sche moeilijkheden reëel waren en op zijn minst gedeeltelijk een gevolg van de importen van textielprodukten van oorsprong uit derde landen.

4. Voor aansprakelijkheid van de Gemeenschap krachtens artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag moet een aantal voorwaarden zijn vervuld, betreffende de onrechtmatigheid van de aan de instelling verweten gedraging, de realiteit van de schade en het oorzakelijk verband tussen die gedraging en de gestelde schade. Indien de gedraging van de instelling die beweerdelijk de schade heeft veroorzaakt, in generlei opzicht onrechtmatig is, moet het beroep tot schadevergoeding worden verworpen zonder dat behoeft te worden onderzocht, of aan de overige voorwaarden is voldaan.

5. Een interveniërende partij die niet heeft geconcludeerd ten aanzien van de kosten, moet, ook indien zij heeft geïntervenieerd aan de zijde van de in het gelijk gestelde partij, haar eigen kosten dragen.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT van 2 oktober 1985

Inhoudsopgave

1. Inleiding 890

2. De feiten en de relevante voorschriften in beide zaken 891
   2.1. De feiten 891
   2.2. De relevante voorschriften 892

3. De in beide zaken relevante materieelrechtelijke problemen en de ter zake verdedigde standpunten 892
   3.1. De vragen van de verwijzingsrechter en hun belang voor beide zaken 892
   3.2. De uitlegging en de aanhef van artikel 113, 1e lid, van het EEG-Verdrag 893
   3.3. De uitlegging van artikel 115 van het EEG-Verdrag 898

4. Conclusie in de zaak 242/84 900
   4.1. De vragen van de verwijzingsrechter en het algemene belang daarvan 900
   4.2. Uw rechtspraak over de artikelen 113 en 115 901
      4.2.1. Het Donckerwolcke-arrest 901
      4.2.2. Andere relevante rechtspraak 903
   4.3. Aanvullende algemene opmerkingen 904
   4.4. De specifieke aspecten van de zaak 242/84 906

4.5. Conclusie in de zaak 242/84 907
5. Conclusie in de zaak 59/84 908
5.1. De vorderingen in de zaak 59/84 908
5.2. De ontvankelijkheid van de hoofdvordering 909
5.3. Het primaire en het subsidiaire middel voor de hoofdvordering 910
5.3.1. Het primaire middel 910
5.3.2. Het subsidiaire middel 910
5.4. De vordering tot schadevergoeding, zoals ter zitting nader omschreven 913
5.5. Conclusie in de zaak 59/84 915

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

De twee vandaag door mij te behandelen zaken vinden hun oorsprong in enkele met elkaar nauw samenhangende nationale en communautaire rechtshandelingen: de weigering van de Nederlandse Minister van Economische Zaken van 20 december 1983 om Tezi Textiel BV (hierna: Tezi) vergunningen af te geven voor de invoer in Nederland van katoenen lange broeken voor heren en jongens, van oorsprong uit Macao, maar in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht en de Machtigingsbeschikkingen van de Commissie van 12 april 1983 (PB 1983, C 102, blz. 3) en 14 december 1983 (PB 1983, C 340, blz. 2) tot uitsluiting van communautaire behandeling van een meeromvattende groep textielprodukten, afkomstig uit genoemd ontwikkelingsland. Deze machtigingen waren gebaseerd op artikel 115 van het EEG-Verdrag. De weigeringsbeschikking van de Minister van Economische Zaken van 6 mei 1983, die op de machtigingsbeschikking van de Commissie van 12 april 1983 volgde, vormde de directe aanleiding voor de zaak 242/84, maar is voor Uw Hof slechts van indirect belang.

De feitelijke bijzonderheden en de in geding zijnde voorschriften, de inhoudelijke argumenten van Tezi in beide zaken, alsmede de contra-argumenten van de Commissie, de Nederlandse regering en de in één of beide zaken tevens optredende regeringen van Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk, kunnen grotendeels het beste gezamenlijk worden behandeld. Zij betreffen namelijk in hoofdzaak dezelfde rechtsproblemen en deze werden ook op de mondelinge zitting gezamenlijk behandeld.

Formeel gezien hebben de beide zaken echter een verschillend karakter, dat voeging van deze zaken onmogelijk heeft gemaakt. De zaak 59/84 betreft een beroep van Tezi tegen de door de Commissie op 14 december 1983 aan Nederland verstrekte machtiging. Het beroep omvat, naast een verzoek om nietigverklaring, tevens een verzoek om schadevergoeding. In deze zaak heeft de Commissie met betrekking tot beide vorderingen een exceptie van niet-ontvankelijkheid, respectievelijk twijfel over de ontvankelijkheid naar voren gebracht. De zaak 242/84 betreft daarentegen een verzoek om een prejudiciële beslissing van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dit verzoek werd gedaan in het bij dit college aanhangige geding tussen Tezi en de minister van Economische Zaken ter zake van diens eerder vermelde weigering van

een invoervergunning. Deze weigering was op haar beurt gebaseerd op de eveneens al eerder vermelde machtiging van de Commissie van 12 april 1983.

Met deze overeenkomsten en verschillen zal ik rekening houden door eerst (onder 2) een synthetisch overzicht te geven van de relevante feiten en voorschriften in beide zaken en (onder 3) van de opgeworpen inhoudelijke rechtsproblemen en de ter zake van die rechtsproblemen verdedigde standpunten. De gegevens daarvoor heb ik aan de beide rapporten ter terechtzitting ontleend, zij het in een andere rangschikking. Deze rangschikking zal ik hierna nog toelichten.

De algemene problemen van uitlegging van de artikelen 113 en 115, waarop in beide procedures het hoofdaccent viel, zal ik vervolgens (onder 4) behandelen in mijn conclusie over de zaak 242/84. De aard van een prejudiciële procedure brengt mede, dat U daarin ook rekening kunt houden met daarvoor belangrijke argumenten, die in een relevante andere procedure, hier de zaak 59/84, naar voren zijn gebracht. Ten slotte zal ik dan (onder 5) mijn conclusie in laatstgenoemde zaak uitwerken. Daarbij zal ik dan uiteraard tevens aan de specifieke procedurele en inhoudelijke aspecten van die zaak aandacht besteden.

2. De feiten en de relevante voorschriften in beide zaken

2.1. *De feiten*

De eerder vermelde beschikking van de Commissie van 14 december 1983, waartegen Tezi op 6 maart 1984 in beroep kwam, betrof een machtiging aan de Benelux-landen om shorts en andere korte broeken, van katoen, geweven lange broeken voor heren en jongens, van wol geweven lange broeken voor dames, meisjes en kinderen van de posten ex 61.01 B V en 61.02 B II, categorie 6, van het gemeenschappelijk douanetarief, van oorsprong uit Macao en in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, van de communautaire behandeling uit te sluiten (PB 1983, C 340, blz. 2). Tezi vroeg tevens vergoeding van de door verzoekster als gevolg van die beschikking geleden schade.

Op 1 december 1983 had Tezi bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten vergunningen aangevraagd voor de invoer uit Italië van 287 749 katoenen lange broeken voor heren en jongens, van oorsprong uit Macao, vallende onder tariefpost 61.01 B V e 3.

Deze vergunningen werden geweigerd op grond van voornoemde beschikking van de Commissie van 14 december 1983 (ook wel aangeduid als Machtigingsbeschikking), waarbij de Commissie, op verzoek van de Nederlandse regering en met instemming van de andere Benelux-landen, deze landen krachtens artikel 115 EEG-Verdrag had gemachtigd om gedurende het tijdvak van 1 tot 31 december 1983 alle lange broeken vallende onder de posten 61.01 B V en 61.02 B II van het GDT, van oorsprong uit Macao en in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, waarvoor aanvragen om invoerdocumenten werden ingediend na 30 november 1983, van de communautaire behandeling uit te sluiten.

Blijkens de verwijzingsbeschikking van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (blz. 2 en 3) betrof de daar in geding zijnde weigeringsbeschikking van de minister van Economische Zaken van 6 mei 1983 dezelfde soorten textielprodukten als in de geciteerde Commissiebeschikking van 14 december 1983 bedoeld, van dezelfde oorsprong en eveneens in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht. De weigering was hier echter gebaseerd op de eerder vermelde vroegere Machtigingsbeschikking van de Commissie van 12 april 1983, die de-

zelfde soorten produkten betrof. Deze beschikking gold tot en met 30 november 1983.

2.2. *De relevante voorschriften*

De handel in textielprodukten tussen Macao en de Gemeenschap werd ten tijde van de onderhavige feiten beheerst door het in het kader van de GATT in 1982 gesloten tweede Multivezelakkoord. Deze overeenkomst is weliswaar nog niet officieel door de Gemeenschap goedgekeurd, maar is, onder meer in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Macao, voorlopig van toepassing krachtens verordening nr. 3059/78 van de Raad van 21 december 1978 (PB 1978, L 365, blz. 1), nadien vervangen door verordening nr. 3589/82 van 23 december 1982 betreffende de gemeenschappelijke regeling van toepassing op de invoer van bepaalde textielprodukten van oorsprong uit derde landen (PB 1982, L 374, blz. 106).

Luidens — de op de onderhavige feiten toepasselijke — verordening nr. 3589/82 is de invoer in de Gemeenschap van textielprodukten vallende onder de in bijlage I bedoelde categorieën, aan de in bijlage III genoemde kwantitatieve maxima onderworpen. Voor de produkten van categorie 6 van oorsprong uit Macao was het kwantitatieve maximum voor 1983 vastgesteld op 10 114 000 stuks. Dit kwantitatieve maximum werd krachtens artikel 3, lid 2, en bijlage IV over de verschillende Lid-Staten verdeeld, waarbij de Benelux-landen als een eenheid werden beschouwd.

Voor het handelsverkeer in deze produkten tussen de Benelux-landen en de overige Lid-Staten had de Commissie op de grondslag van artikel 115 EEG-Verdrag en haar beschikking nr. 80/47/EEG van 20 december 1979 (PB 1979, L 16, blz. 14) de Benelux-landen in twee opeenvolgende beschikkingen gemachtigd, intracommunautair toezicht uit te oefenen op de importen, in dier voege dat deze afhankelijk werden gesteld van een vergunning. Ten tijde van de in beide zaken relevante feiten was het stelsel van intracommunautair toezicht van toepassing.

Op andere relevante voorschriften kom ik, voor zover nodig, verderop in mijn conclusies nog terug.

3. De in beide zaken relevante materieelrechtelijke problemen en de ter zake verdedigde standpunten

3.1. *De vragen van de verwijzingsrechter en hun belang voor beide zaken*

In de zaak 242/84 heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven Uw Hof de volgende twee vragen voorgelegd:

1) Moeten de artikelen 113 en 115 van het Verdrag, bezien in hun onderlinge samenhang, zo worden uitgelegd, dat er voor de Commissie nog ruimte is voor de toepassing van artikel 115 op het terrein van de internationale handel in textiel sedert de sluiting van de Regeling betreffende de internationale handel in textiel (het Multivezelakkoord) en de totstandkoming van verordening nr. 3589/82 van de Raad ?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, moet dan artikel 115 van het Verdrag zo worden uitgelegd, dat onder „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" mede moet worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in de bijlage IV van verordening nr. 3589/82 van de Raad ?

