

In de zaak 25-62:

De commanditaire vennootschap Plaumann & Co.,
te Hamburg,

vertegenwoordigd door dr. H. Ditges, advocaat te Keulen,
ten deze domicilie gekozen hebbende bij de heer Audry,
Fédération des Commerçants,
8, avenue de l'Arsenal te Luxemburg,

Verzoekster

tegen

Commissie van de Europese Economische Gemeenschap,

vertegenwoordigd door dr. H. Ehring, juridisch adviseur bij de
juridische dienst van de Europese uitvoerende organen als ge-
machtigde,
bijgestaan door dr. E. Steindorff, hoogleraar in de rechtsge-
leerdheid aan de universiteit van Tübingen,
ten deze domicilie gekozen hebbende ten kantore van de heer
H. Manzanares, secretaris van de juridische dienst der Europese
uitvoerende organen, 2 Place de Metz te Luxemburg,

Verweerster

betreffende

- nietigverklaring van de beschikking van de Commissie S III/
03079 van 22 mei 1962, waarbij het verzoek van de Duitse
Bondsrepubliek om machtiging tot gedeeltelijke schorsing van
de heffing der rechten op uit derde landen ingevoerde „man-
darijnen en clementines, vers” werd afgewezen;

- betaling ener schadevergoeding ten bedrage van 39.414,01 DM.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt:

A. M. Donner, *President*,
L. Delvaux en R. Lecourt, *Kamerpresidenten*,
Ch. L. Hammes, R. Rossi (*Rapporteur*), A. Trabucchi en
W. Strauss, *Rechtters*,

Advocaat-Generaal: K. Roemer,
Griffier: A. Van Houtte,

het volgende:

ARREST

TEN AANZIEN VAN DE FEITEN

I – Overzicht van de feiten

Overwegende dat de feiten, die aan het onderhavige geding ten grondslag liggen, als volgt kunnen worden samengevat:

Op 16 juni 1961 heeft de Duitse Bondsrepubliek tot de Commissie het verzoek gericht haar te machtigen tot schorsing van de heffing van het recht ad 13%, voorzien in het gemeenschappelijk douanetarief voor uit derde landen ingevoerde „clementines, vers” (tariefpost ex 08.02 van het gemeenschappelijk douanetarief) en tot heffing van het recht van 10% van het Duitse douanetarief. Dit verzoek werd te Brussel mondeling in zoverre gewijzigd, dat machtiging werd verlangd tot het vormen van een „ex-post voor clementines” met een recht van 10%.

In haar tot de Regering van de Duitse Bondsrepubliek gerichte beschikking van 22 mei 1962, S III/03079, heeft de Commissie de

verzochte machtiging geweigerd. De eisende commanditaire vennootschap heeft op 30 juli 1962 tegen deze afwijzende beschikking beroep ingesteld.

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekster* in haar verzoekschrift concludeert dat het den Hove behage:

„1. De beschikking van verweerster van 22 mei 1962, S III/03079, nietig te verklaren en

a) te verstaan dat verweerster gehouden is de Duitse Bondsrepubliek te machtigen tot schorsing van het geldende douanetarief voor „clementines, vers” (tariefpost ex 08.02 B van het gemeenschappelijk douanetarief), zulks voor de periode van 1 januari tot 31 december 1962, dan wel onverwijld opnieuw te beschikken op het verzoek van de Duitse Bondsrepubliek van 16 juni 1961 strekkende tot gedeeltelijke schorsing van het buitentarief voor „clementines, vers” (tariefpost ex 08.02 B van het gemeenschappelijk douanetarief), zulks met inachtneming van 's Hofs rechtsopvatting ten aanzien van de interpretatie van het Verdrag inzake de schorsing van douanerechten;

subsidiair

- b) te verstaan dat verweerster gehouden is de Duitse Bondsrepubliek voor de invoer van clementines uit derde landen een tariefcontingent toe te kennen van maximaal 11.000 ton tegen een tarief van 10%, tariefpost ex 08.02 B van het gemeenschappelijk douanetarief.
2. Vast te stellen, dat verweerster gehouden is de schade te vergoeden welke voor verzoekster in de toekomst zal voortvloeien uit de weigering van de machtiging tot gedeeltelijke schorsing der douanerechten.
 3. Verweerster in de proceskosten te veroordelen
 4. Goed te vinden dat de Duitse taal als procestaal zal worden gebezigd.
 5. De Duitse Bondsrepubliek in het geding te roepen.”

dat zij in haar repliek voorts concludeert dat het den Hove behage:

- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
- verweerster te veroordelen tot de betaling van een schadevergoeding ten bedrage van 43.265,30 DM;

- verweerster in de kosten te veroordelen;
- goed te vinden dat de Duitse taal als procestaal zal worden gebezigd.

