som er tillagt den ifølge traktatens artikel 115, fordi de økonomiske vanskeligheder, som disse lande påberåbte sig, var reelle og i hvert fald delvis stod i forbindelse med indførsler af tekstilvarer med oprindelse i tredjelande.

4. For at Fællesskabet skal have pådraget sig ansvar i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, kræves det, at betingelserne om, at den adfærd, der bebrejdes institutionerne, er ulovlig, at der foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påberåbte tab, alle skal være opfyldt. Når den institutions adfærd, som skulle have fremkaldt det lidte tab, ikke er ulovlig, kan kravet om erstatning ikke tages til følge, uden at det er nødvendigt at undersøge om de øvrige betingelser er opfyldt.

5. En intervenient, som ikke har nedlagt påstand vedrørende omkostningerne, pålægges at bære sine egne omkostninger, selv når denne har interveneret på den vindende parts side.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
fremsat den 2. oktober 1985 *

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 890
2. De faktiske omstændigheder og de relevante bestemmelser i begge sager 891
   2.1. De faktiske omstændigheder 891
   2.2. De relevante bestemmelser 892
3. De i begge sager relevante materielretlige problemer og de herom fremførte synspunkter 892
   3.1. Den forelæggende rets spørgsmål og deres betydning for begge sager 892
   3.2. Fortolkningen af artikel 113, stk. 1 893
   3.3. Fortolkningen af EØF-traktatens artikel 115 898
4. Forslag til afgørelse i sag 242/84 900
   4.1. Den forelæggende rets spørgsmål og deres generelle betydning 900
   4.2. Domstolens praksis vedrørende artiklerne 113 og 115 901
      4.2.1. Donckerwolcke-dommen 901
      4.2.2. Anden relevant praksis 903
   4.3. Supplerende generelle bemærkninger 904
   4.4. De særlige aspekter ved sag 242/84 906

* Oversat fra nederlandsk.

4.5. Sammenfatning i sag 242/84 907
5. Forslag til afgørelse i sag 59/84 908
5.1. Påstandene i sag 59/84 908
5.2. Formaliteten 909
5.3. Det principale og det subsidiære anbringende vedrørende annullationskravet 910
5.3.1. Det principale anbringende 910
5.3.2. Det subsidiære anbringende 910
5.4. Påstanden om erstatning som nærmere forklaret under retsmødet 913
5.5. Sammenfatning i sag 59/84 915

Høje Domstol.

1. Indledning

De to sager, som jeg skal behandle i dag, er opstået på grund af visse nationale og visse fællesskabsretsakter, som står i nøje indbyrdes sammenhæng, nemlig den nederlandske økonomiministers afslag af 20. december 1983 på at give Tezi Textiel BV (herefter benævnt Texi) tilladelse til til Nederlandene at indføre lange benklæder af bomuld til mænd og drenge, som har oprindelse i Macao, men som er bragt i fri omsætning i de øvrige medlemsstater, og Kommissionens bemyndigelsesbeslutninger af 12. april 1983 (EFT 1983 C 102, s. 3) og 14. december 1983 (EFT 1983 C 340, s. 2) om undtagelse fra fællesskabsbehandling af en større gruppe tekstilvarer hidrørende fra dette udviklingsland. Disse bemyndigelser blev givet i henhold til EØF-traktatens artikel 115. Økonomiministerens afslag af 6. maj 1983, som fulgte på Kommissionens bemyndigelsesbeslutning af 12. april 1983, var den direkte anledning til sag 242/84, men er kun af indirekte interesse for Domstolen.

De faktiske omstændigheder og de relevante bestemmelser, Tezis materielle argumenter i begge sager samt modargumenterne fra Kommissionen, den nederlandske regering og Frankrigs, Italiens og Det forende Kongeriges regeringer, der ligeledes optræder i en eller begge sager, kan stort set bedst behandles under ét. De vedrører nemlig hovedsagelig samme retsspørgsmål, og disse blev også behandlet under ét under den mundtlige forhandling.

Formelt set har de to sager imidlertid forskellig karakter, som har gjort det umuligt at forene disse sager. Sag 59/84 er anlagt af Tezi til prøvelse af den bemyndigelse, som Kommissionen har givet Nederlandene den 14. december 1983. Under sagen er der nedlagt påstand om annullation og desuden om erstatning. I denne sag har Kommissionen påstået begge krav afvist, henholdsvis rejst tvivl om formaliteten. Sag 242/84 angår derimod en anmodning om præjudiciel afgørelse fra College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Denne anmodning er blevet fremsat i den for denne ret verserende sag Tezi mod økonomiministeren vedrørende dennes tidligere nævnte nægtelse af

en importtilladelse. Denne nægtelse var baseret på den ligeledes tidligere nævnte bemyndigelse fra Kommissionen af 12. april 1983.

Jeg vil tage hensyn til disse ligheder og forskelle ved først (i afsnit 2) at give en kortfattet oversigt over de relevante faktiske omstændigheder og bestemmelser i begge sager og (i afsnit 3) over de rejste materielle retsspørgsmål og de om disse retsspørgsmål fremførte synspunkter. Oplysningerne herom har jeg taget fra de to retsmøderapporter, omend i en anden rækkefølge. Denne rækkefølge vil jeg forklare i det følgende.

De generelle fortolkningsproblemer i forbindelse med artiklerne 113 og 115, som man i begge sager koncentrerede sig om, vil jeg derefter behandle (i afsnit 4) i mit forslag til afgørelse i sag 242/84. En præjudiciel sags art medfører, at Domstolen deri også kan tage hensyn til for denne sag væsentlige argumenter, som er fremført i en relevant anden sag, her sag 59/84. Endelig vil jeg så (i afsnit 5) fremsætte mit forslag til afgørelse i sidstnævnte sag. Herved vil jeg naturligvis ligeledes skænke de særlige processuelle og materielle aspekter ved denne sag opmærksomhed.

2. De faktiske omstændigheder og de relevante bestemmelser i begge sager

2.1. *De faktiske omstændigheder*

Den tidligere nævnte beslutning fra Kommissionen af 14. december 1983, som Tezi den 6. marts 1984 indbragte for Domstolen, angik en bemyndigelse til Benelux-landene til fra fællesskabsbehandling at undtage shorts og andre korte benklæder af bomuld, vævede lange benklæder til mænd og drenge, vævede lange benklæder af uld til kvinder, piger og småbørn, pos. ex 61.01 B V og 61.02. B II kategori 6 i den fælles toldtarif, som har oprindelse i Macao og frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater (EFT 1983 C 340, s. 2). Tezi krævede ligeledes erstatning for det tab, som man havde lidt som følge af denne beslutning.

Den 1. december 1983 havde Tezi ansøgt de nederlandske myndigheder om tilladelse til indførsel fra Italien af 287 749 lange benklæder til mænd og drenge af bomuld med oprindelse i Macao henhørende under pos. 61.01 B V e) 3.

Disse tilladelser blev nægtet på grundlag af Kommissionens førnævnte beslutning af 14. december 1983 (også benævnt bemyndigelsesbeslutning), hvorved Kommissionen efter anmodning fra den nederlandske regering og med de øvrige Benelux-landes samtykke i henhold til EØF-traktatens artikel 115 havde bemyndiget disse til i perioden fra den 1. december til 31. december 1983 fra fællesskabsbehandling at undtage alle lange benklæder henhørende under den fælles toldtarifs positioner 61.01. B V og 61.02 B II, som har oprindelse i Macao og frit kan omsættes i de øvrige medlemsstater, og for hvilke ansøgninger om indførselsdokumenter blev indsendt efter den 30. november 1983.

Ifølge College van Beroep voor het Bedrijfslevens forelæggelseskendelse (s. 2 og 3) angik det i denne sag omhandlede afslag fra økonomiministeren af 6. maj 1983 de samme slags tekstilvarer som omhandlet i den nævnte Kommissionsbeslutning af 14. december 1983, med samme oprindelse og ligeledes bragt i fri omsætning i de øvrige medlemsstater. Afslaget var imidlertid her baseret på den førnævnte tidligere bemyndigelsesbeslutning fra Kommissionen af 12. april 1983, sóm vedrørte samme slags varer.

Denne beslutning gjaldt til og med 30. november 1983.

2.2. *De relevante bestemmelser*

Handelen med tekstilvarer mellem Macao og Fællesskabet var på tidspunktet for disse begivenheder omfattet af det andet multifiberarrangement, som blev indgået inden for rammerne af GATT i 1982. Dette arrangement er ganske vist endnu ikke officielt godkendt af Fællesskabet, men finder blandt andet anvendelse på forbindelserne mellem Fællesskabet og Macao i henhold til Rådets forordning nr. 3059/78 af 21. december 1978 (EFT 1978 L 365, s. 1), senere erstattet af forordning nr. 3589/82 af 23. december 1982 om den fælles ordning for indførsel af visse tekstilvarer med oprindelse i tredjelande (EFT 1982 L 374, s. 106).

Ifølge forordning nr. 3589/82 — som finder anvendelse på de forelæggende faktiske omstændigheder — gælder der for indførsel i Fællesskabet af tekstilvarer, som er omfattet af de i bilag I nævnte kategorier, de i bilag III nævnte kvantitative lofter. For varer under kategori 6 med oprindelse i Macao var det kvantitative loft for 1983 fastsat til 10 114 000 stk. Denne mængde blev i henhold til artikel 3, stk. 2, og bilag IV fordelt mellem de forskellige medlemsstater, hvorved Benelux-landene blev betragtet som en enhed.

For handelen med disse varer mellem Benelux-landene og de øvrige medlemsstater havde Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 115 og sin beslutning 80/47/EØF af 20. december 1979 (EFT 1979 L 16, s. 14) i to på hinanden følgende beslutninger bemyndiget Benelux-landene til at føre tilsyn inden for Fællesskabet med indførslerne, således at disse blev gjort betinget af en bevilling. På tidspunktet for de i de to sager relevante faktiske omstændigheder gjaldt ordningen med tilsyn inden for Fællesskabet.

I fornødent omfang vil jeg vende tilbage til andre relevante bestemmelser i mit forslag til afgørelse.

3. De i begge sager relevante materielretlige problemer og de herom fremførte synspunkter

3.1. *Den forelæggende rets spørgsmål og deres betydning for begge sager*

I sag 242/84 har College van Beroep voor het Bedrijfsleven forelagt Domstolen følgende to spørgsmål:

1) Skal traktatens artikel 115 sammenholdt med artikel 113 fortolkes således, at Kommissionen fortsat kan anvende artikel 115 på den internationale handel med tekstilvarer efter vedtagelsen af arrangementet vedrørende den internationale handel med tekstilvarer (Multifiberarrangementet) og udstedelsen af Rådets forordning nr. 3589/82?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, skal traktatens artikel 115 da fortolkes således, at »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat«, ligeledes omfatter en fordeling mellem medlemsstaterne af de kvantitative fællesskabslofter, jfr. bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82?