Uit deze vragen, uit de verdere inhoud van de verwijzingsbeschikking en uit de in beide zaken voor Uw Hof naar voren gebrachte standpunten blijkt, dat in beide zaken de volgende fundamentele vragen centraal staan:

a) de uitlegging van de in artikel 113, eerste lid, van het EEG-Verdrag vervatte zinsnede, dat „na afloop van de overgangs-

periode ..... de gemeenschappelijke handelspolitiek (wordt) gegrond op eenvormige beginselen". Niet geheel zonder belang is hierbij te vermelden, dat de Franse tekst hier spreekt van „est fondé" en de Engelse tekst van „shall be based". In verband met de in beide zaken in geding zijnde toepassing van artikel 115 van het Verdrag zijn hier in het bijzonder de volgende problemen van belang:

aa) vormen het Multivezelakkoord en de daarop gebaseerde, bij de vermelde Raadsverordening nr. 3589/82 tot stand gebrachte, „gemeenschappelijke regeling van toepassing op de invoer van bepaalde textielprodukten van oorsprong uit derde landen" maatregelen van gemeenschappelijke handelspolitiek;

ab) laten artikel 113 in het algemeen en de genoemde verordening in het bijzonder nog ruimte voor nationale handelspolitieke maatregelen of voor van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillende uitvoeringsmaatregelen van een maatregel van gemeenschappelijke handelspolitiek ?

b) de uitlegging van artikel 115 van het EEG-Verdrag en dit dan in het bijzonder met betrekking tot de volgende rechtsproblemen:

ba) de mogelijkheid in het algemeen om artikel 115 na het einde van de overgangsperiode nog toe te passen;

bb) de mogelijkheid van een dergelijke toepassing in het bijzonder na de totstandkoming van het Multivezelakkoord en de geciteerde Raadsverordening nr. 3589/82;

bc) de uitlegging van de zinsnede „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" in de aanhef van artikel 115 en in verband met de aan de onderwerpelijke tweede procedure ten grondslag liggende feiten; daarbij wil de verwijzingsrechter in het bijzonder van U vernemen, of daaronder „mede moet worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in de bijlage IV van verordening nr. 3589/82 van de Raad". In de procedures voor Uw Hof zijn echter ook nog andere aspecten van vraag bc) aan de orde gekomen.

Ik zal thans de tijdens beide procedures voor Uw Hof in de schriftelijke fase naar voren gebrachte centrale argumenten synthetisch samenvatten. De beide rapporten ter terechtzitting vormden hierbij wederom mijn uitgangspunt.

3.2. *De uitlegging van de aanhef van artikel 113, eerste lid, van het EEG-Verdrag*

a) Het standpunt van *Tezi* over deze vraag is het duidelijkste uiteengezet in de zaak 242/84.

Tezi merkt om te beginnen met betrekking tot mijn vraagpunt ab) op, dat het Verdrag de bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek volledig en onherroepelijk aan de Gemeenschap heeft overgedragen. In verband met de vertraging bij de totstandkoming van die politiek is in de rechtspraak van het Hof evenwel de mogelijkheid erkend, dat de Commissie de Lid-Staten — ook na het verstrijken van de overgangsperiode — machtigt, nationale handelspolitieke maatregelen te handhaven, dat wil zeggen te blijven toepassen.

Volgens Tezi komt deze mogelijkheid te vervallen, zodra de Gemeenschap krachtens artikel 113 gebruik maakt van haar bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De wijze waarop zij van die bevoegdheid gebruik maakt, is daarbij irrelevant; om van een gemeenschappelijke handelspolitiek te kunnen spreken is het niet noodzakelijk, dat alle handelspolitieke maatregelen eenvormig zijn

en geen rekening houden met verschillen tussen de Lid-Staten. Zelfs in geval van maatregelen die zijn aangepast aan de nationale behoeften maar die uitgaan van de Gemeenschap, kan worden gesproken van een gemeenschappelijke handelspolitiek en is een beroep op artikel 115 derhalve uitgesloten.

Deze conclusie vindt volgens Tezi bevestiging in de bewoordingen van artikel 115, dat in de eerste alinea spreekt van „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen". Hieruit blijkt, dat alleen nationale handelspolitieke maatregelen kunnen worden beschermd door een beroep op artikel 115. Maatregelen daarentegen die de Lid-Staten moeten treffen ter uitvoering van communautaire verordeningen, worden niet gedekt door artikel 115, eerste alinea.

Tezi is, met betrekking tot mijn vraagpunt aa), van oordeel, dat de bij verordening nr. 3589/82 ingevoerde regeling een communautaire maatregel vormt die een uiting is van de volledige uitoefening door de Gemeenschap van haar bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De omstandigheid dat deze regeling voorziet in een verdeling van het communautaire contingent in nationale sub-quota, doet daaraan niet af. Inzonderheid kan de regeling niet worden gezien als een voortzetting van een vroegere nationale handelspolitiek, vooral nu er in Nederland vòòr het verstrijken van de overgangsperiode generlei invoerbeperking voor de thans in geding zijnde produkten bestond.

Tezi merkt voorts op, dat verordening nr. 3589/82 zelf een remedie biedt tegen ernstige moeilijkheden die zouden kunnen ontstaan door verkeersverleggingen naar één of meer Lid-Staten.

Tezi wijst daartoe op artikel 7, lid 2, dat voorziet in een procedure voor het aanpassen van de nationale sub-quota „wanneer zulks noodzakelijk blijkt, in het bijzonder met het oog op de ontwikkelingstendensen van de handelsstromen". Deze bepaling heeft niet alleen betrekking op de rechtstreekse invoer uit derde landen, maar ook op het geval waarin moeilijkheden het gevolg zijn van handelsstromen binnen de Gemeenschap.

Voor het geval de procedure van artikel 7, lid 2, geen soelaas mocht bieden, voorziet artikel 5 in de mogelijkheid, het communautaire kwantitatieve maximum te wijzigen.

Concluderend geeft Tezi het Hof in overweging, de prejudiciële vragen aldus te beantwoorden dat

1) de artikelen 113 en 115 EEG-Verdrag zodanig moeten worden uitgelegd, dat de Commissie de bevoegdheid mist op grond van artikel 115 een Lid-Staat te machtigen beschermende maatregelen te nemen tegen de invoer van een produkt dat onder de vigueur van het Multivezelakkoord en verordening nr. 3589/82 van de Raad in een andere Lid-Staat in het vrije verkeer is gebracht en,

2) zo deze vraag al beantwoord behoeft te worden, artikel 115 EEG-Verdrag zo moet worden uitgelegd, dat onder „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" niet moet worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve maxima als neergelegd in bijlage IV bij verordening nr. 3589/82 van de Raad.

Hieruit blijkt, dat Tezi haar standpunt tijdens de schriftelijke procedure in het bijzonder baseerde op haar uitlegging van artikel 113 van het Verdrag. Uit haar minder uitgewerkte standpuntbepaling in de zaak 59/84 is in dit verband nog slechts vermeldenswaard, dat zij de onderverdeling van het Gemeenschapscontingent in nationale sub-quota in verordening nr. 3589/82 als een onderdeel van de gemeenschappelijke handelspolitiek beschouwt. Blijkens de

tiende overweging van deze verordening zou dit onderdeel uitsluitend op zuiver administratieve gronden berusten. In haar schriftelijk antwoord op een vraag van Uw Hof heeft Tezi dit standpunt aldus verduidelijkt, dat zij met de woorden „administratieve gronden" doelde op de tiende overweging van de considerans van verordening nr. 3589/82; daar wordt verklaard, dat de toepassing van de communautaire kwantitatieve maxima „de instelling van een bijzondere beheersprocedure noodzakelijk maakt" en dat dit gemeenschappelijk beheer dient te worden gedecentraliseerd door een verdeling van de kwantitatieve maxima over de Lid-Staten.

Aangezien de Gemeenschap zelf niet beschikte over het nodige administratieve apparaat voor de toepassing van de communautaire kwantitatieve maxima, aldus Tezi, moest zij wel een beroep doen op de administraties van de Lid-Staten voor wat betreft het afgeven van vergunningen, het afboeken van de toegestane invoer op de communautaire kwantitatieve maxima, de overboeking van ongebruikte hoeveelheden naar een volgend jaar, het waken voor fraude met betrekking tot de oorsprong van goederen, de aanpassing aan gewijzigde behoeften, enzovoort.

Een efficiënte, gedecentraliseerde beheersprocedure maakte volgens Tezi een verdeling van het communautaire quotum in nationale sub-quota noodzakelijk. Zonder een dergelijke verdeling zou een tijdige afboeking van de toegestane invoer op de communautaire kwantitatieve maxima over de gehele Gemeenschap niet mogelijk zijn. Dit zou in een of meer Lid-Staten tot een plotselinge stijging van de importvraag kunnen leiden, met als gevolg dat niet, althans niet door middel van rechtstreekse importen, zou kunnen worden voldaan aan de behoeften in andere Lid-Staten.

Tezi erkent dat, zoals uit de elfde overweging van de considerans blijkt, bij de verdeling in nationale sub-quota eveneens rekening is gehouden met de ten tijde van de vaststelling van de betrokken verordening bestaande situatie, zowel in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de leverende landen als binnen de Lid-Staten. Deze omstandigheid doet volgens Tezi echter niet af aan het communautaire karakter van verordening nr. 3589/82.

b) De *Commissie* heeft haar standpunt in beide zaken tijdens de schriftelijke procedure primair gebaseerd op haar uitlegging van artikel 115. Over de uitlegging van artikel 113, eerste lid, heeft zij echter in de zaak 242/84 het standpunt ingenomen dat de bevoegdheid van de Gemeenschap op handelspolitiek gebied zich uitstrekt tot maatregelen die zowel liberalisatie als beperking van de handel met derde landen tot doel kunnen hebben. Indien de invoer uit derde landen moet worden beperkt, kan de Commissie de Lid-Staten machtigen tot het treffen van nationale maatregelen; zij kan echter ook in een geleidelijk evoluerend proces trachten te komen tot een stelsel van naast elkaar bestaande geharmoniseerde maatregelen, die zijn vastgesteld aan de hand van gegevens over de nationale industrie en marktsituatie en die aldus een communautair geheel vormen waarover zij op internationaal niveau met de derde landen kan onderhandelen.

De Commissie is van oordeel, dat zij ook in dit tweede geval een beroep kan doen op artikel 115. Artikel 115, eerste alinea, heeft immers niet alleen betrekking op door de Lid-Staten om zuiver nationale redenen getroffen maatregelen, maar ook op maatregelen die zij ter nakoming van communautaire verplichtingen toepassen. Het gaat in beide gevallen om maatregelen van gelijke strekking.

In haar antwoord op schriftelijke vragen van Uw Hof preciseert de Commissie in de eerste plaats, dat zij de regeling van verordening nr. 3589/82 beschouwt als een regeling van gemeenschappelijke handelspolitiek, doch dat deze geen uniform karakter heeft. Juist dit niet uniforme karakter is haars in-

ziens bepalend voor de toepasselijkheid van artikel 115 EEG-Verdrag.

Zij betoogt dat artikel 113 niet vereist, dat de gemeenschappelijke regeling onder alle omstandigheden uniforme maatregelen omvat, en dat artikel 115 van toepassing blijft, zolang de uit derde landen ingevoerde goederen niet aan dezelfde voorwaarden zijn onderworpen, ongeacht in welke staat zij worden ingevoerd.

Een regeling is haars inziens uniform, wanneer geen sprake is van een verdeling van een communautair contingent over de Lid-Staten, beschermende maatregelen van regionale aard of van een machtiging aan de Lid-Staten om oorspronkelijk nationale kwantitatieve beperkingen te handhaven.

