Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

16 december 1963

Vertaald uit het Duits

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, een Nederlandse rechterlijke instantie, tegen welker uitspraken geen hogere voorziening openstaat, heeft overeenkomstig artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag in twee gedingen – tussen dezelfde partijen aanhangig en dezelfde vragen betreffend – het Hof om beantwoording verzocht van enkele interpretatievragen en om beoordeling van de rechtmatigheid van beschikkingen van de Commissie.

Aan deze gedingen liggen de volgende feiten ten grondslag.

Met een beroep op de economische moeilijkheid voor de Duitse producenten van fondantmassa, welke ontstaan zouden zijn ten gevolge van een belangrijke toename van de invoer van dit produkt uit andere landen der Gemeenschap – waar de produktiekosten en met name de prijzen van de grondprodukten lager zijn – heeft de Duitse Bondsregering de Commissie van de E.E.G. herhaaldelijk verzocht vrijwaringsmaatregelen te willen treffen. De Commissie gaf aan deze verzoeken gevolg en verleende op grond van artikel 226 van het Verdrag de Bondsregering machtiging een compenserende heffing bij invoer van fondantmassa uit België en Nederland op te leggen, zij het onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze Staten niet reeds dienovereenkomstige belastingen bij de uitvoer heffen (beschikking van de Commissie van 27 juli 1960). De oorspronkelijk gegeven machtiging werd enige malen verlengd en gewijzigd, nl. bij de beschikkingen van de Commissie van 21 december 1960, 28 juni 1961, 22 december 1961 en tenslotte nogmaals bij de beschikking van 27 februari 1962.

Gezien het in de beschikking geformuleerde voorbehoud gaf de Nederlandse Minister van Landbouw en Visserij de zogenaamde „heffingsbeschikking fondantmassa", krachtens welke voor de uitvoer van dit produkt naar de Duitse Bondsrepubliek een bepaalde compenserende belasting moest worden voldaan. Deze beschikking trad op 5 augustus 1960 in werking en werd na verschillende wijzigingen laatstelijk op 2 april 1962 vastgesteld.

Door deze regeling werden de eiseressen in de Nederlandse gedingen getroffen, eiseresse 2) in zoverre zij droog fondantpoeder produceert, eiseresse 1) in zoverre zij fondantpoeder naar de Bondsrepubliek uitvoert. – Over de in de periode januari 1962 tot maart 1962 uitgevoerde hoeveelheid ontving eiseresse 1) verschillende aanslagen waarmede betaling van bepaalde bedragen aan compenserende heffing werd verlangd. Het kwam tot een geding waarbij de nietigverklaring van deze aanslagen werd gevorderd. Ter ondersteuning van de beroepen werden niet alleen aan het Nederlandse recht ontleende grieven voorgedragen, doch eveneens op het Gemeenschapsrecht steunende argumenten aangevoerd.

Het College van Beroep, van oordeel dat de beslissing in bedoelde gedingen afhankelijk is van de beantwoording van vragen van gemeenschapsrecht, en gelet op de verplichting van de in hoogste ressort uitspraak doende nationale rechterlijke instanties zodanige vraagstukken aan het Hof ter fine van prejudiciële beslissing voor te leggen, schorste de behandeling der beroepen en legde aan het Hof de volgende vragen voor:

„1. Geeft de beschikking van de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap van 27 juli 1960 (verlengd op 21 december 1960, vernieuwd op 28 juni 1961 en wederom gewijzigd vastgesteld op 27 februari 1962) tot vaststelling van de vrijwaringsmaatregelen betreffende de invoer in de Bondsrepubliek Duitsland van brood en fondant uit andere Lid-Staten, aan Nederland de bevoegdheid tot het opleggen van een heffing op de uitvoer van fondant naar de Bondsrepubliek Duitsland?"

2. Indien de vraag sub 1 bevestigend moet worden beantwoord:

a) Was dan de Commissie ingevolge artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap bevoegd Nederland die bevoegdheid te verlenen, nu Nederland daarom niet had gevraagd?

En zo neen:

b) Is dan deswege voornoemde beschikking, voor zover daarbij die bevoegdheid aan Nederland wordt verleend, ongeldig?

3. Indien niet reeds bij de beantwoording van de sub 2 gestelde vragen tot ongeldigheid der beschikking moet worden geconcludeerd:

a) zijn onder de moeilijkheden, bedoeld in artikel 226, lid 1, van het Verdrag, mede begrepen moeilijkheden, die ontstaan zijn uitsluitend als gevolg van de toepassing van imperatieve regelen van het Verdrag, met name van de regelen betreffende de afbraak van de binnentarieven?

Zo die vraag ontkennend moet worden beantwoord:

b) Kan dit dan leiden tot de conclusie, dat de beschikking, voor zover daarbij aan Nederland meerbedoelde bevoegdheid is verleend, ongeldig is, dan wel moet nog op andere gronden tot de ongeldigheid der beschikking worden geconcludeerd wegens schending van het recht der Europese Gemeenschappen, waarbij met name te denken valt aan het door verzoeksters gevoerde betoog, dat de Commissie, de beschikking vaststellende, de procedure van artikel 226 van het Verdrag heeft aangegrepen om te ontkomen aan de procedure van artikel 235 van het Verdrag?

Bij de schriftelijke behandeling hebben de Nederlandse partijen hun standpunt uiteengezet, waarbij verweerster naar haar procesbeweringen in het nationale geding verwees. Bovendien zijn schriftelijke opmerkingen van de Commissie van de E.E.G. en van de Regering van de Duitse Bondsrepubliek binnengekomen.

I – Beoordeling rechtens

Alvorens tot beantwoording der gestelde vragen over te gaan, dienen enige prealabele vragen te worden onderzocht welke deels door de Commissie, deels door de Duitse Regering werden opgeworpen.

