CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 26 FEBRUARI 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Wegens het krachtens de In- en Uitvoerwet vastgestelde Invoerbesluit Landen 1963, waaarvan de geldigheid door de wet van 16 februari 1978 is verlengd, is in Nederland de invoer van waren uit Tsjechoslowakije zonder vergunning van de minister van Economische Zaken verboden. Wat met name zakdoeken betreft, werden tot en met 1978 jaarlijks invoervergunningen afgegeven totdat een bepaald invoervolume was bereikt. In overleg met de terzake bevoegde ministers in de andere Beneluxlanden werden dan vanaf dat moment nieuwe invoervergunningen geweigerd.

Voor 1979 bepaalde beschikking nr. 79/252 van de Raad van 21 december 1978, in werking getreden op 1 januari 1979 (PB L 60 van 1979, blz. 1), dat de Beneluxstaten voor zakdoeken uit Tsjechoslowakije een invoercontingent van 3 393 000 stuks zouden openen (zie bijlage IX bij de beschikking). Het Nederlandse aandeel in dit contingent werd ingevolge een ministeriële beschikking verdeeld naar rato van de in 1977 verrichte importen van zakdoeken uit Tsjechoslowakije.

Verzoekster in het hoofdgeding is vertegenwoordigster van de Praagse firma Centrotex, die zakdoeken wilde leveren aan de Nederlandse firma's Peijnenborg's Handelsmij BV, en Grotex-Textiles BV. Verzoekster ontvangt voor dergelijke exporttransacties van de Praagse firma een provisie, maar deze vervalt uiteraard wanneer de levering niet doorgaat doordat een invoervergunning ontbreekt.

Op grond van de beschreven regeling kregen de twee Nederlandse ondernemingen in februari 1979 geen vergunning voor de invoer van katoenen zakdoeken uit Tsjechoslowakije. Bezwaarschriften tegen deze weigering hadden geen succes voor wat de firma Grotex betreft, die in 1977 blijkbaar geen invoertransacties van deze aard had verricht. Daarentegen kreeg de firma Peijnenborg later wel een vergunning.

Een en ander was voor de firma Toneman reden, beroep in rechte in te stellen; zij vorderde vernietiging van de afwijzende beschikkingen alsmede schadevergoeding. Zij stelde dat de invoer van zakdoeken uit Tsjechoslowakije al vele jaren lang feitelijk vrij was geweest, aangezien invoervergunningen zonder meer waren verleend. Inzonderheid stelde zij dat de beschikking inzake de opening van het contingent te laat was gepubliceerd, namelijk eerst op 12 maart 1979. De belanghebbenden hadden tijdig op de invoerbeperkingen gewezen moeten worden, zodat zij daarmee bij het afsluiten van contracten rekening hadden kunnen houden. Op zijn minst had er een overgangsregeling voor reeds afgesloten contracten moeten komen.

De aangezochte rechter verklaarde het beroep niet-ontvankelijk voor zover het betrekking had op de tot de firma Peijnenborg gerichte beschikkingen, maar vroeg zich vervolgens af, of er in een dergelijk geval naar gemeenschapsrecht niet een publikatieplicht bestaat met betrekking tot de waren waarvoor een invoervergunning is vereist, en de wijze

1 — Vertaald uit het Duits.

waarop de vergunningen zullen worden verdeeld. De rechter verwijst daarbij naar artikel 4 van verordening nr. 1023 van 25 mei 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke procedure voor het beheer van kwantitatieve contingenten (PB L 124 van 1970, blz. 1), dat luidt:

„Uiterlijk drie weken na elke verdeling van een contingent delen de Lid-Staten door middel van een officiële publikatie mee voor welke produkten en volgens welke regeling in- of uitvoervergunningen zullen worden verleend . . ."

De Nederlandse rechter heeft derhalve de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„I. Moet verordening (EEG) nr. 1023/70 van de Raad aldus worden uitgelegd, dat het publikatievoorschrift vervat in artikel 4 van de verordening, van toepassing is op de door de Lid-Staten ingevolge artikel 3 van de beschikking van de Raad van 21 december 1978 (79/252/EEG) te openen invoercontingenten?

