo geringe omvang, dat zij geen nadelige invloed kon hebben op de betrokken Duitse handelspolitieke maatregel, zodat het verbod niet „noodzakelijk" was in de zin van artikel 115.

Verzoekster klampt zich hieraan vast en beweert dat zich in casu iets dergelijks voordoet. In het beroepschrift wijst zij erop dat haar aanvraag om een invoervergunning betrekking had op 90 ton, terwijl de totale Duitse invoer verduurzaamde bonen in 1973 108 000 ton bedroeg en in 1974 waarschijnlijk even veel. Toen zijn in het verweerschrift over de twee andere aanvragen om invoervergunningen had gelezen, doch niet wist om welke tonnages het daarbij ging, wijzigde verzoekster bij repliek haar betoog en stelde nu dat de drie aanvragen tezamen betrekking hadden op invoer ter waarde van ongeveer 163 000 DM, terwijl de totale Duitse invoer van verduurzaamde bonen in de eerste elf maanden van 1974 een waarde had gehad van ongeveer 63 000 000 DM.

Deze benadering is wel wat erg simpel.

In de eerste plaats zal bij 's Hofs uitspraak in de zaak-Bock de omstandigheid een rol hebben gespeeld dat verzoekster daar onbillijk was behandeld. Advocaat-Generaal Dutheillet de Lamothe baseerde weliswaar zijn conclusie goeddeels op de „terugwerkende kracht" van de betrokken beschikking van de Commissie, en ofschoon het Hof zelf niet van „terugwerkende kracht" als zodanig sprak, overwoog het dat de beschikking was gegeven op een tijdstip waarop het beginsel van het vrije verkeer onbeperkt voor de betrokken waren gold. In casu evenwel wijst de Commissie er terecht op, dat het bedrijfsleven door de beschikkingen der Commissie van 12 mei 1971 en 9 maart 1973 — wat men ook van de geldigheid daarvan denke — wel degelijk op de hoogte was van de procedure die zou worden toegepast.

In de tweede plaats: tenzij men een bepaalde handelspolitiek en de redenen ervan precies kent, kan men niet beoordelen of het verbod van bepaalde importen „noodzakelijk" is om de verhindering van die politiek te voorkomen. Als bij voorbeeld een Staat voldoende reden heeft om met ingang van een bepaalde datum alle invoer van een produkt uit een bepaald vreemd land behalve voor specifieke doeleinden volledig te verbieden, dan wordt die politiek verhinderd door elke latere invoer, voor andere doeleinden, van dat produkt uit dat land. Wanneer dan twee handelaren een invoervergunning voor kleine hoeveelheden aanvragen en er wordt een uitzondering gemaakt voor de eerste van die twee, is dit bovendien onbillijk tegenover andere handelaren.

Beide partijen waren zich natuurlijk bewust van deze punten.

Verzoekster betoogt dat de beperking van de Duitse invoer van verduurzaamde bonen uit China in werkelijkheid niet in overeenstemming is met de officiële politiek van de Bondsregering. Verzoekster wijst met name op een akkoord betreffende de handel en het betalingsverkeer, op 5 juli 1973 gesloten tussen de Bondsrepubliek en China, en op een antwoord dat de parlementaire staatssecretaris van het Bondsministerie van Economische zaken op 9 december 1974 heeft gegeven op een vraag betreffende de handel

tussen de Bondsrepubliek en China. Daarbij constateerde de parlementaire staatssecretaris een voortdurende uitbreiding van die handel sedert 1973, en hij sprak de hoop uit dat de handelsbeurzen van juni 1975 in Keulen en september 1975 in Peking voor nieuwe stimulansen zouden zorgen.

Harerzijds voert de Commissie aan dat de Bondsregering in de betrokken periode een politiek volgde waarbij de invoer van Chinese verduurzaamde bonen, behalve voor bepaalde handelsbeurzen, strikt was verboden, ofschoon deze politiek van tijd tot tijd door het openstellen van contingenten werd verzacht. Kort gezegd komt het standpunt van de Commissie erop neer — en een treffende bevestiging hiervan is te vinden in de antwoorden die zij tijdens de mondelinge behandeling gaf op vragen van het Hof en van mijzelf —, dat toen eenmaal was vastgesteld dat de Bondsregering de bovenomschreven politiek voerde en dat deze politiek „overeenkomstig het Verdrag" was (waarmee de Commissie blijkbaar bedoelde dat er geen gemeenschappelijke handelspolitiek voor de betrokken sector bestond), dat de Bondsregering toen ingevolge artikel 115 praktisch recht had op een machtiging om de voorgenomen vrijwaringsmaatregelen te nemen. De Commissie zou in dat opzicht zeer weinig vrijheid van handelen hebben gehad en met name geen onderzoek hebben mogen instellen naar de redenen van de politiek.

Deze benadering lijkt mij, met alle respect voor de Commissie, beslist onjuist.

