HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende inzake de vraag, door het Hessische Finanzgericht bij beschikking van 24 maart 1980 gesteld, verklaart voor recht:

Bij onderzoek naar de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de rechtsgeldigheid van verordeningen nrs. 687/79, 797/79 en 1152/79 van de Commissie afbreuk kunnen doen.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 mei 1981.

De griffier

A. Van Houtte

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 24 FEBRUARI 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In artikel 29, lid 1, van 's Raads verordening nr. 1035/72 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB L 118 van 1972, blz. 1 e.v.), zoals het sedert 's Raads verordening nr. 2454/72 (PB L 266 van 1972, blz. 1), is komen te luiden, is het volgende bepaald:

„1. In het handelsverkeer met derde landen kunnen passende maatregelen worden toegepast:

— indien in de Gemeenschap de markt voor een of meer van de in artikel 1 bedoelde produkten (onder meer tafelappelen als bedoeld in tariefnummer 08.06 A II) als gevolg van invoer

1 — Vertaald uit het Duits.

of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan, welke de doeleinden van artikel 39 van het Verdrag in gevaar kunnen brengen,

— of indien voor de in bijlage III bis vermelde produkten, de in het kader van de artikelen 18 en 19 verrichte transacties in verband met het uit de markt nemen of het aankopen van een gegeven produkt betrekking hebben op aanzienlijke hoeveelheden.

Deze maatregelen kunnen slechts worden toegepast totdat de verstoring opgeheven of het gevaar ervoor geweken is, respectievelijk de uit de markt genomen of aangekochte hoeveelheden aanzienlijk zijn afgenomen."

Volgens alinea 2 der bepaling stelt de Raad regelen, de toepassing van dit lid betreffende, vast. Voorts is in artikel 29, lid 2, bepaald dat dat, indien de in lid 1 bedoelde situatie zich voordoet, de Commissie beslist „ter zake van" de noodzakelijke maatregelen, die aan de Lid Staten worden medegedeeld en die onmiddellijk van toepassing zijn.

De voorwaarden waaronder er in de sector groenten en fruit vrijwaringsmaatregelen kunnen worden genomen, zijn vastgelegd in 's Raads verordening nr. 2707/72 (PB L 291 van 1972, blz. 3 e.v.). Artikel 1 luidt als volgt:

„Bij de beoordeling of de in artikel 29, lid 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 1035/72 bedoelde situatie zich voordoet, wordt inzonderheid rekening gehouden:

a) met de omvang van de werkelijke of de te verwachten uitvoer of invoer,

b) met de beschikbare hoeveelheden op de markt van de Gemeenschap,

c) met de prijzen voor de inheemse produkten, geconstateerd op de markt van de Gemeenschap, of met de te verwachten ontwikkeling van deze prijzen, met name met een tendens tot buitensporige daling of stijging ten opzichte van de basisprijzen, of voor produkten waarvoor geen basisprijs geldt, ten opzichte van de prijzen van de laatste jaren,

d) indien de in de aanhef bedoelde situatie zich voordoet ten gevolge van de invoer:

— met de op de markt van de Gemeenschap geconstateerde prijzen der produkten uit derde landen, met name met een tendens tot buitensporige daling,

— met de hoeveelheden welke uit de markt worden genomen of zouden kunnen worden genomen."

In artikel 3 is het volgende bepaald:

„1. De maatregelen die krachtens artikel 29, lid 2 en lid 3, van verordening (EEG) nr. 1035/72 kunnen worden genomen, zijn:

— wanneer de toestand, bedoeld in lid 1, eerste streepje, van genoemd artikel zich voordoet, de schorsing van de invoer of de uitvoer, dan wel de inning van heffingen van uitvoer.

— wanneer de toestand, bedoeld in lid 1, tweede streepje, van genoemd artikel zich voordoet, de schorsing van de invoer of heffing van een bijkomend bedrag dat gelijk is aan 50 % van het verschil tussen de basisprijs en de in artikel 18, lid 1, sub a), eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 1035/72 bedoelde prijs.

...

2. Deze maatregelen mogen slechts worden getroffen voor zover en zolang dit strikt noodzakelijk is.

3. Bij de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt rekening gehouden met de bijzondere situatie van de produkten die onderweg zijn naar de Gemeenschap. ... Zij kunnen worden beperkt tot bepaalde herkomsten, oorsprongen, bestemmingen, kwaliteiten, grootteklassen of groepen van variëteiten.

De in lid 1, eerste streepje, bedoelde maatregelen kunnen worden beperkt tot invoer naar of uitvoer uit sommige gebieden van de Gemeenschap."

In het voorjaar van 1979 meende de Commissie van deze bepalingen gebruik te moeten maken op grond van haar vaststelling dat er in het lopende verkoopseizoen belangrijk meer appelen geteeld waren dan het jaar tevoren, dat de opgeslagen voorraden ten opzichte van de toestand welke zich in de beide voorafgaande jaren op hetzelfde tijdstip had voorgedaan, aanzienlijk waren toegenomen, dat in verschillende Lid-Staten de telersprijzen, vergeleken met de basisprijs, erg laag waren en dat de in het lopende verkoopjaar in landen van het zuidelijk halfrond voor uitvoer beschikbare hoeveelheden blijkbaar veel groter waren dan in de afgelopen verkoopseizoenen. Begin maart probeerde de Commissie echter vooreerst door onderhandelingen de belangrijkste leveringslanden tot een beperking der te verwachten exporten, 380 000 ton, waarvan Chili 75 000 ton zou leveren, tot 210 000 ton te bewegen. Met Zuid-Afrika, Argentinië, Australië en Nieuw-Zeeland bereikte zij dienaangaande een accoord. Chili stond er echter op tenminste 55 000 ton naar de Gemeenschap te exporteren, omdat er voor dat kwantum reeds exportcontracten waren afgesloten. Ervan uitgaande dat de markt van de Gemeenschap zonder verstoring van het handelsverkeer niet meer dan 310 000 ton kon opnemen, waarvan er na toepassing van een evenredige korting op de voorziene exporten 42 000 ton uit Chili zouden komen, trachtte de Commissie haar bedoelingen ten opzichte van dat land met behulp van eenzijdige beschermende maatregelen te verwezenlijken.

Daartoe — en ook omdat blijkens de door haar ingewonnen inlichtingen over reeds verscheepte of binnenkort te verschepen partijen te verwachten viel dat de gehele hoeveelheid op 25 april zou zijn bereikt —, deed de Commissie op 5 april 1979 verordening nr. 687/79 (PB L 86 van 1979, blz. 18) uitgaan. Volgens artikel 1 van de verordening zou het in het vrije verkeer brengen van appelen als bedoeld in post 08.06 A II van het gemeenschappelijk douanetarief, en van oorsprong uit Chili, gedurende de periode van 25 april tot en met 15 augustus 1979 worden geschorst. Tegelijkertijd verklaarde de Commissie zich in een note verbale van 6 april 1979 bereid de aangelegenheid opnieuw in overweging te nemen, wanneer de importen op 25 april niet de aangegeven omvang van 42 000 ton mochten hebben bereikt.