1. De Commissie wijst er op, dat bij vraag 1, onder de machtigingsbeschikkingen niet wordt genoemd de beschikking van 22 december 1961, hoewel het voor de feiten in het onderhavige geding mede op deze beschikking aankomt, nu daarbij de op 28 juni 1961 gegeven machtiging tot 28 februari 1962 werd verlengd en de geval-

len van uitvoer, die tot de onderhavige geschillen aanleiding gaven, zich eerst in de periode januari tot maart 1962 voordeden. Zij stelt dan ook voor om, met het oog op een doeltreffende interpretatie van het verzoek om prejudiciële beslissing, het onderzoek mede op de niet genoemde beschikking te doen uitstrekken. Hiertegen schijnt geen bezwaar te bestaan, want uit de motivering van de uitspraak van het College van Beroep valt feitelijk af te leiden dat de Nederlandse rechter overeenkomstig de door de eisers voorgedragen grieven op het geheel der machtigingsbeschikkingen heeft gelet. Het weglaten van bedoelde beschikking bij de formulering der voorgelegde vragen moet dan ook waarschijnlijk aan een verzuim worden toegeschreven.

2. De Commissie wijst er verder op dat voor het nationale geding niet alleen die verdragsartikelen van belang zijn, ten aanzien waarvan bijzonderlijk interpretatie wordt verzocht. De Nederlandse rechter heeft met name artikel 12 van het Verdrag zelf geïnterpreteerd door te beslissen, dat de litigieuze fondantmassa onder deze bepaling valt en dat de door de Commissie toegestane compenserende heffingen gelijke werking hebben als douanerechten, welke krachtens artikel 12 niet nieuw mogen worden ingesteld.

Zij werpt derhalve de vraag op of het Hof hier niet moet wijzen op de verplichting van de nationale rechterlijke instanties tot het voorleggen van alle interpretatievragen en of het niet, ondanks het ontbreken van een zodanige vraag, zich mede uit moet spreken over de draagwijdte van artikel 12 van het Verdrag.

Hiertoe bestaat naar mijn mening geen aanleiding.

Het Hof kan geen uitlegging van bepaalde gedragsartikelen geven, wanneer een nationale rechter zulks niet uitdrukkelijk of stilzwijgend heeft verzocht, ook indien deze interpretatie voor het nationale proces een rol zou spelen.

Wat betreft het wijzen op de verplichting tot het voorleggen van rechtsvragen – welke uiteraard met het oog op een uniforme toepassing van het Europese recht zo consciëntieus mogelijk dient te worden nagekomen – dit komt in het onderhavige geding overbodig

voor, gezien het arrest in de zaken 2 en 3-62, waarin het hier van belang zijnde begrip „heffingen van gelijke werking als een douanerecht" aan een grondige analyse werd onderworpen (Jur. Deel VIII, blz. 857). De in het arrest 28 tot 30-62 neergelegde stellingen extensief toepassende, houd ik de opvatting voor juist dat ná het arrest 2 en 3-62 een nieuw verzoek aan het Hof slechts dan noodzakelijk geweest zou zijn wanneer de nationale rechter argumenten gezien zou hebben welke mogelijk tot een herziening van de rechtspraak zouden kunnen leiden, terwijl voor het overige geen verplichting tot verwijzing bestaat.

3. Ten slotte wierp de Bondsregering nog vragen op, welker beantwoording van invloed kan zijn op de volgorde van behandeling der voorgelegde vraagstukken en op de ontvankelijkheid van enkele daarvan. Zij hebben betrekking op de omvang van 's Hofs bevoegdheden naar artikel 177, 1 b), waar gesproken wordt van beslissingen over de *geldigheid van door de instellingen* der Gemeenschap verrichte handelingen.

Twee vraagstukken dienen hier te worden onderzocht:

– Betekent geldigheid ook wettigheid?
– Zo ja, kan krachtens artikel 177 de wettigheid van tot Lid-Staten gerichte beschikkingen worden onderzocht?

a) Het betoog van de Bondsregering zou de gedachte kunnen doen opkomen dat het begrip „geldigheid" betrekking heeft op het formele bestaan van rechtshandelingen, waarbij zou moeten worden aangenomen, dat op grond van artikel 177, 1 b), slechts de vraag kan worden onderzocht of er sprake is van een rechtshandeling dan wel van een niet bestaande handeling en of een rechtshandeling mogelijk door latere handelingen van de betreffende instelling of door een rechterlijke uitspraak haar kracht verloren heeft. Bij de motivering op dit punt wordt met name gewezen op de afwijkende formulering van artikel 173 hetwelk uitdrukkelijk van de *wettigheid* van de handelingen der instellingen spreekt.

Tegen deze opvatting – welke kennelijk niet als stelling werd verdedigd doch slechts voorgedragen ten einde een bestaand vraagstuk duidelijk weer te geven – rijzen verschillende bedenkingen.

– Allereerst mag niet het algemene beginsel worden vergeten dat aan afwijkingen in de woordelijke inhoud en in de redactie van afzonderlijke verdragsbepalingen – met name wanneer deze zich tot een enkel begrip beperken – voor de interpretatie van de Europese Verdragen niet dezelfde betekenis toekomt als voor de uitlegging van zorgvuldig geredigeerde nationale codificaties.

– Wat het begrip „geldigheid" betreft, de taalkundige betekenis van deze term dwingt tot de slotsom dat hiermede slechts wordt gedoeld op het formele bestaan van rechtshandelingen. Dit wordt met name duidelijk wanneer men let op de Franse terminologie. Volgens Capitant, Vocabulaire Juridique 1930, betekent „validité": „la qualité d'un acte qui n'est entaché d'aucune cause de nullité". Ook het „recours en appréciation de validité", waarvan bij de analyse van artikel 177 soms wordt verwezen, laat stellig een onderzoek toe van de wettigheid van rechtshandelingen, zulks zonder enige beperking ten aanzien van de „moyens" (vgl. Encyclopédie Dalloz, Droit administratif, 1957-58, blz. 325). Voor het Duitse juridische spraakgebruik wordt hier verwezen naar de commentaren op het Bundesverfassungsgerichtsgesetz waar in verband met de controle op de verenigbaarheid van wetten met de grondwet eveneens van „Gültigkeit" gesproken wordt (vgl. Geiger, Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1952, blz. 239, 241, 245).

– In andere verdragsteksten zien wij meestal, dat een beperking van de rechterlijke bevoegdheid tot toetsing van bepaalde handelingen duidelijk en niet met gebruik van voor verschillende uitleggingen vatbare termen wordt voorgeschreven (vgl. artikel 33, 2e lid, E.G.K.S.-Verdrag voor het beroep door ondernemingen tegen algemene beschikkingen ingesteld op grond van détournement de pouvoir; artikel 38, 3e lid, van het E.G.K.S.-Verdrag krachtens hetwelk besluiten van de Vergadering of van de Raad slechts met de beroepsgronden onbevoegdheid of schending van wezenlijke vormvoorschriften aangevallen kunnen worden; artikel 18 van het Euratom-Verdrag, waarbij de rechterlijke controle van de beslissingen der Arbitragecommissie beperkt wordt tot de formele rechtmatigheid en de uitlegging van het Verdrag).