Overwegende dat *verweerster* concludeert dat het den Hove behage:

- „– het beroep als niet-ontvankelijk, subsidiair als ongegrond af te wijzen;
- verzoekster in de kosten te veroordelen.”

III – Middelen en argumenten van partijen

Overwegende, dat de door partijen in de loop van de schriftelijke behandeling voorgedragen middelen en argumenten als volgt kunnen worden samengevat:

Alvorens de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep te behandelen neemt *verweerster* stelling tegen de door *verzoekster* voorgedragen grieven welke naar haar mening uitlopen op het volstrekt ongegronde verwijt als zou de Commissie zich bij haar beschikking door politieke motieven hebben laten leiden, hetgeen tot een vooringenomenheid van het Hof jegens *verweerster* zou kunnen voeren.

TEN AANZIEN VAN DE ONTVANKELIJKHEID

Verweerster werpt de volgende weren van niet-ontvankelijkheid op:

1. Wat betreft de vordering tot nietigverklaring

- Voor de ontvankelijkheid van beroepen van particulieren komt het niet aan op de vorm, doch op de aard van de bestreden handeling. Materieel gezien bestaat er evenwel geen bezwaar de bestreden beschikking als een algemeen verbindend voorschrift te beschouwen. Deze kwalificatie komt niet in strijd met artikel 189 van het Verdrag, immers dit artikel onderscheidt de beschikking van de verordening slechts volgens formele criteria.

- In de E.E.G. verblijft de verordenende bevoegdheid veelal bij de Staten, zij het ook dat deze door hen veelvuldig op aanwijzing van de Gemeenschap wordt uitgeoefend. Deze aanwijzing kan *naar het uiterlijk* in de vorm ener beschikking worden gegeven, daar zij slechts tot een bepaalde Lid-Staat is gericht en een concreet gebeuren, namelijk het geven van een algemeen verbindend voorschrift, tot voorwerp heeft. Zou men beroepen tegen zodanige beschikkingen van de Commissie, uitsluitend op grond van de daaraan gegeven vorm toelaten, dan zou dit ten gevolge hebben, dat aan de betrokkenen beduidend verderstrekkende beroepsrechten werden geopend dan het nationale recht voorziet, zulks terwijl artikel 173, tweede lid, van het E.E.G.-Verdrag naar zijn strekking juist aan particulieren het recht van beroep heeft willen onthouden tegen maatregelen welke materieel algemeen verbindende voorschriften zijn.
- Derhalve moeten beroepen, gericht tegen handelingen van de Commissie niet-ontvankelijk worden geacht voor zover daarbij aan een Staat de aanwijzing wordt gegeven douanerechten te verhogen of te verlagen, daar zodanige maatregelen — in ieder geval in Duitsland, en in de hier van belang zijnde groep van gevallen — op algemeen verbindende voorschriften plegen te berusten. Hetzelfde geldt voor het geval dat de Commissie de betrokken Staat de verlaging van het douanetarief bij wege van algemeen bindend voorschrift verbiedt, want voor het beroepsrecht tegen beschikkingen krachtens artikel 25, derde lid, van het E.E.G.-Verdrag is het zonder belang of bij deze beschikking een verzoek tot schorsing of verlaging van rechten wordt ingewilligd dan wel afgewezen.
- De niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep volgt voorts nog uit de omstandigheid, dat de bestreden beschikking niet „tot een andere persoon” in de zin van artikel 173, lid 2, van het Verdrag is gericht. Immers de Duitse Bondsrepubliek, zijnde de Staat waartoe de bestreden beschikking is gericht, kan ten opzichte van de in rechten eisende optredende particulier niet als een „ander persoon” worden be-

schouwd. In de eerste plaats liggen de belangen van deze particulier en die van de Lid-Staat waartoe de beschikking is gericht, niet op hetzelfde plan; hier rijst de vraag of niet aan de algemene belangen welke de Lid-Staten bij de uitvoering van zodanige beschikking gehouden zijn te behartigen in zoverre de voorrang toekomt boven individuele belangen, dat slechts de Staten tegen deze beschikking beroep kunnen instellen. Ten tweede mag niet worden vergeten, dat bij een tot een Lid-Staat gerichte beschikking de door particulieren geleden schade gemeenlijk parallel loopt met die welke de betrokken Staat lijdt (zulks in tegenstelling tot het geval van een tot particulieren gerichte beschikking, waarbij de door verzoeker geleden schade normaliter voortvloeit uit het voordeel hetwelk degene tot wie de beschikking werd gericht, verkreeg) zodat in zodanig geval stellig de concrete mogelijkheid bestaat, dat de beschikking ook door de betreffende Lid-Staat zal worden aangevallen, hetgeen aan de particulier een middellijke rechtsbescherming zou bieden. Ten derde dient erop te worden gewezen dat bij de uitlegging van een rechtsbeginsel mede gelet moet worden op haar geschiedenis en haar bedoeling. Derhalve staat het buiten twijfel, dat de juiste interpretatie van artikel 173, lid 2, die is, welke de Lid-Staten van het begrip „andere persoon” uitsluit.

