dernemers die door de Commissie, gelet op de in artikel 130, lid 3, gestelde eisen inzake het voorafgaand onderzoek, waren geïdentificeerd of konden worden geïdentificeerd en die in het bijzonder door de bestreden beschikking werden getroffen.

2. Een bepaling als artikel 130 Toetredingsakte van de Helleense Republiek, op grond waarvan machtiging kan worden verleend om ten aanzien van een Lid-Staat vrijwaringsmaatregelen te nemen die, zij het ook tijdelijk en enkel voor bepaalde produkten, afwijken van de regels van het vrije verkeer van goederen, moet zoals alle bepalingen van dien aard restrictief worden uitgelegd.

   Om te kunnen beoordelen of de maatregel waarvoor zij overweegt machtiging te verlenen, voldoet aan de voorwaarden van artikel 130, lid 3, dient de Commissie ook de situatie te onderzoeken in de Lid-Staat ten opzichte waarvan de vrijwaringsmaatregel wordt gevraagd en moet zij in het bijzonder, voor zover de omstandigheden van het geval dit toelaten, zich op de hoogte stellen van de negatieve gevolgen die haar beschikking kan hebben voor de economie van die Lid-Staat alsook voor de belanghebbende ondernemingen.

3. Ter zake van de toepassing van artikel 130 Toetredingsakte van de Helleense Republiek beschikt de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de vraag of voldaan is aan de voorwaarden die een vrijwaringsmaatregel rechtvaardigen. Hoewel artikel 130 twee onderscheiden voorwaarden noemt op grond waarvan zij machtiging voor een door een Lid-Staat gevraagde vrijwaringsmaatregel kan verlenen, heeft zij het recht elementen welke op de ene dan wel op de andere van deze voorwaarden betrekking hebben, globaal in aanmerking te nemen om tot de conclusie te komen, dat de aanvraag gerechtvaardigd is.

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT van 14 oktober 1982

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Kanttekeningen bij de rechtsgrondslag van de aangevochten machtiging tot vrijwaringsmaatregelen

Krachtens artikel 130, eerste lid, van de „Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassing van de Verdragen" (Griekse Toetredingsakte) kan in de verhouding tussen Griekenland en de andere Lid-Staten, voorzover hier van belang, elke Lid-Staat tot en met 31 december 1985, „in geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in een sector van het economische

leven, alsmede van moeilijkheden die de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren, machtiging vragen om vrijwaringsmaatregelen te nemen, waardoor de toestand wederom in evenwicht kan worden gebracht en de betrokken sector kan worden aangepast aan de economie van de gemeenschappelijke markt". Het tweede en het derde lid van hetzelfde artikel preciseren de procedurele en inhoudelijke eisen, die de Commissie bij de machtiging tot, respectievelijk vaststelling van deze vrijwaringsmaatregelen in acht dient te nemen.

Voor zover voor het onderhavige beroep van de naamloze vennootschappen Piraiki-Patraiki e.a. van belang, zijn de geciteerde bepalingen gelijkluidend aan artikel 226 van het EEG-Verdrag. Als bekend maakte dit artikel tijdens de overgangsperiode in de verhouding tussen de oorspronkelijke Lid-Staten eveneens dergelijke vrijwaringsmaatregelen mogelijk. Een soortgelijke bepaling in de Toetredingsakte met betrekking tot Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk gold eveneens slechts gedurende een inmiddels afgelopen overgangsperiode. Vrijwaringsmaatregelen als hier aan de orde, zijn thans binnen de Gemeenschap dus nog slechts mogelijk in het bilaterale verkeer tussen Griekenland en elk van de andere Lid-Staten. Uiteraard maakt dit onder meer noodzakelijk ervoor te waken, dat moeilijkheden in die andere Lid-Staten, die in feite in andere bilaterale relaties hun oorzaak vinden, niet op Griekenland worden afgewenteld. Dit aspect kan echter naast andere in de onderhavige procedure aangevoerde middelen ten gronde, in de huidige fase van de procedure niet nader worden onderzocht.

Enigermate vergelijkbare vrijwaringsmaatregelen kunnen krachtens artikel 115 van het EEG-Verdrag nog wel worden getroffen met betrekking tot produkten, afkomstig uit derde landen. Op grond van Uw rechtspraak doen zich daarbij voorts soortgelijke problemen voor ten aanzien van de ontvankelijkheid van beroepen van belanghebbende ondernemingen, gericht op de nietigverklaring van de betrokken vrijwaringsmaatregelen, als in casu aan de orde zijn. Op Uw rechtspraak ten aanzien van vrijwaringsmaatregelen in het algemeen zal ik in het vervolg van mijn conclusie nog nader ingaan. Op deze plaats beperk ik mij tot de algemene opmerking, dat tijdens de huidige recessie het praktisch belang van een volwaardige rechtsbescherming tegen onwettige vaststelling van protectionistische maatregelen als hier aan de orde, uiteraard sterk vergroot is. In het bijzonder over de rechtmatigheid van het toepassingsbeleid ten aanzien van artikel 115 zijn door bedrijfsleven, parlementariërs en wetenschap sterke twijfels geuit [1].