Nadat bij aide-mémoire van de Chileense ambassade d.d. 17 april 1979 aan de Commissie was medegedeeld dat drie schepen met een lading van 6 400 ton, die bij vroegere schattingen in aanmerking waren genomen, de Gemeenschap niet voor 25 april zouden bereiken, deed zij, om die importen nog mogelijk te maken en tevens de zekerheid te hebben dat het niet tot verdere exporten zou komen, op 23 april 1979 verordening nr. 797/79 (PB L 101 van 1979, blz. 6) uitgaan, in

welker artikel 1 artikel 1 van verordening nr. 687/79 werd aangevuld met de navolgende bepaling:

„Voor de in de eerste alinea bedoelde appelen, die worden vervoerd met schepen die Chili uiterlijk 12 april 1979 hebben verlaten met bestemming een communautaire haven, wordt het in het vrije verkeer brengen in de Gemeenschap evenwel pas geschorst vanaf 5 mei 1979.

..."

Op 5 mei 1979 bleken bepaalde, tot dan toe buiten beschouwing gelaten hoeveelheden Chileense appelen kennelijk niet voor de markt van de Gemeenschap te zijn bestemd, terwijl er van de aan Chili toegestane hoeveelheid pas 38 600 ton waren geïmporteerd. Omdat men wist dat twee schepen met een lading van 3 800 ton de Gemeenschap tussen 5 en 19 mei hadden bereikt — de waren waren in het entrepot der douane opgeslagen —, deed de Commissie op 12 juni 1979 voorts verordening nr. 1152/79 (PB L 144 van 1979, blz. 13) uitgaan, volgens welker artikel 1, tweede alinea, van verordening nr. 687/79 als volgt kwam te luiden:

„Voor de in de eerste alinea bedoelde appelen, die zijn vervoerd met schepen die voor 19 mei 1979 een communautaire haven hebben bereikt, wordt het in het vrije verkeer brengen in de Gemeenschap evenwel eerst geschorst vanaf 17 juni 1979."

Op die manier kon er in het verkoopseizoen 1978/1979, blijkbaar een totale hoeveelheid van 42 400 ton Chileense appelen in de Gemeenschap worden geïmporteerd.

De als eiseres in het bodemgeschil optredende Firma Dürbeck, gespecialiseerd in de invoer van en de groothandel in groenten en fruit, had contracten voor de invoer van 300 000 kisten appelen uit Chili afgesloten, van welke hoeveelheid er bij vaststelling van verordening nr. 687/79 pas 180 000 kisten waren geïmporteerd. Het verdere kwantum zou aldus worden verladen, dat het schip tussen 18 en 20 april 1979 de Chileense haven kon verlaten. Met het oog op de door de Commissie getroffen maatregelen alsook omdat de Commissie geen gevolg had gegeven aan op 10 en 12 april 1979 per telex gedane verzoeken, daatoe strekkende dat er bij wijze van uitzondering een vergunning voor 2 000 ton zou worden verleend, annuleerde de Firma Dürbeck koopcontract en charterpartij.

Om de rechtmatigheid der door de Commissie getroffen maatregelen te kunnen doen nagaan, en misschien ook om een later inderdaad tegen de Gemeenschap aanhangig gemaakte schadevergoedingsactie te kunnen voorbereiden (vgl. zaak 11/81), importeerde de Firma Dürbeck op 25 juli 1979 per vliegtuig twee dozen Chileense appelen met een gewicht van 45 kg. Het Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen weigerde evenwel met een beroep op verordening nr. 687/79 van de Commissie, de inklaring.

De Firma Dürbeck wendde zich toen tot het Hessische Finanzgericht, stellende de reeds genoemde verordeningen der Commissie ongeldig te achten. De Commissie had haars inziens niet het nodige gedaan om de feiten tot klaarheid te brengen, terwijl zij de feiten ook onvoldoende recht zou hebben doen wedervaren. Bovendien zouden de verordeningen der Commissie in strijd zijn met het beginsel volgens hetwelk het opgewekt vertrouwen bescherming verdient, en met het discriminatieverbod. Tenslotte zouden de getroffen maatregelen onaanvaardbaar zijn omdat zij in strijd zouden komen met artikel 110 van het EEG-Verdrag juncto de GATT-bepalingen en de bepalingen van het internationale recht betreffende de buitenlandse handel.

Het Hessische Finanzgericht vond hierin aanleiding de behandeling bij beschikking van 24 maart 1980 te schorsen, en stelde overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag de navolgende prejudiciële vraag:

„Is verordening (EEG) nr. 687/79 van de Commissie van 5 april 1979 (PB L 86 van 1979, blz. 18) juncto de wijzigingsverordeningen nrs. 797/79 van 23 april 1979 (PB L 101 van 1979, blz. 7) en 1152/79 van 12 juni 1979 (PB L 144 van 1979, blz. 13) rechtsgeldig?"

Alvorens tot bespreking van deze vraag over te gaan, wijs ik er nog op dat de Chileense regering in het kader van de GATT, en wel overeenkomstig artikel XXIII, om consultaties heeft gevraagd, naar aanleiding waarvan er op 24 maart 1980 en 18 juni 1980 vergaderingen van een werkgroep hebben plaatsgevonden. Over het resultaat van dat onderzoek heeft de vertegenwoordiger der Commissie ons tijdens de mondelinge behandeling op de hoogte gebracht.

Ook in drie andere zaken, overeenkomstig artikel 215, lid 2, van het EEG-Verdrag door andere firma's rechtstreeks bij het Hof aanhangig gemaakt (zaken 201, 202 en 253/80), zijn de ons thans interesserende maatregelen der Commissie in geding. Voor zover er in die zaken met betrekking tot de rechtmatigheid der getroffen maatregelen nadere argumenten zijn aangevoerd, ga ik er vanzelfsprekend reeds nu op in. Ofschoon daartoe in het kader van rechtmatigheidscontrole overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag niet verplicht, behoort het Hof mijns inziens toch gelijktijdig aanhangige zaken betreffende dezelfde problematiek mede in haar onderzoek te betrekken.

1. Ik meen aan mijn verder betoog een korte opmerking betreffende de ontvankelijkheid te moeten doen voorafgaan. De Commissie heeft de ontvankelijkheid weliswaar niet met zoveel woorden in twijfel getrokken; in haar memorie gaf zij evenwel te verstaan de in het bodemgeschil omstreden importtransacties — het zich per vliegtuig doen toekomen van een geringe hoeveelheid Chileense appelen — volkomen ongebruikelijk acht.

Met verzoekster ben ik evenwel van mening dat het Hof niet mag weigeren het hem voorgelegde gemeenschapsrechtelijke probleem tot oplossing te brengen op grond dat een voor rechtsbescherming in aanmerking komend belang zou ontbreken, aangezien men met een geconstrueerde casuspositie van doen zou hebben. Of er van een rechtens voor bescherming in aanmerking komend belang mag worden gesproken, heeft de rechter in het bodemgeschil uit te maken en die rechter achtte kennelijk geen aanleiding aanwezig het in twijfel te trekken. Voorts gaat het niet aan te stellen dat verzoekster ook wel op een andere manier voor haar rechten had kunnen opkomen. Van een rechtstreekse bestrijding der door de Commissie getroffen vrijwaringsmaatregelen kan, omdat zij als handelingen van normatieve aard zijn te beschouwen, volgens artikel 173 van het EEG-Verdrag geen sprake zijn. En aan de mogelijkheid een actie wegens overheidsaansprakelijkheid in te stellen — verzoekster besloot daartoe intussen — zijn zeer speciale voorwaarden gesteld. Er kan dan ook nauwelijks bezwaar tegen worden gemaakt dat een onderzoek naar de rechtsgeldigheid van de beweerdelijk schadeveroorzakende handeling eerst op een andere, daartoe in aanmerking komende wijze wordt beproefd, waartoe volgens het Duitse recht, dat in zoverre geen invoervergunningen verlangt, de feitelijke verwezenlijking van een invoertransactie noodzakelijk is.