Af disse spørgsmål, forelæggelseskendelsens øvrige indhold og de i begge sager for Domstolen fremførte synspunkter fremgår, at følgende fundamentale spørgsmål er centrale i begge sager.

a) Fortolkning af følgende passus i EØF-traktatens artikel 113, stk. 1: »efter

udløbet af overgangsperioden lægges ensartede principper til grund for den fælles handelspolitik...«. Det er herved ikke helt uden betydning at nævne, at den franske version her lyder »est fondé« og den engelske version »shall be based«. I forbindelse med den i begge sager omhandlede anvendelse af traktatens artikel 115 er her navnlig følgende problemer af betydning:

aa) udgør Multifiberarrangementet og den derpå baserede, ved den nævnte Rådsforordning nr. 3589/82 indførte »fælles ordning for indførsel af visse tekstilvarer med oprindelse i tredjelande« fælles handelspolitiske foranstaltninger?

ab) tillader artikel 113 i almindelighed og den nævnte forordning i særdeleshed stadig nationale handelspolitiske foranstaltninger eller foranstaltninger til gennemførelse af en foranstaltning inden for Fællesskabets handelspolitik, som er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat?

b) fortolkningen af EØF-traktatens artikel 115, navnlig med hensyn til følgende retsspørgsmål:

ba) muligheden for generelt at anvende artikel 115 efter udløbet af overgangsperioden;

bb) muligheden for en sådan anvendelse i særdeleshed efter indførelsen af Multifiberarrangementet og den nævnte Rådsforordning nr. 3589/82;

bc) fortolkningen af ordene »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat« i artikel 115 og i forbindelse med de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den anden af de to foreliggende sager; den forelæggende ret ønsker herefter navnlig oplyst af Domstolen, om disse handelspolitiske foranstaltninger »ligeledes omfatter en fordeling mellem medlemsstaterne af de kvantitative fællesskabslofter, jfr. bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82«. Under retsforhandlingerne for Domstolen er der imidlertid også fremkommet andre aspekter ved spørgsmål;

Jeg vil nu kort sammenfatte de centrale argumenter, der er blevet fremført for Domstolen under skriftvekslingen i de to sager. Jeg tager herved igen udgangspunkt i de to retsmøderapporter.

3.2. *Fortolkningen af EØF-traktatens artikel 113, stk. 1*

a) *Tezis* standpunkt til dette spørgsmål er klarest udtrykt i sag 242/84.

Tezi har vedrørende mit spørgsmål ab) indledningsvis anført, at traktaten fuldstændigt og uigenkaldeligt har overdraget Fællesskabet kompetencen på den fælles handelspolitiks område. I forbindelse med forsinkelsen i virkeliggørelsen af denne politik er det imidlertid anerkendt i Domstolens praksis, at Kommissionen — også efter overgangsperiodens udløb — kan bemyndige medlemsstaterne til at opretholde, det vil sige fortsat anvende, nationale handelspolitiske foranstaltninger.

Ifølge Tezi bortfalder denne mulighed, når Fællesskabet i henhold til artikel 113 gør brug af sin kompetence på den fælles handelspolitiks område. Det er herved irrelevant, på hvilken måde det gør brug af denne kompetence; for at der kan være tale om en fælles handelspolitik er det ikke nødvendigt, at alle handelspolitiske foran-

staltninger er ensartede og ikke tager hensyn til forskelle mellem medlemsstaterne. Selv i tilfælde af foranstaltninger, som er tilpasset de nationale behov, men som udgår fra Fællesskabet, kan man tale om en fælles handelspolitik, og en henvisning til artikel 115 er derfor udelukket.

Dette resultat støttes ifølge Tezi af ordlyden af artikel 115, som i stk. 1 taler om »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat«. Heraf fremgår, at kun nationale handelspolitiske foranstaltninger kan beskyttes under påberåbelse af artikel 115. Derimod er foranstaltninger, som medlemsstaterne måtte træffe til gennemførelse af fællesskabsforordninger, ikke omfattet af artikel 115, stk. 1.

Tezi er med hensyn til mit spørgsmål aa) af den opfattelse, at den ved forordning nr. 3589/82 indførte ordning er en fællesskabsforanstaltning, som er et udslag af Fællesskabets fuldstændige udøvelse af sin kompetence på den fælles handelspolitiks område. Den omstændighed, at denne ordning bestemmer, at fællesskabskontingentet fordeles i nationale underkvoter, ændrer intet herved. Navnlig kan ordningen ikke ses som en fortsættelse af en tidligere national handelspolitik, først og fremmest fordi der i Nederlandene før overgangsperiodens udløb ikke fandtes nogen indførelsesrestriktion for de i denne sag omhandlede varer.

Tezi har endvidere bemærket, at forordning nr. 3589/82 selv anviser en løsning på alvorlige vanskeligheder, der kan opstå ved en forskydning af handelsstrømmene til en eller flere medlemsstater.

Tezi har herved henvist til artikel 7, stk. 2, hvori der fastsættes en procedure for tilpasningen af de nationale underkvoter, »når det viser sig nødvendigt, navnlig på grund af udviklingen i handelsmønstrene«. Denne bestemmelse angår ikke alene den direkte indførsel fra tredjelande, men også det tilfælde, at vanskelighederne er en følge af handelsmønsteret inden for Fællesskabet.

Såfremt proceduren i artikel 7, stk. 2 ikke måtte give nogen løsning, er der i henhold til artikel 5 mulighed for at ændre fællesskabsloftet.

Sammenfattende har Tezi foreslået, at de præjudicielle spørgsmål besvares således:

1) EØF-traktatens artikler 113 og 115 skal fortolkes således, at Kommissionen ikke har kompetence til i henhold til artikel 115 at bemyndige en medlemsstat til at træffe beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af en vare, som i henhold til Multifiberarrangementet og Rådets forordning nr. 3589/82 er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat.

2) Såfremt det er nødvendigt at besvare dette spørgsmål, skal EØF-traktatens artikel 115 fortolkes således, at der ved »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat« ikke skal forstås en fordeling på medlemsstater af kvantitative fællesskabslofter som fastsat i bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82.

Heraf fremgår, at Tezi under skriftvekslingen navnlig baserede sit synspunkt på sin fortolkning af traktatens artikel 113. Vedrørende dens mindre detaljerede stillingtagen i sag 59/84 bør det i denne forbindelse blot nævnes, at Tezi betragter fordelingen af fællesskabskontingentet i nationale underkvoter i forordning nr. 3589/82 som en del

af den fælles handelspolitik. Ifølge den 10. betragtning til denne forordning hviler denne del udelukkende på rent administrative grunde. I sit skriftlige svar på et spørgsmål fra Domstolen har Tezi uddybet dette synspunkt således, at Tezi med ordene »administrative grunde« sigtede til den 10. betragtning til forordning nr. 3589/82; deri hedder det, at ændringen af de kvantitative fællesskabslofter »kræver, at der indføres en særlig forvaltningsprocedure«, og at denne fællesskabsforvaltning skal decentraliseres ved en fordeling af de kvantitative lofter på medlemsstaterne.

Da Fællesskabet ikke selv rådede over det nødvendige administrative apparat til tilpasningen af de kvantitative fællesskabslofter, måtte det ifølge Tezi benytte medlemsstaternes administrationer med hensyn til udstedelse af bevillinger, afskrivning af bevilget indførsel på de kvantitative fællesskabslofter, overførsel af ubrugte mængder til det følgende år, hindring af svig med hensyn til varernes oprindelse, tilpasning til ændrede behov osv.

En effektiv, decentraliseret forvaltningsprocedure nødvendiggjorde ifølge Tezi en fordeling af fællesskabskvoten i nationale underkvoter. Uden en sådan fordeling vil en rettidig afskrivning af den tilladte indførsel på det kvantitative fællesskabsloft over hele Fællesskabet ikke være mulig. Dette vil kunne føre til en pludselig stigning i importefterspørgslen i en eller flere medlemsstater med den følge, at behovene i andre medlemsstater ikke vil kunne tilfredsstilles, eller i hvert fald ikke ved hjælp af direkte indførsler.

Tezi har erkendt, som det fremgår af den 11. betragtning, at der ved fordelingen i nationale underkvoter ligeledes er taget hensyn til situationen på tidspunktet for udstedelsen af den pågældende forordning, såvel i forholdet mellem Fællesskabet og de leverende lande som inden for medlemsstaterne. Denne omstændighed ændrer ifølge Tezi imidlertid ikke, at forordning nr. 3589/82 har fællesskabskarakter.

b) *Kommissionen* har i begge sager under skriftvekslingen først og fremmest taget udgangspunkt i sin fortolkning af artikel 115. Med hensyn til fortolkningen af artikel 113, stk. 1, har den imidlertid i sag 242/84 indtaget det standpunkt, at Fællesskabets kompetence på handelspolitikkens område omfatter foranstaltninger, der både kan have liberalisering og begrænsning af handelen med tredjelande til formål. Såfremt indførslen fra tredjelande skal begrænses, kan Kommissionen bemyndige medlemsstaterne til at træffe nationale foranstaltninger; den kan imidlertid også i en trinvis fortløbende proces forsøge at nå frem til en ordning med samtidigt bestående harmoniserede foranstaltninger, som er fastsat på grundlag af oplysninger om den nationale industri og markedssituation, og som således udgør et fællesskabshele, hvorom den kan forhandle på internationalt niveau med tredjelande.

Kommissionen er af den opfattelse, at den også i det andet tilfælde kan henvise til artikel 115. Artikel 115, stk. 1, angår nemlig ikke alene de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer af rent nationale grunde, men også foranstaltninger, som de gennemfører til opfyldelse af fællesskabsforpligtelser. Der er i begge tilfælde tale om foranstaltninger med samme formål.

I sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål har Kommissionen for det første præciseret, at den betragter forordning nr. 3589/82 som en ordning inden for Fællesskabets handelspolitik, men at denne ikke har nogen ensartet karakter. Netop denne ikke ensar-

tede karakter er efter dens opfattelse afgørende for, at EØF-traktatens artikel 115 kan anvendes.

Den har anført, at artikel 113 ikke kræver, at fællesskabsordningen under alle omstændigheder omfatter ensartede foranstaltninger, og at artikel 115 fortsat finder anvendelse, så længe de varer, der indføres fra tredjelande, ikke er underkastet de samme betingelser, uanset i hvilken stat de indføres.