Over het probleem van de rechtsbescherming ten aanzien van vrijwaringsmaatregelen in het algemeen is zeer veel gepubliceerd [2] en in het vervolg van mijn conclusie zal ik nog aanleiding vinden daarop kort terug te komen. Mijn algemene opmerking op deze plaats wil ik afsluiten met de stelling, dat uit de tekst van de eerste en de aanvang van de tweede zin van artikel 173 moet worden afgeleid, dat deze bepaling zo moet worden uitgelegd, dat in elk concreet geval van onwettig handelen een doeltreffende rechtsbescherming van de daardoor geraakte belangen wordt mogelijk gemaakt. Door de woorden „te dien einde", waarmede de tweede zin van dit artikel aanvangt, wordt immers een rechtstreeks verband gelegd met de in de eerste zin neergelegde algemene taak van het Hof de wettig-

1 — Zie hierover C.W.A. Timmermans, Troebel water ofwel de beschikkingenpraktijk ex artikel 115 EEG, SEW 1979, blz. 636-653.

2 — Zie bijvoorbeeld P. Gori, Les clauses de sauvegarde des traités CECA en CEE, Brussel, 1966; T. Müller-Heidelberg, Schutzklauseln im europäischen Gemeinschaftsrecht, Hamburg 1970; M.A. Lejeune, Un droit de temps de crise: les clauses de sauvegarde de la CEE, Brussel, 1975; P.J. Slot, Vrijwaringsclausules en vrijwaringsmaatregelen in het recht van de Europese Gemeenschap, SEW 1976, blz. 473-502; P. van Dijk, Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue, Alphen a/d Rijn/Maryland, USA/The Hague 1980, met name blz. 284-305, alsmede de verdere in deze publikaties vermelde literatuur en de talrijke annotaties op Uw rechtspraak terzake.

heid na te gaan van de handelingen van de Raad en van de Commissie, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft. In de zaak Plaumann (zaak 25/62, Jurispr. 1963, blz. 231-232), waarop ik in ander verband nog bij herhaling terug zal komen, heeft ook Uw Hof reeds het beginsel geformuleerd dat „de verdragsbepalingen nopens het beroepsrecht der justitiabelen niet restrictief mogen worden uitgelegd". Naar mijn oordeel kan Uw nog te behandelen rechtspraak inderdaad zo worden gelezen, dat aan de algemene opdracht van de eerste zin van artikel 173 volledig recht wordt gedaan. Op ernstige gebreken in de wettigheid van vrijwaringsmaatregelen van de Commissie, waarvan naar hun aard niet verwacht kan worden, dat Lid-Staten of de Raad deze naar voren zullen brengen, zullen daardoor in het bijzonder getroffen natuurlijke of rechtspersonen dan een beroep moeten kunnen doen, althans voor zover een nationale rechtsgang terzake geen afdoende oplossing kan bieden.

2. Kanttekeningen bij de aangevochten machtiging tot vrijwaringsmaatregelen

De door appellanten overgelegde beschikking van de Commissie van 30 oktober 1981 (PB L 362 van 1981, blz. 33) machtigt de Franse Republiek tot toepassing van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van katoenen garens uit Griekenland. Uit de uitvoerige considerans van de beschikking blijkt onder meer, dat de invoer van deze garens in het eerste semester van 1981 alleen in Frankrijk en Ierland in 1981 aanmerkelijk is toegenomen, terwijl zij in de andere Lid-Staten terugliep. Dit motief en andere motieven voor de machtiging kunnen voor het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het ingestelde beroep voorshands buiten beschouwing blijven. Wel lijkt mij van belang, dat zowel uit de considerans van de Commissiebeschikking als uit artikel 3 van de beschikking zelf blijkt, dat de Commissie tot op zekere hoogte rekening heeft gehouden met reeds afgesloten contracten. De machtiging geldt niet ten aanzien van reeds vóór haar notificatie aan Frankrijk en Griekenland uit Griekenland verzonden leveranties van katoenen garens. De omstandigheid, dat aldus sommige rechtsgeldig geworden contracten wel, maar andere niet ontzien worden, kan naar mijn mening, op grond van Uw rechtspraak, naast andere feitelijke situaties waarin appellanten zich op het tijdstip van de machtiging bevonden, voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de beroepen van belang zijn. Ik verwijs hiervoor onder meer naar de zaak Bock (zaak 62/70, Jurispr. 1971, blz. 897). Vastgesteld zal dan blijkens rechtsoverweging 10 van dit arrest moeten worden, „dat de aldus" (door machtiging, V.v.T.) „geschapen feitelijke situatie hen" (dat wil zeggen verzoeksters, V.v.T.) „ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat".

De onderhavige machtigingsbeschikking geeft mij met betrekking tot het ons bezig houdende vraagstuk van de rechtsbescherming voorts nog tot de volgende opmerkingen aanleiding.

In de eerste plaats is op grond van de tekst van artikel 173 niet twijfelachtig, dat een beroep van Griekenland tegen de beschikking op grond van beweerde onwettigheid in elk geval ontvankelijk zou zijn geweest. Op twee gronden ben ik niettemin van oordeel, dat daaruit niet kan worden afgeleid, dat ten aanzien van dergelijke machtigingsbeschikkingen geen objectieve behoefte aan een beroepsmogelijkheid van daardoor getroffen ondernemingen bestaat. Om te beginnen stelt het probleem van de ontvankelijkheid van dergelijke particuliere beroepen zich blijkens Uw rechtspraak in praktisch dezelfde termen als bij machtigingsbeschikkingen ex artikel 115 van het EEG-Verdrag. Bij onwettige machtigingen ex artikel 115 zijn de daardoor getroffen derde staten echter niet bevoegd deze aan te vechten, terwijl de Lid-Staten zelf bij een dergelijke aanvechting in de regel geen belang zullen hebben. Iedere controle op de wettig-