2. Na hetgeen hiervoor werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrondslag van de door de Commissie genomen maatregelen, staat vast dat het voor de beantwoording van de gestelde vragen in belangrijke mate aankomt op economische onderzoekingen, de situatie op de communautaire markt en de invloed welke importen op die situatie

uitoefenen, betreffende. Alvorens erop in te gaan zou ik, naar aanleiding van hetgeen ten processe — alsook in de zaken waartoe de schadeacties leidden — werd betoogd, willen wijzen op enkele puur of goeddeels juridische aspecten.

a) Zo is in de zaak 201/80 namens de eisende partijen bepleit dat artikel 29 van verordening nr. 1035/72 restrictief zou moeten worden uitgelegd, zodat krachtens het artikel genomen maatregelen kritisch zouden moeten worden onderzocht. Zij wezen erop dat een invoerstop is te beschouwen als een afwijking van artikel 22 van verordening nr. 1035/72, volgens hetwelk bij de invoer uit derde landen de toepassing van kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking verboden is. Bovendien zou het in de artikelen 23 e.v. van verordening nr. 1035/72 verankerde systeem — de vaststelling van referentieprijzen en invoerprijzen en de toepassing van compenserende heffingen bij invoer — er principieel op gericht zijn te vermijden dat het ten gevolge van het niveau der aanbodsprijzen uit derde landen tot storingen komt.

In beginsel kan de juistheid van dit standpunt niet worden ontkend. Anderzijds mag echter ook niet worden vergeten, dat de taak waarvan de Commissie zich heeft te kwijten — het onderzoek naar de vraag of er van een ernstige dan wel dreigende storing sprake is, en zo ja, welke consequenties daaraan dienen te worden verbonden — medebrengt dat het moet komen tot economische prognoses die uit den aard der zaak een complex karakter dragen — hetgeen, waar ook de te treffen economische maatregelen complex van aard zijn, om een ruime discretionaire marge vraagt. Ten duidelijkste werd dit overwogen in het arrest, gewezen in de zaak 40/72 (I. Schroeder KG t. Bondsrepubliek Duitsland, arrest van 7 februari 1973, Jurispr. 1973, blz. 125, met name: r.o. 14), waarin het ging om vergelijkbare feiten: er waren tegen de invoer van produkten, bij de verwerking van tomaten verkregen, vrijwaringsmaatregelen getroffen.

b) Eiseres in het bodemgeschil maakt er bezwaar tegen dat in de gewraakte verordeningen der Commissie verordening nr. 2707/72 niet werd aangehaald, in welke verordening, zoals gezegd, is bepaald waarop ter beoordeling van de vraag of zich een situatie voordoet als in artikel 29 van verordening nr. 1035/72 bedoeld, dient te worden gelet. Zij beschouwt dit als een vormfout die tot ongeldigheid van de verordeningen der Commissie moet leiden, omdat mag worden betwijfeld of de Commissie zich aan verordening nr. 2707/72 heeft gehouden. In ieder geval zouden betrokkenen aldus in onwetendheid zijn gelaten omtrent feiten waarover zij, teneinde zich te kunnen verdedigen, behoren te zijn ingelicht.

Ik zou nu menen dat als rechtsgrondslag van de verordeningen der Commissie in de eerste plaats is te beschouwen verordening nr. 1035/72, die in de consideransen van de verordeningen der Commissie met zoveel woorden wordt genoemd. Bovendien kan niet slechts uit de overwegingen van economische aard, waarvan in de consideransen der verordeningen sprake is, worden afgeleid dat de Commissie verordening nr. 2707/72 heeft nageleefd; ten processe werden te dezen voorts nadere gegevens verschaft, zodat het er stellig niet voor mag worden gehouden dat verzoekster in haar verdediging zou zijn benadeeld, hetgeen reeds op grond van hetgeen in haar schriftelijke memories te lezen valt, niet zeer voor de hand lag.

Ik zie dan ook geen aanleiding de gesignaleerde leemte toe te schrijven aan een wezenlijke vormfout, die tot ongeldigheid van de getroffen maatregelen zou moeten leiden.

c) Verzoeksters in de zaak 201/80 hebben voorts gewraakt dat er in de consideransen van de verordeningen der Commissie niets wordt gezegd over prijzen van produkten uit derde landen en/of over een dalende tendens van de koersen, ofschoon er in zoverre sprake is van een der aspecten waarop volgens verordening nr. 2707/72 behoort te worden gelet. Ook maakten zij er bezwaar tegen dat er in de considerans van verordening nr. 687/79 alleen wordt gesproken van het dreigende gevaar dat er grotere hoeveelheden uit de markt moeten worden genomen, alsook van de mogelijkheid dat importen uit derde landen theoretisch de uit de markt te nemen hoeveelheden kunnen vergroten. Dit schijnt weliswaar volgens verordening nr. 2707/72 voldoende te zijn, immers in haar artikel 1, d), is sprake van „de hoeveelheden welke uit de markt worden genomen of zouden kunnen worden genomen." Echter zijn volgens artikel 29 van verordening nr. 1035/72 maatregelen, jegens derde landen genomen vanwege het feit dat er produkten uit de markt worden genomen, slechts mogelijk wanneer daartoe — dan wel tot aankoopmaatregelen — inderdaad werd overgegaan, welke maatregelen dan bovendien aanzienlijke partijen moeten hebben getroffen. Wil de verenigbaarheid van verordening nr. 2707/72 met verordening nr. 1035/72 boven twijfel komen te staan, dan zou het er dus voor moeten worden gehouden dat het aan verordening nr. 2707/72 ontleende criterium toch in ieder geval in die zin is te verstaan dat de mogelijkheid dat er partijen uit de markt worden genomen, zich daadwerkelijk moet voordoen, en dat er niet slechts — in de zin van de considerans van de verordening der Commissie — van een toekomstig risico sprake mag zijn.