In bepaalde gevallen kan een regeling waarbij een communautair contingent in nationale sub-quota is verdeeld, nochtans eenvormig zijn, namelijk als die verdeling is geschied om redenen van zuiver administratieve aard. Dit geldt echter niet voor de regeling van verordening nr. 3589/82, zoals blijkt uit de elfde overweging van haar considerans.

Wat betreft andere sectoren waarin deze eenvormigheid is bereikt, verwijst de Commissie naar het gemeenschappelijk douanetarief, verordening nr. 288/82 van de Raad inzake de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB 1982, L 35, blz. 1) en de met verschillende derde landen gesloten vrijhandelsovereenkomsten, uitgezonderd de gevallen waarin die verordening, respectievelijk die overeenkomsten, beschermingsmaatregelen van regionale aard toelaten.

Op belangrijke verduidelijkingen, die de Commissie nog ter zitting heeft gegeven, kom ik in mijn conclusie over de zaak 242/84 nog terug.

c) De *Nederlandse regering*, de *regering van het Verenigd Koninkrijk*, de *Franse regering* en de *Italiaanse regering* leggen er in hun standpuntbepalingen in één of beide zaken in verschillende bewoordingen de nadruk op, dat de gemeenschappelijke handelspolitiek in de textielsector een onvoltooid en met name een niet eenvormig karakter heeft. Artikel 115 zou toepassing kunnen blijven vinden, zolang de gemeenschappelijke handelspolitiek in de textielsector niet voltooid is (Frankrijk en Italië) en/of nog geen eenvormig karakter heeft (Nederland, respectievelijk Verenigd Koninkrijk).

De *Franse regering* merkt in dit verband nog op, dat het de Lid-Staten bij een onvoltooide handelspolitiek blijkens Uw arrest van 15 december 1976 in de zaak Donckerwolcke (zaak 41/76, Jurispr. 1976, blz. 1921) vrij staat, nationale handelspolitieke maatregelen te treffen „wanneer de Gemeenschap daartoe een bijzondere machtiging heeft verleend".

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* merkt in haar schriftelijke opmerkingen in de zaak 242/84 nog op, dat verordening nr. 3589/82 geen eenvormige handelspolitiek tot stand brengt, omdat zij voorziet in een verdeling van het communautaire contingent in nationale sub-quota, waarbij rekening wordt gehouden met de nationale markten en niet met de behoeften van de communautaire markt als zodanig. Zolang een dergelijke regeling bestaat, zal er sprake zijn van verschillen tussen de handelspolitieke maatregelen van de Lid-Staten, die bescherming krachtens artikel 115 behoeven. Voorts heeft zij in haar antwoord op de vragen van Uw Hof op grond van Uw reeds geciteerde Donckerwolcke-arrest haar standpunt gepreciseerd, dat er slechts een op eenvormige beginselen gebaseerde gemeenschappelijke handelspolitiek kan bestaan, indien voor de goederen, ongeacht in welke staat zij in het vrije verkeer zijn gebracht,

dezelfde douanerechtelijke en commerciële invoervoorwaarden gelden. Naar haar oordeel wil dit zeggen „wanneer zowel de douanetarieven als de overige voorwaarden voor binnenkomst in de Gemeenschap gelijk zijn in alle Lid-Staten en er één gemeenschappelijke markt voor de betrokken goederen is". Dit is haars inziens het geval voor het merendeel van de industriële produkten.

Ten aanzien van goederen waarvoor bijzondere regels en quota gelden in verband met het bestaan van afzonderlijke markten binnen de Gemeenschap, is daarentegen geen sprake van een éénvormige politiek. Deze quota vloeien voort uit het feit dat een bestaande nationale handelspolitiek door de Gemeenschap is overgenomen, of uit regionale vrijwaringsmaatregelen die door de Gemeenschap zijn getroffen. Een voorbeeld van het eerste geval zijn de in bijlage I bij voornoemde verordening 288/82 met een asterisk aangeduide maatregelen. Een voorbeeld van het laatste geval is de in 1984 ingestelde beperking van de import in Frankrijk van kwartshorloges uit Hong-Kong. Enkel wanneer er maatregelen van het eerste of het tweede type bestaan, kan een beroep worden gedaan op artikel 115 EEG-Verdrag om te voorkomen, dat die maatregelen worden ontdoken.

De *Nederlandse regering* gaf op de vragen van Uw Hof een antwoord van gelijke strekking.

Volgens de *Italiaanse regering* blijkt uit de considerans van verordening nr. 3589/82, met name de tiende overweging, dat de Raad zich bij de vaststelling van deze verordening volledig bewust was van de bijzondere situatie op de communautaire textielmarkt en derhalve besloot, tot een trapsgewijze en geleidelijke verwezenlijking van de gemeenschappelijke handelspolitiek in die sector over te gaan.

Volgens de Italiaanse regering berust de verdeling in nationale sub-quota niet alleen op administratieve gronden, maar is daarbij rekening gehouden met de economische behoeften van de verschillende Lid-Staten, de bijzondere gevoeligheid van de communautaire textielindustrie en de verschillen in de voorwaarden waaraan de importen in de diverse Lid-Staten zijn onderworpen.

De *Nederlandse regering* en de *regering van het Verenigd Koninkrijk* hebben ten slotte uiteengezet, waarom zij — anders dan Tezi — van oordeel zijn, dat de artikelen 5 en 7, lid 2 van verordening nr. 3589/82 geen bruikbare alternatieven bieden voor artikel 115 en toepassing van laatstgenoemd artikel dus niet overbodig maken.

d) *De vragen van Uw Hof*

Ik breng U volledigheidshalve in herinnering, dat de vragen, die Uw Hof aan de Commissie en de betrokken Lid-Staten op 26 maart 1985 stelde en waarop de antwoorden hiervòòr door mij werden samengevat, als volgt luidden:

In Uw memories wordt gezegd, dat de bij verordening nr. 3589/82 ingevoerde regeling niet als gemeenschappelijke handelspolitiek kan worden gekwalificeerd. Wilt U preciseren:

— waarin zou een regeling bestaan die, volgens U, als gemeenschappelijke handelspolitiek in de zin van artikel 113 EEG-Verdrag ware te kwalificeren ?

— bestaat er in andere handelssectoren dan die van textielprodukten een regeling met dergelijke kenmerken ? Zo ja, in welke sectoren ?

— in welke omstandigheden zou men kunnen spreken van een zo grote eenvormigheid van de in de verschillende Lid-Staten toegepaste handelspolitieke maatregelen, dat geen beroep meer behoeft te worden gedaan op artikel 115 EEG-Verdrag ?

3.3. *De uitlegging van artikel 115 van het EEG-Verdrag*

a) De uitlegging, die *Tezi* aan artikel 115 geeft, vloeit geheel voort uit haar standpunt dat indien de Gemeenschap in een bepaalde sector van de gemeenschappelijke handelspolitiek gebruik heeft gemaakt van haar uitsluitende bevoegdheid krachtens artikel 113, EEG-Verdrag, voor die sector geen beroep meer kan worden gedaan op artikel 115 EEG-Verdrag en de Commissie de Lid-Staten derhalve niet meer op grond van dat artikel kan machtigen, beschermende maatregelen te treffen. In haar visie is dus haar eerder weergegeven uitlegging van artikel 113 en van verordening nr. 3589/82 beslissend voor de beide zaken. In haar repliek in de zaak 59/84 heeft zij daaraan echter naar aanleiding van het verweer van de Commissie toegevoegd, dat zij bestrijdt dat het enkele bestaan van een verdeling van het communautaire quotum in nationale sub-quota voldoende is voor de toepasselijkheid van artikel 115. De maatregelen die de Lid-Staten toepassen ter uitvoering van de door de Gemeenschap vastgestelde nationale sub-quota kunnen in geen geval worden beschouwd als „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" in de zin van artikel 115. Nationale maatregelen ter uitvoering van door de Gemeenchap vastgestelde nationale sub-quota vertonen geen dispariteiten die economische moeilijkheden kunnen meebrengen op grond waarvan een beroep op artikel 115 gerechtvaardigd zou zijn.

In de zaak 59/84 heeft Tezi voor die concrete zaak nog subsidiair aangevoerd, dat de Commissie door vaststelling van de Machtigingsbeschikking de in artikel 115 voorziene voorwaarden in meerdere opzichten niet in acht heeft genomen.

In de eerste plaats heeft de Commissie de Benelux-landen het treffen van beschermende maatregelen toegestaan voor een zeer ruime categorie produkten (categorie 6 van bijlage IV bij verordening nr. 3589/82); blijkens de gegevens die de verzoekende Lid-Staat de Commissie moet verstrekken luidens voornoemde beschikking nr. 80/47/EEG van 20 december 1979, had zij van de Nederlandse regering evenwel een nauwkeuriger omschrijving moeten verlangen van de produkten waarvoor om een beschermende maatregel werd gevraagd. Tezi wijst er voorts op, dat de invoervergunningen die zij bij de Nederlandse autoriteiten had aangevraagd, betrekking hadden op een veel kleinere groep produkten dan de gehele categorie 6, waarvoor de Commissie machtiging verleende.

In de tweede plaats bestonden er volgens Tezi geen economische moeilijkheden die het toestaan van een beschermende maatregel rechtvaardigden. Zij wijst erop, dat de in het verzoek van de Nederlandse regering aangevoerde achteruitgang van de werkgelegenheid in de textielindustrie voor dames- en herenbovenkleding niet noodzakelijkerwijs geldt voor de fabrikanten van katoenen heren- en jongensbroeken, kledingstukken die behoorden tot de produkten die Tezi voornemens was in Nederland in te voeren.

b) De *Commissie* is daarentegen, als eerder vermeld, van oordeel, dat zij ook bij een stelsel van naast elkaar bestaande geharmoniseerde maatregelen (die zijn vastgesteld aan de hand van gegevens over de nationale industrie en marktsituatie en die aldus een communautair geheel vormen waarover zij op internationaal niveau met derde landen kan onderhandelen), een beroep kan doen op artikel 115. Zij acht artikel 115 eerst dan niet van toepassing, indien produkten van oorsprong uit derde landen aan dezelfde douanerechtelijke, commerciële en invoervoorwaarden zijn onderworpen, ongeacht in welke Lid-Staat zij in het vrije

verkeer zijn gebracht. Hiervan is geen sprake bij een regeling die is gebaseerd op een verdeling van een communautair contingent in nationale quota en die bijgevolg een dispariteit tussen de in de diverse Lid-Staten toe te passen maatregelen meebrengt. Die dispariteit kan volgens de Commissie toepassing van artikel 115 rechtvaardigen.

De bij verordening nr. 3589/82 ingevoerde regeling in de textielsector is niet van dien aard, dat zij de toepasselijkheid van artikel 115 uitsluit. De importen van de betrokken produkten zijn immers niet aan een eenvormige regeling onderworpen, nu het communautaire contingent over de Lid-Staten wordt verdeeld. De tiende overweging van de verordening vormt een bevestiging, dat de gemeenschappelijke handelspolitiek in de onderhavige sector nog niet is voltooid.

De toepassing van artikel 115 wordt niet uitgesloten door de omstandigheid, dat artikel 7 van verordening nr. 3589/82 voorziet in de mogelijkheid om de verdeling van de nationale quota aan te passen, ten einde rekening te houden met de ontwikkeling van de handelsstromen. Deze bepaling heeft alleen betrekking op de rechtstreekse invoer en kan geen toepassing vinden indien, zoals in casu, het geheel van de nationale quota reeds goed wordt benut.

