Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

4 juni 1964

Vertaald uit het Duits

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Verzoeksters in de heden te behandelen zaak zijn vennootschappen naar Duits recht welke de expeditie, vervrachting, de omslag en de opslag van binnenlands en buitenlands graan ten doel hebben.

Zij achten zich benadeeld door het Duitse „Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Fassung vom 19. Juli 1963 (Bundesgesetzblatt Teil I, Seite 493 ff.)". Zij menen dat deze wet in strijd is met artikel 7, lid 2, 3e zin, van verordening no. 19 voor zover voor de havens voor de binnenscheepvaart in de Bondsrepubliek – d.w.z. plaatsen welke een rechtstreekse verbinding over het water hebben naar het commercialisatiecentrum in het gebied met het grootste tekort – de afgeleide interventieprijzen voor graan te laag zijn vastgesteld. Hierdoor zou de natuurlijke stroom van graanleveranties van de havens voor de binnenscheepvaart worden afgeleid en het bedrijf van verzoeksters, welke op die plaatsen installaties voor omslag en opslag onderhoudt, schade lijden.

Verzoeksters hebben dan ook bij brief van 31 juli 1963 van de Commissie der E.E.G. verlangd dat zij er op toe zal zien dat de Bondsrepubliek Duitsland de haar in artikel 7 van verordening no. 19 opgelegde verplichting nakomt.

Toen antwoord uitbleef, verzochten zij in een telegram aan de Commissie van 21 november 1963 op haar verzoek te willen beschikken.

Het kwam ten slotte tot het instellen van een beroep wegens nalatigheid in de zin van artikel 175 van het E.E.G.-Verdrag en wel op dezelfde dag – te weten 29 november 1963 – waarop verzoeksters in een brief van 25 november 1963 van de Commissie de mededeling ontvingen dat haar diensten een aanvang gemaakt hadden

met het onderzoek der voorgelegde vragen en dat klaagsters over het resultaat daarvan onverwijld na het afsluiten van het onderzoek bericht zouden ontvangen.

In het geding voor het Hof werd conform het verzoek van de Commissie het debat voorlopig beperkt tot de vraag van de ontvankelijkheid van het beroep. Op 14 mei 1964 hebben partijen ter zake uitvoerig gepleit.

Bij deze gelegenheid hebben verzoeksters evenwel voorts twee verklaringen afgelegd welke het mogelijk maken het onderzoek der onderhavige zaak belangrijk te bekorten.

Reeds bij de aanvang van zijn pleidooi verklaarde de raadsman van verzoeksters dat de eerste vordering, gezien het schrijven van de Commissie van 25 november 1963, haar voorwerp had verloren. Nadat de gemachtigde van de Commissie had medegedeeld dat zijn lastgeefster inmiddels de procedure bedoeld in artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag tegen de Bondsrepubliek had aangevangen, verklaarde de raadsman van verzoeksters bovendien dat ook de tweede vordering — en derhalve het beroep in zijn geheel — materieel zonder voorwerp was geraakt. Slechts een beslissing ten aanzien van de kosten werd nog verzocht.

De gemachtigde van de Commissie heeft deze verklaring niet betwist.

Wat volgt uit deze feiten voor de beoordeling van het onderhavige geding?

1. Het kan niet worden betwijfeld dat ook in administratiefrechtelijke gedingen een non-lieu kan worden uitgesproken. Hiertoe bestaat aanleiding bij voorbeeld wanneer door gebeurtenissen, volgende op het instellen van het beroep een toestand intreedt welke aan het met de aktie beoogde doel beantwoordt, d.w.z. wanneer aan de hoofdvordering van de eiser is voldaan.

2. Wij behoeven derhalve slechts te onderzoeken of hier van een zodanig geval sprake is, tenzij men – hetgeen mij juist voorkomt – het standpunt wenst in te nemen dat het Hof genoegen kan nemen met de verklaring van verzoeksters en zich beperken tot de vaststelling dat, nu de wederpartij deze verklaring niet heeft betwist, partijen het eens zijn over de beëindiging van het geschil.

Vergelijkt men echter het gevorderde met de door de Commissie sedert de instelling van het beroep genomen maatregelen, dan zou kunnen worden betwijfeld of het beroep inderdaad zonder voorwerp is geraakt.

Verzoeksters verlangden immers vaststelling door de rechter dat de Commissie ten onrechte heeft nagelaten:

– de vordering van klaagsters van 31 juli 1963 te onderzoeken en te haren opzichte een beslissing te geven over de vraag of de Bondsrepubliek Duitsland de voor haar uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen met de bedoelde bepalingen in de wet ter uitvoering der verordening no. 19 heeft geschonden,

– gebruik te maken van haar bevoegdheden ex artikel 169 van het Verdrag,

– uitspraak te doen in die zin dat de Bondsrepubliek artikel 19 van de verordening heeft geschonden en

– verzoeksters van de getroffen maatregel bericht te doen.