– De Bondsregering geeft overigens met betrekking tot artikel 184 toe, dat verordeningen – en dit schijnt niet twijfelachtig – krachtens artikel 177 ook op haar regelmatigheid kunnen worden getoetst. Indien dit zo is, dan moet worden erkend, dat het begrip „geldigheid" mede de rechtmatigheid omvat, daar artikel 177 geen bijzondere bepaling voor verordeningen bevat.

– De enge interpretatie van de term „geldigheid" zou stellig tekort doen aan de algemene betekenis welke aan artikel 177 in het algemeen voor het in het Verdrag neergelegde systeem van rechtsbescherming toekomt. In dit verband herinner ik aan de Duitse en Italiaanse memories van toelichting op het E.E.G.-Verdrag, waar op de gelijkenis wordt gewezen tussen de procedure tot verkrijging van een prejudiciële beslissing en het Duitse Normenkontrollverfahren (artikel 100 van het Grundgesetz) en de Italiaanse procedure voor de incidentele toetsing van normen (Wet nr. 87 van 11 maart 1953) (Bundestagsdrucksache Nr. 3440 vom 4. Mai 1957, Anlage C, blz. 148; Abgeordnetenkammer Drucksache Nr. 2814 vom 26. März 1957, blz. 27). Het zou weinig opportuun voorkomen een zo belangrijke procedure als die van artikel 177 – waaraan alle Lid-Staten deelnemen en waartoe een plenaire uitspraak van het Hof is voorzien – aan te vangen alleen om een rechterlijke verklaring te verkrijgen over het *formele* bestaan van een rechtshandeling, welke verklaring meestal – in de vorm van een rechtskundig advies – ook met vertrouwen van de executieven zelf gevraagd zouden kunnen worden.

– Voorts valt bezwaarlijk in te zien waarom het Hof in zijn Reglement voor de procesvoering op het stuk van de prejudiciële beslissing de regels met betrekking tot de instructie (artikel 44 e.v. van het Reglement) toepasselijk heeft verklaard (artikel 103 van het Reglement). Voor interpretatievragen kunnen deze regels nauwelijks van enige betekenis zijn. Zij dienen met name voor de beslissing over geschillen van feitelijke aard, welke zich hoofdzakelijk voordoen bij het onderzoek naar de wettigheid van een handeling, doch niet bij de beoordeling van de formele geldigheid daarvan.

Derhalve bestaat er in beginsel geen enkel bezwaar, dat het Hof krachtens artikel 177 mede de rechtmatigheid van de handelingen der instellingen van de Gemeenschap onderzoekt.

b) In de tweede plaats rijst de vraag of artikel 177 restrictief moet worden geïnterpreteerd in die zin, dat de tot de Lid-Staten gerichte beschikkingen en vooral die welke op grond van artikel 226 van het Verdrag werden gegeven van de rechtmatigheidscontrole zijn uitgesloten. De Bondsregering wijst in dit verband op de structuur van het rechtsbeschermingsstelsel van het Verdrag en met name op artikel 173, 2e lid, krachtens hetwelk particuliere eisers de tot Lid-Staten gerichte beschikkingen niet kunnen bestrijden, daar deze hen niet individueel en rechtstreeks raken.

Wie de jurisprudentie van het Hof kent, zal voor de beantwoording van deze vraag bij het arrest in de zaken 2 en 3-60 te rade gaan, waarbij een beroep werd behandeld van ondernemingen tegen een op grond van artikel 37 – de rechtsbeschermingsclausule van het E.G.K.S.-Verdrag – door de Hoge Autoriteit gegeven beschikking. Het Hof verklaarde dit beroep niet ontvankelijk op grond van de overweging dat artikel 37 in een gegeven noodtoestand de afweging beoogt van de belangen van een Lid-Staat tegen de algemene belangen van de Gemeenschap. De Hoge Autoriteit moet het evenwicht tussen die belangen met noodzakelijke en doeltreffende maatregelen trachten te bereiken en treedt dan te dier zake als arbiter op. Bij de toepassing van dit artikel gaat het om de beoordeling van de economische situatie, ten aanzien waarvan de Lid-Staten nuttige gegevens kunnen verschaffen. Artikel 37 verlangt dat de regeringen haar politieke verantwoordelijkheid dragen; deze zijn immers in de Ministerraad verantwoordelijk voor de handhaving van de Gemeenschapsbelangen. Dientengevolge moet het aan de *Lid-Staten* voorbehouden zijn de op grond van de beschermingsclausule genomen maatregelen aan het oordeel van de rechter te onderwerpen.

Nu al deze overwegingen ook gelden voor artikel 226 van het E.E.G.-Verdrag, kan hieruit worden afgeleid dat een rechterlijke controle van een ter uitvoering van dat artikel getroffen maatregel – ongeacht in welk kader – slechts *op initiatief van de Lid-Staten* mogelijk is.

Alvorens echter deze conclusie te trekken en zonder voor het overige op dit arrest in te gaan, dient gewezen te worden op een

verschil in systeem tussen beide Verdragen, hetwelk bij de oordeelsvorming van het Hof een essentiële rol heeft gespeeld. Met nadruk wordt namelijk in de overwegingen naar voren gebracht dat artikel 37 van het E.G.K.S.-Verdrag niet alleen aan de Hoge Autoriteit, doch ook aan het Hof een bijzondere competentie toekent. Bij de beoordeling van het beleid van de Hoge Autoriteit kan het Hof „onderzoeken of het beroep op goede gronden berust", d.w.z. het kan zeer ver gaan bij de beoordeling van de doelmatigheidsoverwegingen van de Hoge Autoriteit en zo nodig haar beschikking wijzigen.

Met name deze omstandigheid kan aanleiding geweest zijn te spreken van een *scheidsrechterlijke* afweging van belangen, waarin particuliere betrokkenen zich niet kunnen mengen. – Op dit punt volgt artikel 226 van het E.E.G.-Verdrag het stelsel van artikel 37 echter niet. Het komt mij dan ook gerechtvaardigd voor, bij de beoordeling van het onderhavige geval op de beslissing in de zaken 2 en 3-60 geen acht te slaan.