II. Indien op vraag I bevestigend moet worden geantwoord, moet dan worden gezegd, dat een juiste uitlegging van dat artikel 4 van verordening nr. 1023/70 meebrengt — reeds op zichzelve of mede gelet op de datum waarop de publikatie als bedoeld in artikel 3 van die verordening heeft plaats gevonden —, dat een door een Lid-Staat vastgestelde regeling voor de verlening van invoervergunningen terzake van een ingevolge artikel 3 van de beschikking van de Raad van 21 december 1978 geopend invoercontingent onverbindend is, indien de betreffende Lid-Staat het publikatievoorschrift van artikel 4 van verordening nr. 1023/70 niet in acht heeft genomen?"

Ten aanzien van deze vragen wil ik het volgende opmerken:

1. Om te beginnen acht ik het wenselijk enige algemene opmerkingen te maken over het gemeenschapsrecht betreffende de buitenlandse handel, zoals dat ten opzichte van landen met staatshandel in praktijk wordt gebracht.

Van belang is dat er op dit gebied nog geen gesloten eenvormige regeling bestaat, omdat de stand van de liberalisatie van de handel met de staatshandelslanden in de Lid-Staten sterk verschillend is.

Voor een deel is de invoer in de Gemeenschap geliberaliseerd, en wel bij verordening nr. 925/79 inzake de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit landen met staatshandel (PB L 131 van 1979, blz. 1), waarbij een lijst is gevoegd van de produkten waarvoor die liberalisatie geldt.

Met name wat textiel betreft, heeft de Gemeenschap bilaterale overeenkomsten gesloten met enkele staatshandelslanden (doch niet met Tsjechoslowakije); in zoverre is verordening nr. 3059/78 (PB L 365 van 1978, blz. 1) van belang.

Voor het overige bestaan er nog steeds uiteenlopende nationale stelsels, met name voor wat de handhaving van nationale contingenten betreft, aangezien het slechts geleidelijk tot instelling van communautaire contingenten komt. Op dit punt gold aanvankelijk beschikking nr. 75/210 van de Raad van 27 maart 1975 betreffende de autonome invoerregelingen ten opzichte van de landen met staatshandel (PB L 99 van 1975, blz. 7). Deze beschikking stelde een communautaire procedure vast voor autonome invoerregelingen, dat wil zeggen voor produkten waarvoor in de Lid-Staten kwantitatieve beperkingen gelden of waarvan de invoer enkel in bepaalde Lid-Staten vrij is, en zij regelde de voorwaarden

waaronder die invoerregelingen konden worden gewijzigd. Artikel 2 bepaalt dat de Lid-Staten voor produkten die aan kwantitatieve beperkingen ten opzichte van staatshandelslanden zijn onderworpen, maar niet vallen onder de krachtens artikel 1 geopende contingenten, jaarlijks ten opzichte van elk van deze landen invoermogelijkheden scheppen tot een waarde of een omvang gelijk aan die van de grootste invoer welke voor hetzelfde produkt gedurende één der drie laatste jaren uit het betrokken derde land heeft plaatsgehad. Volgens artikel 8 stelt de Raad jaarlijks de wijzigingen vast die eventueel voor het volgende jaar moeten worden aangebracht in de in artikel 1 bedoelde contingenten. Voorts vermeldde deze beschikking de voor 1975 geldende invoercontingenten voor de in bijlage I genoemde landen.

Deze beschikking is, althans op bepaalde punten, herhaaldelijk gewijzigd, laatstelijk — voor zover hier van belang — door de eerder genoemde beschikking nr. 79/252. Ofschoon in eerdere beschikkingen geen contingenten waren vastgesteld voor de produkten waarom het in het hoofdgeding gaat, en voor de Beneluxlanden, is dit wel gebeurd in bijlage IX van laatstgenoemde beschikking. Dit geschiedde met het oog op het eerder aangehaalde artikel 2 van beschikking nr. 75/210 en in verband met het feit dat de invoer ook in de voorafgaande jaren niet vrij was geweest, maar onderworpen aan een aan beperkingen gebonden vergunningenstelsel, dat als een „kwantitatieve beperking" werd beschouwd.

2. Wanneer wij vervolgens de vraag onder ogen zien, of het publikatievoorschrift van artikel 4 van verordening nr. 1023/70 ook geldt voor invoercontingenten die de Lid-Staten krachtens artikel 3 van beschikking nr. 79/252 hebben geopend, dan kan, zoals de Commissie en de Nederlandse regering hebben aangetoond, het antwoord daarop alleen maar ontkennend luiden.