Volgens de Commissie dienen de in zaak 242/84 gestelde vragen derhalve te worden beantwoord als volgt:

1) Artikel 115 EEG-Verdrag dient aldus te worden uitgelegd, dat het van toepassing is op de handel in textielprodukten, voor zover de communautaire regeling op dit gebied dispariteiten met zich meebrengt tussen de door de Lid-Staten toe te passen handelspolitieke maatregelen.

2) Dergelijke dispariteiten vloeien voort uit de in bijlage IV van verordening nr. 3589/82 voorziene verdeling van communautaire maximumhoeveelheden tussen Lid-Staten.

In haar dupliek in de zaak 59/84 houdt de Commissie staande, dat zij machtiging kan verlenen voor beschermende maatregelen in de zin van artikel 115, zowel wanneer de handelspolitieke maatregel ten aanzien waarvan moet worden voorkomen dat zij wordt doorkruist door verleggingen van het handelsverkeer, zelfstandig door de Lid-Staten is vastgesteld, als wanneer een dergelijke maatregel is vastgesteld door de Gemeenschap en vervolgens door een Lid-Staat ten uitvoer wordt gelegd. Het onderscheid dat Tezi tussen beide gevallen wil maken, is volgens de Commissie ongegrond, nu het hier om materieel-identieke maatregelen gaat.

Ten aanzien van het eerder weergegeven subsidiaire middel van Tezi, houdende dat de in zaak 59/84 aan de orde zijnde machtiging een te ruime materiële werkingssfeer zou hebben, merkt de Commissie het volgende op: volgens haar volgt noch uit artikel 115 noch uit beschikking nr. 80/47/EEG, dat een op grond van artikel 115 gegeven beschikking zich dient te beperken tot een standpunt inzake de situatie van de produkten die in de aanvragen voor invoerdocumenten worden vermeld. Niets verhindert de Commissie, een hele categorie produkten aan de voorwaarden van artikel 115 te toetsen; daarbij vormt de omstandigheid, dat een aantal vergunningaanvragen zijn ingediend, slechts één van meerdere beoordelingselementen.

Met betrekking tot de economische moeilijkheden die de vaststelling van de Machtigingsbeschikking rechtvaardigden, wijst de Commissie erop, dat de produktie in de Benelux dalende was, de importen uit derde landen toenamen, het Benelux-quotum voor produkten van oorsprong uit Macao nagenoeg was uitgeput en de importen van in andere Lid-Staten in het vrije verkeer ge-

brachte hoeveelheden dit quotum met 43% overschreden. Daar kwam nog bij, dat de prijzen van de betrokken produkten van oorsprong uit Macao 50% lager waren dan de prijzen van soortgelijke in de Benelux vervaardigde produkten en dat de betrokken industrie sedert 1980 alleen al in Nederland een zeer omvangrijk verlies aan werkgelegenheid te zien had gegeven.

Volgens de Commissie was in casu dan ook aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 115 voldaan.

c) De *regeringen* van *Nederland*, het *Verenigd Koninkrijk*, *Frankrijk* en *Italië* zijn in uiteenlopende bewoordingen van oordeel, dat een communautaire handelspolitieke maatregel als verordening nr. 3589/82 wegens haar niet voor alle Lid-Staten eenvormige karakter toepassing van artikel 115 niet uitsluit.

De gelijkluidende antwoorden, die de regeringen van Italië en van het Verenigd Koninkrijk op de vragen van de verwijzingsrechter voorstellen, geven echter een interessante precisering van met name hun uitlegging van artikel 115. Zij luiden als volgt:

— de artikelen 113 en 115 EEG-Verdrag, bezien in hun onderlinge samenhang, moeten aldus worden uitgelegd, dat er voor de Commissie nog ruimte is voor toepassing van artikel 115 op het terrein van de internationale handel in textiel sedert de sluiting van de Regeling betreffende de internationale handel in textiel (het Multivezelakkoord) en de totstandkoming van verordening nr. 3589/82 van de Raad;

— artikel 115 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat onder „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" mede moet worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in bijlage IV bij verordening nr. 3589/82 van de Raad.

4. Conclusie in de zaak 242/84

4.1. *De vragen van de verwijzingsrechter en het algemene belang daarvan*

Ik breng in herinnering, dat de vragen van de verwijzingsrechter in de zaak 242/84 als volgt luiden:

1) Moeten de artikelen 113 en 115 van het Verdrag, bezien in hun onderlinge samenhang, zo worden uitgelegd, dat er voor de Commissie nog ruimte is voor de toepassing van artikel 115 op het terrein van de internationale handel in textiel sedert de sluiting van de Regeling betreffende de internationale handel in textiel (het Multivezelakkoord) en de totstandkoming van verordening nr. 3589/82 van de Raad ?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, moet dan artikel 115 van het Verdrag zo worden uitgelegd, dat onder „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" mede moet worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in de bijlage IV van verordening nr. 3589/82 van de Raad ?

Deze vragen — die ook in de zaak 59/84 een beslissende rol spelen — hebben dus een zeer algemeen karakter. Ondanks hun toespitsing op de textielsector vereisen zij met name als eerder uiteengezet een interpretatie van de artikelen 113 en 115 van het EEG-Verdrag, die mede voor de toepassing van deze artikelen in andere zaken binnen en buiten de textielsector van belang kan zijn. Dit komt ook tot uiting in alle ingediende schriftelijke opmerkingen, die ik eer-

der in mijn betoog heb samengevat. Het belang van de twee vandaag door mij behandelde zaken wordt uiteraard onderstreept door de omstandigheid, dat, naast de bij deze zaken direct betrokken Nederlandse regering, ook de regeringen van drie van de grote Lid-Staten in één van deze of in beide zaken hun visie op de aan de orde zijnde meer algemene uitleggingsproblemen hebben gegeven.

Alvorens op de specifieke interpretatieproblemen in de onderhavige zaken in te gaan, zal ik derhalve eerst op de in de vragen van de verwijzingsrechter vervatte meer algemene interpretatievragen met betrekking tot de artikelen 113 en 115 ingaan.

Ik zal daartoe eerst onderzoeken, welk licht Uw rechtspraak op deze artikelen werpt. Daaraan zal ik dan echter, mede gelet op de tijdens de procedure schriftelijk en mondeling naar voren gebrachte argumenten, nog een aantal eigen algemene conclusies over de interpretatie van de artikelen 113 en 115 toevoegen. Pas daarna zal ik op de specifieke problemen ingaan, die in casu voortvloeien uit het Multivezelakkoord en verordening nr. 3589/82 van de Raad.

4.2. *Uw rechtspraak over de artikelen 113 en 115*

4.2.1. Het Donckerwolcke-arrest

In de beide procedures is allereerst veelvuldig beroep gedaan op Uw Donckerwolcke-arrest (zaak 41/76, Jurispr. 1976, blz. 1921). Tezi heeft daarbij terecht opgemerkt, dat uit die zaak duidelijk blijkt, dat de Gemeenschap toen nog geen gebruik had gemaakt van haar in artikel 113 neergelegde bevoegdheid, voor de betrokken sector specifieke handelspolitieke maatregelen toe te passen (zie rechtsoverwegingen 5, 6 en 10). Hoewel het belang van het arrest voor de onderhavige zaken daardoor inderdaad enigszins gerelativeerd moet worden, bevat het niettemin een aantal ook voor deze zaken belangrijke uitspraken. De verwijzingsrechter had hier met name gevraagd „of controlemaatregelen die door de nationale staat eenzijdig zijn vastgesteld, voordat krachtens artikel 115, eerste alinea, EEG-Verdrag in een afwijking van de voorschriften betreffend het vrije intracommunautaire verkeer is bewilligd, verenigbaar zijn met het Verdrag" (rechtsoverweging 11). De aard van deze controlemaatregelen wordt verduidelijkt in rechtsoverweging 12. Uw Hof overweegt dan in rechtsoverweging 13 „dat het antwoord op deze vragen moet worden gevonden in de verdragsbepalingen inzake de douane-unie en de daarmee nauw verband houdende bepalingen inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek". Op het belang van deze rechtsoverweging en de daarop volgende rechtsoverwegingen 14-23 voor de onderhavige zaken zal ik hierna nog terugkomen.

De in genoemde overwegingen gepreciseerde inhoud van het communautaire regime voor produkten uit derde landen, die binnen de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht, wordt echter in rechtsoverweging 24 afhankelijk gemaakt van de invoering van een gemeenschappelijke handelspolitiek. Daar die rechtsoverwegingen in de onderhavige procedures een grote rol hebben gespeeld en ook naar mijn oordeel daarvoor van groot belang zijn, citeer ik volledig de daaropvolgende acht rechtsoverwegingen:

25) dat de gelijkstelling van goederen in het vrije verkeer met produkten van oorsprong uit de Lid-Staten haar volledige werking slechts kan hebben indien voor deze goederen, ongeacht in welke Staat

zij in het vrije verkeer zijn gebracht, dezelfde douanerechtelijke en commerciële invoervoorwaarden gelden;

26) dat volgens artikel 113 van het EEG-Verdrag deze eenwording na afloop van de overgangsperiode had moeten zijn verwezenlijkt, in het belang van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke handelspolitiek gegrond op eenvormige beginselen;

27) dat de onvolkomenheid van de gemeenschappelijke handelspolitiek na het einde van de overgangsperiode te zamen met andere omstandigheden ertoe leidt dat tussen de Lid-Staten disparitei-ten op handelspolitiek gebied blijven bestaan, die oorzaak kunnen zijn van verkeersverleggingen en van economische moeilijkheden in sommige Lid-Staten;

28) dat dergelijke moeilijkheden kunnen worden overwonnen door toepassing van artikel 115, dat de Commissie bevoegd verklaart de Lid-Staten te machtigen beschermende maatregelen te nemen, met name in de vorm van afwijking van het beginsel van het vrije verkeer, binnen de Gemeenschap, van produkten van oorsprong uit derde landen, die in een der Lid-Staten in het vrije verkeer zijn gebracht;

29) dat evenwel de afwijkingen die ingevolge artikel 115 mogelijk zijn, niet slechts een uitzondering vormen op de voor de werking van de gemeenschappelijke markt fundamentele bepalingen van de artikelen 9 en 30 EEG-Verdrag, doch ook een belemmering voor de totstandbrenging van de in artikel 113 bedoelde gemeenschappelijke handelspolitiek, en derhalve strikt moeten worden uitgelegd en toegepast;

30) dat in het licht van deze uitlegging moet worden nagegaan in hoeverre de hierboven gekenschetste controlemaatregelen verenigbaar zijn met de voorschriften betreffende het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap;

31) dat met betrekking tot het toepassingsgebied van deze bepalingen er vooreerst op dient gewezen dat ingevolge artikel 115 slechts op grond van overeenkomstig het Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen van de Staat van invoer grenzen kunnen worden gesteld aan het vrij circuleren, binnen de Gemeenschap, van goederen in het vrije verkeer;

32) dat, waar krachtens artikel 113, lid 1, de bevoegdheid op het gebied van de handelspolitiek volledig is overgedragen aan de Gemeenschap, nationale handelspolitieke maatregelen na afloop van de overgangsperiode in feite slechts toelaatbaar zijn wanneer de Gemeenschap daartoe een bijzondere machtiging heeft verleend.