En ordning er efter Kommissionens opfattelse ensartet, når der ikke er tale om fordeling af et fællesskabskontingent på medlemsstaterne, beskyttelsesforanstaltninger af regional art eller en bemyndigelse til medlemsstaterne til at opretholde oprindeligt nationale kvantitative begrænsinger.

I visse tilfælde kan en ordning, hvorved et fællesskabskontingent fordeles på nationale underkvoter, alligevel være ensartet, nemlig hvis fordelingen er sket af rent administrative grunde. Dette gælder imidlertid ikke for forordning nr. 3589/82, som det fremgår af den 11. betragtning hertil.

Som eksempel på andre sektorer, hvori denne ensartethed er opnået, henviser Kommissionen til den fælles toldtarif, Rådets forordning nr. 288/82 om den fælles importordning (EFT 1982 L 35, s. 1) og de med forskellige tredjelande indgåede frihandelsaftaler, bortset fra de tilfælde, hvor denne forordning, henholdsvis disse aftaler, tillader beskyttelsesforanstaltninger af regional art.

Jeg vil i mit forslag til afgørelse i sag 242/84 vende tilbage til væsentlige uddybninger, som Kommissionen har givet under retsmødet.

c) *Den nederlandske regering, Det forenede Kongeriges regering, den franske regering og den italienske regering* har i deres indlæg i en eller begge sager i forskellige vendinger lagt vægt på, at den fælles handelspolitik i tekstilsektoren er ufuldstændig og navnlig ikke ensartet. Artikel 115 vil fortsat kunne finde anvendelse, så længe den fælles handelspolitik i tekstilsektoren ikke er fuldt ud gennemført (Frankrig og Italien) og/eller endnu ikke har ensartet karakter (Nederlandene henholdsvis Det forenede Kongerige).

Den franske regering har i denne forbindelse bemærket, at medlemsstaterne ved en ufuldkommen handelspolitik, jfr. Domstolens dom af 15. december 1976 i Donckerwolcke-sagen (sag 41/76, Sml. 1976, s. 1921) frit kan træffe nationale handelspolitiske foranstaltninger »i henhold til en særlig bemyndigelse fra Fællesskabet«.

Det forenede Kongeriges regering har i sit skriftlige indlæg i sag 242/84 desuden bemærket, at forordning nr. 3589/82 ikke indfører nogen ensartet handelspolitik, fordi den bestemmer, at fællesskabskontingentet skal fordeles på nationale underkvoter, hvorved der tages hensyn til de nationale markeder og ikke til selve Fællesmarkedets behov. Så længe en sådan ordning består, vil der være tale om forskelle mellem medlemsstaternes handelspolitiske foranstaltninger, som behøver beskyttelse i henhold til artikel 115. Endvidere har den som svar på Domstolens spørgsmål med udgangspunkt i Domstolens allerede citerede Donckerwolcke-dom præciseret sit synspunkt derhen, at der kun kan bestå en fælles handelspolitik baseret på ensartede principper, såfremt der for varerne, uanset i hvilken stat de er bragt i fri omsætning, gælder samme toldretlige og handelsmæssige indførselsbetingelser. Efter denne rege-

rings opfattelse vil dette sige »når såvel toldtarifferne som de øvrige betingelser for indførsel til Fællesskabet er de samme i alle medlemsstater, og der er ét fælles marked for de pågældende varer«. Dette er efter dens opfattelse tilfældet for de fleste industriprodukter.

Med hensyn til varer, for hvilke der gælder særlige regler og kvoter i forbindelse med, at der eksisterer særskilte markeder inden for Fællesskabet, er der derimod ikke tale om en ensartet politik. Disse kvoter følger af, at en bestående national handelspolitik er overtaget af Fællesskabet, eller af, at Fællesskabet har truffet regionale beskyttelsesforanstaltninger. Et eksempel på det første tilfælde er de foranstaltninger, der er mærket med en asterisk i bilag I til den førnævnte forordning nr. 288/82. Et eksempel på det sidste tilfælde er den i 1984 indførte begrænsning af importen til Frankrig af quartzure fra Hongkong. Kun når der består foranstaltninger af den første eller den anden type, kan EØF-traktatens artikel 115 benyttes til at forhindre, at disse foranstaltninger bliver omgået.

Den nederlandske regering har givet tilsvarende svar på Domstolens spørgsmål.

Ifølge *den italienske regering* fremgår det af betragtningerne til forordning nr. 3589/82, navnlig den 10. betragtning, at Rådet ved udstedelsen af denne forordning var sig den særlige situation på det fælles tekstilmarked fuldt bevidst og derfor besluttede at gå over til en trinvis og gradvis gennemførelse af den fælles handelspolitik i denne sektor.

Ifølge den italienske regering beror fordelingen på nationale underkvoter ikke alene på adminstrative grunde, men der er derved taget hensyn til de forskellige medlemsstaters økonomiske behov, den fælles tekstilindustris særlige følsomhed og forskellene i de vilkår, som gælder for importen i de forskellige medlemsstater.

Den nederlandske regering og *Det forenede Kongeriges regering* har endelig forklaret, hvorfor de — i modsætning til Tezi — er af den opfattelse, at artiklerne 5 og 7, stk. 2, i forordning nr. 3589/82 ikke giver brugbare alternativer til artikel 115 og således ikke overflødiggør anvendelsen af sidstnævnte artikel.

d) *Domstolens spørgsmål*

For fuldstændighedens skyld erindrer jeg om, at de spørgsmål, som Domstolen den 26. marts 1985 stillede Kommissionen og de pågældende medlemsstater, og hvis besvarelse jeg lige har sammenfattet, lød således:

I Deres indlæg anføres det, at den ved forordning nr. 3589/82 indførte ordning ikke kan betegnes som fælles handelspolitik. Vil De præcisere:

— hvori skal en ordning bestå, som efter Deres opfattelse kan betegnes som fælles handelspolitik i den i EØF-traktatens artikel 113 forudsatte betydning?

— findes der i andre handelssektorer end sektoren for tekstilprodukter en ordning med sådanne kendetegn? I bekræftende fald i hvilke sektorer?

— under hvilke omstændigheder vil man kunne tale om en så stor ensartethed i de i forskellige medlemsstater anvendte handelspolitiske foranstaltninger, at det ikke længere er nødvendigt at henvise til EØF-traktatens artikel 115?

3.3. *Fortolkningen af EØF-traktatens artikel 115*

a) Den fortolkning, som *Tezi* giver artikel 115, følger i det hele af Tezis opfattelse, nemlig at hvis Fællesskabet i en bestemt sektor i den fælles handelspolitik har gjort brug af sin enekompetence i henhold til EØF-traktatens artikel 113, kan EØF-traktatens artikel 115 ikke længere anvendes på denne sektor, og Kommissionen kan derfor ikke længere med hjemmel i denne artikel bemyndige medlemsstaterne til at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Efter Tezis opfattelse er dets foran gengivne fortolkning af artikel 113 og af forordning nr. 3589/82 således afgørende for begge sager. I sin replik i sag 59/84 har Tezi imidlertid på foranledning af Kommissionens svarskrift tilføjet, at man bestrider, at den blotte omstændighed, at fællesskabskvoten fordeles på nationale underkvoter, er tilstrækkelig til, at artikel 115 kan finde anvendelse. De foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer til gennemførelse af de af Fællesskabet fastsatte nationale underkvoter, kan i intet tilfælde betragtes som »handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat«, jfr. artikel 115. Nationale foranstaltninger til gennemførelse af de af Fællesskabet fastsatte nationale underkvoter udviser ingen forskelle, som kan medføre økonomiske vanskeligheder, som ville gøre en anvendelse af artikel 115 berettiget.

I sag 59/84 har Tezi med henblik på denne konkrete sag subsidiært anført, at Kommissionen ved udstedelsen af bemyndigelsesbeslutningen i flere henseender ikke har iagttaget de i artikel 115 opstillede betingelser.

For det første har Kommissionen tilladt Benelux-landene at træffe beskyttelsesforanstaltninger for en meget stor kategori produkter (kategori 6 i bilag IV til forordning nr. 3589/82); i betragtning af de oplysninger, som den ansøgende medlemsstat skal give Kommissionen i henhold til den nævnte beslutning nr. 80/47/EØF af 20. december 1979, skulle den ligeledes af den nederlandske regering have forlangt en nøjere beskrivelse af de produkter, for hvilke der blev ansøgt om en beskyttelsesforanstaltning. Tezi har endvidere henvist til, at de importbevillinger, som det havde ansøgt de nederlandske myndigheder om, vedrørte en meget mindre gruppe produkter end hele kategori 6, som Kommissionen gav bemyndigelse for.

For det andet var der ifølge Tezi ingen økonomiske vanskeligheder, der gjorde en beskyttelsesforanstaltning berettiget. Tezi har henvist til, at det i den nederlandske regerings ansøgning anførte fald i beskæftigelsen i tekstilindustrien for dame- og herreovertøj ikke nødvendigvis gælder for fabrikanter af herre- og drengebenklæder af bomuld, som hørte til de produkter, som Tezi havde til hensigt at indføre til Nederlandene.

b) *Kommissionen* er derimod som tidligere nævnt af den opfattelse, at den også, når der er tale om en ordning med samtidigt bestående harmoniserede foranstaltninger (som er fastsat på grundlag af oplysninger om den nationale industri og markedssituation, og som således udgør en fællesskabshelhed, som den kan forhandle med tredjelande om på internationalt plan), kan anvende artikel 115. Efter Kommissionens opfattelse er det først, hvis der for produkter med oprindelse i tredjelande gælder de samme toldretlige, handelsmæssige og indførselsmæssige betingelser, uanset i hvilken medlemsstat de er bragt i fri omsætning, at artikel 115 ikke finder anvendelse. Dette er der ikke tale om, når der består en ordning, der er baseret på en fordeling af et fælles kontingent på nationale kvoter, og som derfor medfører en

forskel mellem de foranstaltninger, der anvendes i de forskellige medlemsstater. Denne forskel kan ifølge Kommissionen berettige, at artikel 115 anvendes.

Den ved forordning nr. 3589/82 indførte ordning i tekstilsektoren er ikke af en sådan art, at den udelukker anvendelsen af artikel 115. Indførslerne af de pågældnede produkter er nemlig ikke omfattet af en ensartet ordning, da fællesskabskontingentet fordeles på medlemsstaterne. Den 10. betragtning til forordningen er en bekræftelse af, at den fælles handelspolitik i den pågældende sektor endnu ikke er fuldkommen.