De Commissie verrichtte evenwel slechts de volgende handelingen:

– bij brief van 25 november 1963 deelde zij verzoeksters mede dat een aanvang gemaakt was met het onderzoek der voorgelegde vragen,

– zij heeft de in artikel 169 bedoelde procedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland aangevangen, en

— verzoeksters van dit laatste feit mondeling bij pleidooi kennis gegeven.

Strikt genomen zou dus een deel van het beroep zijn voorwerp hebben behouden.

Ik meen echter dat dit zonder betekenis is, daar de bij pleidooi gedane verklaringen beschouwd kunnen worden zowel als een vermindering van de oorspronkelijke eis als een gedeeltelijke intrekking van het beroep.

Derhalve moet worden aangenomen dat de hoofdzaak zonder voorwerp is geraakt.

3. Voor het geding betekent dit dat ter zake geen beslissing behoeft te worden gegeven. Volstaan kan worden met een enkele daartoe strekkende vaststelling, welke mogelijk zelfs niet in het dictum der rechterlijke uitspraak opgenomen behoeft te worden (vgl. Stein-Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, 17. Auflage, 1953, § 91 a Anm. I, 1).

Daarentegen dient wel over de proceskosten te worden beslist (bij voorkeur in de vorm van een beschikking); ik beperk mij dan ook tot deze vraag.

4. De ter zake toepasselijke bepaling is artikel 69, § 5 van het Reglement voor de procesvoering krachtens hetwelk het Hof „vrijelijk ten aanzien van de kosten beslist" (de Franse tekst luidt: „La Cour règle librement les dépens"). Zonder enige twijfel betekent dit dat van het Hof niet wordt gevraagd om alleen met het oog op een verantwoorde beslissing ten aanzien van de kosten de in het zonder voorwerp geraakte geding opgeworpen vragen aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen.

Daarentegen kan wel worden overwogen bij de kostenbeslissing — gelijk het Duitse recht in zulke gevallen voorschrijft (vgl. § 161 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung) — mede op de stand van het

geding zowel feitelijk als rechtens te letten. Het Hof zou in zodanig geval *summier* de kans van slagen zowel van de eiser als van de verweerder moeten schatten.

Dit wil ik thans trachten te doen. Als uitgangspunt hiertoe dienen de vorderingen, gelijk zij in laatste instantie werden voorgedragen, want voor zover van een vermindering of intrekking van de eis sprake is, behoren verzoeksters in elk geval de kosten te dragen, daar het hier niet een geval betreft waarop artikel 69, § 3, 2e lid, van toepassing is.

Wat het eerste onderdeel van de vordering aangaat, betreffende een ambtsgericht van de Commissie, d.w.z. de mededeling dat met het onderzoek een aanvang was gemaakt, kan in het midden worden gelaten de vraag of er *rechtens* een *aanspraak* op zulk een bericht bestaat en of zodanige mededeling als een „handeling" in de zin van artikel 175 valt te beschouwen, zodat het verrichten daarvan in rechte gevorderd kan worden.

Immers voor ieder bestuur moet het als *nobile officium* gelden zich over een serieus verzoek uit te spreken wanneer het van belanghebbende kringen uitgaat en gericht is op een optreden van dat bestuur binnen het kader harer bevoegdheid. Indien in het onderhavige geval aan deze plicht binnen een redelijke termijn en niet eerst vier maanden na het verzoek en na een telegrafisch rappel was voldaan, zouden verzoeksters stellig van het eerste deel van haar vordering hebben afgezien. Er zijn voor haar derhalve kosten ontstaan ten gevolge van een ongebruikelijk optreden van de Commissie, een element waarop bij de kostenbeslissing dient te worden gelet.

Wat het tweede onderdeel van de vordering betreft, schijnt een summiere schatting van de kans van slagen ten nadele van verzoeksters uit te vallen. Blijkens haar bij pleidooi gedane verklaring beoogden verzoeksters daarmede de Commissie tot het aanspannen van de procedure ex artikel 169 tegen de Bondsrepubliek Duitsland te bewegen, ten einde op deze wijze de wijziging van legislatieve maatregelen te verkrijgen.

Bij deze vordering dient in het bijzonder op twee factoren te worden gelet: het *einddoel* en de *gevorderde maatregel* zelf (het volgen van de sanctieprocedure ex artikel 169).