heid van dergelijke machtigingen, conform de eerste zin van artikel 173, zou dus wegvallen, wanneer de daardoor in het bijzonder getroffen handelaren binnen de Gemeenschap daartegen niet in beroep zouden kunnen gaan. Om een ernstige lacune in het door artikel 173 beoogde systeem van rechtsbescherming te vermijden, zal dus bij machtigingen tot vrijwaringsmaatregelen van de hier aan de orde zijnde aard voldoende ruimte voor particuliere beroepen moeten worden gelaten. Daar komt bij, dat machtigingen tot invoerbeperkende maatregelen als hier in het geding, belangen van ondernemingen kunnen schaden, die naar hun aard moeilijk door de betrokken Lid-Staten kunnen worden behartigd. Ik denk daarbij in het bijzonder aan de in de onderhavige procedure een grote rol spelende inbreuk op reeds rechtsgeldig geworden handelscontracten.

Mijn tweede opmerking heeft betrekking op het rechtskarakter van de onderhavige machtigingsbeschikking. Tijdens de mondelinge behandeling zijn procespartijen het er over eens geworden, dat deze beschikking niet het karakter heeft van een verordening. Aan de vereisten, die in artikel 189 aan een verordening stelt, wordt inderdaad in casu niet voldaan. Dat geen sprake is van een verordening, maar van een beschikking, wordt ook bevestigd door artikel 4 van de beschikking, hetwelk de Franse en de Helleense Republiek als adressaten aanwijst, alsmede door het feit, dat de beschikking pas op 17 december 1981 in het Publikatieblad werd opgenomen en dit dan bovendien in de rubriek van handelingen, waarvoor de publikatie geen voorwaarde is voor hun toepasselijkheid. Genoemd rechtskarakter sluit op zich zelf niet uit, dat de beschikking evenals een verordening een algemene uitwerking voor een onbepaalde groep van slechts abstract omschreven ondernemingen kan hebben, maar dit is dan uitsluitend het gevolg van een verordeningskarakter van de nationale uitvoeringsmaatregelen. De gemachtigde Lid-Staat kan ook de weg kiezen van rechtstreekse toepassing van de machtigingsbeschikking en lijkt dat in casu ook te hebben gedaan. Ik kom daarop in de volgende paragraaf van mijn conclusie nog terug. Slechts in het geval van het tweede lid van artikel 130 van de Toetredingsakte kan men twijfelen of het door de Commissie genomen besluit niet wel degelijk het karakter van een verordening kan hebben. In dat lid, dat onder meer een in casu niet aan de orde zijnde spoedprocedure betreft, is namelijk geen sprake van een *machtiging* van een Lid-Staat tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen, maar van *vaststelling* van dergelijke vrijwaringsmaatregelen door de Commissie zelf, waaraan wordt toegevoegd, dat „de aldus genomen maatregelen onmiddellijk van toepassing zijn". In een zodanig geval zal de Commissiemaatregel belanghebbende particulieren in elk geval *rechtstreeks* raken, terwijl van de omstandigheden van het concrete geval zal afhangen, of zij daardoor ook *individueel* worden geraakt.

3. Kanttekeningen bij de Franse uitvoeringsmaatregelen

De Franse uitvoeringsmaatregelen van de machtigingsbeschikking zijn gepubliceerd in het „Journal Officiel de la République Française" van 4 november 1981 (NC 9671) met een voor haar rechtskarakter niet van belang zijnde wijziging, gepubliceerd in het Journal Officiel van 27 december 1981.

De in de procedure niet voorgelegde tekst van 4 november 1981 luidt als volgt:

Bericht aan de importeurs van katoenen garens van oorsprong uit Griekenland

De importeurs worden ervan in kennis gesteld dat ter toepassing van een beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen de invoer van katoenen garens van oorsprong uit Griekenland en val-

lende onder tariefpost 55.05, van 1 november 1981 tot en met 31 december 1981 plaatsvindt overeenkomstig de regeling voor produkten waarvan de invoer niet is geliberaliseerd (procedure vervat in titel I, hoofdstuk II, van het besluit van de directeur-generaal der douane en indirecte rechten van 30 januari 1967).

Bijgevolg treden voor wat de betrokken produkten betreft, de bepalingen van dit bericht gedurende de periode van 1 november tot en met 31 december 1981 tijdelijk in de plaats van de eerdere bepalingen.

Vergunningsaanvragen, opgesteld op een formulier model AC, vergezeld van een proformafactuur in tweevoud opgesteld of vertaald in het Frans, kunnen worden ingediend bij het directoraat-generaal Douane (dienst handelsvergunningen, Rue de Clichy 42, 75009 Parijs).

Op de aanvragen moet worden vermeld het statistieknummer (of de statistieknummers) van de Nimexe-nomenclatuur, overeenkomend met de produkten waarop de aangevraagde invoervergunning betrekking heeft.

De aanvragen betrekkelijk de Nimexe-nummers 55.05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92 en 98, die successievelijk zullen worden behandeld, zullen worden afgeboekt op de bij de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen bepaalde maximum hoeveelheden; de overige aanvragen zullen na visering door het bevoegde ministerie, zonder hoeveelheidsbeperking worden afgegeven.

De aanvragers worden in elk geval uitgenodigd, voor inlichtingen omtrent hun importmogelijkheden contact op te nemen met de DICTD (rue de Grenelle 97, 75700 Parijs).