Anvendelse af artikel 115 udelukkes ikke af den omstændighed, at artikel 7 i forordning nr. 3589/82 giver mulighed for at tilpasse fordelingen af de nationale kvoter for at tage hensyn til udviklingen i handelsmønstrene. Denne bestemmelse vedrører alene den direkte indførsel og kan ikke finde anvendelse, hvis hele den nationale kvote, som i dette tilfælde, allerede er brugt.

Ifølge Kommissionen bør de i sag 242/84 stillede spørgsmål derfor besvares således:

1) EØF-traktatens artikel 115 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på handelen med tekstilvarer, for så vidt den fælles ordning på dette område medfører forskelle mellem de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne anvender.

2) Sådanne forskelle følger af den i bilag IV til forordning nr. 3589/82 fastsatte fordeling af kvantitative fællesskabsbegrænsninger på medlemsstater.

I sin duplik i sag 59/84 har Kommissionen fastholdt, at den kan give bemyndigelse til beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 115, såvel når den handelspolitiske foranstaltning, med hensyn til hvilken det skal forhindres, at den modvirkes af ændringer i handelsmønsteret, er fastsat selvstændigt af medlemsstaterne, som når en sådan foranstaltning er fastsat af Fællesskabet og derefter bliver bragt til udførelse af en medlemsstat. Den forskel, som Tezi vil gøre mellem de to tilfælde, er ifølge Kommissionen uden grundlag, da der her er tale om materielt identiske foranstaltninger.

Med hensyn til Tezis tidligere gengivne subsidiære anbringende, nemlig at den i sag 59/84 omhandlede bemyndigelse skulle have et for vidt materielt anvendelsesområde, har Kommissionen bemærket følgende: Efter dens opfattelse følger det hverken af artikel 115 eller af beslutning nr. 80/47/EØF, at spørgsmålet, om der skal træffes en beslutning i henhold til artikel 115 udelukkende skal afgøres på grundlag af de produkters situation, som er nævnt i ansøgningerne om indførselsdokumenter. Intet forhindrer Kommissionen i at underkaste en hel kategori produkter betingelserne i artikel 115; derved udgør den omstændighed, at der er indgivet et antal bevillingsansøgninger, kun et af flere vurderingskriterier.

Med hensyn til de økonomiske vanskeligheder, som berettigede udstedelsen af bemyndigelsesbeslutningen, har Kommissionen henvist til, at produktionen i Benelux var faldende, indførslerne fra tredjelande tiltog, Benelux-kvoten for varer med oprindelse i Macao næsten var udtømt og at importen af partier, som var blevet bragt i fri omsætning i andre medlemsstater, over-

skred denne kvote med 43%. Dertil kom, at priserne på de pågældende varer med oprindelse i Macao var 50% lavere end priserne på tilsvarende varer fremstillet i Benelux, og at den pågældende industrigren siden 1980 alene i Nederlandene havde udvist et meget betydeligt fald i beskæftigelsen.

Ifølge Kommissionen var betingelserne for anvendelse af artikel 115 da også opfyldt i dette tilfælde.

c) *Nederlandenes, Det forenede Kongeriges, Frankrigs* og *Italiens regeringer* har med forskellig ordlyd fremsat den opfattelse, at en fælles handelspolitisk foranstaltning som forordning nr. 3589/82 ikke udelukker anvendelsen af artikel 115, da den ikke er ensartet for alle medlemsstater.

De enslydende svar, som Italiens og Det forende Kongeriges regeringer foreslår på den forelæggende rets spørgsmål, giver imidlertid en interessant præcisering, navnlig af deres fortolkning af artikel 115. De lyder således:

— EØF-traktatens artikler 113 og 115, set i indbyrdes sammenhæng, skal fortolkes således, at Kommissionen stadig kan anvende artikel 115 på den internationale handel med tekstilvarer efter vedtagelsen af arrangementet vedrørende den internationale handel med tekstilvarer (Multifiberarrangementet) og udstedelsen af Rådets forordning nr. 3589/82;

— EØF-traktatens artikel 115 skal fortolkes således, at der ved »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat«, ligeledes skal forstås en fordeling mellem medlemsstaterne af de kvantitative fællesskabslofter, jfr. bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82.

4. Forslag til afgørelse i sag 242/84

4.1. *Den forelæggende rets spørgsmål og deres generelle betydning*

Jeg erindrer om, at den forelæggende rets spørgsmål i sag 242/84 lyder således:

1) Skal traktatens artikel 115 sammenholdt med artikel 113 fortolkes således, at Kommissionen fortsat kan anvende artikel 115 på den internationale handel med tekstilvarer efter vedtagelsen af arrangementet vedrørende den internationale handel med tekstilvarer (Multifiberarrangementet) og udstedelsen af Rådets forordning nr. 3589/82?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, skal traktatens artikel 115 da fortolkes således, at »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat«, ligeledes omfatter en fordeling mellem medlemsstaterne af de kvantitative fællesskabslofter, jfr. bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82?

Disse spørgsmål — der også spiller en afgørende rolle i sag 59/84 — har således meget almen karakter. Trods det, at de er specificeret til tekstilsektoren, kræver de som tidligere forklaret blandt andet en fortolkning af EØF-traktatens artikler 113 og 115, som også kan være af betydning for anvendelsen af disse artikler i andre sager inden for og uden for tekstilsektoren. Dette kommer

også til udtryk i alle indgivne skriftlige indlæg, som jeg har sammenfattet tidligere i min gennemgang. Betydningen af de to sager, som jeg skal behandle i dag, understreges naturligvis af den omstændighed, at foruden den nederlandske regering, som er direkte berørt af disse sager, har også tre af de store medlemsstaters regeringer i en af disse eller i begge sager fremsat deres syn på de foreliggende mere generelle fortolkningsproblemer.

Før jeg går ind på de specielle fortolkningsproblemer i de foreliggende sager, vil jeg derfor først gå ind på de i den forelæggende rets spørgsmål stillede mere generelle fortolkningsspørgsmål med hensyn til artiklerne 113 og 115.

Jeg vil herved først undersøge, hvilket lys Domstolens praksis kaster over disse artikler. Jeg vil imidlertid, også under hensyntagen til de argumenter, der er fremført skriftligt og mundtligt under retsforhandlingerne, tilføje nogle af mine egne konklusioner vedrørende fortolkningen af artiklerne 113 og 115. Først derefter vil jeg gå ind på de specielle problemer, som i dette tilfælde følger af Multifiberaftalen og Rådets forordning nr. 3589/82.

4.2. *Domstolens praksis vedrørende artiklerne 113 og 115*

4.2.1. Donckerwolcke-dommen

I begge sager er der for det første adskillige gange blevet henvist til Domstolens Donckerwolcke-dom (sag 41/76, Sml. 1976, s. 1921). Tezi har herved med rette bemærket, at det klart fremgår af denne sag, at Fællesskabet på daværende tidspunkt endnu ikke havde gjort brug af sin kompetence i henhold til artikel 113 til at iværksætte specielle handelspolitiske foranstaltninger (se præmisserne 5, 6 og 10). Skønt dommens betydning for de foreliggende sager derved faktisk må blive noget begrænset, indeholder den alligevel en række udtalelser, som også er betydningsfulde for disse sager. Den forelæggende ret havde her navnlig spurgt, »om det er foreneligt med traktaten, at den stat, som importerer varer, ensidigt indfører kontrolforanstaltninger, før den i henhold til artikel 115, stk. 1, 2. punktum, har opnået tilladelse til at fravige bestemmelserne om frie varebevægelser inden for Fællesskabet« (præmis 11). Disse kontrolforanstaltningers art tydeliggøres i præmis 12. Domstolen udtaler så i præmis 13, at »et svar på de nævnte spørgsmål må derfor udledes af traktatens bestemmelser om toldunionen og af de herved snævert forbundne bestemmelser vedrørende den fælles handelspolitik«. Jeg vil senere vende tilbage til betydningen af denne præmis og de derpå følgender præmisser 14-23 for de foreliggende sager.

Det i de nævnte præmisser præciserede indhold af den fælles ordning for varer fra tredjelande, som er bragt i fri omsætning i Fællesskabet, gøres imidlertid i præmis 24 betinget af gennemførelsen af en fælles handelspolitik. Da disse præmisser har spillet en stor rolle i de foreliggende sager og også efter min mening har stor betydning for dem, citerer jeg den fulde ordlyd af de derpå følgende otte præmisser:

25) faktisk kan ligestillingen af varer, »som frit kan omsættes«, med produkter, som har oprindelse i medlemsstaterne, nemlig kun have fuld virkning, hvis det antages, at de nævnte varer er underkastet de samme told- og handelsmæs-

sige indførselsbetingelser, uden hensyn til i hvilken stat de er overgået til fri omsætning;

26) ifølge traktatens artikel 113 skulle denne ensartethed være nået ved udløbet af overgangsperioden af hensyn til virkeliggørelsen af en fælles handelspolitik baseret på ensartede principper;

27) den fælles handelspolitiks ufuldkomne tilstand ved udløbet af overgangsperioden har blandt andet til følge at opretholde handelspolitiske forskelle mellem medlemsstaterne, som kan fremkalde omlægninger i samhandelen eller medføre økonomiske vanskeligheder i visse medlemsstater;

28) artikel 115 gør det muligt at afhjælpe vanskeligheder af denne art, idet den hjemler Kommissionen beføjelse til at bemyndige medlemsstaterne til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, blandt andet i form af en undtagelse fra princippet om fri bevægelighed inden for Fællesskabet for sådanne varer med oprindelse i tredjelande, som befinder sig i fri omsætning i en af medlemsstaterne;

29) de i artikel 115 hjemlede undtagelser skal dog fortolkes og anvendes snævert, fordi de ikke blot udgør en afvigelse fra traktatens artikler 9 og 30, som er grundlæggende for fællesmarkedets funktion, men også en hindring for gennemførelsen af den i artikel 113 fastsatte fælles handelspolitik;

30) det er i lyset af denne fortolkning, at de ovennævnte »kontrolforanstaltningers« forenelighed med bestemmelserne om fri varebevægelser inden for Fællesskabet skal bedømmes;

31) vedrørende anvendelsesområdet for sådanne dispositioner skal det først fremhæves, at det ifølge bestemmelserne i artikel 115 kun er i medfør af handelspolitiske foranstaltninger, som den importerende stat har truffet i overensstemmelse med traktaten, at der kan indføres begrænsninger i den frie bevægelighed inden for Fællesskabet for varer, som frit kan omsættes;

32) da kompetencen på det handelspolitiske område i sin helhed er overført til Fællesskabet som følge af artikel 113, stk. 1, er nationale handelspolitiske foranstaltninger nemlig kun gyldige efter overgangsperiodens udløb i henhold til en særlig bemyndigelse fra Fællesskabet.