In dit verband dient te worden bedacht dat de Commissie volgens het systeem van verordening nr. 1035/72 (vgl. art. 23 e.v.) over noteringen van derde landen voortdurend op de hoogte wordt gehouden. Er kan dan ook geen sprake van zijn dat zij van deze elementen, en van de tendensen welke zich met betrekking tot hun ontwikkeling aftekenen, geen notitie heeft genomen. Wordt er in de considerans der verordening niet over gesproken, dan vindt dit zijn verklaring in de omstandigheid dat importen uit derde landen — en de ontwikkeling dier importen in het voorjaar van 1979 —, gezien het toch al zeer lage prijsniveau in de Gemeenschap, voor de Commissie veeleer kwantitatieve problemen dan prijzenproblemen deden rijzen; een verstoring van de markt duchtte de Commissie niet zozeer in de vorm van een verdere afbraak van de intracommunautaire prijzen als wel in de vorm van een teruglopende afzet en de daarmede gepaard gaande uitbreiding der interventiemaatregelen. In zoverre herinnert dit geval aan de zaken 41-44/70 (NV International Fruit Company e.a. t. Commissie, arrest van 13 mei 1971, Jurispr. 1971, blz. 411 e.v.), waarin de prijzen van ingevoerde produkten ter beoordeling van de vraag of er vrijwaringsmaatregelen ten gunste van de appelenmarkt mochten worden genomen, niet doorslaggevend zijn geacht: voldoende werd geoordeeld dat van toenemende importen, die de vraag aan zouden trekken, het gevaar van toenemende interventies uitging.

Anderzijds kan er mijns inziens ook niet worden gesproken van miskenning van artikel 29, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 1035/72 dan wel van een onjuiste toepassing van artikel 1, letter d), tweede streepje, van verordening nr. 2707/72. Volgens artikel 29 van verordening nr. 1035/72 kunnen er in twee gevallen in de handel met derde landen passende maatregelen worden genomen. Het eerste geval doet zich voor, wanneer in de Gemeenschap de markt voor een of meer in artikel 1 genoemde produkten door importen of exporten ernstig wordt verstoord of dreigt te worden verstoord; het tweede geval doet zich — blijkbaar zonder dat behoeft te worden aangetoond dat juist importen tot verstoring

leiden — voor wanneer met betrekking tot de in bijlage III a genoemde produkten in het kader van de artikelen18 en 19 genomen maatregelen (uit de markt nemen van bepaalde hoeveelheden; aankoopmaatregelen) belangrijke hoeveelheden betreffen. Voor het zich in casu voordoende eerste geval is evenwel in een verordening van de Raad, dat wil zeggen in een handeling van dezelfde rang, bepaald dat er ter beantwoording van de vraag of zulk een situatie zich voordoet, dient te worden gelet op de hoeveelheden die uit de markt werden genomen of zouden *kunnen* worden genomen. Daarmede is, zonder dat er van een logische breuk in het systeem of van onverenigbaarheid van verordening nr. 2707/72 met verordening nr. 1035/72 kan worden gesproken, duidelijk dat hier de *vrees* voor interventiemaatregelen voldoende is, waarbij niet slechts aan een daadwerkelijke mogelijkheid, doch ook aan een in de toekomst dreigend gevaar valt te denken.

Bovendien mag niet worden vergeten dat er in maart 1979 werkelijk in zeer aanzienlijke omvang partijen uit de markt werden genomen. Hierop komt het aan, niet op de omstandigheid dat hierover niet in de considerans der verordening, doch pas ten processe werd gesproken: het gaat niet aan van de Commissie te verlangen dat zij, wil zij zich geen onvoldoende redengeving zijn verweten, in de consideransen harer verordeningen een gedetailleerd en alomvattend overzicht van de economische situatie geeft.

3. Daarmede ben ik toegekomen aan de eigenlijke inzet van het geding, namelijk aan de vraag of de Commissie er in het voorjaar van 1979 terecht van uitging dat de markt van de Gemeenschap voor tafelappelen vanwege de importen ernstige storingen te wachten stonden. Daarbij dient, zoals in verordening nr. 2707/72 ook wordt verlangd, met name te worden nagegaan hoe zij de omvang der te verwachten importen, de beschikbare hoeveelheden op de gemeenschappelijke markt, de prijzen voor nationale produkten op de nationale markt en de uit de markt genomen dan wel mogelijkerwijs te nemen hoeveelheden heeft beoordeeld — en ook met juistheid kon beoordelen —; aan de hand daarvan heeft men zich af te vragen of de schorsing van de importen uit Chili gerechtvaardigd voorkomt.

a) Na hetgeen wij ten processe vernamen, kan moeilijk worden geloochend dat de gemeenschappelijke markt voor tafelappelen zich in het voorjaar van 1979 werkelijk in een moeilijke situatie bevond.

Ten betoge dat dit het geval was, kan evenwel niet worden volstaan met de gegevens betreffende de omvang van de oogst in het verkoopseizoen 1978/1979 (6 676 000 ton) en vergelijking met vroegere oogsten (1975/1976: 7 551 000 ton; 1976/77: 6 497 000 ton; 1977/1978: 5 122 000 ton). Verzoekster heeft er terecht op gewezen dat het voor de markt (beoordeling) slechts kan gaan om waren die ook aan de markt kunnen komen, i.e. aan de kwaliteitsnormen van de gemeenschappelijke marktorganisatie voldoen. In zoverre kon de Commissie evenwel geen cijfers noemen, zoals verzoekster harerzijds geen bewijs bijbracht voor haar stelling dat de oogst in het verkoopseizoen 1978/1979 nog niet voor eenderde aan de kwaliteitsnormen zou hebben beantwoord.

Doorslaggevend zijn evenwel enkele andere feiten.

— Indrukwekkend zijn in de eerste plaats, met name wanneer men de oogstcijfers er naast legt, de cijfers betreffende de *opgeslagen voorraden.* Waren er in maart 1979 en april 1979 1 499 000 ton onderscheidenlijk 1 152 000 ton opgesla-

gen, voor 1977 bedragen deze cijfers 1 264 000 ton en 872 000 ton en voor 1978, na een erg kleine oogst, 1 072 000 ton en 750 000 ton. Het ligt in casu voor de hand hieraan met betrekking tot de marktsituatie een conclusie te verbinden, waaraan ook een aantal door verzoekster voorgedragen argumenten geen afbreuk kan doen. Ik denk hier in de eerste plaats aan het ingeroepen feit dat 55 à 60 % van de uit Chili afkomstige importen bestemd waren voor de Bondsrepubliek Duitsland, waar de voorraden minder groot waren: als het gaat om een voor de gehele Gemeenschap geldende vrijwaringsmaatregel, dient natuurlijk ook op de situatie in de gehele Gemeenschap te worden gelet, zoals het anderzijds ook niet aangaat te dezen alleen met de Chileense exporten rekening te houden. Haar bewering dat de producenten na de pluk bewust appelen van de markt zouden hebben gehouden, kon verzoekster, met name wat de door haar gestelde buitensporige en met het behoorlijk functioneren van de markt niet te verenigen terughouding betreft, niet adstrueren. Voor zover verzoekster meent dat er eigenlijk slechts op de koelhuisvoorraden zou mogen worden gelet en dat een aanzienlijk deel van de voorraden bestond uit eigenlijk niet voor officiële opslag in aanmerking komende waren, vernamen wij van de Commissie, die zich op de te dezen verschenen literatuur beriep, dat bepaalde soorten ook buiten de koelhuizen tot in de maand mei kunnen worden opgeslagen, zodat ze ter beoordeling van de in april bestaande marktsituatie in aanmerking mogen worden genomen. Anderzijds ligt het niet slechts voor de hand dat betrokkenen bij opslag — en de ermee gepaard gaande hoge kosten — alleen economisch belang hebben voor zover het produkt ook kan worden afgezet; ten aanzien van de voorraden van het interventiebureau dient ook te worden bedacht dat de verantwoordelijkheid voor de interventiemaatregelen en de daarbij te verrichten kwaliteitscontroles bij de Lid-Staten ligt, zodat de Commissie bij haar maatregelen mag uitgaan van de juistheid van de haar door de Lid-Staten genoemde cijfers, zolang er geen ernstige reden bestaat ze in twijfel te trekken. Dat dit het geval was, kon evenwel voor het hierbedoelde tijdvak door verzoekster niet worden aangetoond, en het kan ook moeilijk worden afgelezen aan het door verzoekster genoemde speciale rapport van de Rekenkamer over een aantal maatregelen, verband houdende met het huishoudelijk beleid, door het EOGFL, afdeling Garantie, in het boekjaar 1978 gevoerd — PB C 258 —, waarin slechts algemeen gehouden kritische opmerkingen voorkomen over de correcte toepassing van interventiemaatregelen, de controles van de Lid-Staten en de informatie, de Commissie door de Lid-Staten verstrekt en anderzijds ook wordt gewaagd van de herhaalde inspanningen, welke de Commissie zich voor een scherper controlebeleid heeft getroost.