De Franse tekst luidt als volgt:

Avis aux importateurs de fils et filés de coton originaires de Grèce

Les importateurs sont informés qu'en application d'une décision de la Commission des Communautés européennes, les importations de fils et filés de coton repris sous la position tarifaire n° 55.05 originaires de Grèce s'effectueront à compter du 1er novembre 1981 et jusqu'au 31 décembre 1981 selon le régime des produits non libérés à l'importation (procédure prévue au titre Ier, chapitre II, de l'arrêté du directeur général des douanes et droits indirects du 30 janvier 1967).

En conséquence, les dispositions du présent avis se substituent temporairement durant la période allant du 1er novembre au 31 décembre 1981 aux dispositions antérieures en ce qui concerne les produits de l'espèce.

Les demandes de licence rédigées sur des formules du modèle AC et accompagnées d'une facture pro forma en double exemplaire établie ou traduite en français pourront être déposées à la direction générale des douanes (service des autorisations commerciales, 42, rue de Clichy, 75009 Paris).

Ces demandes devront comporter l'indication du ou des numéros de la nomenclature statistique Nimexe correspondant aux produits dont l'importation est sollicitée.

Les demandes correspondant aux numéros Nimexe 55.05-13, 19, 21, 25, 27, 29, 41, 45, 46, 48, 52, 53, 67, 69, 72, 78, 92 et 98, qui feront l'objet d'un examen au fur et à mesure, seront imputées sur les limites quantitatives définies par la décision de la Commission susvisée; les autres demandes seront délivrées sans limitation de quantité après visa du ministère technique.

Les demandeurs sont en toute hypothèse invités à se rapprocher de la DICTD (97, rue de Grenelle, 75700 Paris) pour connaître leurs possibilités d'importation.

Wat in deze tekst opvalt is, dat in de eerste regel daarvan gesproken wordt van een *toe-*

passing van de Commissiebeschikking en dat uit niets blijkt, dat hieraan een nieuwe verordening van algemene strekking is voorafgegaan. Ook de inhoudsbepaling van het „avis" blijkt zonder meer door verwijzing naar de machtigingsbeschikking te zijn geschied. Met de uitzondering in artikel 3 van de machtigingsbeschikking voor een deel van de op 30 oktober 1981 reeds afgesloten en toen zich in uitvoering bevindende contracten wordt pas in de wijziging van 27 december 1981 rekening gehouden. Deze kenmerken van de Franse uitvoeringsmaatregelen lijken van enig belang voor de beoordeling van de vraag of de in het geding zijnde machtigingsbeschikking van de Commissie appellanten *rechtstreeks* en individueel raakt, zoals artikel 173 eist voor de ontvankelijkheid van hun beroep. Dit geldt zelfs als men erkent, dat het onderhavige „bericht" een bindende rechtshandeling is, zoals de vertegenwoordiger van de Franse regering tijdens de mondelinge behandeling onderstreept heeft.

4. De in casu relevante rechtspraak

4.1. Zoals in rechtsoverweging 4 van het Alcan-arrest (zaak 69/69, Jurispr. 1970, blz. 394) in herinnering is gebracht, heeft artikel 173, tweede lid, „ten doel particulieren rechtsbescherming te verlenen in al die gevallen waarin zij, zonder adressaat ener beschikking te zijn, door een communautaire handeling, onverschillig in welke vorm, rechtstreeks en individueel worden geraakt".

Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, is in casu sprake van het in artikel 173 genoemde geval van een beschikking van de Commissie, gericht tot een andere persoon, in casu Frankrijk en Griekenland. De rechtspraak met betrekking tot het andere in artikel 173, tweede lid, uitdrukkelijk genoemde geval van „onechte" verordeningen kan ik in mijn analyse van de rechtspraak dus buiten beschouwing laten.

4.2. *Het beginsel van ruime interpretatie*

Zoals ik eveneens reeds eerder opmerkte, werd al in Uw Plaumann-arrest (zaak 25/62, Jurispr. 1963, blz. 207) gesteld, „dat de letter en de grammaticale betekenis van voornoemde bepaling de ruimste interpretatie rechtvaardigen" en „dat bovendien de verdragsbepalingen nopens het beroepsrecht der justitiabelen niet restrictief mogen worden uitgelegd". De grondslag van dit beginsel heb ik toen gezocht in de zeer algemene opdracht, die de eerste zin van artikel 173 aan het Hof verstrekt om de wettigheid na te gaan van de handelingen van de Raad en van de Commissie, voorzover het geen aanbevelingen of adviezen betreft. Door het verband dat de tweede zin (en door verwijzing daarnaar ook het tweede lid) van artikel 173 met die algemene taakopdracht legt, kon ik Uw hier geciteerde rechtsoverwegingen in de zaak Plaumann preciseren in de stelling, dat artikel 173 aldus moet worden uitgelegd, dat in elk concreet geval van onwettig handelen een doeltreffende rechtsbescherming van de daardoor geraakte belangen wordt mogelijk gemaakt. Van de aard van de geraakte belangen en van andere omstandigheden zal afhangen, of dit beroep alleen door een Lid-Staat, de Raad of de Commissie dan wel tevens door „iedere natuurlijke of rechtspersoon" kan worden ingesteld, die door deze onwettige handeling „rechtstreeks en individueel" wordt geraakt en die redelijkerwijze daarom niet naar de nationale rechter kan worden verwezen.