Voorts kan niet worden betwist, dat in sommige gevallen de Instellingen der Gemeenschap onderdanen van de Lid-Staten niet rechtstreeks verbinden, doch dat veeleer de Lid-Staten — zij het in het kader van het Gemeenschapsrecht en van de aanwijzingen en machtigingen door die Instellingen gegeven — zelf zodanige verplichtingen opleggen. Het is derhalve zinvol dat het beroepsrecht de beschikking volgt en dat in gevallen als het onderhavige aan particulieren niet wordt toegestaan rechtstreeks tegen de Gemeenschapsorganen te ageren.

Bovenstaande overwegingen rechtvaardigen reeds op zichzelf de conclusie dat slechts de Lid-Staten gerechtigd zijn tegen de tot hen gerichte beschikkingen beroep in te stellen. Het onderzoeken van de vraag of zodanige beschikkingen particulie-

ren wellicht „rechtstreeks” betreffen, om vervolgens het beroepsrecht in het ene geval uit te sluiten en in het andere geval toe te staan, schijnt niet de juiste methode om het onderhavige probleem op te lossen, immers dit zou ten gevolge hebben dat het criterium „rechtstreeks” twee nauwelijks met elkander te verenigen functies zou moeten vervullen. Het begrip „rechtstreeks” zou dan namelijk moeten gelden zowel voor handelingen, welke gelijk in casu, tot de Lid-Staten zijn gericht als voor handelingen van de Gemeenschap welke tot andere particulieren dan verzoekster zijn gericht.

- Weliswaar eist artikel 33, tweede lid, van het E.G.K.S.-Verdrag voor de ontvankelijkheid van een beroep slechts dat de bestreden beschikking de verzoeker „betreft”, doch artikel 173, tweede lid, van het E.G.K.S.-Verdrag verlangt dat zij hem „rechtstreeks en individueel” betreft.
 - a) In het onderhavige geval betreft de bestreden beschikking verzoekster niet *rechtstreeks*. Ten eerste kan er geen twijfel over bestaan, dat deze beschikking niet slechts de importeurs doch ook de Duitse Bondsrepubliek raakt, want haar belang bij het heffen van douanerechten wordt in artikel 106 van de Grondwet uitdrukkelijk erkend. Vervolgens zij erop gewezen, dat beschikkingen, in tegenstelling tot verordeningen, in de Lid-Staten, niet „rechtstreeks toepasbaar” zijn. Zij zouden daartoe eerst in interne rechtsvoorschriften moeten worden omgezet en kunnen derhalve onderdanen van Lid-Staten niet rechtstreeks betreffen. Ten slotte behelst de bestreden beschikking voor de Bondsrepubliek geen plicht om zich van handelen te onthouden: zij beperkt zich er toe de in artikel 23 van het Verdrag neergelegde verplichting te herhalen en te bevestigen. Zelfs indien men aanneemt dat uit deze beschikking verplichtingen voortvloeien, kan zij niettemin krachtens artikel 189, lid 4, van het Verdrag slechts verbindend zijn voor degene tot wie zij is gericht.
 - b) Bovendien betreft de bestreden beschikking verzoekster ook niet *individueel*. Immers slechts wanneer een beschik-

king personen raakt op grond van hun individualiteit of van de bijzondere situatie waarin zij verkeren kan, uit een oogpunt van beroepsrecht, worden gezegd, dat zij hen „individueel” betreft. Deze conclusie vindt nog bijzondere steun in het feit, dat artikel 184 van het Verdrag de mogelijkheid uitsluit tegen een handeling van de Gemeenschap welke als een beschikking moet worden beschouwd, de exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen. De omstandigheid dat de bestreden handeling een beschikking en geen verordening is, brengt evenwel niet dwingend met zich mede dat zij van individuele aard zou zijn. In het onderhavige geval betreft de bestreden beschikking „bepaalde produkten van de Gemeenschappelijke Markt”; de kring der betrokkenen is zo abstract gehouden dat de daartoe ten tijde van het nemen der beschikking behorende personen in de loop van de tijd kunnen wisselen. Deze kring kan inderdaad in de loop van het jaar 1962 – dat wil zeggen tijdens de geldingsduur der beschikking – veranderingen ondergaan. Dit geldt niet alleen voor de handelaren die de betreffende produkten invoeren, kopen en verkopen, doch ook voor de verbruikers en producenten van clementines of de hiermee concurrerende vruchten zoals mandarijnen. Voorts betreft de onderhavige beschikking niet slechts de importeurs, doch in gelijke mate ook de binnenlandse en buitenlandse producenten en de verbruikers.