Voor de bepaling van de strekking van artikel 177, 1b), is allereerst de letterlijke tekst van dit voorschrift van betekenis. Evenals in artikel 173, 1e lid, wordt in het algemeen van handelingen („actes") gesproken, zulks zonder enige beperking in die zin dat bepaalde handelingen worden uitgesloten. Ware deze beperking gewild, dan had zij in de tekst van artikel 177 op gelijke wijze tot uitdrukking kunnen worden gebracht als in artikel 173, 2e lid. Dit zou te meer voor de hand hebben gelegen nu bij de processen, welke tot een verzoek om prejudiciële beslissing leiden gewoonlijk niet alleen Lid-Staten betrokken zijn in wier belang een ruime redactie van artikel 177 gewenst voorkomt. Bij de nationale rechterlijke instanties worden verreweg de meeste processen door particulieren aanhangig gemaakt. Juist met het oog op de normale constellatie welke in de nationale procedure aanleiding tot verwijzing geeft, zou er alle aanleiding geweest zijn een eventueel gewilde beperking van de rechterlijke controlebevoegdheid duidelijk tot uitdrukking te brengen.

Bovendien dient men zich af te vragen wat er van de rechtmatigheidscontrole naar artikel 177 over zou blijven, indien de door de Bondsregering overwogen interpretatie werd aanvaard. Volgens

deze stelling zou voor richtlijnen welke tot Lid-Staten zijn gericht hetzelfde gelden als voor tot Lid-Staten gerichte beschikkingen. Indien volgens artikel 173, 2e lid, voor beroep vatbare beschikkingen het voorwerp vormen van een geschil met particuliere adressaten, dan zou met recht betwijfeld moeten worden of deze beschikkingen ná het verstrijken van de beroepstermijn nog in een incidentele procedure in het kader van artikel 177 door de rechter kunnen worden getoetst. Ziet men af van de aanbevelingen en adviezen, welke krachtens artikel 189 niet verbindend zijn en derhalve voor de toepassing van artikel 177 stellig slechts een ondergeschikte rol zullen spelen, dan blijft in de gedachtengang van de Bondsregering voor de rechtmatigheidscontrole naar artikel 177 in het normale geval van een nationaal geding waarbij particuliere partijen betrokken zijn, slechts de rechterlijke beoordeling van de verordeningen der instellingen van de Gemeenschap over. Gezien deze praktische conclusie zou het onbegrijpelijk voorkomen waarom niettemin voor artikel 177, 1 b), een geheel andere formulering werd gekozen.

Met name mag in dit verband evenmin worden vergeten, dat de door de Bondsregering in overweging genomen uitlegging artikel 177 van een alleszins wezenlijke functie zou beroven, de functie namelijk om de onbevredigende beperking der rechtsbescherming naar artikel 173 ten dele te compenseren. Voor de verwerkelijking van de gemeenschappelijke markt zijn veelal rechtshandelingen van de gemeenschapsinstellingen noodzakelijk welke slechts tot de Lid-Staten zijn gericht, doch die — een kenmerk van de gemeenschapsordening waarop steeds weer wordt gewezen — op zijn minst aan bepaalde juridische criteria moeten beantwoorden, ook wanneer gedetailleerde voorschriften ontbreken of uitdrukkelijk discretionaire bevoegdheden zijn voorzien. Zou met betrekking tot zulke handelingen van de Gemeenschap slechts een rechtsbescherming bestaan welke aan het initiatief der Lid-Staten is voorbehouden en slechts door hun tussenkomst kan worden uitgeoefend, dan zouden de belangen van de justitiabelen, van de gemeenschapsburgers, stellig voldoende bescherming missen, want het is een vaststaand feit dat het optreden der Lid-Staten veelal mede door politieke overwegingen wordt bepaald. Wij zouden dan een vermindering van de rechtszekerheid moeten constateren daar het de Lid-Staten door het eventuele achterwege laten

van een beroep mogelijk zou zijn inbreuken te dulden ook op die rechtsregels welke ten behoeve van de gemeenschapsburgers werden gegeven. Zulks zou tevens aan de internationaal-rechtelijke kenmerken van de Gemeenschap een zodanig accent verlenen, dat daarbij de gedachte aan een verbindende gemeenschapsgrondwetgeving – in de zin van een federatieve ordening – op de achtergrond zou treden.

Ik acht het niet juist deze consequentie te aanvaarden en wel met name niet op grond van het arrest in de zaak 26-62, waarin met betrekking tot artikel 12 van de vestiging van *individuele rechten* werd gesproken, op welke rechten de nationale rechter, ook in geval van strijd met nationale legislatieve maatregelen, moet letten en waarin de veel geciteerde passage voorkomt: „uit deze omstandigheden moet worden afgeleid, dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze Lid-Staten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn".

Ik moge dan ook voorstellen de Bondsregering in deze suggestie niet te volgen en daarentegen de voorkeur te geven aan een interpretatie welke een vérgaande verzekering der rechtsbescherming dient, en – gelijk in het arrest 31 en 33-62 (Deel VIII, blz. 1020) reeds te beluisteren valt – krachtens artikel 177 ook de rechtmatigheid te onderzoeken van de tot de Lid-Staten gerichte beschikkingen.

II – De beantwoording van de afzonderlijke vragen

Na deze inleidende opmerkingen gaan wij thans over tot de beantwoording der afzonderlijke vragen en wel, overeenkomstig het tot dusver gevoerde betoog, in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

Eerste vraag: Gelden de in de verschillende beschikkingen der Commissie gegeven machtigingen ook voor Nederland en dekken zij de heffing van een uitvoerrecht door de exporterende staat?

Slechts de eisers in het Nederlandse geding en daarentegen niet degenen die voorts aan dit proces deelnamen, hebben tegen een bevestigende beantwoording van deze interpretatievraag bezwaar gemaakt.