4.3. *Bijzondere vereisten voor particuliere beroepen*

In de zaak Plaumann werd op grond van het daarin genoemde beginsel van ruime interpretatie de mogelijkheid van een particulier beroepsrecht in beginsel ook denkbaar geacht ten aanzien van machtigingsbeschikkingen, gericht tot een Lid-Staat, zoals ook in het onderhavige geval aan de orde. Dit lijkt logisch te volgen uit de afwijzing van

het verweer van de Commissie in deze zaak, dat in een dergelijk geval de Lid-Staat tot wie de machtigingsbeschikking was gericht, niet als een „andere persoon" als bedoeld in artikel 173, tweede lid, kan worden beschouwd. Wel moeten verzoeksters dan ook „rechtstreeks en individueel" geraakt worden door een dergelijke machtigingsbeschikking. Uit de omstandigheid dat beroep tegen zodanige machtigingsbeschikkingen in beginsel mogelijk wordt geacht, kan niettemin reeds aanstonds worden afgeleid, dat deze bijkomende eisen niet in formele, doch in materiële zin moeten worden uitgelegd. Formeel gezien zal een onderneming immers slechts door de toepassing van de machtigingsbeschikking door de betrokken Lid-Staat „rechtstreeks en individueel worden geraakt".

4.4. *Het vereiste van „individueel geraakt zijn"* is als bekend in genoemd Plaumann-arrest aldus gepreciseerd, „dat zij, die niet zijn de adressaten ener beschikking slechts zouden kunnen stellen, dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat". In Uw nog te behandelen verdere rechtspraak is de positieve betekenis van deze formule nader verduidelijkt. Uit de op de geciteerde rechtsoverweging volgende rechtsoverweging kan slechts de negatieve conclusie worden afgeleid, dat van individueel geraakt zijn *geen* sprake kan zijn wanneer verzoekster behoort tot een op gelijke wijze geraakte en in de beschikking abstract gedefinieerde algemene groep van handelaren, die een commercieel beroep uitoefenen, „hetwelk ten allen tijde door iedere justitiabele kan worden uitgeoefend en haar derhalve niet karakteriseert op soortgelijke wijze als een adressaat".

4.5. *Overzicht* van de rechtspraak met betrekking tot het vereiste van *„individueel raken"*

De nog altijd toonaangevende formule van het Plaumann-arrest inzake het vereiste van „individueel raken" leidde behalve in dit arrest zelf ook tot negatieve uitkomsten voor beroepen tegen tot andere personen gerichte beschikkingen, in de zaken 1/64 (Glucoseries réunies, Jurispr. 1964, blz. 851), 38/64 (Getreide-Import Gesellschaft, Jurispr. 1965, blz. 418) en 10-18/68 (Eridania, Jurispr. 1969, blz. 459).

Tot een voor verzoeksters positief resultaat kwam Uw Hof terzake van het vereiste van „individueel raken" in vier andere gevallen, te weten de zaken 106 en 107/63 (Toepfer, Jurispr. 1965, blz. 508), 62/70 (Bock, Jurispr. 1971, blz. 897), 92/78 (Simmenthal, Jurispr. 1979, blz. 777) en 730/79 (Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671), alsmede impliciet in de zaak 29/75, Kaufhof, Jurispr. 1976, blz. 441).

Ter ondersteuning van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft de Commissie zich in de onderhavige zaak met name beroepen op de zaak 1/64. In deze zaak ging het als bekend om een beschikking van de Commissie, waarbij Frankrijk gemachtigd werd een compenserende heffing te leggen op de invoer van glucose (dextrose) uit andere Lid-Staten, voor zover de exporterende Staten die heffing niet zelf bij de uitvoer oplegden. Verzoekster had gesteld dat zij de enige Belgische onderneming was welke tijdens de geldigheidsduur van de bestreden beschikking economisch geïnteresseerd was bij, en in staat was tot het exporteren van niet onaanzienlijke hoeveelheden glucose uit België naar Frankrijk. Dit beroep werd, on-

der herhaling van de „Plaumann-formule", niet ontvankelijk verklaard, omdat de gevolgen der bestreden beschikking niet beperkt bleven tot uitvoer van België naar Frankrijk, omdat de gevraagde beperking van het onderzoek van de gevolgen van de beschikking tot een enkele exporteur van één der Lid-Staten, de markt van deze Staat kunstmatig van de gemeenschappelijke markt — waarop de beschikking mede betrekking had — zou isoleren en omdat de beschikking „bestemd is in te werken op de invoer in Frankrijk uit alle delen van de Gemeenschap, met uitzondering van Italië welke dit produkt niet naar Frankrijk exporteert". Aan de beschikking werd aldus een „algemene economische strekking" toegekend, zodat zij niet geacht kon worden verzoekster individueel te raken.

Verzoeksters in de onderhavige zaak ontkennen de relevantie van dit arrest, omdat de daar aan de orde zijnde compenserende heffing de importen uit alle naar Frankrijk exporterende Lid-Staten betrof, terwijl in casu slechts de Griekse producenten zouden zijn getroffen. Uit het geheel van de door mij samengevatte rechtsoverwegingen van het arrest 1/64 moet inderdaad ook naar mijn oordeel worden afgeleid, dat dit arrest voor de onderhavige zaak niet beslissend kan worden geacht. Het arrest laat naar mijn mening de mogelijkheid volkomen open, dat het beroep wèl ontvankelijk zou zijn verklaard, wanneer de aangevochten beschikking zich tot de uitvoer uit één Lid-Staat zou hebben beperkt en door alle daardoor getroffen ondernemingen zou zijn ingesteld. Het hoofdaccent werd immers in de niet-ontvankelijkheidsverklaring duidelijk gelegd op de omstandigheid, dat de beschikking niet uitsluitend op de uitvoer uit één Lid-Staat betrekking had en dat het derhalve uit een oogpunt van goede rechtsbedeling onmogelijk was het onderzoek tot het Belgische geval te beperken. Zelfs aan de vraag of de groep van door de beschikking getroffen en in beroep gaande ondernemingen voldoende geïndividualiseerd, dan wel onbepaald van omvang was, kwam het Hof derhalve in dat geval, anders dan in het Plaumann-arrest niet toe.