Let men in de eerste plaats op het *einddoel* van de vordering, dan moet worden vastgesteld dat zodanig oogmerk door particuliere belanghebbenden bij een beroep tot nietigverklaring niet kan worden nagestreefd. Het Hof heeft op grond van de omstandigheid dat particuliere ondernemingen door een maatregel van een gemeenschapsinstelling *individueel* geraakt moeten zijn, beroepen tegen beschikkingen van de Commissie afgewezen welke naar haar werking van legislatieve aard waren, daar zij het verbod inhielden een nationale wetgeving te wijzigen (niet-toepassing van een douanerecht). – Op goede gronden kan dus worden aangenomen dat voor beroepen wegens het nalaten van bepaalde bestuurshandelingen dienovereenkomstige eisen moeten gelden, daar anders in het rechtsbeschermingssysteem van het Verdrag een breuk zou ontstaan. Dan zijn echter ook beroepen wegens nalatigheid uitgesloten, waarmede uiteindelijk wijziging van een nationale wetgeving wordt nagestreefd.

Bij dit summiere onderzoek dringt zich echter nog een andere overweging op welke ten nadele van de door verzoeksters ingenomen stelling moet werken. Ik zie namelijk niet in hoe verzoeksters aan de eis willen voldoen welke in art. 175 als volgt is omschreven „te zijnen aanzien ... een ... handeling te verrichten" (Franse tekst: „de lui adresser un acte"). Deze woorden kunnen toch nauwelijks een andere betekenis hebben dan dat het wezenlijke doel van een beroep wegens nalaten het verrichten is van een handeling welke naar haar aard en strekking slechts tot de verzoeker kan worden gericht. Wanneer verzoeksters van de Commissie verlangen dat zij tegenover een Lid-Staat de procedure van artikel 169 aan zal vangen, dan betekent dit in de eerste plaats het verrichten van een zuiver interne handeling: besloten wordt tegen een Lid-Staat op te treden. Iedere verdere verwerkelijking en uitvoering van dat besluit voert krachtens het stelsel van het Verdrag noodzakelijkerwijs tot handelingen – van welke aard rechtens ook – die haar plaats vinden in de verhouding tot de betrokken Lid-Staat: uitnodiging aan die Staat zich over bepaalde vra-

gen uit te spreken; uitspraak van de Commissie, d.w.z. een uiteenzetting van haar standpunt tegenover die Lid-Staat; het instellen van een beroep door de Commissie tegen die Staat. *Mededelingen* over zodanige handelingen aan belanghebbende kringen gedaan zijn evenwel niets anders dan onbelangrijke accessoria; zij vormen een nevenwerking van de eigenlijke maatregel en missen rechtens betekenis; het zijn slechts van de eigenlijke maatregel afgeleide handelingen.

Gezien het wezen van de verlangde maatregel kan derhalve in casu worden vastgesteld dat het hier geen handeling betreft, welke ten opzichte van verzoeksters verricht kan worden. Hiermede is naar de bewoordingen van artikel 175 – waaraan met het oog op een werkelijk juridische interpretatie niet straffeloos voorbij kan worden gegaan – een beroepsmogelijkheid in de door verzoeksters gewilde zin uitgesloten.

Hieruit volgt dat met betrekking tot het tweede deel van de vordering de beslissing ten aanzien van de kosten ten nadele van verzoeksters moet uitvallen.

Echter dient nog het volgende te worden overwogen: het is ons bekend dat het onderhavige geval de eerste aanleiding vormde artikel 175 – zij het slechts summier en met alle nodige voorbehoud – te onderzoeken. De uiteenlopende betogen van partijen op dit punt hebben ons geleerd welke delicate vragen zich bij de interpretatie dezer bepaling voordoen. Derhalve dienen wij, gezien de juridische problematiek van dit geval – evenals zulks in de zaken 2 en 3-60 geschiedde – mede te letten op artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering, hetwelk gehele of gedeeltelijke compensatie van kosten voorziet wanneer daartoe bijzondere redenen bestaan.

Daar de Commissie echter blijkbaar geen bijzondere kosten behoefde te maken, komt het juist voor te dien aanzien te beslissen in dier voege dat een deel (wellicht zelfs de helft) van de door verzoeksters gemaakte kosten door de Commissie worden gedragen.

5. Samenvattend concludeer ik dat het Hof, gezien de verklaringen door partijen bij pleidooi gedaan, bij beschikking zal vaststellen dat het beroep zonder voorwerp is geraakt en ten aanzien van de kosten zal beslissen in de zin van het zojuist te dien aanzien gedane voorstel.