Natuurlijk dient de Commissie, alvorens artikel 115 toe te passen, zich ervan te vergewissen dat er nog geen gemeenschappelijke handelspolitiek voor de betrokken sector bestaat. Maar hiermee kan zij mijns inziens niet volstaan. Zij dient ook volledig inzicht te hebben in de politiek van de betrokken Lid-Staat en de redenen ervan, want zonder dit inzicht kan de Commissie niet beoordelen of de voorgestelde beschermende maatregelen „noodzakelijk" zijn, noch of het overeenkomstig de derde alinea van artikel 115, werkelijk de maatregelen zijn „die de minste verstoring in de werking van de gemeenschappelijke markt veroorzaken". En nadat de Commissie dit alles heeft nagegaan, moet zij een zorgvuldig gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheid, in het bewustzijn dat, zoals het Hof in de zaak-Bock overwoog, uitoefening van de bij artikel 115 verleende bevoegdheden een afwijking van de fundamentele bepalingen van de gemeenschappelijke markt impliceert, zodat er slechts spaarzaam gebruik van behoort te worden gemaakt.

In casu heeft de Commissie dit duidelijk niet gedaan. Zij heeft van haar beoordelingsvrijheid geen gebruik gemaakt en de beslissing over de vraag, welke importen van Chinese verduurzaamde bonen in Duitsland zouden worden toegelaten, geheel aan de Bondsregering overgelaten. Blijkens gegevens van de Commissie zelf (bijlage II bij het verweerschrift) heeft de Bondsregering in de eerste elf maanden van 1974 invoervergunningen voor Chinese verduurzaamde bonen voor een totale waarde van 184 000 DM afgegeven. Die bonen zullen wel niet allemaal voor handelsbeurzen bestemd zijn geweest. Bovendien is tussen partijen niet weersproken dat de Bondsregering in maart 1975 een contingent voor verduurzaamde bonen heeft geopend, waaronder tussen haakjes ook de partij waarvoor verzoekster op 2 januari 1975 een vergunning had aangevraagd, werd toegelaten. Volgens verzoekster bedroeg de waarde van dit contingent 440 000 DM, volgens de Commissie 370 000 DM. Het verschil valt wel toe te schrijven aan de omstandigheid dat het door verzoekster genoemde bedrag mede een contingent voor handelsbeurzen omvat, en het bedrag van de Commissie niet.

Ik geloof dat dit alles voldoende grond oplevert om de zaak ten gunste van verzoekster te beslissen.

Er is evenwel nog een andere reden waarom verzoekster in het gelijk moet

worden gesteld, namelijk dat de beschikking van de Commissie van 20 januari 1975 onvoldoende met redenen is omkleed en derhalve niet voldoet aan artikel 190 van het Verdrag.

Ik wees er reeds op dat de considerans van deze beschikking, afgezien van de data, gelijkluidend is aan die van de beschikkingen van 14 januari en 7 augustus 1974. De reden hiervan — niettegenstaande een bewering van de Commissie, dat de Bondsrepubliek in januari 1975 de invoer van verduurzaamde bonen uit China in sterkere mate beperkte dan tevoeren —, is dat de considerans geen enkele omschrijving bevat van de politiek die door de geautoriseerde maatregelen moest worden beschermd. Verzoekster betoogt dat dit toch wel het minste is dat men van de considerans van een krachtens artikel 115 gegeven beschikking mag verwachten. Hiermee ben ik het eens. Het is opmerkelijk dat de Commissie op 17 april 1975 (nadat het onderhavige beroep was ingesteld) een nieuwe beschikking krachtens artikel 115 heeft gegeven, waarbij de Bondsrepubliek werd gemachtigd in het tijdvak 31 maart 1975 — 30 septembter 1975 bereidingen en conserven van bonen van oorsprong uit China en in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, van de communautaire behandeling uit te sluiten (bijlage bij de dupliek). In tegenstelling tot de vroegere beschikkingen vermeldde deze in de considerans — zij het waarschijnlijk onnauwkeurig — welke politiek van de Bondsregering bescherming behoefde.

Ik wil echter nog verder gaan dan verzoekster: de considerans van zo een beschikking moet ook vermelden waarom de betrokken Lid-Staat die bepaalde politiek voert, en waarom de maatregelen waartoe de beschikking machtigt, noodzakelijk zijn ter bescherming ervan. Anders kunnen noch de personen die — in de zin van artikel 173 van het Verdrag — rechtstreeks en individueel in hun belang worden getroffen, noch het Hof weten welke overwegingen aan de beschikking ten grondslag liggen. Voor mij is juist dit de belangrijkste oorzaak van de problematiek in deze zaak.

Steunend op 's Hofs arrest in zaak 13-72 (Nederland t. Commissie, Jurispr. 1973, blz. 27) betoogt de Commissie dat de beschikking van 20 januari 1975 behoorlijk met redenen was omkleed, omdat ze alleen tot de Bondsrepubliek was gericht, die om de beschikking had gevraagd en waarvoor een herhaling van wat in het verzoek was uiteengezet, niet nodig was. Hierbij vergeet de Commissie dat, ingevolge het arrest in de zaak Bock, personen in verzoeksters positie geacht moeten worden adressaat van de beschikking te zijn, zodat de redengeving ervan hun moet worden medegedeeld. De Commissie vergeet eveneens dat die personen het Hof kunnen vragen zich over de rechtmatigheid van de beschikking uit te spreken. Ten slotte bevatten de stukken die aan de in zaak 13-72 aangevallen beschikken ten grondslag lagen, een rijkdom aan gegevens, in vergelijking waarmee het betrokken verzoek van de Bondsregering uitermate karige informatie bevat.

Ik concludeer mitsdien tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 20 januari 1975 en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.