Verzoeksters beroepen zich voor de ontvankelijkheid van hun beroep met name op de eerder vermelde arresten Toepfer (gevoegde zaken 106 en 107/63) en Bock (zaak 62/70).

In de zaak Toepfer werd voor de ontvankelijkheid van het beroep beslissend geacht

„dat deze maatregel nog slechts betrof importeurs die in de loop van de dag van 1 oktober 1963 aanvragen voor invoervergunningen hadden ingediend;

dat deze importeurs reeds vóór 4 oktober, de dag van uitvaardiging van de bestreden beschikking, naar aantal en persoon konden worden vastgesteld;

dat de Commissie kon weten dat haar beschikking slechts de belangen en rechtspositie van deze importeurs betrof;

dat bij deze stand van zaken bedoelde importeurs, onder welke zich verzoeksters bevinden, ten opzichte van ieder ander worden gekarakteriseerd en geïndividualiseerd op soortgelijke wijze als adressaat".

In de zaak Bock werd op soortgelijke wijze voor de ontvankelijkheid beslissend geacht (rechtsoverweging 10)

„dat verzoekster de beschikking echter slechts heeft bestreden voorzover zij ook betrekking heeft op invoertransacties waarvoor vergunningsaanvragen reeds bij haar inwerkingtreding waren ingediend;

dat de betrokken importeurs derhalve reeds voor die datum naar aantal en persoon konden worden vastgesteld;

dat verweerster kon weten dat de litigieuze bepaling der beschikking uitsluitend deze importeurs in hun belangen en rechtspositie trof;

dat de aldus geschapen feitelijke situatie hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat".

Uit deze arresten kan worden afgeleid, dat een beroep tegen een machtiging tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen aan het vereiste van individueel geraakt zijn in elk geval voldoet wanneer de Commissie *kon* weten, dat bepaalde personen uit een in het algemeen abstract bepaalde groep in hun belangen en rechtspositie in het bijzonder werden getroffen door een bijzondere bepaling in haar beschikking die uitsluitend deze bepaalde personen betrof. In de Bock-zaak betrof het daarbij een bepaling, waarin de algemeen omschreven machtiging tot het treffen van vrijwaringsmaatregelen werd uitgebreid tot „waren, waarvoor thans overeenkomstig de geldende voorschriften aanvragen bij de Duitse administratie in behandeling zijn". Beslissend werd kennelijk geacht de feitelijke situatie, waarin de betrokken personen zich bevonden op het moment waarop de beschikking tot stand kwam en de *mogelijkheid* voor de Commissie om te weten (niet haar feitelijke wetenschap) om welke personen het daarbij ging.

Daar de betrokken arresten op de concrete omstandigheden van de concrete feitelijke gevallen waren gebaseerd, zou het uiteraard onjuist zijn daaruit zonder meer a contrario of bij wijze van analogie conclusies af te leiden ten aanzien van andersoortige feitelijke situaties die daarin niet aan de orde waren. Ook deze arresten kunnen derhalve, ondanks hun belang daarvoor, niet zonder meer beslissend geacht worden voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep. De feitelijke situatie van verzoeksters in het onderhavige geding zal veeleer primair rechtstreeks getoetst moeten worden aan de meer algemeen geformuleerde Plaumann-formule, waaraan Uw Hof tot dusverre steeds lijkt te hebben vastgehouden.

4.6. *Het vereiste van het rechtstreeks raken*

In de rechtspraak heb ik ten aanzien van het vereiste van rechtstreeks raken geen met de Plaumann-formule voor het individueel raken vergelijkbare algemene formule kunnen vinden, waaraan alle zich voordoende concrete gevallen worden getoetst. Ik ben echter met P.J.G. Kapteyn en P. van Dijk van oordeel, dat uit de casuïstiek op dit terrein kan worden afgeleid, dat het Hof zich in zijn rechtspraak na een aanvankelijk meer formele opstelling geleidelijk aan steeds duidelijker heeft aangesloten bij de definities van Daig in het „Festschrift für Otto Riese", blz. 204-205. Daarin wordt behalve voor formele rechtstreekse uitwerking ook voor materiële rechtstreekse uitwerking van een machtigingsbeschikking op een persoon ruimte gelaten [3]. In de definitie van dit laatste begrip is van materieel rechtstreeks raken van een belanghebbende sprake, wanneer weliswaar een handeling van een gemeenschapsinstelling een nadere nationale uitvoeringsmaatregel behoeft, doch met zekerheid of grote waarschijnlijkheid te voorzien is, dat en hoe de uitvoeringsmaatregel verzoekster zal raken. Kapteyn en van Dijk baseren hun gelijkluidende conclusies terzake in het bijzonder op het Toepfer-arrest, het Bock-arrest en de zaak International Fruit Company e.a. (gevoegde zaken 41-44/70, Jurispr. 1971, blz. 411), en van Dijk voorts op het CAM-arrest (zaak 100/74, Jurispr. 1975, blz. 1393) en het UNICME-arrest (zaak 123/77, Jurispr. 1978, blz. 845). In deze laatste zaak werd evenals eerder in de zaak Alcan (zaak 69/69, Jurispr. 1970, blz. 394) „rechtstreeks raken"