Uit deze rechtsoverwegingen leid ik voor de onderhavige zaken in het bijzonder de volgende standpunten van Uw Hof af:

a) De in rechtsoverweging 24 gestelde en in rechtsoverweging 25 verduidelijkte afhankelijkheid van de realisatie van de blijkens rechtsoverwegingen 14-23 uit het Verdrag volgende beginselen van een douane-unie (ook met betrekking tot produkten uit derde landen, die in één der Lid-Staten in het vrije verkeer zijn gebracht) van de invoering van een gemeenschappelijke handelspolitiek brengt mede, dat deze gemeenschappelijke handelspolitiek ingevolge artikel 8, lid 7, van het Verdrag aan het einde van de overgangsperiode had moeten zijn verwezenlijkt. Deze conclusie wordt ook bevestigd door rechtsoverweging 26 en de daarin geciteerde tekst van artikel 113.

b) Uit rechtsoverwegingen 25 en 26 volgt verder, dat de gemeenschappelijke handelspolitiek daarbij in het bijzonder voor eenmaking van de douanerechtelijke en commerciële invoervoorwaarden dient te zorgen. Een gemeenschappelijke handelspoli-

tiek kan naar haar aard niet voor eenmaking van particuliere handelsvoorwaarden en nog minder voor eenmaking van economische invoervoorwaarden als uiteenlopende verschillen tussen invoerprijzen en prijzen van nationale producenten zorg dragen. Daaruit leid ik af, dat met „commerciele invoervoorwaarden" in rechtsoverweging 25 uitsluitend van gemeenschapswege vastgestelde invoervoorwaarden zijn bedoeld. Hierbij kan met name gedacht worden aan uniforme voorwaarden op het punt van hoeveelheden, kwaliteit, prijzen en kredietvoorwaarden.

c) In rechtsoverweging 27 erkent Uw Hof de onvolkomenheid van de gemeenschappelijke handelspolitiek na het einde van de overgangsperiode als een realiteit, die rechtsgevolgen kan hebben. Uit de verdere tekst van het arrest blijkt echter, dat in casu daarbij uitsluitend aandacht werd besteed aan de rechtsgevolgen van het nog voortbestaan van eenzijdig vastgestelde nationale handelspolitieke maatregelen. Aan de rechtsgevolgen van een niet uniform karakter van getroffen handelspolitieke maatregelen als in casu in geding behoefde het Hof in die zaak geen aandacht te besteden.

d) In afwijking van wat de Commissie ter zitting betoogde, ben ik met Tezi van oordeel, dat afwijkingen van het beginsel van vrij verkeer die ingevolge artikel 115 mogelijk zijn, blijkens rechtsoverweging 29 door Uw Hof ook als een belemmering voor de totstandkoming van de in artikel 113 bedoelde gemeenschappelijke handelspolitiek worden beschouwd. In de context van de in het arrest aan de orde zijnde feiten heeft Uw Hof daarbij wellicht in het bijzonder gedacht aan machtigingen tot beschermende maatregelen in verband met dispariteiten in nog bestaande autonome nationale handelspolitieke maatregelen. De tekst van de rechtsoverweging is echter meer algemeen. Uit de rechtsoverwegingen 25 en 26 heb ik bovendien al eerder afgeleid, dat Uw Hof — anders dan de Commissie ter zitting heeft verdedigd — uit artikel 113 en het stelsel van het Verdrag wel degelijk een verplichting afleidt een eenvormige handelspolitiek tot stand te brengen. Dus niet slechts, zoals de Commissie meent, een handelspolitiek, die weliswaar op eenvormige beginselen berust, maar die voor verschillende Lid-Staten niettemin op verschillende manieren kan worden uitgewerkt.

e) Het standpunt van Uw Hof in rechtsoverweging 32, dat de bevoegdheid op het gebied van de handelspolitiek volledig is overgedragen aan de Gemeenschap en dat nationale handelspolitieke maatregelen na afloop van de overgangsperiode in feite slechts toelaatbaar zijn wanneer de Gemeenschap daartoe een bijzondere machtiging heeft verleend, was — wat het uitsluitende karakter van de Gemeenschapsbevoegdheid betreft — al eerder door Uw Hof ingenomen in het advies 1/75 (Jurispr. 1975, blz. 1360). Het uitsluitende karakter werd in dat advies in de laatste alinea van blz. 1363 en de eerste twee alinea's van blz. 1364 gemotiveerd „met het oog op de werking van de gemeenschappelijke markt", die „uiteraard onverenigbaar" is met parallelle bevoegdheden van de Lid-Staten. De tweede alinea van blz. 1364 bevestigt mijn eerder bereikte conclusie, dat Uw Hof ter voorkoming van distorsies in de mededinging een rigoureuse gelijkheid in de aan de ondernemingen van de Gemeenschap verleende commerciële voorwaarden (in dat geval kredietvoorwaarden) nodig acht.

4.2.2. Andere relevante rechtspraak

In Uw Cayrol-arrest (zaak 52/77, Jurispr. 1977, blz. 2261) was, anders dan in de zaak Donckerwolcke, wel reeds een communautaire invoerregeling krachtens een handelsovereenkomst met een derde land tot stand gekomen (rechtsoverweging 8) en de vraag werd gesteld, of dit feit toepassing van artikel 115 uitsloot. Daar de

betrokken communautaire regeling en de daaraan ten grondslag liggende handelsovereenkomst echter onder bepaalde voorwaarden duidelijk ruimte lieten voor aanvullende autonome nationale maatregelen, behoefde Uw Hof op die vraag niet in te gaan. Uw Hof kon op dit punt volstaan met de constatering „dat blijkens het voorgaande tafeldruiven in de periode van 1 juli tot 21 december van elk jaar niet onderworpen waren aan een communautaire invoerregeling die artikel 115 ter zake buiten toepassing had kunnen stellen" (rechtsoverweging 25). Uit deze rechtsoverweging kan naar mijn oordeel nog niet worden afgeleid, dat indien de tafeldruiven in die periode wel aan een communautaire invoerregeling onderworpen waren geweest, daaruit ipso facto zou volgen, dat artikel 115 geen toepassing meer had kunnen vinden. Dit probleem is in dit arrest naar mijn oordeel opengelaten.

In de beschikking in kort geding van de President van Uw Hof van 1 februari 1984 in de zaak Ilford (zaak 1/84 R, Jurispr. 1984, blz. 423) was eveneens een situatie aan de orde, die niet geregeld werd door een handelspolitieke maatregel van de Gemeenschap, behoudens dan machtigingen van de Raad tot autonome verlenging van de bepalingen van sommige voordien door de Lid-Staten met derde landen gesloten handelsovereenkomsten. In deze beschikking speelde een beslissende rol, dat de Commissie niet duidelijk had kunnen maken, dat Italië een (autonome) nationale handelspolitieke maatregel overeenkomstig het Verdrag had genomen (rechtsoverwegingen 11-15).

4.3. *Aanvullende algemene opmerkingen*

Aan mijn overzicht van Uw eerdere rechtspraak, met enkele commentaren mijnerzijds, voeg ik thans nog de volgende algemene opmerkingen toe, voordat ik op de specifieke problematiek inga, die uit het Multivezelakkoord en de verordening nr. 3589/82 van de Raad voor de onderhavige zaken voortvloeit.

Uit mijn eerdere commentaren volgt om te beginnen, dat ik — anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk ter zitting betoogde — het bereiken van een werkelijk uniforme handelspolitiek op grond van artikel 113 en Uw geciteerde rechtspraak niet slechts als een uiteindelijk ideaal en als een in de toekomst te verwezenlijken doelstelling beschouw, maar als een juridische verplichting, die vanaf het einde van de overgangsperiode behoorde te worden nageleefd. Zoals de Commissie in antwoord op een vraag mijnerzijds ter zitting heeft erkend, volgt ook uit artikel 111 van het Verdrag, dat de overgangsperiode diende om een gemeenschappelijke handelspolitiek na afloop van die periode mogelijk te maken. Een gemeenschappelijke politiek met gemeenschappelijke beginselen, maar van Lid-Staat tot Lid-Staat uiteenlopende uitwerking, is daartoe — anders dan de Commissie betoogde — echter niet voldoende. De Gemeenschap vormt geen vrijhandelszone, maar een douane-unie met een gemeenschappelijke markt, vergelijkbaar met een binnenmarkt, vrij van handelsbelemmeringen en ongelijke concurrentievoorwaarden, ook ten aanzien van produkten, afkomstig uit derde landen, maar in één van de Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht. Wanneer eenzijdig door Lid-Staten genomen dan wel naar Lid-Staten gedifferentieerde handelspolitieke maatregelen beogen aan de industrie van de afzonderlijke Lid-Staten een uiteenlopende mate van bescherming te verlenen, kan dit tot distorsies van de mededinging leiden, die ingevolge Uw geciteerde advies in de zaak 1/75 zelfs op secundaire punten als kredietvoorwaarden niet aanvaardbaar zijn.

Deze conclusie neemt intussen niet weg, dat naar mijn oordeel de in rechtsoverweging 27 van Uw Donckerwolcke-arrest met

betrekking tot voortbestaande autonome nationale maatregelen als realiteit erkende onvolkomenheid ook ten aanzien van onvolkomenheden in de gemeenschappelijke handelspolitieke maatregelen zelf tot op zekere hoogte moet worden aanvaard. Met name zullen uit het enkele feit van die onvolkomenheid naar mijn oordeel nog geen rechtstreeks werkende rechtsgevolgen kunnen worden afgeleid, die voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen. Of dergelijke rechtsgevolgen aan bepaalde handelspolitieke maatregelen kunnen worden verbonden, zal veeleer uit de tekst van die maatregelen zelf moeten worden afgeleid. In zoverre zie ik ook een zekere analogie met Uw arrest van 22 mei 1985 in de zaak 13/83, Europees Parlement/Raad, over de gemeenschappelijke vervoerpolitiek (Jurispr. 1985, blz. 1556). Ik zie hier ook een zekere analogie met Uw rechtspraak over de bepalingen van het EEG-Verdrag met betrekking tot het vrije goederenverkeer. De omstandigheid, dat de uit verschillen van nationale wetgevingen voortvloeiende handelsbelemmeringen, in strijd met artikel 8, lid 7, nog niet door harmonisatie van de betrokken nationale voorschriften op grond van artikel 100 uit de weg zijn geruimd, is voor Uw Hof bij voorbeeld nooit aanleiding geweest, artikel 36 niet meer van toepassing te achten. Wel werd de interpretatie van dit artikel in Uw rechtspraak na afloop van de overgangsperiode stringenter.

Anders dan met name de Franse regering ter zitting betoogde, ben ik echter niet van oordeel, dat onvolkomenheden in de gemeenschappelijke handelspolitiek als in casu aan de orde, automatisch ook dienen te leiden tot de mogelijkheid van toepassing van artikel 115, eerste en tweede volzin. Toepassing van deze vrijwaringsclausule heeft immers rechtstreekse gevolgen voor de intracommunautaire handel, hetgeen met een naar Lid-Staten gedifferentieerde en door die Lid-Staten uitgevoerde maatregel van gemeenschappelijke handelspolitiek nog niet het geval is. Artikel 115 zal derhalve op grond van zijn eigen tekst en plaats in het stelsel van het Verdrag moeten worden uitgelegd.