— Indrukwekkend is ook hetgeen ons werd medegedeeld met betrekking tot de *prijssituatie* welke zich in het voorjaar van 1979 op de gemeenschappelijke markt heeft voorgedaan. In april 1979 zouden de marktprijzen in de Bondsrepubliek Duitsland tussen 16,46 en 19,84 rekeneenheden, in België tussen 13,90 en 16,39 rekeneenheden en in Nederland tussen 14,86 en 20,26 rekeneenheden hebben gelegen en derhalve zijn gebleven beneden de basisprijs van 21,26 rekeneenheden, zoals die volgens artikel 16 van verordening nr. 1035/72 aan de hand van de curve van het rekenkundig gemiddelde van de prijzen, op de representatieve producentenmarkten der Gemeenschap in de drie laatste verkoopseizoenen genoteerd, wordt vastgesteld. Van belang is ook dat in maart 1979 de prijzen in vijf van zeven Lid-Staten het niveau dat in het verkoopseizoen 1976/1977 — met een vergelijkbare oogst — werd bereikt, bij lange na niet haalden.

Dit blijkt ten duidelijkste uit de tabellen, door de Commissie op 30 oktober 1980 op verzoek van het Hof overgelegd. Bovendien vertoonden de prijzen in het voorjaar van 1979 (februari-april) in de meeste Lid-Staten (Frankrijk, Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Ierland en Denemarken) een duidelijk dalende tendens, die ook aan de overzichten der Comissie kan worden afgelezen.

— Niet in de laatste plaats moet tot nadenken stemmen hetgeen is bekend geworden omtrent de mate waarin er, in het hierbedoelde tijdvak, partijen *uit de markt genomen* zijn, maatregel waartoe volgens de gemeenschappelijke marktordening (artikelen 15, 15 a en 19) slechts mag worden overgegaan wanneer de noteringen ver beneden de basisprijs zinken. Het zou hierbij tot 1 maart 1979 gegaan zijn om 90 000 ton — de overeenkomstige cijfers voor de jaren 1978 en 1977 betroffen 2 450 onderscheidenlijk 115 000 ton —; op 1 april 1979 bedroegen ze reeds 143 512 ton, in het gehele verkoopseizoen 1978/1979 378 974 ton. Interessant zijn ook de cijfers voor het verkoopseizoen 1976/1977: 167 189 ton en voor het verkoopseizoen 1975/1976 — in het voorjaar van 1976 deed zich blijkbaar een zelfde voorraadsituatie voor als in het voorjaar van 1979 — maar liefst 840 000 ton.

Aan een en ander mag stellig de conclusie worden verbonden dat de situatie op de markt voor tafelappelen in het voorjaar van 1979 bijzonder hachelijk moet zijn geweest.

b) In aansluiting hieraan dient de vraag te worden behandeld of het te verwachten invoervolume tot een ernstige toespitsing van de situatie kon leiden en of de beperkingen van de importen, door de Commissie overwogen om de dreiging weg te nemen, als aan de situatie geëvenredigd waren te beschouwen.

Verzoekster heeft in principe betoogd dat die vraag ontkennend moest worden beantwoord omdat zich, gezien de in aanmerking komende soorten, kwaliteiten en prijzen, in de verhouding tussen ingevoerde appelen en nationale produkten slechts beperkte substitutiemogelijkheden voordeden, alsook omdat er op grond van de opgedane ervaring zelfs van moest worden uitgegaan, dat de invoer van appelen in het voorjaar en de vroege zomer tot een verhoogde afzet van het nationale produkt leidden en de prijssituatie gunstig beïnvloedden. Ik kan mij hierin niet vinden. Ik kan mij nauwelijks voorstellen dat verbruikers, die zich tot een nationaal produkt niet meer aangetrokken gevoelen, in een door grote afzetmoeilijkheden voor die produkten — en prijsdaling op de gemeenschappelijke markt — gekenmerkte situatie, ingeval van invoer van verse appelen, bereid zouden zijn niet slechts die ingevoerde appelen, maar daarenboven ook waren uit binnenslands opgeslagen voorraden, nog wel tegen een hogere prijs, aan te kopen. Bevendien kan, wat de substitutiemogelijkheden betreft, niet slechts worden gewezen op het ons door de Commissie gesignaleerde oordeel van de GATT-werkgroep, die de Chileense klachten te behandelen had; ook de jurisprudentie spreekt te dezen een duidelijke taal (men zie het arrest, gewezen in de zaken 41-44/70, Jurispr. 1971, blz. 411 e. v., met name r.o. 47-54). Ik herinner slechts aan de beide navolgende overwegingen:

„dat . . . het gevaar bestaat dat deze produkten, ongeacht hun prijzen, door hun substitueerbaarheid ten opzichte van inheemse produkten een deel van de interne vraag wegzuigen en aldus nog omvangrijker hoeveelheden naar de interventiebureaus doen vloeien;"

„dat de produkten uit derde landen gedurende dit tijdvak" [in het voorjaar] „in

kwaliteit en prijs weliswaar duidelijk op een hoger niveau lagen dan de inheemse produkten, maar dat de kwaliteit van deze laatste produkten anderzijds niet zoveel minder was dat de beide categorieën in geen geval onderling substitueerbaar waren."

Gaat men daarvan ook in casu uit, dan is het belangrijk dat het blijkens de sonderingen der Commissie bij de verwachte importen ging om 380 000 ton. Dit zou zelfs ten opzichte van het voorafgegane jaar, dat reeds door een bijzonder kleine nationale oogst werd gekenmerkt, een toename hebben betekend; ten opzichte van de importen van 1977 (249 000 ton), i.e. een verkoopseizoen met een vergelijkbare oogst, zou het een zeer aanzienlijke stijging hebben betekend. Bovendien werden deze invoercijfers ook in eerdere jaren in het geheel niet bereikt. Er kan de Commissie dan ook bezwaarlijk een verwijt van worden gemaakt bij zulk een importvolume gevaar voor verstoring aanwezig te hebben geacht, en in de geschetste situatie mag er niet van een beoordelingsfout worden gesproken, als de Commissie naar een beperking tot plusminus 310 000 ton heeft gestreefd. Wij kunnen het dan ook niet met verzoekster eens zijn, dat het er alleen maar om zou zijn gegaan of een alsnog uit Chili te importeren hoeveelheid van 8 000 ton appelen een gevaar als voormeld opleverde. Daargelaten dat er, toen de gewraakte maatregelen werden genomen, nog geen betrouwbare gegevens betreffende transitotransacties ter grootte van rond 5 000 ton bekend waren, terwijl ook niet mocht worden aangenomen dat Chili zich tot 55 000 ton zou beperken — immers een afspraak in die orde van grootte was niet gemaakt —, moet het hierbedoelde gevaar veeleer in nadere importen tot een volume van omstreeks 70 000 ton worden gezocht.