In de beschikkingen zelf zijn op dit punt de volgende elementen van belang:

In de negende overweging van de eerste beschikking wordt uitdrukkelijk gezegd, dat een adequaat middel ter beëindiging van de moeilijkheden een prijsverhoging voor fondantmassa zou zijn, hetzij in de vorm van een heffing van de invoer in de Bondsrepubliek, hetzij in de vorm van een heffing bij de uitvoer uit het exportland. Voor zover de inhoud van de beschikkingen zelf zich niet tot de enkele verlenging van vroegere beschikkingen beperkt, wordt de machtiging steeds gegeven onder het voorbehoud dat de exporterende staat niet reeds bij de uitvoer een compenserende heffing oplegt. Behalve in de eerste beschikking wordt in alle andere uitdrukkelijk bepaald hoe hoog de heffing zal zijn voor het geval zij door de exporterende staat wordt opgelegd. Alle beschikkingen ten slotte vermelden Nederland gelijkelijk als adressaat en zijn tot deze staat gericht.

Ik zie dan ook geen enkel bezwaar om aan te nemen dat bij een redelijke interpretatie der beschikkingen en gelet op de omstandigheden van het geval, daarin een machtiging voor de Nederlandse staat gelezen moet worden, hoewel ten opzichte van Nederland niet de formulering werd gebezigd welke voor de Bondsrepubliek werd gekozen.

Tweede vraag: De tweede vraag bestaat uit twee delen welke echter, gelijk de Bondsregering met recht betoogt, een eenheid vormen. Onderzocht moet worden of de beschikkingen, voor zover zij machtigingen ten behoeve van de exportlanden bevatten, rechtsgeldig zijn hoewel deze landen geen machtiging hebben verzocht.

De eisers in het Nederlandse proces concluderen tot ongeldigheid; de Commissie van de E.G.G. en de Bondsregering daarentegen achten de beschikkingen rechtsgeldig.

Allereerst staat volgens de bewoordingen van artikel 226 vast dat de beschermende clausule slechts wordt toegepast op verzoek van de Lid-Staat die bescherming verlangt. „ De betrokken staat" in de zin van het tweede lid van dit artikel, kan slechts die staat zijn waarin

een sector van het economische leven in ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden verkeert, of waarin moeilijkheden zijn vastgesteld die de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren. — Bovendien moet worden toegegeven dat op grond van de letterlijke tekst van artikel 226 inderdaad twijfel zou kunnen rijzen aangaande de vraag of de bedoelde vrijwaringsmaatregelen ook machtigingen ten behoeve van andere Lid-Staten inhouden. Deze twijfel wordt veroorzaakt door de formulering „machtiging vragen om vrijwaringsmaatregelen te nemen, waardoor de toestand wederom in evenwicht kan worden gebracht en de betrokken sector kan worden aangepast aan de economie van de gemeenschappelijke markt" (Franse tekst: „un Etat membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du Marché commun").

Ik ben er echter van overtuigd dat de interpretatie naar de letterlijke betekenis een correctie behoeft in overeenstemming met de kennelijke zin en strekking van het voorschrift. Met artikel 226 wordt in hoofdzaak het verlenen van een zo werkzaam mogelijke bescherming beoogd. Dit doel is beslissend; de keuze der middelen tot het bereiken daarvan is in beginsel aan de Commissie overgelaten, hetgeen met name blijkt uit lid 2, waarin de Commissie *in het algemeen* de bevoegdheid wordt verleend „de *noodzakelijke* vrijwaringsmaatregelen" vast te stellen en „de voorwaarden en de wijze van toepassing daarvan" nader aan te geven. De Commissie kan daarbij krachtens het derde lid dezer bepaling van de regels van dit Verdrag afwijken; haar wordt slechts de aanwijzing gegeven bij voorrang de maatregelen te kiezen die de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoren. Uit laatstgenoemd voorbehoud valt voor de Commissie in een bepaald geval de verplichting af te leiden om zich niet tot maatregelen te beperken welke slechts toepassing vinden in de staat welke bescherming behoeft. De Commissie heeft er met recht op gewezen, dat het onbillijk zou kunnen voorkomen bij de vaststelling van compenserende heffingen als vrijwaringsmaatregel de inkomsten van deze heffing te onttrekken aan een Lid-Staat welke zich bijzonder heeft bemoeid haar produktie te rationaliseren en daardoor een voorsprong bij de concurrentie heeft verworven. Indien

de Commissie echter de mogelijkheid zou hebben om in het kader van de voorwaarden en de wijze van toepassing der vrijwaringsmaatregelen (artikel 226, 2e lid) te bepalen, dat de importerende staat de opbrengst van de compenserende heffing ter beschikking van de exporterende staat stelt (hetgeen in beginsel niet kan worden betwist), dan moet het haar ook zijn toegestaan de exporterende staat rechtstreeks tot het instellen van een zodanige heffing te machtigen.

Ter bevestiging van deze opvatting kan nog op artikel 46 van het Verdrag worden gewezen, hetwelk eveneens een soort beschermende clausule bevat en wel tegen de nadelige beïnvloeding van de mededinging ten gevolge van een binnenlandse marktorganisatie. Voor dit geval, hetwelk een wettelijk voorbeeld vormt op dit gebied, is uitdrukkelijk bepaald dat de in het nadeel verkerende importerende staten een compenserende heffing opleggen, tenzij de Lid-Staat, welks marktorganisatie de mededinging nadelig beïnvloedt, zodanige heffing op de uitvoer toepast.

Ten slotte zij er nog aan herinnerd, dat de uitwerking op het handelsverkeer dezelfde blijft, onverschillig of een export- of importheffing wordt opgelegd en dat derhalve de exporteurs door de aan hun land verstrekte machtiging niet extra worden belast.

De beschikkingen van de Commissie zijn derhalve niet onrechtmatig, hoewel zij behalve de machtiging voor de Bondsrepubliek bovendien een machtiging voor Nederland inhouden.

Derde vraag, eerste deel: De derde vraag bevat allereerst een prealabele vraag van interpretatie met betrekking tot artikel 226, welke mede van belang is voor de beoordeling van de rechtmatigheid der beschikkingen. Onderzocht moet namelijk worden of onder moeilijkheden in de zin van artikel 226 ook zodanige moeten worden verstaan, welke uitsluitend het gevolg zijn van de toepassing der verdragsregels.

Zowel de Bondsregering als de Commissie hebben de mening verdedigd dat juist *zodanige* moeilijkheden de voornaamste aanleiding vormen tot toepassing van artikel 226. Het komt mij voor dat zij daartoe steekhoudende argumenten hebben voorgedragen.