3 — Zie hiervoor de uitvoerig gedocumenteerde noot van P.J.G. Kapteyn bij het Bock-arrest, SEW 1972, blz. 569-602 en het in de tweede voetnoot geciteerde standaardwerk van P. van Dijk, blz. 302-305; G. Bebr: Development of Judicial Control of the European Communities, blz. 77-80.

afwezig geacht, omdat de betrokken verordening slechts een maximum van 18 000 motorrijwielen bevatte, waarvoor invoervergunningen konden worden afgegeven, doch beneden dit maximum volledige vrijheid van handelen liet aan de Italiaanse regering. Van met zekerheid of grote waarschijnlijkheid voorzienbare gevolgen ten aanzien van de identiteit van de getroffen importeurs als door Daig bedoeld is in een dergelijk geval uiteraard geen sprake. Importeurs worden door een dergelijke verordening „slechts geraakt, indien hun krachtens dit besluit een invoervergunning zou worden geweigerd" (rechtsoverwegingen 10 en 11) en kunnen dan „in beroep gaan bij de bevoegde nationale rechter, waarbij zij hun vragen betreffende de geldigheid van de verordening aan de orde kunnen stellen, voor welke vragen de rechter eventueel de procedure van artikel 177 van het Verdrag kan hanteren".

Ik meen, dat zich in de rechtspraak aldus ten aanzien van het vereiste van „rechtstreeks raken" geleidelijk aan een rationele taakverdeling is gaan aftekenen, waarbij het Hof rechtstreeks bevoegd is, wanneer de rechtsgevolgen voor belanghebbenden en hun identiteit uit de beschikking met zekerheid of grote waarschijnlijkheid kunnen worden afgeleid, terwijl de nationale rechter in eerste instantie bevoegd is wanneer dit niet het geval is. Aan mijn eerder geformuleerde stelling, dat artikel 173 zo moet worden uitgelegd, dat in elk concreet geval belanghebbenden „ergens" rechtsbescherming tegen een hen betreffend onwettig handelen van de Gemeenschap moeten kunnen vinden, wordt door een dergelijke taakverdeling naar mijn oordeel ook volledig voldaan.

5. Precisering en beantwoording van de rechtsvragen, die in casu beantwoording behoeven

Blijkens de opmerkingen van verzoeksters over de ontvankelijkheidsvraag tijdens de schriftelijke en de mondelinge procedure zullen aan de hand van de geanalyseerde rechtspraak de volgende rechtsvragen nader onderzocht moeten worden:

5.1. kunnen verzoeksters, zijnde Griekse producenten en exporteurs van katoenen garens beschouwd worden als individueel te zijn geraakt door de eerder geanalyseerde beschikking van de Commissie ? Verzoeksters beroepen zich voor een bevestigend antwoord op deze vraag in de eerste plaats op het feit, dat anders dan de in de zaak 1/64 aan de orde zijnde rechtshandeling de onderhavige beschikking in het bijzonder een beperkte groep ondernemingen uit één Lid-Staat treft, die ten tijde van de beschikking identificeerbaar en individualiseerbaar waren, volgens criteria van produkt, organisatie en economische activiteit, in tijd en in ruimte. In de tweede plaats menen zij de werkelijke identificeerbare en individualiseerbare adressaten van de beschikking te zijn en ook daarom te voldoen aan de criteria van de eerder geciteerde „Plaumann-formule".

Blijkens hun eerste argument houdt deze verwijzing naar de Plaumann-formule mede in, dat zij zich beschouwen als „geïndividualiseerd op soortgelijke wijze als de adressaat" Griekenland in de aangevochten beschikking. Naar aanleiding van het verweer van de Commissie, dat de beschikking een onbepaald aantal importeurs raakt merken zij op, dat ook in de eerder geciteerde zaken Bock en CAM Uw Hof in de aanwezigheid van een onbepaald aantal andere getroffenen geen beletsel heeft gezien binnen die ruimere kring een identificeerbare groep van bijzonder en individueel getroffenen te onderscheiden, die in hun beroep ontvanke-

lijk werden geacht. Tijdens de mondelinge behandeling hebben zij dit standpunt nog nader toegelicht.

Dit standpunt van verzoeksters is op grond van Uw rechtspraak naar mijn oordeel inderdaad verdedigbaar, wanneer men aanvaardt, dat Griekse exporterende producenten van katoenen garens zich van de onbepaalde groep van overige getroffen importeurs duidelijk onderscheiden, doordat deze overige importeurs van de produktie- en afzetvoorwaarden van genoemde producenten afhankelijk zijn en bovendien in de regel wel niet op de import van Griekse garens zullen zijn gespecialiseerd. Nu de beschikking van de Commissie uitdrukkelijk Griekenland als adressaat aanwijst kan voorts naar mijn oordeel inderdaad ook gesteld worden, dat de Griekse exporterende producenten van katoenen garens op soortgelijke wijze worden gekarakteriseerd en geïndividualiseerd als deze adressaat van de beschikking. Voor een en ander acht ik het ook niet nodig mede een beroep te doen op de door verzoeksters geciteerde opvattingen van de advocaten-generaal Roemer, Reischl, Warner en Slynn.