Ik meen dan ook dat de Commissie terecht heeft gemeend de importen te moeten inkrimpen, waartoe met andere exportlanden afspraken werden gemaakt, krachtens welke die landen hun exporten vrijwillig beperkten. Verzoekster meent te moeten opmerken dat aan de rechtmatigheid van zulk een handelwijze kan worden getwijfeld, maar dit is een vraag die mijns inziens thans niet behoeft te worden onderzocht, omdat voormelde afspraken met andere exportlanden voor de ten opzichte van Chili getroffen vrijwaringsmaatregelen geen rechtsvoorwaarde — in de zin van een rechtsgrondslag — vormden. Het gaat er maar om dat de aldus ondernomen stappen werkelijk effect sorteerden, i. e. het gevaar voor verstoring hebben verminderd, zodat de eenzijdige vrijwaringsmaatregelen tot Chili beperkt konden blijven. Door af te zien van vrijwaringsmaatregelen tegenover Chili zou men anderzijds het risico hebben geschapen dat de andere exportlanden zich niet aan bedoelde afspraken hielden, zodat men in feite niet met een stijging der importen met rond 8 000 ton, maar — zoals door de Commissie gevreesd — met omstreeks 70 000 ton had moeten rekenen.

Dan is er de vraag of bij het beperken van alle verwachte exporten wel rechtvaardig is te werk gegaan in die zin dat de nodige proportionaliteit werd betracht; ook in zoverre zie ik geen aanleiding tot kritiek. De Commissie ging uit van het gemiddelde van de importen over de drie voorafgegane jaren, zij het dat men voor 1976, toen Chili, anders dan andere landen, een overeenkomst tot vrijwillige beperking blijkbaar niet nakwam, niet de werkelijke, maar de overeengekomen importen in aanmerking heeft genomen. Op die cijfers werd dan een bepaalde procentuele aftrek toege-

past. Aldus kwam de Commissie, naar zij ons verklaarde, voor Chili tot de geringste procentuele korting, zodat er in beginsel niet van benadeling van dat land mag worden gesproken.

Als verzoekster nochtans meent dat er aanleiding aanwezig zou zijn geweest om een groter gedeelte van het voorziene importvolume aan Chili voor te behouden — op grond van het feit dat dit land zich pas laat op de export is gaan toeleggen, alsook vanwege de omstandigheid dat er in het voorjaar van 1979 van mocht worden uitgegaan dat de exportlanden die overeenkomsten tot vrijwillige beperking hadden aangegaan, de voorziene contingenten niet zouden halen —, dan kan ik wederom niet met haar meegaan. Ik zie niet in op grond van welke overwegingen men aldus zou hebben moeten te werk gaan. Anderzijds gaat het mijns inziens niet aan aan de handelwijze van bepaalde landen op het zuidelijk halfrond (Argentinië, Australië en Nieuw-Zeeland) in het verkoopjaar 1979/1980, waarin blijkbaar de import was aangekondigd van grotere partijen dan er in werkelijkheid zijn ingevoerd, conclusies voor het hierbedoelde verkoopjaar te verbinden. Het gaat er maar om dat blijkens de onbestreden gebleven gegevens van de Commissie over het jaar 1979, de contingenten voorzien in de afspraken tot vrijwillige beperking inderdaad waren verbruikt, terwijl verzoekster ook niet kon aantonen dat dit, mede dankzij extra aankopen in andere landen, slechts het geval zou zijn geweest omdat men wilde voorkomen dat de Gemeenschap zich anders, bij onderhandelingen over soortgelijke afspraken voor de toekomst, had kunnen beroepen op het feit dat de contingenten in 1979 niet waren uitgeput.

c) Kan op grond van hetgeen wij tot nu toe overwogen, niet in twijfel worden getrokken dat de Commissie tot de door haar getroffen vrijwaringsmaatregelen gerechtigd was en kan aan de verordeningen der Commissie met name niet de rechtsgeldigheid worden ontzegd op grond dat de feiten onvoldoende zouden zijn nagegaan dan wel omdat de beoordeling dier feiten niet de toets van artikel 29 van verordening nr. 1035/72 en verordening nr. 2707/72 kon doorstaan, ook twee andere argumenten, die ten dele hun oorsprong vinden in de naar aanleiding van de schadeacties gevoerde gedingen, brengen in dit resultaat geen wijziging.

Het ene argument houdt verband met het feit, dat verordening nr. 687/79 van de Commissie tweemaal werd gewijzigd. Dit dwingt evenwel niet tot de conclusie dat de gewraakte maatregel als ongeldig is te beschouwen, omdat zij op grond van onvolledige informaties zou zijn vastgesteld. Van een onzekerheid als bedoeld was namelijk, voor zover het om een beoordeling van de binnenlandse marktsituatie en het te verwachten importvolume ging, geen sprake. Er kon hoogstens van onzekerheid worden gesproken op detailpunten als de aankomst der waren binnen de Gemeenschap, waaromtrent de Commissie van Chileense zijde moest worden geïnformeerd. Toen bedoelde gegevens bekend werden, stond haar, gezien het evenredigheidsbeginsel, zoals het in artikel 3 van verordening nr. 2707/72 duidelijk werd geformuleerd, niets anders te doen dan de reeds getroffen maatregel aan de gewijzigde feitelijke situatie aan te passen.

Aan het andere argument wordt een vergelijking met het verkoopjaar 1979/1980 ten grondslag gelegd, alsook het feit dat er in dat jaar, ondanks een appeloogst van 6 869 000 ton en het uit de markt nemen van 480 186 ton, geen beschermende maatregelen tegen importen — ad 370 000 ton — zijn genomen. Het gaat mijns inziens niet aan hieraan conclusies te willen verbinden voor de juistheid van het in het voorjaar van 1979 gevoerde discretionaire beleid en de rechtmatig-

heid van de daarop berustende maatregelen: het zou kunnen zijn dat de handelwijze van de organen der Gemeenschap in 1980 mede is beïnvloed door de bij het GATT aanhangige procedure, die wellicht tot bijzondere terughouding aanleiding gaf. Ook dient te worden bedacht dat de situatie in 1980, vergeleken bij die welke zich in 1979 voordeed, gunstig afstak voorzover er in februari en maart een prijsstijging te signaleren viel en in de landen met de grootste voorraden de basisprijzen werden overschreden (vgl. de verklaring van commissaris Gundelach, PB C 190 van 1980, blz. 12). Bovendien waren de verkoopprijzen der als leveranciers optredende landen kennelijk hoger dan in het voorafgegane jaar, terwijl er ook, wanneer men de werkelijke importen van 1979 in zijn beschouwingen betrekt, slechts van een redelijke stijging der importen kon worden gesproken.