– Allereerst geldt dit voor de bewoordingen waarin artikel 226 is vervat. Deze zijn zo algemeen gehouden dat zij alle moeilijkheden, welke ook haar oorzaak zij, insluiten.

– Voorts moet worden erkend, dat de toepassing van artikel 226 buitengewoon gecompliceerd, zo niet onmogelijk zou worden, indien slechts op bepaalde oorzaken van een economische noodtoestand mocht worden gelet en andere daarentegen buiten beschouwing moeten blijven. In dit verband kan worden herinnerd aan de eerste behandeling van de zgn. kleine verdragsherziening (Jurisprudentie, Deel V, blz. 600), waarbij het Hof met betrekking tot artikel 95 van het E.G.K.S.-Verdrag, waarvoor het eveneens aankomt op na afloop van de overgangsperiode aan het licht gekomen onvoorziene moeilijkheden in de wijze van toepassing van het Verdrag, het volgende heeft overwogen:

„dat het Hof zich rekenschap geeft van de mogelijkheid, dat de moeilijkheden waarop bovengenoemd voorstel zich richt, aan verschillende oorzaken zijn te wijten, doch het niettemin niet nodig acht over te gaan tot een diepgaand onderzoek naar de onderlinge rangorde van deze oorzaken, te meer omdat een dergelijk onderzoek *steeds tot onzekere resultaten* zal leiden, daar de oorzaken waardoor de gemeenschappelijke markt wordt verstoord onophoudelijk wisselen".

– Ook mag niet worden vergeten dat artikel 226 slechts voor de overgangsperiode geldt. Op grond van deze omstandigheid mag met recht worden verondersteld dat het in de eerste plaats ziet op moeilijkheden, ontstaan door de aanpassing van de nationale economie aan de gemeenschappelijke markt, d.w.z. ten gevolge van een normale toepassing van het Verdrag.

– Verder dient er op te worden gelet dat – gelijk de Commissie terecht opmerkt – het volgens artikel 226, 3e lid, is toegestaan bij de toepassing van vrijwaringsmaatregelen van de verdragsregels af te wijken, hetgeen wil zeggen dat met dit voorschrift in elk geval wordt beoogd het *voortbestaan* te vermijden van moeilijkheden welke verband houden met de toepassing van het Verdrag. Wanneer dit echter juist is, dan valt niet in te zien waarom krachtens artikel 226 de ver-

dragstoepassing als *oorzaak voor het ontstaan* van moeilijkheden buiten beschouwing zou moeten blijven.

Ten slotte zij nog gewezen op het parallelle geval van artikel 37 van het E.G.K.S.-Verdrag. Op dit punt wordt in het arrest in de zaken 2 en 3-60 (Deel VII, blz. 293 e.v.) beslist dat deze bepaling ten doel heeft „de gevolgen te bestrijden die zich kunnen voordoen bij de *toepassing van de bepalingen van het Verdrag*".

Er bestaat derhalve geen aanleiding artikel 226 restrictief te interpreteren in die zin dat voor de toepassing daarvan de moeilijkheden zijn uitgesloten welke ten gevolge van een normale verdragstoepassing ontstaan.

Derde vraag, tweede deel: de rechtsgeldigheid van de beschikkingen der Commissie werd in de Nederlandse processen nog betwijfeld voor zover de Commissie artikel 226 zou hebben toegepast ter vermijding van de in artikel 235 voorziene procedure.

Dit bezwaar berust op de volgende overweging: artikel 226 heeft ten doel *tijdelijke* maatregelen mogelijk te maken tot opheffing van economische moeilijkheden en ter aanpassing aan de economie van de gemeenschappelijke markt. De moeilijkheden waarin zich de Duitse suikerverwerkende industrie bevond, zijn het gevolg van een verschil in prijs voor de grondprodukten in de verschillende Lid-Staten. Dit onderscheid kan worden teruggevoerd op de verschillen tussen de respectieve marktorganisaties voor landbouwprodukten; het kan slechts worden opgeheven door de verdere ontwikkeling van die marktorganisaties in het kader van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek. Daar een zodanige wijziging van die organisaties voorlopig niet verwacht mag worden, dient er van te worden uitgegaan dat de geconstateerde moeilijkheden niet van voorbijgaande aard zijn. Bijgevolg kan aan de onderhavige situatie slechts het hoofd worden geboden door middel van een aanvulling van het Verdrag overeenkomstig artikel 235.

Deze gedachtengang is in beginsel juist. Hij rechtvaardigt evenwel geen verwijt aan het adres van de Commissie. Deze was zich namelijk bij het geven van de eerste machtigingsbeschikking vol-

komen bewust van de aard der economische moeilijkheden welke zij moest helpen oplossen.

Gelijk uit de overwegingen der beschikking blijkt, was op dat ogenblik de procedure van artikel 235 reeds hangende. Deze procedure is echter van betrekkelijk langdurige aard (de Raad beslist eenstemmig op voorstel van de Commissie en na het Parlement te hebben gehoord). De procedure eindigde met het besluit van de Raad van 4 april 1962 inzake het opleggen van een compenserende heffing op bepaalde waren, verkregen uit de verwerking van landbouwprodukten (Publikatieblad, no. 62, blz. 999).

Het gaat dus slechts om de vraag of van artikel 226 gebruik gemaakt mocht worden ter overbrugging van een bijzondere overgangsperiode, namelijk tot het van kracht worden van een eventuele aanvulling van het Verdrag overeenkomstig artikel 235, waardoor een normale verdragstoepassing wederom mogelijk zou zijn geworden. Ik ben van mening dat men het voorschrift van artikel 226 geen geweld aandoet indien men het, in het gegeven geval, op deze wijze aanwendt ter beëindiging van moeilijkheden welker algemene en blijvende regeling in de vorm van een aanvulling op het Verdrag met zekerheid te verwachten is, nu de noodzaak daarvan algemeen wordt erkend. Van een ontduiking van artikel 235 kan hier geen sprake zijn, doch hoogstens van een zinvolle *aanvulling* van de regeling dezer omstandige procedure, zonder welke voor een periode van verschillende jaren aan de bedreigde industrie van een Lid-Staat niet de nodige hulp geboden had kunnen worden.