Een dergelijke interpretatie van Uw rechtspraak zou niet alleen door de Plaumann-doctrine volledig worden gedekt, maar ook met één essentieel kenmerk van Uw arresten in de zaken Toepfer en Bock rekening houden. De arresten Toepfer en Bock betroffen gevallen, waarin de aanvragen om een invoervergunning op het tijdstip van de totstandkoming van de beschikking reeds waren ingediend. Het meest essentiële kenmerk van die beperking lijkt mij als eerder betoogd hierin gelegen, dat de Commissie reeds tijdens de vaststelling van haar beschikking kon weten, welke naar aantal en persoon duidelijk te onderscheiden ondernemingen door deze beschikking op bijzondere wijze individueel zouden worden geraakt. In casu waren dat de op dat tijdstip opererende Griekse producenten van katoenen garens. De rechtsoverwegingen van het Toepfer-arrest zouden op dit essentiële punt dus vrijwel letterlijk kunnen worden overgenomen voor de betrokken producenten om de ontvankelijkheid van hun beroep te motiveren.

In de zaken Toepfer en duidelijker nog Bock heeft Uw Hof echter voor de toepassing van de Plaumann-formule mede een band gelegd met de inhoud van de betrokken machtigingsbeschikking. In beide gevallen vond U in de tekst van deze beschikking bijzondere rechtsgevolgen gepreciseerd voor de groep van personen, wier beroep is ontvankelijk verklaard. In artikel 3 van de onderhavige beschikking geeft de Commissie als bij mijn analyse van deze beschikking al aangegeven, blijk van specifieke zorg voor reeds afgesloten contracten, voor zover deze ook reeds tot verzending van de betrokken produkten uit Griekenland hebben geleid. De in dit stadium nog niet te onderzoeken vraag ten gronde kan dan worden gesteld, of de Commissie niet ten aanzien van *alle* reeds gesloten contracten een zekere voorrangsbehandeling had behoren toe te passen of anderszins had behoren te verzekeren, dat in reeds rechtsgeldig geworden contracten niet verder zou worden ingegrepen dan door overwegingen van gemeenschapsbelang in casu strikt werd vereist. Artikel 3 van de beschikking leidt mij er op grond van deze gedachtengang toe U tenslotte voor te stellen, tenminste als door de beschikking individueel geraakt te beschouwen alle Griekse producenten van katoenen garens, waarvoor op het tijdstip van de vaststelling van de beschikking contracten voor uitvoer naar Frankrijk waren afgesloten. Voor een dergelijke precisering pleit naar mijn oordeel ook, dat rechtsbescherming tegen onnodige inbreuk op reeds afgesloten contracten eerder een zaak is van de daar-

door getroffen producenten dan van de door de maatregel getroffen Lid-Staat, die zich bij de overweging van gebruikmaking van haar beroepsrecht door geheel andere beschouwingen zal laten leiden. Blijkens de uiteenzetting van verzoeksters tijdens de mondelinge behandeling van de zaak achten ook zij zich overigens in het bijzonder geraakt met betrekking tot hun reeds afgesloten contracten. Evenals in de zaken Toepfer en Bock kan men ten aanzien van de op het tijdstip van de beschikking reeds afgesloten contracten ook van een feitelijke terugwerkende kracht van de aangevochten beschikking spreken.

5.2. Wat de eis van rechtstreeks geraakt zijn van verzoeksters betreft, heb ik uit Uw rechtspraak afgeleid, dat hiertoe moet worden vastgesteld, dat de rechtsgevolgen voor de betrokken belanghebbenden, alsmede hun identiteit uit de aangevochten beschikking met zekerheid of grote waarschijnlijkheid kunnen worden afgeleid. Op grond van mijn analyse van de beschikking en van de Franse toepassingsmaatregelen daarvan, waarvan de inhoud volledig wordt bepaald door de Commissiebeschikking, alsmede op grond van de door verzoeksters tijdens de schriftelijke en mondelinge procedure uitvoerig beschreven voorgeschiedenis van de Commissiebeschikking ben ik van oordeel, dat hier inderdaad van een door de Commissie met zekerheid of grote waarschijnlijkheid voorzienbare zuiver technische uitvoering van haar beschikking door Frankrijk kan worden gesproken, waarvan de inhoud volledig is afgeleid uit de Commissiebeschikking. Onder deze omstandigheden kan naar mijn oordeel niet in twijfel worden getrokken, dat verzoeksters door de Commissiebeschikking rechtstreeks zijn geraakt. Met name met betrekking tot hun reeds rechtsgeldig geworden uitvoercontracten konden deze door de beschikking nà de Franse uitvoeringsmaatregele teweeg gebrachte rechtsgevolgen volledig worden voorzien. Door de Commissie is in dit verband tijdens de mondelinge behandeling op een desbetreffende vraag mijnerzijds ook erkend, dat zij wist, dat de gehele invoer van katoenen garens uit Griekenland reeds vóór de machtigingsbeschikking door Frankrijk aan een met het gemeenschapsrecht in strijd zijnd systeem van invoervergunningen was onderworpen en dit feit blijkt ook uit de tweede alinea van de door mij geciteerde eerste Franse uitvoeringsmaatregel van de Commissiebeschikking. De door de Commissie gestelde bevoegdheid van Frankrijk om haar machtigingsbeschikking niet of niet volledig toe te passen had tegen de achtergrond van deze voorgeschiedenis evenals in de zaak Bock een zuiver theoretisch karakter, zoals verzoeksters tijdens de mondelinge behandeling terecht hebben onderstreept.

6. Conclusie

Op grond van mijn voorgaande bevindingen concludeer ik, dat de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen, voor zover het beroep betrekking heeft op door verzoeksters ten tijde van de vaststelling van de Commissiebeschikking reeds afgesloten uitvoercontracten.