Af disse præmisser udleder jeg med henblik på de foreliggende sager navnlig, at Domstolens stillingtagen var følgende:

a) Udtalelsen i præmis 24, som tydeliggøres i præmis 25, om, at anvendelsen af de principper om en toldunion, som ifølge præmisserne 14-23 følger af traktaten (også med hensyn til varer fra tredjelande, som er bragt i fri omsætning i en af medlemsstaterne), er betinget af gennemførelsen af en fælles handelspolitik, medfører, at denne fælles handelspolitik ifølge traktatens artikel 8, stk. 7, skulle have været gennemført ved overgangsperiodens udløb. Dette resultat bekræftes også af præmis 26 og den deri citerede ordlyd af artikel 113.

b) Af præmisserne 25 og 26 følger imidlertid, at den fælles handelspolitik derved navnlig skal føre til ensartethed i de toldret-

lige og handelsmæssige indførselsbetingelser. En fælles handelspolitik kan ifølge sin natur ikke føre til ensartethed i konkrete handelsbetingelser og endnu mindre til ensartethed i økonomiske indførselsbetingelser forstået som forskellene mellem indførselspriserne og priserne på indenlandske varer. Heraf udleder jeg, at der med »handelsmæssige indførselsbetingelser« i præmis 25 udelukkende menes indførselsbetingelser fastsat af Fællesskabet. Herved kan der navnlig tænkes på ensartede betingelser med hensyn til mængde, kvalitet, priser og kreditbetingelser.

c) I præmis 27 erkender Domstolen den fælles handelspolitiks ufuldkomne tilstand ved udløbet af overgangsperioden som en realitet, der kan have retsfølger. Af dommens videre ordlyd fremgår det imidlertid, at der derved udelukkende blev tænkt på retsfølgerne af ensidigt fastsatte nationale handelspolitiske foranstaltningers fortsatte bestående. Det var i denne sag ikke nødvendigt for Domstolen at beskæftige sig med retsfølgerne af den omstændighed, at trufne handelspolitiske foranstaltninger som de her foreliggende ikke er ensartede.

d) I modsætning til, hvad Kommissionen anførte under retsmødet, er jeg ligesom Tezi af den opfattelse, at undtagelser fra princippet om frie varebevægelser, som er hjemlede i artikel 115, ifølge præmis 29 af Domstolen også betragtes som hindring for gennemførelsen af den i artikel 113 fastsatte fælles handelspolitik. I forbindelse med de i denne omhandlede faktiske omstændigheder har Domstolen herved måske navnlig tænkt på bemyndigelser til beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med forskelle i endnu bestående selvstændige nationale handelspolitiske foranstaltninger. Præmissens ordlyd er imidlertid mere generel. Jeg har tidligere allerede udledt af præmisserne 25 og 26, at Domstolen — i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet under retsmødet — af artikel 113 og traktatens opbygning faktisk udleder en forpligtelse til at tilvejebringe en ensartet handelspolitik. Altså ikke blot, som Kommissionen mener, en handelspolitik, der ganske vist hviler på ensartede principper, men som alligevel kan udformes på forskellige måder for forskellige medlemsstater.

e) Domstolens udtalelse i præmis 32 om, at kompetencen på det handelspolitiske område i sin helhed er overført til Fællesskabet, og at nationale handelspolitiske foranstaltninger kun er gyldige efter overgangsperiodens udløb i henhold til en særlig bemyndigelse for Fællesskabet, var — for så vidt angår fællesskabskompetencens karakter af enekompetence — allerede tidligere fremsat af Domstolen i udtalelse 1/75 (Sml. 1975, s. 1355). Kompetencens karakter af enekompetence blev i denne udtalelse i de to sidste afsnit på side 1363 begrundet »under hensyn til fællesmarkedets funktion«, som er »åbenbart uforenelig« med medlemsstaternes sideordnede kompetence. Det første afsnit på side 1364 bekræfter mit tidligere nåede resultat, at Domstolen for at forhindre fordrejninger i konkurrencen anser en streng lighed i de handelsvilkår, der gives virksomhederne i Fællesskabet (i dette tilfælde kreditvilkår), for nødvendig.

4.2.2. Anden relevant retspraksis

I Domstolens Cayrol-dom (sag 52/77, Sml. 1977, s. 2261) var der, til forskel fra Donckerwolcke-sagen, allerede tilvejebragt en fællesskabsimportordning i kraft af en handelsaftale indgået med et tredjeland (præmis 8), og det spørgsmål opstod, om denne omstændighed udelukkede, at artikel 115 fandt anvendelse. Da den pågældende

fællesskabsordning og den handelsaftale, der lå til grund for denne, imidlertid under visse betingelser klart gjorde supplerende selvstændige nationale foranstaltninger mulige, behøvede Domstolen ikke at gå ind på dette spørgsmål. Domstolen kunne indskrænke sig til at konstatere, at »det fremgår af ovenstående, at druer til spisebrug ikke for den del af året, som går fra 1. juli til 31. december, var underkastet en fællesskabsimportordning, som kunne medføre uanvendelighed af artikel 115« (præmis 25). Af denne præmis kan der efter min opfattelse ikke udledes, at hvis druer til spisebrug i denne periode havde været omfattet af en fælles importordning, ville dette ipso facto have til følge, at artikel 115 ikke længere havde kunnet finde anvendelse. Dette spørgsmål har man efter min mening ladet stå åbent i denne dom.

I kendelsen i en sag om foreløbige forholdsregler afsagt af Domstolens præsident den 1. februar 1985 i Ilford-sagen (sag 1/84 R, Sml. 1984, s. 423) var der ligeledes tale om en situation, som ikke var omfattet af en fælles handelspolitisk foranstaltning, bortset fra bemyndigelser fra Rådet til autonom forlængelse af bestemmelserne i nogle handelsaftaler, som medlemsstaterne tidligere havde indgået med tredjelande. I denne kendelse spillede det en afgørende rolle, at Kommissionen ikke havde kunnet godtgøre, at Italien havde truffet en (autonom) national handelspolitisk foranstaltning i overensstemmelse med traktaten (præmisserne 11-15).

4.3. *Supplerende generelle bemærkninger*

Til min oversigt over Domstolens tidligere praksis med enkelte kommentarer fra min side vil jeg nu tilføje følgende generelle bemærkninger, før jeg går ind på den specielle problematik; som følger af Multifiberarrangementet og Rådets forordning nr. 3589/82 for de foreliggende sager.

Af mine tidligere kommentarer følger det for det første, at jeg — i modsætning til, hvad Det forende Kongeriges regering anførte under retsmødet — ikke kun betragter en virkelig ensartet handelspolitik på grundlag af artikel 113 og Domstolens omtalte praksis for et slutideal og et mål, der skal nås i fremtiden, men for en retlig forpligtelse, som skulle opfyldes fra overgangsperiodens udløb. Som Kommissionen har erkendt i sit svar på et spørgsmål fra mig under retsmødet, følger det også af traktatens artikel 111, at overgangsperioden skulle muliggøre en fælles handelspolitik efter denne periodes udløb. En fælles politik med fælles principper, men udarbejdet forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, er imidlertid ikke tilstrækkelig hertil, i modsætning til hvad Kommissionen har anført. Fællesskabet er ikke nogen frihandelszone, men en toldunion med et fælles marked, som kan sammenlignes med et hjemmemarked, frit for handelshindringer og ulige konkurrencebetingelser, også med hensyn til varer, som hidrører fra tredjelande, men som er bragt i fri omsætning i en af medlemsstaterne. Når handelspolitiske foranstaltninger, der er truffet ensidigt af medlemsstaterne eller differentierede efter medlemsstater har til formål i forskellig grad at beskytte de enkelte medlemsstaters industri, kan dette føre til fordrejninger af konkurrencen, som ifølge Domstolens nævnte udtalelse i sag 1/75 selv på sekundære punkter som kreditbetingelser ikke er acceptable.

Dette resultat ændrer imidlertid ikke, at den ufuldkommenhed, der erkendes som en realitet i præmis 27 i Domstolens Doncker-

wolcke-dom med hensyn til fortsat bestående autonome nationale foranstaltninger, efter min mening også må accepteres i et vist omfang med hensyn til ufuldkommenheder i de fælles handelspolitiske foranstaltninger. Navnlig vil der af denne blotte ufuldkommenhed efter min mening ikke kunne udledes nogen direkte virkende retsfølger, som kan påberåbes for nationale domstole. Om sådanne retsfølger kan knyttes til bestemte handelspolitiske foranstaltninger, må snarere udledes af disse foranstaltningers egen ordlyd. For så vidt ser jeg også en vis analogi med Domstolens dom af 22. maj 1985 i sag 13/83, Europa-Parlamentet mod Rådet, om den fælles transportpolitik (Sml. 1985, s. 1556). Jeg ser her også en vis analogi med Domstolens praksis vedrørende EØF-traktatens bestemmelser om den frie vareudveksling. Den omstændighed, at de handelshindringer, der følger af forskelle mellem nationale lovgivninger, i strid med artikel 8, stk. 7 endnu ikke er ryddet af vejen ved harmonisering af de pågældende nationale bestemmelser i henhold til artikel 100, har for eksempel aldrig givet Domstolen anledning til ikke længere at anse artikel 36 for at finde anvendelse. Ganske vist blev fortolkningen af denne artikel efter overgangsperiodens udløb strengere i Domstolens praksis.

I modsætning til hvad navnlig den franske regering anførte under retsmødet, er jeg imidlertid ikke af den opfattelse, at ufuldkommenheder i den fælles handelspolitik som de her foreliggende automatisk også må føre til, at artikel 115, første og andet punktum, kan finde anvendelse. Anvendelse af disse beskyttelsesklausuler har jo direkte følger for handelen inden for Fællesskabet, hvilket ikke er tilfældet med en fællesskabsretlig handelspolitisk foranstaltning, som er differentieret efter medlemsstaterne, og som gennemføres af medlemsstaterne. Artikel 115 skal derfor fortolkes på grundlag af sin egen ordlyd og plads i traktatens system.