Het gemeenschapsrecht maakt immers principieel onderscheid tussen contingenten die de Gemeenschap eenvormig vaststelt in afwijking van de verordeningen nrs. 925 en 926/79, en invoercontingenten die de Lid-Staten in het kader van hun eigen — soms sterk uiteenlopende — invoerregelingen openen, ook wanneer dit gebeurt op grond van een machtiging van gemeenschapswege zoals vervat in artikel 3 van beschikking nr. 79/252. Gemeenschapscontingenten worden dan ook bij *verordening* vastgesteld, terwijl met betrekking tot nationale contingenten tot de Lid-Staten gerichte *beschikkingen* worden gegeven. Het is echter zonneklaar dat de door de verwijzende rechter genoemde verordening enkel het beheer van *communautaire* contingenten betreft. Zo wordt in de considerans gesproken van de „verdeling van communautaire contingenten", en artikel 1 laat er geen twijfel over bestaan dat de verordening enkel betrekking heeft op contingenten die de Gemeenschap autonoom of op grond van een overeenkomst heeft vastgesteld.

Alleen dit al pleit dus tegen de toepassing van de verordening op nationale invoercontingenten die ingevolge beschikking nr. 79/252 kunnen worden geopend. Daarnaast kan nog het volgende worden opgemerkt.

De Commissie heeft aangetoond dat wij ook in het onderhavige geval moeten teruggaan naar beschikking nr. 75/210, die ik in het begin vermeldde. Deze is door latere beschikkingen slechts gewijzigd

voor zover het de jaarlijkse vaststelling van de invoercontingenten betreft, dus voor zover het om artikel 1, lid 1, gaat. Ongewijzigd daarentegen en dus ook voor latere jaren geldig bleef artikel 1, lid 2, volgens hetwelk het eerste lid „niet van invloed is op de wijze waarop in de Lid-Staten de contingenten worden geopend en beheerd". Daaruit heeft de Commissie terecht de conclusie getrokken, dat, zelfs zo verordening nr. 1023/70 in principe ook voor nationale invoercontingenten zou gelden, zij niet van toepassing is voor wat de opening en het beheer van nationale contingenten betreft, dus voor zover het gaat om de verdeling van deze contingenten, de voorwaarden waarop invoervergunningen worden afgegeven, en de daarmee verband houdende vraagstukken inzake publikatie.

Daarnaast heeft de Nederlandse regering erop gewezen dat na genoemde verordening beschikking nr. 72/455 is vastgesteld (PB L 299 van 1972, blz. 46). Volgens artikel 1 hiervan kunnen de Lid-Staten hun invoerregelingen ten opzichte van derde landen autonoom wijzigen, terwijl volgens de considerans duidelijk moet worden onderscheiden tussen nationale en communautaire — autonome dan wel conventionele — invoerregelingen. Zo verordening nr. 1023/70 ook voor nationale contingenten zou gelden, zo merkte de Nederlandse regering op, waren er, juist omdat beschikking nr. 75/210 in zijn hoofdpunten ongewijzigd is gebleven en dus ook voor latere nationale contingenten en de wijzigingen daarvan heeft te gelden, tegelijktertijd twee verschillende procedures in acht te nemen voor de wijziging van invoerregelingen (artikel 2 van de verordening; artikelen 4 en 5 van de beschikking) en tweeërlei publikatievoorschriften (artikel 3 van de verordening; artikel 5 van de beschikking). Dit lijkt weinig zinvol te zijn en kan ook niet de bedoeling zijn geweest. Ten slotte is het opmerkenswaard dat in verordeningen inzake communautaire contingenten, bij voorbeeld in artikel 2 van verordening nr. 3020/77 (PB L 357 van 1977, blz. 51), uitdrukkelijk naar verordening nr. 1023/70 wordt verwezen, hetgeen in beschikkingen inzake nationale contingenten niet het geval is.

3. Gelet op deze duidelijke conclusies die het onderzoek van de eerste vraag oplevert, behoeven wij niet verder in te gaan op de tweede vraag, die slechts is gesteld voor het geval de eerste bevestigend zou worden beantwoord.

4. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

Het publikatievoorschrift van artikel 4 van verordening nr. 1023/70 geldt niet voor invoercontingenten die ingevolge artikel 3 van beschikking nr. 79/252/EEG door de Lid-Staten worden geopend.