4. Voorts dient te worden nagegaan of, zoals eiseres in het bodemgeschil meent, schending van het vertrouwensbeginsel tot ongeldigheid van de verordeningen der Commissie leidt.

Verzoekster betoogde dat er op grond van het door haar aangehaalde beginsel als regel niet in bestaande contracten mag worden ingegrepen, althans zouden er, wanneer er niet met ingrijpen moet worden gerekend, ten aanzien van zulke contracten overgangsmaatregelen moeten worden voorzien. Bovendien geeft zij als haar mening te kennen dat de maatregelen veel eerder hadden moeten worden getroffen: exportcontracten worden, naar de Commissie zeer wel weet, reeds in oktober/november afgesloten; de Commissie beschikt tegen die tijd ook over schattingen betreffende de omvang van de nationale oogst en verricht sonderingen in de exportlanden. Reeds tegen het einde van 1980 had zij dus kunnen te kennen geven dat er met vrijwaringsmaatregelen moest worden gerekend, terwijl zij er zelfs op de zitting, door het raadgevend comité in februari 1979 gehouden, nog het zwijgen toe deed.

Mijns inziens heeft verzoekster ook in zoverre het gelijk niet aan haar zijde.

De veronderstelling dat aan het vertrouwensbeginsel in een juridische context als de onderhavige de door verzoekster aangenomen draagwijdte zou kunnen toekomen, moet, naar de Commissie terecht heeft betoogd, reeds afstuiten op de overweging dat er dan veelal aan efficiënte vrijwaringsmaatregelen niet te denken zou vallen, waarmede de voor de gemeenschappelijke ordening der markten voorziene vrijwaringsclausule goeddeels van haar belang zou worden beroofd. Hierbij behoeft niet slechts te worden gedacht aan het gevaar dat de contracten worden geantidateerd, waardoor maatregelen veelal kunnen worden ontdoken. Te bedenken valt ook dat van de vrijwaringsclausule pas gebruik kan worden gemaakt wanneer er een duidelijk beeld van de situatie is verkregen — waarvoor echter afgesloten contracten van belang zijn —, terwijl anderzijds niet dient te worden vergeten dat de exportcontracten zeer vroeg (mamelijk in oktober/november) worden afgesloten, dat wil zeggen op een tijdstip waarop een toespitsing van de situatie op de gemeenschappelijke markt nauwelijks kan worden onderkend.

De juistheid van een zo vergaande opvatting als door verzoekster bepleit, vindt in ieder geval echter geen steun in de Jurisprudentie. Voor zover het daarin om genoemd beginsel ging, valt er veeleer een bevestiging aan af te lezen van het door de Commissie ingenomen standpunt, volgens hetwelk het beginsel dat het ongewekt vertrouwen bescherming verdient, hoogstens, zoals in artikel XIII van de GATT voorzien — medebrengt dat er met waren die reeds onderweg zijn, re-

kening dient te worden gehouden. Ik denk hier aan de arresten, gewezen in de zaken 68/77 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG t. Commissie, arrest van 14 februari 1978, Jurispr. 1978, blz. 353 e.v.) en 84/78 (A. Tomadini t. Amministrazione delle Finanze dello Stato, arrest van 16 mei 1979, Jurispr. 1979, blz 1801 e.v.), onderscheidenlijk vrijwaringsmaatregelen bij verstoring van de markt en monetaire compensatie betreffende. Het houdt slechts in dat een regeling op grond van het vertrouwensbeginsel niet zonder bijzondere overgangsbepalingen zou mogen worden gewijzigd, wanneer de ondernemers die zich op reeds afgesloten contracten beroepen, met de directie van de buitenlandse handel bijzondere rechtsbetrekkingen zijn aangegaan (importcertificaten; verplichting tot verwezenlijking van bepaalde importtransacties) en ook dit slechts wanneer zwaarwegende, aan het algemeen welzijn ontleende belangen, de verlening van zodanige bescherming niet in de weg staan. Niet in de laatste plaats vanwege de ook in het arrest 84/78 verlangde voortdurende aanpassing van de marktregelen aan gewijzigde economische situaties, kunnen wij het standpunt der Commissie dan ook in beginsel tot het onze maken; in een geval als het onderhavige mag mijns inziens van importeurs die zich met de mechanismen van de marktordening vertrouwd gemaakt hebben en van wie ook mag worden verwacht dat zij de marktontwikkeling volgen, worden gevergd dat zij zich, door in hun contracten desbetreffende clausules op te nemen, tegen de risico's van vrijwaringsmaategelen wapenen.

En waar gesteld is dat de vrijwaringsmaatregelen te laat zouden zijn genomen, mag men zich niet slechts afvragen of er op die grond wel ooit tot ongeldigheid van de maatregelen, aangenomen al dat daartoe zakelijke gronden konden worden aangevoerd, kan worden gecon-cludeerd; zulke overwegingen behoren bovendien veeleer thuis in een geding, waarin de overheid aansprakelijk wordt gesteld. Daarbij is ook van belang dat de Commissie haar eerste sonderingen in de exportlanden niet reeds, zoals verzoekster meent, in oktober heeft verricht, doch pas in januari voor het eerst contact heeft opgenomen, terwijl met name niet kan worden weersproken dat zij pas in maart de beschikking had over — betrouwbare — gegevens inzake de nationale markt (ontwikkeling van afzet, interventies en prijzen) die zij voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen behoefde. Er kan haar dan ook bezwaarlijk een verwijt van worden gemaakt dat zij de maatregelen niet eerder heeft getroffen c.q. aangekondigd, nog daargelaten dat ook reeds in het begin van 1979 aangekondigde of getroffen vrijwaringsmaatregelen voor verzoekster te laat zouden zijn gekomen, omdat zij haar importcontracten reeds in november/december 1978 had afgesloten, dat wil zeggen op een tijdstip waarop een degelijke prognose betreffende de ontwikkeling van de communautaire markt stellig nog niet mogelijk was.

5. Van ongeldigheid zou volgens verzoekster in het bodemgeschil ook sprake zijn omdat het discriminatieverbod zou zijn overtreden.

Het gaat er in zoverre niet om dat er alleen jegens Chili vrijwaringsmaatregelen werden genomen, en evenmin om de vraag hoe de beperking van de Chileense exporten werd berekend, vergeleken met de beperking waartoe werd overgegaan door derde landen die afspraken tot vrijwillige beperking waren aangegaan; ons bleek dat daartegen inderdaad geen bezwaar kan worden gemaakt. Een miskenning van de in artikel 40 van het EEG-Verdrag verlangde gelijke behandeling

van verbruikers — waartoe ook de importeurs zouden moeten worden gerekend — acht verzoekster veeleer gelegen in de omstandigheid dat in verordeningen nrs. 797/79 en 1152/79 slechts voor bepaalde importen overgangsregelingen werden getroffen, terwijl zulke regelingen voor haarzelf, ondanks haar verzoek om een speciale vergunning, niet golden.