Hvad angår denne bestemmelse, er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at det følger af stk. 2, at der tages hensyn til den mulighed, at artikel 115 i visse tilfælde også skal anvendes efter overgangsperioden. Der kan her tænkes på medlemsstaters bilaterale handelsaftaler med statshandelslande, som nægter at indgå en handelsaftale med Fællesskabet selv. Den nævnte Ilford-kendelse gør det imidlertid klart, at sådanne bilaterale handelsaftaler stadig består med hensyn til andre tredjelande, i dette tilfælde med Japan. Da sådanne bilaterale aftaler efter deres natur kan udvise forskelle, trods en fælles tilsynsordning, kan de give anledning til forskelle i den i artikel 115, første punktum, forudsatte betydning. Også ved en streng fortolkning af artikel 115, stk. 1, som omhandlet i præmis 29 i Domstolens Donckerwolcke-dom vil dette under visse omstændigheder kunne berettige bemyndigelser til at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

Derimod har jeg store vanskeligheder med den opfattelse, der er fremført af Kommissionen og af nogle medlemsstaters regeringer i nærværende sag, hvorefter handelspolitiske forskelle, som fremkaldes af Fællesskabet selv, ligeledes skulle kunne gøre en anvendelse af artikel 115 berettiget. Det skulle således stå Fællesskabet frit for selv at muliggøre nye afvigelser fra, hvad der i den netop citerede præmis 29 i Donckerwolcke-dommen med rette kaldes de grundlæggende bestemmelser i EØF-traktatens artikler 9 og 30. Den af Domstolen i denne præmis krævede strenge fortolkning af artikel 115 forhindrer efter

min mening, at denne bestemmelses første punktum læses således, at der derved foruden »gennemførelsen af de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat« ligeledes forstås »handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet til gennemførelse af denne traktat og endog handelspolitiske foranstaltninger truffet af Fællesskabet selv«. En sådan udvidende formålsfortolkning af artikel 115 anser jeg for uforenelig med Domstolens nævnte strenghedskrav. At Fællesskabet således muliggør nye handelshindringer fra medlemsstaternes side (med Kommissionens bemyndigelse) anser jeg også for uforeneligt med traktatens ordning, navnlig med dennes stand-still-bestemmelser. Jeg tænker herved i forbindelse med de foreliggende sager navnlig på traktatens artikler 31 og 32. Kun traktatens landbrugsafsnit muliggør i artikel 38, stk. 2, undtagelser fra disse og andre bestemmelser om frie varebevægelser.

Kommissionens under retsmødet fremførte synspunkt, at såfremt man ikke anser artikel 115 for anvendelig i sådanne tilfælde, vil Rådet kunne se sig tvunget til selv at skabe mulighed for sådanne handelshindringer, må derfor efter min mening ligeledes forkastes. I modsætning til artikel 38, stk. 2, giver artikel 113 som sagt ingen hjemmel for at fravige de bestemmelser i traktaten, der danner grundlaget for fællesmarkedets funktion.

4.4. *De særlige aspekter ved sag 242/84*

I sag 242/84 foreligger der navnlig det dobbelte spørgsmål, om Kommissionen stadig kan anvende artikel 115 på den internationale handel med tekstilvarer efter Multifiberarrangementet og udstedelsen af Rådets forordning nr. 3589/82, og i bekræftende fald om traktatens artikel 115 så skal fortolkes således, at der ved »handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat«, også skal forstås en underfordeling per medlemsstat af kvantitative fællesskabsbegrænsninger som fastsat i bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82.

Af de grunde, som navnlig er fremført af Nederlandenes og Det forenede Kongeriges regeringer, og under hensyn til mine tidligere generelle bemærkninger herom anser jeg det i sig selv for acceptabelt, at Fællesskabet fordeler et med et tredjeland aftalt fællesskabskontingent i nationale kvoter. Også i Domstolens dom af 13. december 1983 om opdeling af et fællesskabstoldkontingent i nationale kvoter (»rom-dommen«, sag 218/82, Sml. 1983, s. 4063) har Domstolen antaget, at en sådan underopdeling ikke i sig selv er i strid med fællesskabsretten. Ganske vist tilføjede Domstolen i præmis 13, at såfremt den pågældende bestemmelse »indeholdt et forbud mod udførsel fra Det forenede Kongerige til de andre medlemsstater, ville den stride imod traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser. Når Domstolen således har fastslået, at en opdeling af et samlet toldkontingent i nationale kvoter under visse omstændigheder kan være foreneligt med traktaten, så er dette udtrykkeligt betinget af, at der ikke herved opstilles hindringer for den frie bevægelighed af de varer, der er omfattet af kontingentet, efter at disse er blevet bragt i fri omsætning på en medlemsstats område.« Den begrænsende betingelse i denne præmis må efter min mening så meget desto mere gælde for en opdeling af et samlet kvantita-

tivt kontingent i nationale kvoter. Imidlertid er heller ikke en sådan fordeling efter min mening i strid med fællesskabsretten.

4.5. *Sammenfatning i sag 242/84*

I den diskussion, som jeg har ført herom med Kommissionen under retsmødet, har denne til sidst erkendt, at der med de i den 11. betragtning til denne forordning nævnte »betydelige forskelle, der endnu eksisterer mellem importvilkårene i de enkelte medlemsstater for de pågældende varer« alene kan være tænkt på forskelle i allerede bestående nationale foranstaltninger. Dette er også logisk. En forordning som den her omhandlede, som indfører en differentiering efter forsyningsbehov, kan vanskeligt beretttige nødvendigheden af en kun gradvis harmonisering af indførselsvilkårene ved en henvisning til den differentiering, som den selv har fremkaldt. Som eksempel på divergerende nationale bestemmelser blev navnlig en endnu bestående britisk ordning nævnt under retsmødet. Jeg anser også dette punkt for at være af betydning for fortolkningen af artikel 115, fordi det understreger, at anvendelse af artikel 115 i den pågældende sektor også ved den af mig hævdede strenge fortolkning af denne artikel ikke på forhånd kan anses for udelukket. Ganske vist er denne anvendelse udelukket i Nederlandene, da den der gældende ind- og udførselslov ifølge et svar fra den nederlandske regering under retsmødet på et spørgsmål fra min side ikke kan betragtes som en autonom handelspolitisk foranstaltning i den i artikel 115 forudsatte betydning, men som en ordning, der muliggør gennemførelsen af den fælles handelspolitik.

På grundlag af min forudgående gennengang af Domstolens tidligere praksis anser jeg det for overflødigt også udførligt at gå ind på de økonomiske argumenter, som forskellige regeringer har fremført til støtte for deres opfattelse i denne sag, hvorefter en differentieret handelspolitik også bør kunne understøttes ved en anvendelse af artikel 115. Det synspunkt, som navnlig den franske regering har fremført, at hele fællesskabskontingentet ellers ville kunne bruges til indførsel i Benelux, tager ikke hensyn til, at den nationale kvote er baseret på hver medlemsstats behov. Blandt andet på grund af de højere transportomkostninger ved eksport er der derfor ingen grund til at forvente en fuld reeksport af de til visse medlemsstater (i dette tilfælde Italien) indførte varer til andre medlemsstater. Der er desto mindre grund til en sådan forventning, da det 15 år efter overgangsperiodens udløb må forventes, at priserne på de pågældende indenlandske tekstilvarer ikke længere udviser store forskelle. For så vidt der endnu faktisk består sådanne prisforskelle ved samme kvalitet, vil anvendelse af artikel 115 ikke hjælpe til at fjerne vanskeligheder for tekstilindustrien i en bestemt medlemsstat, som er forårsaget af prisforskelle inden for Fællesskabet. I sag 59/84 vil det fremgå, at indførslen af de pågældende varer til Nederlandene fra andre medlemsstater faktisk er steget stærkere end indførslen fra tredjelande. Endelig vil anvendelse af artikel 115 naturligvis heller ikke gavne industrien i den pågældende medlemssat ved dens eksport til andre medlemsstater.

På grundlag af min gennemgang af Domstolens praksis foreslår jeg derfor sammenfattende, at Domstolen besvarer den forelæggende rets spørgsmål således:

1) Traktatens artikler 113 og 115, sammenholdt med hinanden og sammenholdt med traktatens generelle opbygning, skal fortolkes således, at Kommissionen ikke kan anvende artikel 115 på den internationale handel med tekstilvarer efter vedtagelsen af arrangementet vedrørende den internationale handel med tekstilvarer (Multifiberarrangementet) og efter udstedelsen af Rådets forordning nr. 3589/82, når den pågældende medlemsstat ikke har truffet »handelspolitiske foranstaltninger... i overensstemmelse med denne Traktat« i den i traktatens artikel 115 forudsatte betydning.

2) Traktatens artikel 115 skal fortolkes således, at »de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne Traktat« ikke kan omfatte en underfordeling mellem medlemsstaterne af de kvantitative fællesskabslofter, jfr. bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82 og heller ikke en national gennemførelsesforanstaltning hertil.

5. Forslag til afgørelse i sag 59/84

5.1. *Påstandene i sag 59/84*

Jeg går nu over til behandling af sag 59/84. Allerførst erindrer jeg om, at Tezis stævning i denne sag, efter en påstand om, at sagen antages til realitetsbehandling, hvad realiteten angår omfatter en principal, en subsidiær og en mere subsidiær påstand (i virkeligheden et principalt, subsidiært og mere subsidiært anbringende til støtte for påstanden om annullation af den pågældende bemyndigelsesbeslutning). Dernæst indeholder stævningen en påstand om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte det tab, sagsøgeren har lidt. Denne påstand om erstatning er under retsmødet blevet begrænset til en påstand om, at Domstolen statuterer, at Fællesskabet er ansvarligt for, at den i hovedpåstanden anfægtede bemyndigelse er blevet givet.

Den principale påstand (det principale anbringende) i hovedsagen går ud på, at Kommissionens bemyndigelsesbeslutning af 14. december 1983 (EFT 1983 L 340, s. 2) annulleres, fordi den er i strid med traktaten, navnlig med dennes artikler 113, 9 og 30.

Den subsidiære påstand (det subsidiære anbringende) går ud på, at Kommissionens bemyndigelsesbeslutning annulleres, fordi den er i strid med traktatens artikel 115.

Den mere subsidiære påstand går ud på, at bemyndigelsesbeslutningen annulleres, fordi den er i strid med traktatens artikel 190. Da sagsøgeren i replikken har frafaldet dette anbringende, vil jeg heller ikke gå ind på det.

Jeg vil nu i rækkefølge behandle Kommissionens afvisningspåstand (afsnit 5.2.), den principale og subsidiære annullationspåstand (afsnit 5.3.) og endvidere påstanden om erstatning (afsnit 5.4.). Endelig vil jeg sammenfatte mine resultater (afsnit 5.5.).