Wat die tekst betreft, ben ik op zichzelf met de Commissie van oordeel, dat uit de tweede alinea voortvloeit, dat zij rekening houdt met de mogelijkheid, dat in bepaalde gevallen artikel 115 ook nog na de overgangsperiode moet worden toegepast. Gedacht zou hier kunnen worden aan bilaterale handelsovereenkomsten van Lid-Staten met staatshandelslanden, die weigeren met de Gemeenschap zelf een handelsovereenkomst te sluiten. De geciteerde Ilford-beschikking maakt echter duidelijk, dat dergelijke bilaterale handelsovereenkomsten ook nog bestaan met betrekking tot andere derde landen, in dat geval met Japan. Daar dergelijke bilaterale overeenkomsten naar hun aard, ondanks een communautaire toezichtregeling, verschillen kunnen vertonen, kunnen daaruit dispariteiten in de zin van artikel 115, eerste volzin, voortvloeien. Ook bij een strikte uitlegging van artikel 115, eerste lid, als in rechtsoverweging 29 van Uw Donckerwolcke-arrest bedoeld, zal dit machtigingen tot beschermende maatregelen onder omstandigheden kunnen rechtvaardigen.

Grote moeite heb ik daarentegen met de stelling van de Commissie en van regeringen van Lid-Staten in de onderhavige procedure, dat handelspolitieke dispariteiten die door de Gemeenschap zelf in het leven geroepen worden, eveneens een toepassing van artikel 115 zouden kunnen rechtvaardigen. Aldus zou het de Gemeenschap vrijstaan zelf nieuwe afwijkingen mogelijk te maken van wat de zojuist geciteerde rechtsoverweging 29 in het Donckerwolcke-arrest terecht de fundamentele bepalingen van de artikelen 9 en 30 van het EEG-Verdrag noemt. De door Uw Hof in die overweging geëiste strikte uitlegging van artikel 115

verhindert naar mijn oordeel, de eerste regels aldus te lezen, dat daaronder naast „de uitvoering der door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" tevens worden begrepen „ter uitvoering van dit verdrag door elke Lid-Staat genomen handelspolitieke maatregelen en zelfs door de Gemeenschap *zelf* genomen handelspolitieke maatregelen". Een dergelijke teleologische uitbreiding van artikel 115 acht ik met Uw genoemde striktheidseis onverenigbaar. Het aldus door de Gemeenschap mogelijk maken van nieuwe handelsbelemmeringen van de zijde van Lid-Staten (met machtiging van de Commissie) acht ik ook onverenigbaar met het stelsel van het Verdrag en in het bijzonder met de standstillbepalingen daarin. Ik denk daarbij in verband met de onderwerpelijke zaken in het bijzonder aan de artikelen 31 en 32 van het Verdrag. Alleen de landbouwtitel van het Verdrag maakt in artikel 38, lid 2, uitzonderingen op deze en andere bepalingen betreffende het vrije goederenverkeer mogelijk.

Het standpunt van de Commissie ter zitting, dat bij het niet toepasselijk achten van artikel 115 in dergelijke gevallen, de Raad zich genoopt zou kunnen zien, zelf soortgelijke handelsbelemmeringen mogelijk te maken, moet derhalve naar mijn oordeel eveneens worden verworpen. Anders dan artikel 38, lid 2, biedt artikel 113 als gezegd geen grondslag voor afwijkingen van voor de werking van de gemeenschappelijke markt fundamentele bepalingen van het Verdrag.

4.4. *De specifieke aspecten van de zaak 242/84*

In de zaak 242/84 is in het bijzonder de dubbele vraag aan de orde of er voor de Commissie nog ruimte is voor de toepassing van artikel 115 op het terrein van de internationale handel in textiel sedert het Multivezelakkoord en de totstandkoming van verordening nr. 3589/82 van de Raad en zo ja, of dan artikel 115 van het Verdrag zo moet worden uitgelegd, dat onder „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" mede moet worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in de bijlage IV van verordening nr. 3589/82 van de Raad.

Op de met name door de regeringen van Nederland en het Verenigd Koninkrijk naar voren gebrachte gronden en gelet op mijn eerdere algemene opmerkingen ter zake acht ik het op zichzelf aanvaardbaar, dat de Gemeenschap een met een derde land overeengekomen gemeenschapscontingent verdeelt in nationale quota. Ook in Uw arrest van 13 december 1983 inzake een verdeling van een globaal tariefcontingent in nationale quota („rum-arrest", zaak 218/82, Jurispr. 1983, blz. 4063) heeft U een dergelijke onderverdeling niet als zodanig in strijd geacht met het gemeenschapsrecht. Wel voegde U daar in rechtsoverweging 13 aan toe, dat indien de betrokken bepaling „zou verbieden om uit het Verenigd Koninkrijk naar de andere Lid-Staten te exporteren, zij inderdaad in strijd zou zijn met het vrije goederenverkeer; zo een verdeling van een globaal tariefcontingent in nationale quota, zoals het Hof heeft erkend, in bepaalde omstandigheden verenigbaar kan zijn met het Verdrag, dan kan zulks enkel onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat die verdeling dat vrije verkeer van de onder het contingent vallende goederen niet belemmert, nadat zij in een Lid-Staat tot het vrije verkeer zijn toegelaten". De beperkende voorwaarde in deze rechtsoverweging zal naar mijn oordeel a fortiori moeten gelden voor een verdeling van een globaal kwantitatief

contingent in nationale quota. Op zichzelf lijkt mij echter ook een dergelijke verdeling nog niet in strijd met het gemeenschapsrecht.

In de discussie die ik daarover met de Commissie ter zitting heb gevoerd, heeft deze uiteindelijk erkend, dat met de in overweging 11 van de considerans van de onderhavige verordening bedoelde „aanzienlijke nog bestaande verschillen tussen de Lid-Staten tussen de voorwaarden waaraan de invoer van de betrokken produkten in de Lid-Staten momenteel is onderworpen" alleen gedacht kan zijn aan verschillen in reeds bestaande nationale maatregelen. Dit is ook logisch. Een verordening als hier aan de orde, die een differentiatie naar bevoorradingsbehoeften toepast, kan de noodzaak van slechts geleidelijke eenmaking van de invoervoorwaarden moeilijk rechtvaardigen door een verwijzing naar de differentiatie die zij zelf in het leven roept. Als voorbeeld van uiteenlopende nationale regelingen werd ter zitting in het bijzonder een nog bestaande Britse regeling genoemd. Ik acht dit punt ook voor de uitlegging van artikel 115 van belang, omdat het onderstreept, dat toepassing van artikel 115 in de betrokken sector ook bij de door mij verdedigde strikte uitlegging van dat artikel niet bij voorbaat uitgesloten moet worden geacht. Wel is die toepassing dan uitgesloten in Nederland, nu de daar geldende In- en Uitvoerwet, volgens het antwoord van de Nederlandse regering ter zitting op een vraag mijnerzijds, niet als een autonome handelspolitieke maatregel in de zin van artikel 115 moet worden beschouwd, maar als een regeling die de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek mogelijk maakt.

4.5. *Conclusie in de zaak 242/84*

Op grond van mijn voorafgaande analyse van Uw eerdere rechtspraak acht ik het overbodig ook nog uitvoerig in te gaan op de economische argumenten, die verschillende regeringen hebben aangevoerd voor hun in deze procedure verdedigde standpunt, dat een gedifferentieerde handelspolitiek ook door toepassing van artikel 115 ondersteund moet kunnen worden. De met name door de Franse regering verdedigde stelling, dat anders het volledige Gemeenschapscontingent voor invoer in de Benelux gebruikt zou kunnen worden, miskent, dat de nationale quota op behoeften van iedere Lid-Staat zijn gebaseerd. Mede gelet op de hogere transportkosten bij export is er daarom geen aanleiding een volledige herexport van de in bepaalde Lid-Staten (in casu Italië) ingevoerde produkten naar andere Lid-Staten te verwachten. Voor een dergelijke verwachting is des te minder aanleiding, nu vijftien jaar na afloop van de overgangsperiode moet worden verwacht, dat de prijzen voor de betrokken nationale textielprodukten geen grote verschillen meer vertonen. Voorzover dergelijke prijsverschillen bij gelijke kwaliteit nog wel zouden bestaan, zal toepassing van artikel 115 niet helpen om de door intracommunautaire prijsverschillen veroorzaakte moeilijkheden voor de textielindustrie in een bepaalde Lid-Staat uit de weg te ruimen. In de zaak 59/84 zal blijken, dat in Nederland inderdaad de invoer van de betrokken produkten uit andere Lid-Staten sterker gestegen is dan de invoer uit derde landen. Ten slotte zal toepassing van artikel 115 uiteraard de industrie van de betrokken Lid-Staat ook niet baten bij zijn export naar andere Lid-Staten.

Ik stel U derhalve uiteindelijk op grond van mijn analyses van Uw rechtspraak voor, op de vragen van de verwijzingsrechter als volgt te antwoorden:

1) De artikelen 113 en 115 van het Verdrag, bezien in hun onderlinge samenhang en in samenhang met het algemene stelsel van het Verdrag, moeten zo worden uitgelegd, dat er voor de Commissie geen ruimte is voor de toepassing van artikel 115 op het terrein van de internationale handel in textiel sedert de sluiting van de Regeling betreffende de internationale handel in textiel (het Multivezelakkoord) en de totstandkoming van verordening nr. 3589/82 van de Raad, wanneer de betrokken Lid-Staat geen „overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" kent als in artikel 115 van het Verdrag bedoeld.

2) Artikel 115 van het Verdrag moet zo worden uitgelegd, dat onder „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen" niet mede kan worden verstaan een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in de bijlage IV van verordening nr. 3589/82 van de Raad en evenmin een nationale uitvoeringsmaatregel daarvan.

5. Conclusie in de zaak 59/84

5.1. *De vorderingen in de zaak 59/84*

Ik ga nu over tot behandeling van de zaak 59/84. Allereerst breng ik in herinnering, dat het verzoekschrift van Tezi in deze zaak, na een verzoek haar ontvankelijk te achten in haar vorderingen, in hoofdzaak een primaire, een subsidiaire en een meer subsidiaire vordering bevat (in feite een primair, subsidiair en meer subsidiair middel voor de vordering tot nietigverklaring van de betrokken machtigingsbeschikking). Daarnaast bevat het verzoekschrift een vordering de Commissie te veroordelen tot betaling van de door verzoekster geleden schade. Deze vordering van schadevergoeding is ter zitting beperkt tot een verzoek om vaststelling door Uw Hof dat de Gemeenschap aansprakelijk is ter zake van de verlening van de in de hoofdvordering aangevochten machtiging.

De primaire vordering (het primaire middel) in de hoofdzaak houdt een verzoek in, de machtigingsbeschikking van de Commissie van 14 december 1983 (PB 1983, L 340, blz. 2) te vernietigen wegens strijd met het Verdrag en met name met de artikelen 113, 9 en 30 hiervan.

De subsidiaire vordering (het subsidiaire middel) houdt een verzoek in, de Machtigingsbeschikking van de Commissie te vernietigen wegens strijd met artikel 115 van het Verdrag.

De meer subsidiaire vordering houdt een verzoek in, de machtigingsbeschikking te vernietigen wegens strijd met artikel 190 van het Verdrag. Daar verzoekster in repliek dit middel heeft laten varen, ga ik daarop echter niet in.

Ik zal thans achtereenvolgens behandelen de door de Commissie met betrekking tot de hoofdzaak opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid (onder 5.2.), de primaire en de subsidiaire vordering in de hoofdzaak (onder 5.3.) en het verzoek om schadevergoeding (onder 5.4.). Ten slotte zal ik mijn conclusies samenvatten (onder 5.5.).