4. Derhalve kan op grond van de daartoe voorgedragen bedenkingen niet worden vastgesteld dat de machtigingsbeschikkingen rechtsgeldigheid zouden missen.

III – Onderzoek der overige vraagstukken

Evenwel rijst de vraag of het geschil hiermede uitputtend is behandeld dan wel of er zich nog andere problemen voordoen. Tot een verder onderzoek zou dan nog aanleiding kunnen geven de algemene formulering van vraag 3, waarin gesproken wordt van „andere gronden" voor de ongeldigheid der beschikkingen, alsmede de beweringen van de Nederlandse eisers.

1. Wat de redactie van vraag 3 betreft, ben ik in beginsel van oordeel dat de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking niet geheel in het algemeen de vraag kan stellen of handelingen van instellingen geldig of niet geldig zijn. Evenals in het nationale recht (vgl. § 80 van het Bundesverfassungsgerichtsgesetz; Geiger: Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, 1952, Anmerkung 4 zu § 80, Anmerkung 1 zu § 84, Anmerkung 3 zu § 85; Lechner: Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtgesetz, 1954, Anmerkung 2 zu § 80) moet de verzoekende rechterlijke instantie de vragen waarover een prejudiciële beslissing wordt verlangd, nauwkeurig formuleren met vermelding der gronden waarop de ongeldigheid van een bepaalde handeling zou berusten. Het Hof heeft slechts in zoverre zijn oordeel te geven. Ware dit anders, dan zou, in afwijking van het beroep tot nietigverklaring, het geschilpunt nauwkeurige begrenzing missen en zou het Hof moeten overgaan tot een onderzoek vanuit alle denkbare gezichtspunten hetgeen mogelijk niet zou beantwoorden aan de bedoeling van hen die aan het nationale proces deelnemen. Dit antwoord op een in het algemeen geformuleerde vraag zou dan een draagwijdte bezitten die wellicht niet meer in overeenstemming is met hetgeen het Hof omtrent de aan de beslissing ten grondslag liggende feiten bekend is en zou wat zijn rechtsgevolgen betreft — hetgeen in de Verdragen niet is voorzien — uitgaan boven het geding hetwelk tot het verzoek om prejudiciële beslissing heeft geleid.

2. Indien er derhalve geen aanleiding bestaat tot een volledig onderzoek van de onderhavige beschikking, dan kan hoogstens nog worden gedacht aan een *aanvullende interpretatie* van de uitspraak waarbij de prejudiciële beslissing werd gevraagd en wel aan de hand van de motivering van die uitspraak en de daarin weergegeven feiten, hetgeen tot het stellen van verdere vragen zou kunnen leiden.

a) In de overwegingen van bedoelde uitspraak wordt de vraag aangeroerd of de beschikkingen van de Commissie wellicht ongeldig zijn wegens strijd met de artikelen 16 en 38 van het E.E.G.-Verdrag. Deze vraag werd in het dispositief niet opgenomen, daar de Nederlandse rechter van oordeel was dat een eventuele afwijking van genoemde bepalingen door artikel 226 gedekt is, gelijk dit ook het geval zou zijn met een schending van artikel 12.

Zou men deze vraag niettemin willen onderzoeken, dan komt men in hoofdzaak tot een bevestiging van de hierboven weergegeven beoordeling, hetgeen met name voor artikel 16 evident is.

Ten aanzien van artikel 38 heeft de Commissie naar mijn mening duidelijk aangetoond dat de door haar getroffen vrijwaringsmaatregelen niet geleid hebben tot een verandering van het stelsel van het Verdrag hetwelk een principieel onderscheid maakt tussen landbouw- en industriële produkten. Fondantmassa wordt niet onderworpen aan de regelingen welke voor landbouwprodukten gelden. De belangrijkste in het bijzonder voor landbouwprodukten gegeven voorschriften gelden in zoverre thans evenmin als voorheen. Derhalve kan de ongeldigheid der beschikkingen ook niet op grond van een schending van artikel 38 van het Verdrag worden aangenomen.

b) Uit het feitelijk substraat van de uitspraak van de verzoekende rechter blijkt voorts nog dat de Nederlandse eisers bezwaren tegen de geldigheid der beschikkingen hebben gemaakt op grond van het niet in acht nemen van bepaalde vormvoorschriften (openbaarmaking, motivering). Ook bij dit punt wil ik nog een ogenblik stilstaan.

– Wat de verplichting tot openbaarmaking der machtigingsbeschikkingen betreft, zo kan deze hoogstens geschonden zijn bij het geven van de eerste der beide beschikkingen. De latere beschikkingen – waarop het voor het Nederlandse geding alleen aankomt, nu de litigieuze gevallen van uitvoer zich eerst in het begin van 1962 hebben voorgedaan – werden in het Publikatieblad van de Gemeenschappen openbaargemaakt. Voor het overige komt mij het door de eisers ter motivering van de verplichting tot openbaarmaking aangevoerde argument niet steekhoudend voor. Zij beroepen zich hiertoe namelijk op de volgende overwegingen in het arrest in de zaken 2 en 3-62 (Deel VIII, blz. 865-866):

> „Uit de duidelijke, uitdrukkelijke en zonder enig voorbehoud geformuleerde bewoordingen van de artikelen 9 en 12, uit de logische inhoud van deze bepalingen en uit het gehele Verdrag blijkt, dat het verbod van nieuwe douanerechten, te zamen met het beginsel van het vrije goederenverkeer, een van de belangrijkste regels vormt en dat bijgevolg iedere eventuele

uitzondering, welke trouwens strikt dient te worden geïnterpreteerd, duidelijk behoort te zijn voorzien."

Deze passage wekt bij mij niet de indruk dat het Hof de vormvereisten van het Verdrag heeft willen verzwaren. Het ging immers om de vaststelling, dat alle afwijkingen van het verbod van artikel 12 duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd moeten worden, waarmede geen oordeel wordt gegeven over de vraag van de openbaarmaking. Deze dient immers uitsluitend op grond van de verdragsbepalingen te worden beantwoord en met name krachtens artikel 191, hetwelk bekendmaking slechts voor verordeningen voorschrijft, terwijl voor beschikkingen kennisgeving aan hen tot wie zij zijn gericht, voldoende is. Waar het in casu inderdaad beschikkingen en niet verordeningen betreft, heeft het achterwege blijven van de openbaarmaking geen enkel gevolg voor haar bestaan rechtens.