5.2. *Formaliteten*

Tezi har anført, at bemyndigelsesbeslutningen berører Tezi umiddelbart og individuelt, jfr. EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. Da det tilstrækkeligt fremgår af sagens akter, at bemyndigelsen blev søgt og givet på foranledning af ansøgninger om importbevillinger indgivet af Tezi, står det efter min mening på grundlag af Domstolens praksis tilstrækkeligt fast, at påstanden om annullation af bemyndigelsen for så vidt ikke kan afvises.

Ifølge *Kommissionen* er sagen imidlertid anlagt for sent og skal af denne grund afvises. Dertil vil jeg sige, at Tezi har fået kendskab til bemyndigelsesbeslutningen, jfr. EØF-traktatens artikel 173, stk. 3, den 15. december 1983, den dag, hvor de nederlandske myndigheder telefonisk meddelte Tezi, at Tezis ansøgninger om importbevillinger var blevet afslået, eller senest den 21. december 1983, da Tezi måtte være i besiddelse af skrivelsen af 20. december 1983, hvori de nederlandske myndigheder bekræftede deres telefoniske meddelelse. Ifølge Kommissionen skulle Tezi senest have anlagt sagen den 28. februar 1984, men dette er først sket den 6. marts 1984.

Denne indsigelse må efter min opfattelse forkastes. Det fremgår af sagens akter, og den nederlandske regering bekræftede adspurgt herom endnu engang under retsmødet, at Tezi med rette har anført, at hverken den telefoniske meddelelse af 15. december 1983 eller skrivelsen af 20. december 1983 har sat Tezi i stand til at skaffe sig kendskab til bemyndigelsesbeslutningen, navnlig dens begrundelse.

Ifølge Domstolens faste praksis er formålet med begrundelsespligten »at give parterne mulighed for at forsvare deres rettigheder, Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol og medlemsstaterne såvel som alle interesserede borgere mulighed for at få kenskab til, hvordan Kommissionen har anvendt traktaten« (således allerede Domstolens spiritusdom af 4.juli.1963, sag 24/62, Sml. 1954-1964, s. 407, original reference: Rec. 1963, s. 131). Tezi har derefter med rette anført, at der ved beregningen af den i artikel 173, stk. 3 nævnte søgsmålsfrist ifølge procesreglementets artikel 81 må tages udgangspunkt i den 15. dag efter den, hvorpå beslutningen blev offentliggjort i EF-tidende (i dette tilfælde 17. december 1983). Det af Kommissionen i duplikken og under retsmødet fremførte synspunkt, at denne frist ikke gælder, såfremt den pågældende allerede tidligere er blevet underrettet om beslutningen, kan efter min mening i betragtning af ordlyden af procesreglementets artikel 81 og Domstolens tidligere citerede udtalelse om begrundelsespligtens betydning for retsbeskyttelsen højst forsvares, såfremt denne tidligere underretning har omfattet beslutningens fulde ordlyd, herunder også begrundelsen. Som bemærket står det imidlertid fast, at der ikke var tale herom i dette tilfælde. Ifølge Tezis oplysning i sin replik, som Kommissionen ikke har bestridt, har Tezi først i februar 1984 efter anmodning herom

modtaget den for udøvelsen af Tezis søgsmålsret væsentlige fulde ordlyd af beslutningen. Selv om Tezi måske allerede tidligere havde kunnet skaffe sig den fulde ordlyd, mener jeg, at Tezi under disse omstændigheder med rette har påberåbt sig procesreglementets artikel 81. De ekstra to uger, som Tezi således havde til rådighed til at indlevere sin stævning, anser jeg endvidere — i modsætning til Kommissionen — i dette tilfælde også for fuldt ud rimelige, fordi heller ikke offentliggørelsen i EF-tidende omfattede beslutningens begrundelse. Sagsøgeren havde altså afgjort brug for disse to uger til at skaffe sig beslutningen og studere den til forberedelse af sin stævning.

Den af Kommissionen nedlagte afvisningspåstand kan derfor efter min mening ikke tages til følge. Da jeg mener, at de af mig anførte grunde herfor er tilstrækkelige, anser jeg det ikke for nødvendigt også at gå ind på de af Domstolens domme, som Tezi har fremført til støtte for sit synspunkt i replikken og under retsmødet (navnlig sag 88/76, Suiker Export, Sml. 1977, s. 709, sag 76/79, Könecke, Sml. 1980, s. 665 og sag 730/79, Philip Morris, Sml. 1980, s. 2671 og generaladvokaterne Reischls og Capotortis forslag til afgørelse hertil).

5.3. *Det principale og det subsidiære anbringende vedrørende annullationskravet*

5.3.1. Sagsøgerens *principale anbringende* er som bemærket navnlig, at bemyndigelsesbeslutningen er i strid med traktatens artikler 113, 9 og 30. De argumenter, som Tezi har fremført herfor i de væsentlige de samme som dem, Tezi senere også har fremført i sag 242/84. Ved at Fællesskabet i den pågældende sektor har gjort brug af sin kompetence på den fælles handelspolitiks område i henhold til EØF-traktatens artikel 113, er Kommissionen ifølge sagsøgeren ikke længere kompetent til i henhold til artikel 115 at bemyndige medlemsstaterne til at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

På grundlag af, hvad jeg allerede har nævnt i sag 242/84, er jeg imidlertid af den opfattelse, at dette resultat ikke kan nås udelukkende på grundlag af de i dette anbringende nævnte traktatsartikler, Multifiberarrangementet og forordning nr. 3589/82. Sagsøgerens subsidiære anbringende, nemlig tilsidesættelsen af traktatens artikel 115, må herved også inddrages i gennemgangen. For korthedens skyld henviser jeg herved til min gennemgang i sag 242/82.

5.3.2. Sagsøgerens *subsidiære anbringende* anser jeg på grundlag af min tidligere gennemgang for begrundet. Jeg anser det herved i og for sig allerede for tilstrækkeligt at erindre om, at ifølge min foregående gennemgang i sag 242/84 kan hverken en fordeling på medlemsstater af kvantitative fællesskabsbegrænsninger som fastsat i bilag IV til Rådets forordning nr. 3589/82 eller en national gennemførelsesforanstaltning til en sådan fællesskabsforanstaltning anses for en »handelspolitisk foranstaltning, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med denne traktat« i den betydning, der forudsættes i den første betingelse for at anvende traktatens artikel 115. En anden fortolkning vil føre til, at Rådet i strid med det i Domstolens tidligere citerede praksis fremhævede krav om en streng fortolkning og i strid med de grundlæggende principper i traktatens artikler 8, stk. 7, og 9 og 30 på ubestemt tid kunne muliggøre nye tilsidesættelser af principperne om toldunionen ved anvendelse af artikel 115. Ved den første betingelse for anvendelse af artikel 115 kan der derfor kun være tænkt på

medlemsstaterne autonome handelspolitiske foranstaltninger, som med Fællesskabets bemyndigelse midlertidigt opretholdes efter overgangsperiodens udløb i afventning af et fuldkomment system af fælles handelspolitiske foranstaltninger. Selv hvis man på grundlag af ordlyden artikel 115 og Domstolens Donckerwolcke-dom ville anse Rådet for at være kompetent til at bemyndige medlemsstaterne til at træffe nye selvstændige handelspolitiske foranstaltninger, kan dette af de anførte grunde ikke berettige, at den klare ordlyd af den første betingelse for at anvende 115 udvides til Fællesskabets egne handelspolitiske foranstaltninger, der er differentieret efter medlemsstat (eller den nationale gennemførelse deraf).

Selv hvis Domstolen på dette punkt skulle følge det synspunkt, der er fremført af Kommissionen og af Nederlandenes og Det forenede Kongeriges regeringer, som er intervenienter i sag 59/84, anser jeg imidlertid den anfægtede bemyndigelsesbeslutning for at være i strid med det i Domstolens tidligere citerede retspraksis stillede krav om en indskrænkende fortolkning og anvendelse af artikel 115.

Ifølge betragtningerne til den anfægtede beslutning af 14. december 1983, som Tezi har fremlagt som bilag til stævningen, er denne beslutning hovedsagelig baseret på følgende meget generelle betragtninger:

a) en ansøgning fra Benelux-regeringerne af 6. september 1983 om at blive bemyndiget til fra fællesskabsbehandling at undtage shorts og andre korte benklæder, lange benklæder, vævede, til mænd og drenge, lange benklæder, vævede, til kvinder, piger og småbørn, pos. ex 61.01 B V og ex 61.02 B II, kategori 6 i den fælles toldtarif, som har oprindelse i Macao og er bragt i fri omsætning i de øvrige medlemsstater (første betragtning);

b) en række betragtninger om arten og indholdet af de handelspolitiske foranstaltninger, som Fællesskabet selv har truffet, og som er differentieret efter medlemsstater, hvorved »der fortsat består uligheder i de for øjeblikket gældende betingelser for indførsel af de pågældende varer i de forskellige medlemsstater, og harmonisering af disse indførselsbetingelser kan kun ske gradvist« (anden, tredje og fjerde betragtning);

c) en betragtning, hvorefter »disse uligheder, som består i de af medlemsstaterne indførte handelspolitiske foranstaltninger, har ført til ændringer i handelsmønstrene, og Benelux-landene har siden 1. januar 1983 bragt en mængde af de pågældende varer med oprindelse i det pågældende tredjeland i fri omsætning, der svarer til ca. 43% af den direkte kvote« (sjette betragtning);

d) betragtninger, hvori der henvises til en stigning i den samlede indførsel af de pågældende varer med oprindelse i tredjelande fra 22 503 000 stk. i 1982 til 23 497 000 stk. i 1982 og 14 105 000 stk. i de første seks måneder af 1983 (syvende betragtning), hvorved priserne på de pågældende varer fra Macao ligger ca. 50% under priserne på tilsvarende varer i Benelux-landene (ottende betragtning), mens produktionen af sådanne varer i Benelux-landene er faldet fra 30 486 000 stk. i 1980 til 29 455 000 stk. i 1982 (anslået), andelen af det indenlandske marked er faldet fra 54% i 1981 til 53% i 1982 (anslået) (niende betragtning), og »at personale må afskediges og

at antallet af ansatte i den pågældende sektor i Nederlandene er faldet fra 8 600 i 1980 til 6 300 i 1982« (tiende betragtning);

e) en betragtning om, »at såfremt der finder andre indirekte indførsler sted ved siden af dem, som allerede har fundet sted, kan dette yderligere forøge vanskelighederne og bringe de med de ovennævnte handelspolitiske foranstaltninger tilstræbte mål i fare« (ellevte betragtning);

f) en betragtning om, »at det ikke er muligt på kort sigt at indføre metoder, hvormed de øvrige medlemsstater kan bringe det nødvendige samarbejde i stand« (tolvte betragtning, gentaget i den trettende betragtning til den fremlagte beslutning);

g) en afsluttende betragtning om, »at der foreligger regelmæssigt ansøgninger om indførselsdokumenter vedrørende 329 559 stk. for myndighederne i den medlemsstat, som har indgivet ansøgningen; i betragtning af omfanget heraf er der grund til at lade disse ansøgninger være omfattet af Kommissionens bemyndigelse« (femtende betragtning); denne bemyndigelse blev ifølge den fjortende betragtning anset for berettiget af de citerede forudgående betragtninger.