In het begin van deze conclusie heb ik uiteen gezet hoe het tot de beide genoemde nadere verordeningen van de Commissie kwam. In het kader van haar prognose betreffende de hoeveelheden appelen die in ieder geval onbelemmerd zouden moeten worden ingevoerd, moesten die verordeningen dienen om het evenredigheidsbeginsel, zoals het in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2707/72 is omschreven, recht te doen wedervaren. Ik acht het in zoverre onbedenkelijk, dat bij vaststelling van de eerste nadere verordening (23 april 1979), dat wil zeggen enige tijd nadat verzoekster zich per telex tot de Commissie had gewend en nadat zij haar koopcontracten en charterpartijen had geannuleerd, slechts, op reeds verscheepte waren is gelet, terwijl de door verzoekster getroffen importdisposities buiten beschouwing bleven. Deze handelwijze lag geheel in de lijn van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2707/72, volgens hetwelk immers rekening moet worden gehouden met de bijzondere situatie van de produkten die onderweg zijn naar de Gemeenschap. Bovendien bevond verzoekster zich in zoverre onmiskenbaar in een andere situatie dan de importeurs die men in genoemde verordening op het oog had.

Ook moet het als zakelijk volkomen gerechtvaardigd worden beschouwd dat men, toen later bleek dat het aanvaardbaar geachte invoerkwantum nog niet was bereikt, aanvankelijk gedacht heeft aan waren die de Gemeenschap nog niet waren binnengekomen en na de eerste vrijwaringsverordening kennelijk door bepaalde importeurs op eigen risico nog waren verladen. Ik zou hierin, en in de omstandigheid dat de Commissie er van afzag het resterend invoerkwantum over alle importeurs te verdelen, niet een vorm van discriminatie gelegen willen achten — in dier voege dat het zou zijn gekomen tot een krasse ongelijkheid van behandeling die als misbruik van discretionaire bevoegdheden is te beschouwen —, discriminatie welke, buiten de onderstelde onrechtsgeldigheid der verordening om, eveneens aan aanspraken tegen de administratieve overheid — de enige rechtsgevolgen waaraan voor verzoekster thans nog te denken valt — ten grondslag zou kunnen worden gelegd.

6. Tenslotte dient nog te worden nagegaan hoe het gesteld is met de door verzoekster ingeroepen schending van de artikelen 39 en 110 van het EEG-Verdrag en de GATT-bepalingen.

Betoogd werd dat verordening nr. 1035/72 volgens haar artikel 37 op zodanige wijze moet worden toegepast, dat gelijkelijk en op passende wijze rekening wordt gehouden met de in de artikelen 39 en 110 van het Verdrag gestelde doeleinden. Er zou echter kennelijk geen sprake van zijn geweest dat de tegen het voorjaar 1979 geplande invoertransacties de in artikel 39 omschreven doeleinden in gevaar brachten. Integendeel, de door de gewraakte verordeningen opgelegde beperking der importen zou zijn te beschouwen als een schending van artikel 110 van het EEG-Verdrag, waaraan een verplichting tot marktontsluiting zou kunnen worden afgelezen, welke verplichting trouwens tevens zou zijn geconcretiseerd in de GATT-verplichtingen, waaraan de Gemeenschap volgens de jurisprudentie gebonden is.

In antwoord op deze argumenten en gezien hetgeen ten processe bekend werd, lijdt het voor mij om te beginnen geen twijfel dat verzoekster met haar opvatting, dat de voor het voorjaar van 1979 geplande importen de in artikel 39 omschreven doeleinden niet in gevaar hadden kunnen brengen, het gelijk niet aan

haar zijde heeft. Mijns inziens heeft de Commissie zodanig gevaar terecht wel aanwezig geacht, immers te duchten viel dat de importen tot een geringere afzet van nationale produkten en tot een verder verval van de prijzen dier produkten zouden leiden, waardoor de verwezenlijking van het in artikel 39, letter b), omschreven doel rechtstreeks op de tocht zou komen te staan.

En voorzover er van miskenning van artikel 110 van het EEG-Verdrag sprake zou zijn, heeft de Commissie het gelijk aan haar zijde, wanneer zij stelt dat er in dit artikel slechts een program wordt omschreven en dat het in ieder geval niet is te beschouwen als een voorschrift dat als maatstaf voor de geldigheid of ongeldigheid van een verordening der Gemeenschap kan worden gehanteerd. Hierover behoeft wel niets meer te worden gezegd. — Hetzelfde heeft te gelden, voor zover verzoekster zich geheel in het algemeen op — in dezelfde richting wijzende — GATT-verplichtingen beroept. Ik herinner in dit verband aan de jurisprudentie, waarin het GATT in het algemeen (onder nadrukkelijke verwijzing naar de artikelen XIX, XXII en XXIII) is omschreven — met de conclusie dat individuele rechten noch door artikel II noch door artikel XI dier overeenkomst in het leven worden geroepen, hetgeen voor een toetsing van de rechtsgeldigheid aan die overeenkomst noodzakelijk ware (arresten, op 12 december 1972 gewezen in de zaken 21-24/72, International Fruit Company NV e.a. t. Produktschap voor Groenten en Fruit, Jurispr. 1972, blz. 1219; arrest 9/73, op 24 oktober 1973 gewezen in de zaak Carl Schlüter t. Hauptzollamt Lörrach, Jurispr. 1973, blz. 1135).

Voor zover ten processe voorts bekend werd dat een werkgroep van het GATT, naar aanleiding van door Chili geuite klachten, in haar rapport van november 1980 de gang van zaken heeft gewraakt — het gaat daarbij om naleving van de bepaling inzake een niet-discriminerende toepassing van kwantitatieve beperkingen (artikel XXIII) —, kon de Commissie er met betrekking tot een dier punten — het referentiejaar 1976, waarin Chili zich aan een afspraak tot vrijwillige beperking niet hield, zou buiten beschouwing moeten zijn gebleven — op wijzen dat men langs andere weg, bijvoorbeeld door van het jaar 1975 uit te gaan, bij de beperking van het importvolume voor Chili niet tot een ander resultaat zou zijn gekomen. En wat betreft het andere in het rapport genoemde punt — er zou onvoldoende rekening mee zijn gehouden dat Chili als newcomer op het gebied van de appelexport, een achterstand had in te halen —: daargelaten dat men hier met een betrekkelijk nieuw argument te doen heeft, dient ook in antwoord op het andere argument, te worden opgemerkt dat er in zoverre in artikel XIII van het GATT voor andere verdragspartners, die niet met kwantitatieve beperkingen accoord gingen, alleen maar een consultatieprocedure overeenkomstig artikel XXIII van het GATT is voorzien. Evenals in de beide geciteerde arresten, mag dan echter worden geconcludeerd dat ook artikel XXIII van het GATT niet is te beschouwen als een voorschrift waarop particulieren aanspraken kunnen ontlenen en dat de ongeldigheid van een verordening der Gemeenschap er niet op kan worden gebaseerd.

7. Ik kan uw Hof dan ook slechts in overweging geven in antwoord op de vraag van het Hessische Finanzgericht uit te spreken dat ten processe niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan de verordeningen nrs. 687/79, 797/79 en 1152/79 als niet rechtsgeldig zouden moeten worden beschouwd.