5.2. *De ontvankelijkheid van de hoofdvordering*

Tezi betoogt dat de machtigingsbeschikking haar rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag. Door de overige partijen is dit niet bestreden. Daar uit het dossier genoegzaam blijkt, dat de machtiging werd gevraagd en verleend naar aanleiding van door Tezi gevraagde invoervergunningen, staat naar mijn oordeel op grond van Uw rechtspraak voldoende vast, dat het verzoek tot nietigverklaring van de machtiging in zoverre niet op ontvankelijkheidsproblemen kan afstuiten.

Volgens de *Commissie* is het beroep echter te laat ingesteld en op die grond niet ontvankelijk. Daartoe merkt zij op, dat Tezi van de Machtigingsbeschikking kennis heeft gekregen in de zin van artikel 173, derde alinea, EEG-Verdrag op 15 december 1983, de dag waarop de Nederlandse autoriteiten haar telefonisch meedeelden, dat haar aanvragen om invoervergunningen waren geweigerd, dan wel uiterlijk op 21 december 1983, toen Tezi in het bezit moest zijn van de brief van 20 december 1983, waarin de Nederlandse autoriteiten hun telefonische mededeling bevestigden. Volgens de Commissie had het beroep van Tezi uiterlijk op 28 februari 1984 moeten worden ingediend, terwijl zulks eerst op 6 maart 1984 is geschied.

Deze exceptie zal naar mijn oordeel moeten worden afgewezen. Uit het dossier blijkt en ter zitting werd desgevraagd nogmaals door de Nederlandse regering bevestigd, dat Tezi terecht heeft betoogd, dat noch de telefonische mededeling van 15 december 1983, noch de brief van 20 december 1983 haar in staat hebben gesteld kennis te nemen van de Machtigingsbeschikking, met name van de motivering ervan.

Ingevolge Uw vaste rechtspraak is doel van de motiveringsplicht „de partijen in staat te stellen voor hun rechten op te komen, het Hof in staat te stellen zijn taak uit te oefenen en de Lid-Staten en hun eventueel belanghebbende onderdanen in staat te stellen na te gaan, op welke wijze de Commissie het Verdrag heeft toegepast" (aldus reeds Uw brandewijnarrest van 4.7.1963, zaak 24/62, Jurispr. 1963, blz. 149-150). Tezi betoogt vervolgens terecht, dat in een dergelijke situatie voor de berekening van de in artikel 173, derde alinea, bedoelde beroepstermijn ingevolge artikel 81 van het Reglement voor de procesvoering, moet worden uitgegaan van de vijftiende dag volgende op die waarop de beschikking in het Publikatieblad werd bekendgemaakt (in casu 17.12.1983). Het door de Commissie in dupliek en ter zitting verdedigde standpunt, dat deze termijn niet zou gelden, indien betrokkene al eerder op de hoogte zou zijn gebracht van de beschikking, acht ik op grond van de tekst van artikel 81 van het Reglement voor de procesvoering en op grond van het eerder geciteerde standpunt van Uw Hof over de betekenis van de motiveringsplicht voor de rechtsbescherming hoogstens verdedigbaar, indien die eerdere kennisgeving de volledige tekst van de beschikking, met inbegrip van de motivering zou hebben bevat. Als opgemerkt, staat echter vast, dat daarvan in casu geen sprake was. Volgens de niet door de Commissie weersproken mededeling van Tezi in haar repliek, heeft zij de voor de uitoefening van haar beroepsrecht essentiële volledige tekst van de beschikking eerst in februari 1984

op haar verzoek ontvangen. Hoewel zij die volledige tekst wellicht reeds eerder in handen had kunnen krijgen, meen ik, dat Tezi zich onder deze omstandigheden terecht op artikel 81 van het procesreglement heeft beroepen. De extra twee weken, waarover zij aldus kon beschikken om haar beroepschrift in te dienen, acht ik voorts — anders dan de Commissie — in casu ook daarom volstrekt redelijk, nu ook de bekendmaking in het Publikatieblad nog niet de motivering van de beschikking bevatte. Verzoekster had die twee weken dus stellig nodig, om de volledige tekst van de beschikking in handen te krijgen en te bestuderen ter voorbereiding van haar beroepschrift.

De door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid dient derhalve naar mijn oordeel te worden verworpen. Daar ik de daarvoor door mij aangevoerde gronden hiertoe reeds voldoende oordeel, acht ik het niet nodig, ook nog in te gaan op de door Tezi ter verdediging van haar standpunt in haar repliek en ter zitting geciteerde rechtspraak van Uw Hof (met name zaak 88/76, Suiker Export, Jurispr. 1977, blz. 709, zaak 76/79, Könecke, Jurispr. 1980, blz. 665, en zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671 en de daaraan voorafgaande conclusies van de advocaten-generaal Reischl en Capotorti).

5.3. *Het primaire en het subsidiaire middel met betrekking tot de hoofdvordering*

5.3.1. Het *primaire middel* van verzoekster stelt als opgemerkt met name strijd van de machtigingsbeschikking met de artikelen 113, 9 en 30 van het Verdrag. De daarvoor aangevoerde argumenten van Tezi zijn in wezen dezelfde als die, welke zij later ook in de zaak 242/84 naar voren heeft gebracht. Doordat de Gemeenschap in de betrokken sector van haar bevoegdheden op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek gebruik heeft gemaakt krachtens artikel 113, EEG-Verdrag, zou de Commissie niet meer bevoegd zijn Lid-Staten op grond van artikel 115 te machtigen, beschermende maatregelen te treffen.

Op grond van hetgeen ik in de zaak 242/84 reeds betoogde, ben ik echter van oordeel, dat deze conclusie niet uitsluitend op grond van de in dit middel genoemde verdragsartikelen, het Multivezelakkoord en de verordening nr. 3589/82 kan worden bereikt. Het subsidiaire middel van verzoekster, dat strijd met artikel 115 van het Verdrag stelt, zal daartoe mede in het onderzoek moeten worden betrokken. Kortheidshalve verwijs ik daartoe naar mijn analyses in de zaak 242/84.

5.3.2. Het *subsidiaire middel* van verzoekster acht ik op grond van mijn eerdere analyses wel gegrond. Ik acht het daartoe op zich zelf reeds voldoende in herinnering te brengen, dat op grond van mijn voorgaande analyses in de zaak 242/84 noch een onderverdeling per Lid-Staat van communautaire kwantitatieve beperkingen, als neergelegd in de bijlage IV van verordening nr. 3589/82 van de Raad, noch een nationale uitvoeringsmaatregel van een dergelijke Gemeenschapsmaatregel beschouwd kan worden als een „door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregel" in de zin van de eerste toepassingvoorwaarde van artikel 115 van het Verdrag. Bij een andere uitlegging zou de Raad, in strijd met de in Uw eerder geciteerde rechtspraak beklemtoonde eis van strikte uitlegging en in strijd met de fundamentele beginselen van de artikelen 8, lid 7, 9 en 30 van het Verdrag, voor onbepaalde tijd nieuwe inbreuken op de beginselen van de douane-unie door toepassing van artikel 115 mogelijk kunnen maken. Bij de eerste voorwaarde voor toepassing van artikel 115 kan derhalve slechts gedacht zijn

aan autonome handelspolitieke maatregelen van de Lid-Staten die met machtiging van de Gemeenschap na het einde van de overgangsperiode tijdelijk zijn gehandhaafd, in afwachting van een volledig stelsel van communautaire handelspolitieke maatregelen. Zelfs indien men de Raad, op grond van de tekst van artikel 115 en Uw arrest Donckerwolcke, bevoegd zou achten, de Lid-Staten tot nieuwe autonome handelspolitieke maatregelen te machtigen, kan dit op de aangegeven gronden niet rechtvaardigen, de duidelijke bewoordingen van de eerste toepassingsvoorwaarde van artikel 115 uit te breiden tot naar Lid-Staat gedifferentieerde handelspolitieke maatregelen van de Gemeenschap zelf (of de nationale uitvoering daarvan).

Zelfs indien Uw Hof op dit punt het standpunt van de Commissie en van de in de zaak 59/84 interveniërende regeringen van Nederland en het Verenigd Koninkrijk zou volgen, acht ik de aangevochten machtigingsbeschikking echter in strijd met de in Uw eerder geciteerde rechtspraak gestelde eis van restrictieve uitlegging en toepassing van artikel 115.

Blijkens de overwegingen van de aangevochten en door Tezi als bijlage bij haar verzoekschrift overgelegde beschikking van 14 december 1983, is deze beschikking in hoofdzaak gebaseerd op de volgende zeer globale overwegingen:

a) een verzoek van de Benelux-regeringen van 6 september 1983 om ertoe te worden gemachtigd shorts en andere korte broeken, lange broeken, geweven, voor heren en jongens, lange broeken, geweven, voor dames, meisjes en kinderen, van de posten ex 61.01 B V en ex 61.02 B II van het gemeenschappelijk douanetarief, categorie 6, van oorsprong uit Macao en in de overige Lid-Staten in het vrije verkeer gebracht, van de communautaire behandeling uit te sluiten (eerste overweging);

b) een aantal overwegingen over aard en inhoud van de door de Gemeenschap zelf getroffen — tussen Lid-Staten differentiërende — handelspolitieke maatregelen waardoor „ongelijkheden blijven bestaan in de momenteel geldende voorwaarden voor de invoer van de betrokken produkten in de verschillende Lid-Staten en dat eenmaking van deze invoervoorwaarden slechts geleidelijk kan plaatsvinden" (- tweede, derde en vierde overweging);

c) een overweging „dat deze ongelijkheden die in de door de Lid-Staten toegepaste handelspolitieke maatregelen bestaan, tot verleggingen van het handelsverkeer hebben geleid en de Benelux-landen sinds 1 januari 1983 van de betrokken produkten van oorsprong uit het betrokken derde land in het vrije verkeer hebben toegelaten, voor een hoeveelheid die ongeveer 43% van het directe quotum uitmaakt" (zesde overweging);

d) overwegingen, waarin stijging van de totale invoer van de betrokken produkten van oorsprong uit derde landen van 22 503 000 stuks in 1981 tot 23 497 000 stuks in 1982 en 14 105 000 stuks in de eerste zes maanden van 1983 worden vastgesteld (zevende overweging), waarbij de prijzen van de betrokken produkten uit Macao ongeveer 50% beneden de prijzen van soortgelijke produkten in de Benelux-landen liggen (achtste overweging), terwijl de produktie van dergelijke produkten in de Benelux-landen is gedaald van 30 486 000 stuks in 1980 tot 29 455 000 stuks in 1982 (raming), het aandeel van de binnenlandse markt is gedaald van 54% in 1981 tot 53% in 1982 (raming) (negende overweging) en „dat

personeel moest worden ontslagen en dat het personeelsbestand in de betrokken sector in Nederland is gedaald van 8 600 in 1980 tot 6 300 in 1982" (tiende overweging);

e) een overweging „dat indien andere indirecte invoer plaatsvindt, naast die welke reeds plaatsvond, zulks de moeilijkheden nog kan vergroten en de met de bovengenoemde handelspolitieke maatregelen beoogde doelstellingen in gevaar kan brengen" (elfde overweging);

f) een overweging „dat het niet mogelijk is op korte termijn methoden in te voeren waarmede de overige Lid-Staten de nodige samenwerking tot stand kunnen brengen" (twaalfde overweging, herhaald in de dertiende overweging van de overgelegde tekst);

g) een slotoverweging „dat verzoeken om invoerdocumenten betreffende 329 559 stuks regelmatig aanhangig zijn bij de autoriteiten van de Lid-Staat die het verzoek heeft ingediend, dat gezien de omvang ervan er aanleiding toe bestaat om deze aanvragen onder de machtiging van de Commissie te laten vallen" (vijftiende overweging); deze machtiging werd blijkens de veertiende overweging op grond van de geciteerde eerdere overwegingen gerechtvaardigd geacht.