I disse betragtninger overses navnlig betingelserne for at anvende artikel 115, nemlig at »forskelle mellem disse foranstaltninger medfører økonomiske vanskeligheder i en eller flere stater« og at Kommissionen kun kan bemyndige »til at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger«. For det første er konstateringen i den fjerde betragtning af, at »der fortsat består forskelle i de for øjeblikket gældende betingelser for indførsel af de pågældende varer i de forskellige medlemsstater« urigtig. Disse forskelle består ikke fortsat, men er netop indført ved Fællesskabsordningen. Navnlig anser jeg det imidlertid ikke på nogen måde for godtgjort og i øvrigt heller ikke for antageligt, at der er en årsagsforbindelse mellem de hævdede forskelle og de i Nederlandene af de angivne grunde antagne økonomiske vanskeligheder. For det første bliver det ikke fremført, og langt mindre godtgjort, at der på tidspunktet for bemyndigelsen i 1983 faktisk var sket en stigning i indførslen af de pågældende varer, som indirekte hidrørte fra Macao. De i den syvende betragtning nævnte tal angår kun de første seks måneder 1983 og viser endnu ingen stigning i forhold til 1982. Stigningen i indførslerne af disse varer fra alle tredjelande tilsammen fra 1981 til 1982 udgør mindre end 5%. At en sådan stigning eller den (som sagt ikke godtgjorte) stigning i 1983 skulle have været årsagen til et fald i antallet af ansatte på mere end 25% fra 1980 til 1982 er ikke godtgjort og forekommer højst usandsynligt. Den indflydelse, som den forøgede indførsel af varer af den pågældende art fremstillet i andre medlemsstater har haft på det meget ringe produktionsfald i Nederlandene (på ca. 3%), undersøges slet ikke i beslutningen. Ifølge økonomiministeriets ansøgning, som sagsøgeren ligeledes har fremlagt, androg denne forøgelse i perioden fra 1980 til og med juni 1983 imidlertid hvert år betydeligt mere end forøgelsen af indførslen fra samtlige tredjelande (som i hvert fald til og med 1982 endog aftog betydeligt). I 1981 androg denne import ca. 63% af den nederlandske andel i fælleskabskontingentet, i 1982 var den faldet til 49% og i 1983 (på tidspunktet for andsøg-

ningen) faldt procenten yderligere til 42% af den nederlandske kvote. Også den direkte og indirekte import fra andre tredjelande faldt ifølge ansøgeren som bemærket væsentligt mellem 1981 og 1. august 1983.

På grundlag af disse betragtninger mener jeg, at sagsøgerens subsidiære anbringende, at den anfægtede beslutning er i strid med EØF-traktatens artikel 115, må lægges til grund, også selv om den første, tidligere behandlede betingelse for anvendelse af denne artikel ikke er opfyldt, når henses til denne artikels ordlyd og Domstolens tidligere behandlede praksis herom.

5.4. *Erstatningskravet som nærmere beskrevet under retsmødet*

Som bemærket har sagsøgeren under retsmødet reduceret sit erstatningskrav til et krav om, at det statueres, at Fællesskabet er ansvarligt for at have givet den i den principale påstand anfægtede bemyndigelse.

Skønt Kommissionen i duplikken har udtalt tvivl om, hvorvidt erstatningskravet kan antages til realitetsbehandling (under henvisning til Domstolens dom af 12. april 1984 i sag 281/82, Unifrex, Sml. 1984, s. 1969), har den ikke formelt påstået dette krav afvist. Da jeg hverken i den nævnte dom eller Domstolens øvrige praksis har fundet grundlag for at drage i tvivl, at dette krav under omstændighederne i det konkrete tilfælde kan antages til realitetsbehandling, ser jeg ingen anledning til at foreslå Domstolen *ex officio* at prøve dette formalitetsspørgsmål. At fremsættelse af et erstatningskrav for de nationale domstole skulle give sagsøgeren en virkelig retsbeskyttelse med hensyn til den anfægtede kommissionsbeslutnings og de derpå baserede nationale bestemmelsers ulovlighed (som i sidste pkt. i præmis 11 i Domstolens Unifrex-dom stilles som betingelse for afvisning), anser jeg ligesom sagsøgeren for usikkert. Jeg henviser herved til sagsøgerens indlæg under retsmødet, som heller ikke blev bestridt af Kommissionen. Også sagsøgerens henvisning under retsmødet til kravene om en god retspleje og procesøkonomi, som blev opstillet i Domstolens i Merkur-sagen (sag 43/72, Sml. 1973, s. 1070), anser jeg for rigtig.

Tezis erstatningskrav vedrører tab af rente og lageromkostninger for tidsrummet fra 1. december 1983 til 1. januar 1984. Kommissionen har med hensyn til det således påståede tabs størrelse blot anført, at denne må nedsættes med et beløb svarende til det parti på 20 000 stk., som Tezi ifølge telex af 12. december 1983 til Kommissionen i mellemtiden havde videresolgt til Tyskland. Sagsøgeren har i replikken erkendt at have videresolgt dette parti, men fortjenesten har ifølge Tezi været 2 HFL pr. stk. lavere end ved salg i Nederlandene. Som tidligere bemærket er konstateringen af tabets rette størrelse imidlertid ikke relevant for denne sag, da sagsøgeren kun har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår Fællesskabets ansvar.

Ifølge Kommissionen kan Tezis erstatningskrav under ingen omstændigheder tages til føje, da artiklerne 113 og 115 — forudsat Kommissionen har tilsidesat disse — ikke indeholder nogen højere retsnorm til beskyttelse af private. Under henvisning til Domstolens dom af 14. juli 1967 i de fore-

nede sager 5, 7 og 13-24/66 (Kampffmeyer, Sml. 1965-1968, s. 381) har sagsøgeren bestridt dette i replikken. Med rette har sagsøgeren endvidere i replikken anført, at bemyndigelsesbeslutningen (fordi den ikke kunne være udstedt med hjemmel i artikel 115) også var i strid med traktatens artikler 9 og 30, som ifølge Domstolens praksis i hvert fald har til formål at beskytte private. Ifølge sagsøgeren fremgår det også af Kommissionens gennemførelsesbeslutning nr. 80/47 (EFT 1980 L 16, s. 14) og navnlig af dennes artikel 3, stk. 3 og 5, at Kommissionen faktisk selv erkender, at artikel 115 også tjener til beskyttelse af de personers interesser, der ansøger om en importbevilling.

Spørgsmålet, om den pågældende bemyndigelse skal anses for en generel retsakt, for hvilken der gælder de restriktioner, som er udviklet i Domstolens praksis om ansvar uden for kontrakt, kan Domstolen efter min mening eventuelt lade ude af betragtning. Kommissionen mener, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. Netop på grund af ordningen i den nævnte generelle gennemførelsesbeslutning nr. 80/47 anser jeg imidlertid dette standpunkt for meget tvivlsomt. Ifølge artikel 3, stk. 2, litra b, og stk. 5, står det efter min mening fast, at bemyndigelser som de her omhandlede kun kan gives på foranledning af en eller flere konkrete ansøgninger om importbevilling. Under retsmødet har Kommissionen som svar på mine spørgsmål forfægtet den opfattelse, at de nævnte bestemmelser må fortolkes bredt og ikke er til hinder for en ansøgning om bemyndigelse som omhandlet i artikel 3, når der ikke er indgivet ansøgninger om importbevillinger. På baggrund af Domstolens praksis vedrørende kravet om en restriktiv fortolkning og anvendelse af artikel 115 anser jeg imidlertid denne udvidende fortolkning af gennemførelsesbeslutningen for uacceptabel. Jeg anser i øvrigt også Kommissionens synspunkt for at være uforeneligt med dens egen erkendelse af, at sagsøgeren berøres individuelt og umiddelbart af bemyndigelsesbeslutningen, jfr. traktatens artikel 173. Imidlertid anser jeg det som sagt ikke for strengt nødvendigt, at Domstolen udtaler sig om dette punkt. Selv hvis der her er tale om en generel retsakt, er jeg nemlig af den opfattelse, at der her tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en højere retsnorm givet til beskyttelse af private, jfr. Domstolens praksis siden dommen i sag 5/71, Schöppenstedt (Sml. 1971, s. 275, præmis 11), uddybet nærmere i Domstolens fjerde skummetmælks-dom (dom af 25. maj 1978, sagerne 83 og 94/76 og 4, 15 og 40/77, Sml. 1978, s. 1224, præmis 6). Navnlig er der her efter min mening af de tidligere nævnte grunde tale om åbenbar og grov overskridelse af den kompetence, der er tillagt Kommissionen i artikel 115, hvorved traktatens grundlæggende artikler 9 og 30, som blandt andet er givet til beskyttelse af private, ligeledes blev tilsidesat.

Sagsøgerens påstand om, at det statueres, at Fællesskabet er ansvarligt i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 for det tab, der er påført sagsøgeren ved den anfægtede bemyndigelsesbeslutning, kan derfor efter min mening ligeledes tages til følge.

5.5. *Sammenfatning i sag 59/84*

Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse i sag 59/84:

a) Kommissionens beslutning af 14. december 1983 om bemyndigelse til kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene til fra fællesskabsbehandling at undtage shorts og andre korte benklæder, lange benklæder, vævede, til mænd og drenge, lange benklæder, vævede, til kvinder, piger og småbørn, med oprindelse i Macao, annulleres;

b) det statueres, at Fællesskabet er ansvarligt i henhold til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, for det tab, der er påført sagsøgeren ved den nævnte beslutning, hvorved Domstolen ikke i denne sag behøver at træffe afgørelse om størrelsen af det tab, som skal erstattes sagsøgeren som følge heraf;

c) Kommissionen betaler sagens omkostninger;

d) kongeriget Nederlandenes og Det forende Kongeriges regeringer, som har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, tilpligtes at betale deres egne omkostninger, da de ikke har nedlagt nogen påstand vedrørende deres sagsomkostninger til skade for den tabende part.