— Dit bestaan der beschikkingen wordt evenmin aangetast door de onvoldoende motivering, welke eisers menen te kunnen vaststellen met betrekking tot de in artikel 226 vooronderstelde economische moeilijkheden.

De eerste machtigingsbeschikking, waarop de latere voortbouwen, maakt op zijn minst de wezenlijke elementen kenbaar, op grond waarvan de Commissie besloot tot het aanwezig zijn van moeilijkheden in de Duitse suikerverwerkende industrie. De motivering der beschikking bevat een vergelijking van de verkoopprijzen voor fondantmassa, een vergelijking van de prijzen der grondprodukten, cijfers met betrekking tot de toename van de invoer van fondantmassa in de Bondsrepubliek in de jaren 1957 en 1959 en het gegeven dat de Duitse fondantindustrie vrijwel geheel stil kwam te liggen. De latere verlengingsbeschikkingen beperken zich tot de vaststelling dat deze situatie in wezen onveranderd is gebleven.

Gemeten aan de door het Hof in de zaak 34-62 gegeven maatstaven, moet deze motivering voldoende worden geacht, zodat van een schending van wezenlijke vormvoorschriften in de machtigingsbeschikkingen niet gesproken kan worden.

3. Al hetgeen de eisers in het Nederlandse geding daarenboven nog in de schriftelijke en mondelinge behandeling aan argumenten hebben voorgedragen is echter, uit het oogpunt van de verwijzingsuitspraak, volkomen nieuw en beoogt een uitbreiding van deze beslissing buiten haar grenzen. Ik acht het niet mogelijk van deze procesbeweringen kennis te nemen, daar zulks het karakter van de procedure ter bekoming van een prejudiciële beslissing zou vervalsen.

Wezenlijke betekenis komt toe aan het feit dat met het instellen van laatstgenoemde procedure het nationale geding wordt *onderbroken.* Partijen kunnen derhalve het nationale proces niet voortzetten door het voordragen van nieuwe argumenten ná de schorsing. Voor hen blijft dit proces in de fase waarin het zich bevond ten tijde van de uitspraak waarbij de prejudiciële beslissing werd verzocht.

De auteurs van het Verdrag hebben gewild dat het initiatief tot het instellen en nader omgrenzen van laatstgenoemde procedure uitsluitend aan de nationale rechter en niet aan partijen bij het nationale geding toekomt. Dit ware slechts anders, indien de nationale rechter zich tot schorsing kon beperken en het voeren van de incidentele procedure – gelijk bij voorbeeld in het Franse recht – aan de partijen overlaten. Naar het stelsel van het Verdrag hebben de nationale rechterlijke instanties derhalve het recht en de plicht de argumenten te waarderen en te kiezen welke op het Europese recht betrekking hebben. Het staat alleen aan hen zich een beeld te vormen van de mate waarin bepaalde vragen en argumenten voor de beslissing in het nationale proces relevant zijn. Zou men aan partijen in de incidentele procedure voor het Hof bij het voordragen van hun procesbeweringen de vrije hand laten, dan zou dit ten gevolge kunnen hebben dat het Hof een rechtsoordeel geeft hetwelk voor het nationale proces rechtens zonder betekenis is. Voorts zou een uitbreiding van het in de verwijzingsuitspraak omschreven geschilpunt de overige procespartijen en met name de Commissie – die in de eerste plaats hun standpunt ten aanzien van de uitspraak waarbij de prejudiciële beslissing wordt verzocht moeten bepalen – voor de moeilijkheid plaatsen, dat zij op nieuwe argumenten eerst bij de mondelinge behandeling kunnen antwoorden.

Het Hof moet mitsdien al die argumenten van de eisers afwijzen welke buiten het kader van de verwijzingsbeslissing vallen en hen op de mogelijkheid wijzen om eventueel in het nationale proces te verzoeken dat aan het voorwerp van de verwijzingsprocedure een ruimere strekking zal worden gegeven.

Ik meen er derhalve van te moeten afzien deze verdere argumenten, welke ten dele zelfs bij de mondelinge behandeling nog werden gewijzigd, te behandelen en in een beoordeling te treden van de vraag of een juiste toepassing van de bepalingen over het veredelingsverkeer (artikel 10) en over de steunmaatregelen van de Staten (artikel 92 tot 94) het treffen van vrijwaringsmaatregelen krachtens artikel 226 overbodig had kunnen maken en of de feitelijke voorwaarden van artikel 226 (ernstige en aanhoudende moeilijkheden in een sector van het economische leven) vervuld waren. Het komt mij voor dat deze vragen zelfs na hun bespreking bij de mondelinge behandeling nog niet rijp zijn voor een beslissing, zodat althans in de huidige fase van het geding een volledige uiteenzetting dienaangaande niet wel mogelijk is.

IV — Conclusie

Samenvattend moge ik u voorstellen de voorgelegde vragen als volgt te beantwoorden:

Vraag 1

De beschikking van de Commissie van 27 juni 1960, verlengd op 21 december 1960, vernieuwd op 28 juni 1961, verlengd op 22 december 1961, vernieuwd op 27 februari 1962, houdt mede voor Nederland de machtiging in bij de uitvoer van fondantmassa naar de Bondsrepubliek een heffing op te leggen.

Vraag 2

De beschikkingen zijn rechtsgeldig niettegenstaande het feit, dat Nederland geen machtiging heeft verzocht.

Vraag 3

a) Tot de in artikel 226 bedoelde moeilijkheden behoren ook zodanige welke uitsluitend het gevolg zijn van de toepassing van dwingende verdragsbepalingen.

a) De beschikkingen zijn rechtsgeldig nu daarmede niet wordt beoogd aan toepassing der in artikel 235 geregelde procedure te ontkomen.

Ook voor zover de beschikkingen niet werden openbaar gemaakt, moeten zij rechtsgeldig worden geacht. Zij bevatten voorts geen schending van wezenlijke vormvoorschriften; de gegeven motivering beantwoordt veeleer aan de eisen van het Verdrag.

Wat de proceskosten betreft, staat de beslissing over de invorderbaarheid daarvan volgens de huidige rechtspraak aan de verzoekende nationale rechterlijke instantie; de kosten van de Commissie en van de Bondsregering zijn niet invorderbaar.