In deze overwegingen wordt met name voorbijgegaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 115, dat de „dispariteiten in die maatregelen in een of meer staten economische moeilijkheden medebrengen" en dat de Commissie slechts kan machtigen „de noodzakelijke beschermende maatregelen te treffen". In de eerste plaats is de vaststelling in de vierde overweging, dat „ongelijkheden blijven bestaan in de momenteel geldende voorwaarden voor de invoer van de betrokken produkten in de verschillende Lid-Staten" onjuist. Deze ongelijkheden zijn niet „blijven bestaan", maar juist ingevoerd door de gemeenschapsregeling. Met name acht ik echter het causale verband tussen de gestelde dispariteiten en de in Nederland op de aangegeven gronden aangenomen economische moeilijkheden op geen enkele wijze aangetoond en ook overigens niet aannemelijk. Om te beginnen wordt niet gesteld, laat staan aangetoond, dat op het tijdstip van de machtiging in 1983 inderdaad een stijging van de invoer van de betrokken produkten, indirect afkomstig uit Macao, had plaats gevonden. De in de zevende overweging genoemde cijfers hebben slechts op de eerste zes maanden van 1983 betrekking en geven nog geen stijging ten opzichte van 1982 te zien. De stijging van de invoer van deze produkten uit alle derde landen gezamenlijk tussen 1981 en 1982 bedraagt minder dan vijf procent. Dat een dergelijke stijging of de (als gezegd niet aangetoonde) stijging in 1983 de oorzaak zou zijn geweest van een daling van het personeelsbestand met meer dan 25% tussen 1980 en 1982 is niet aannemelijk gemaakt en lijkt bij uitstek onwaarschijnlijk. De invloed die de gestegen invoer van in andere Lid-Staten gefabriceerde produkten van de betrokken aard op de zeer geringe produktiedaling in Nederland (van ongeveer 3%) heeft gehad, wordt in de beschikking in het geheel niet onderzocht. Volgens de door verzoekster eveneens overgelegde aanvraag van het ministerie van Economische Zaken bedroeg deze stijging in de periode 1980 tot en met juni 1983 echter elk jaar aanzienlijk meer dan de invoerstijging uit de gezamenlijke derde landen (die althans tot en met 1982 zelfs aanzienlijk afnam). Uit de genoemde aanvraag blijkt voorts, dat de Nederlandse invoer door middel van vrij verkeer uit Macao sinds 1981 aanmerkelijk daalde. In 1981 bedroeg deze invoer nog

ongeveer 63% van het Nederlandse aandeel in het Gemeenschapscontingent, in 1982 was dit gedaald tot 49% en in 1983 (tot het tijdstip van de aanvraag) daalde het percentage verder tot 42% van het Nederlandse quotum. Ook de rechtstreekse en onrechtstreekse invoer uit andere derde landen daalde volgens de aanvrager als opgemerkt aanzienlijk tussen 1981 en 1 augustus 1983.

Op grond van deze overwegingen acht ik de subsidiaire grief van verzoekster, dat de aangevochten beschikking in strijd is met artikel 115 van het EEG-Verdrag, ook afgezien van het niet voldaan zijn aan de eerder behandelde eerste toepassingvoorwaarde van dit artikel, in het licht van de tekst van dit artikel en Uw eerder behandelde rechtspraak ter zake, gegrond.

5.4. *De vordering tot schadevergoeding, zoals ter zitting nader omschreven*

Als opgemerkt heeft verzoekster haar vordering tot schadevergoeding ter zitting teruggebracht tot een verzoek om vaststelling van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap ter zake van de verlening van de in de hoofdvordering aangevochten machtiging.

Hoewel de Commissie bij dupliek haar twijfel over de ontvankelijkheid van het verzoek om schadevergoeding heeft uitgesproken (onder verwijzing naar Uw arrest van 12.4.1984 in de zaak 281/82, Unifrex, Jurispr. 1984, blz. 1969), heeft zij ter zake geen formele exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Daar ik noch in genoemd arrest, noch in Uw verdere rechtspraak redenen heb gevonden, de ontvankelijkheid van deze vordering in de omstandigheden van het concrete geval in twijfel te trekken, zie ik geen aanleiding U voor te stellen ambtshalve de niet-ontvankelijkheid van deze vordering te betwisten. Dat de instelling van een schadevergoedingsvordering voor de nationale rechter ter zake van de onwettigheid van de aangevochten Commissiebeschikking en de daarop gebaseerde nationale beschikking verzoekster een daadwerkelijke rechtsbescherming zou bieden (zoals in de laatste zin van rechtsoverweging 11 van Uw Unifrex-arrest als voorwaarde voor niet-ontvankelijkheid gesteld), acht ik met verzoekster onzeker. Ik verwijs daarvoor naar haar betoog ter zitting, dat door de Commissie ook niet bestreden werd. Ook het beroep van verzoekster ter zitting op de eisen van een behoorlijke rechtsbedeling en een economische procesvoering, die in Uw arrest in de Merkurzaak (zaak 43/72, Jurispr. 1973, blz. 1070) werden ontwikkeld, acht ik juist.

De door Tezi gevorderde schadevergoeding heeft betrekking op verlies van rente en opslagkosten, verschuldigd over het tijdvak van 1 december 1983 tot 1 januari 1984. De Commissie merkt ten aanzien van het bedrag van de aldus gestelde schade slechts op, dat dit verminderd zal moeten worden met een bedrag, overeenkomend met de hoeveelheid van 20 000 stuks, die Tezi blijkens haar telex van 12 december 1983 aan de Commissie inmiddels had doorverkocht naar Duitsland. Verzoekster heeft in haar repliek toegegeven, dat zij deze hoeveelheid heeft doorverkocht, maar de opbrengst zou toen twee gulden per stuk lager zijn geweest dan bij verkoop in Nederland. Als eerder opgemerkt, is de vaststelling van het juiste bedrag van de schade voor de onderhavige procedure intussen niet relevant, daar verzoekster aan Uw Hof nog slechts een vaststelling van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap vraagt.

Volgens de Commissie zou de schadevergoedingsvordering van Tezi in ieder geval ongegrond zijn, daar de artikelen 113 en 115 — gesteld al dat de Commissie deze zou hebben geschonden — geen voor de bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel zouden vormen. Met een beroep

op Uw arrest van 14 juli 1967 in de gevoegde zaken 5, 7 en 13-24/66 (Kampffmeyer, Jurispr. 1967, blz. 306) heeft verzoekster dit in haar repliek bestreden. Terecht merkt verzoekster voorts in haar repliek op, dat de machtigingsbeschikking, (doordat zij niet op artikel 115 kon worden gebaseerd) ook in strijd kwam met de artikelen 9 en 30 van het Verdrag, die ingevolge Uw rechtspraak in elk geval tot bescherming van particulieren strekken. Ook zou uit de toepassingsbeschikking nr. 80/47 van de Commissie (PB 1980, L 16, blz. 14) en met name uit haar artikel 3, leden 3 en 5, blijken, dat de Commissie wel degelijk zelf erkent, dat artikel 115 ook dient ter bescherming van de belangen van de aanvragers van een invoervergunning.

De vraag of de onderhavige machtiging al dan niet als een normatieve handeling moet worden beschouwd, waarvoor de restricties gelden, die in Uw rechtspraak ter zake van niet-contractuele aansprakelijkheid zijn ontwikkeld, kan door Uw Hof naar mijn oordeel eventueel buiten beschouwing worden gelaten. De Commissie meent, dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. Juist op grond van het in de genoemde algemene toepassingsbeschikking nr. 80/47 ontwikkelde stelsel acht ik dit standpunt echter zeer aanvechtbaar. Ingevolge artikel 3, tweede lid, onder b) en lid 5 staat naar mijn oordeel vast, dat machtigingen als hier in geding slechts naar aanleiding van een of meer concrete aanvragen om een invoervergunning kunnen worden afgegeven. Ter zitting heeft de Commissie in antwoord op mijn vragen de opvatting verdedigd, dat genoemde voorschriften ruim zouden moeten worden uitgelegd en niet in de weg zouden staan aan een verzoek om machtiging als in artikel 3 bedoeld, wanneer er geen aanvragen zouden zijn ingediend. In het kader van Uw rechtspraak betreffende de noodzaak artikel 115 restrictief uit te leggen en toe te passen, acht ik deze extensieve interpretatie van de toepassingsbeschikking echter onaanvaardbaar. Ik acht het standpunt van de Commissie overigens ook onverenigbaar met haar eigen erkenning, dat verzoekster door de machtigingsbeschikking rechtstreeks en individueel geraakt werd in de zin van artikel 173 van het Verdrag. Intussen acht ik het echter als opgemerkt niet strikt noodzakelijk, dat Uw Hof zich over dit punt uitspreekt. Zelfs als hier van een normatieve handeling sprake zou zijn, ben ik namelijk van oordeel, dat er hier sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel als bedoeld in Uw rechtspraak sinds het arrest in de zaak 5/71, Schöppenstedt (Jurispr. 1971, blz. 985, rechtsoverweging 11), nader verduidelijkt in Uw vierde melkpoederarrest (arrest van 25.5.1978, zaken 83 en 94/76 en 4, 15 en 40/77, Jurispr. 1978, blz. 1225, rechtsoverweging 6). Met name is hier naar mijn oordeel op de eerder aangegeven gronden sprake van klaarblijkelijke en ernstige overschrijding van de in artikel 115 aan de Commissie toegekende bevoegdheden, waardoor tevens de fundamentele en mede ter bescherming van particulieren dienende artikelen 9 en 30 van het Verdrag werden geschonden.

De vordering van verzoekster, de Gemeenschap ter zake van de door de aangevochten machtigingsbeschikking aan haar veroorzaakte schade op grond van artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag aansprakelijk te verklaren, acht ik derhalve eveneens gegrond.

5.5. *Conclusie in de zaak 59/84*

Concluderend stel ik U in de zaak 59/84 voor:

a) de beschikking van de Commissie van 14 december 1983, houdende machtiging van het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden om shorts en andere korte broeken, lange broeken, geweven, voor heren en jongens, lange broeken, geweven, voor dames, meisjes en kinderen, van oorsprong uit Macao van de communautaire behandeling uit te sluiten, nietig te verklaren;

b) de Gemeenschap ter zake van de door de genoemde beschikking aan verzoekster veroorzaakte schade op grond van artikel 215, tweede alinea, van het EEG-Verdrag aansprakelijk te verklaren, waarbij over het bedrag van de dientengevolge aan verzoekster te vergoeden schade door Uw Hof in de onderhavige procedure geen uitspraak behoeft te worden gedaan;

c) de Commissie te verwijzen in de kosten van partijen in het geding;

d) de regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en van het Verenigd Koninkrijk die geïntervenieerd hebben ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, te verwijzen in hun eigen kosten, nu zij ter zake van hun proceskosten geen vordering ten laste van de in het ongelijk gestelde partij hebben ingesteld.