- Wat de vraag betreft of verzoekster, ingeval haar beroep niet-ontvankelijk zou zijn, rechtsbescherming zou missen, kan worden volstaan met een verwijzing naar artikel 177 van het Verdrag hetwelk de procedure voorziet waarvan verzoekster zich op het nationale plan te allen tijde kan bedienen om haar belangen tegenover handelingen van de Instellingen der Gemeenschap te verdedigen.

2. *Wat betreft de vordering tot schadevergoeding*

- De vordering tot schadevergoeding wordt voor het eerst in de repliek aanhangig gemaakt. In het verzoekschrift heeft ver-

zoekster namelijk van het Hof de vaststelling verlangd dat de Commissie gehouden is aan verzoekster de schade te vergoeden welke zij in de toekomst door de bestreden beschikking zou lijden. Nu zodanige — later niet gehandhaafde — vordering geen voldoende grond vormt voor de eis tot schadevergoeding, moet deze eis krachtens artikel 38, § 1, sub d), van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk worden geacht. Voorts is het nog van belang dat verzoekster de omvang der geleden schade nog niet definitief heeft aangegeven, zodat indien zij dit bedrag in de loop van de mondelinge behandeling zou berekenen, verweerster gevaar zou lopen zich op dit punt niet voldoende te kunnen verweren.

Bovendien heeft verzoekster niet het bewijs geleverd dat aan alle vereisten voor de ontvankelijkheid der onderhavige vordering is voldaan. Zij beroept zich op een pretense schending van het Verdrag, terwijl een vordering tot schadevergoeding slechts ontvangen kan worden wanneer een onrechtmatige daad van de Commissie wordt gesteld. Het verbinden van een eis tot schadevergoeding met die tot nietigverklaring is in deze vorm niet mogelijk. Met de tweede vordering wordt namelijk beoogd dat de Commissie na de vernietiging der bestreden maatregel de Bondsrepubliek de aanwijzing geeft haar houding te wijzigen en aan verzoekster de ten onrechte geheven douanerechten te restitueren; het doel van de eerste vordering echter is dat de Commissie zelf zal worden veroordeeld aan verzoekster het bedrag dezer rechten te vergoeden. Bovendien voorziet artikel 176, tweede lid, de mogelijkheid de vordering tot nietigverklaring met een eis tot schadevergoeding te verbinden slechts voor het geval dat met laatstgenoemde vordering een ander resultaat wordt nagestreefd dan hetgeen uit de nietigverklaring zelf zou voortvloeien. In het onderhavige geval zou de terugbetaling der ten onrechte geheven rechten aan verzoekster slechts het logische sequel zijn van de vernietiging der bestreden beschikking.

Ten slotte zij er nog op gewezen dat, indien de vordering tot schadevergoeding ontvankelijk zou worden geoordeeld, de

bepkeringen, welke artikel 173, tweede lid, voorziet met betrekking tot beroepen tot nietigverklaring door particulieren aanhangig gemaakt, iedere zin zouden verliezen. Dit geldt met name, indien, gelijk in casu, verzoekster met haar vordering tot schadevergoeding vrijwel hetzelfde doel beoogt als met haar verzoek tot nietigverklaring.

Het beroep behoort dus niet-ontvankelijk te worden verklaard mede op grond van het feit, dat het de bovenbedoelde vordering tot schadevergoeding omvat.

Verzoekster wijst allereerst op haar belang bij een spoedige uitspraak in het onderhavige geding en voert tegen verweersters' stellingen de volgende argumenten aan:

1. *Wat betreft de vordering tot nietigverklaring*

- De bestreden beschikking raakt verzoekster in economisch opzicht op gelijke voet als de andere importeurs en de verbruikers van clementines. De Duitse Bondsrepubliek lijdt geen materiële schade daar het in casu om beschermende en niet om fiscale rechten gaat. Zou men dus verzoekster het recht van beroep tegen de litigieuze beschikking willen onzeggen en dit recht daarentegen aan de Duitse Bondsrepubliek voorbehouden, dan zou dit betekenen dat zij die materiële schade geleden hebben iedere aanspraak op rechtsbescherming door het Hof zouden missen. Zij zouden zich evenmin tot de Duitse rechter kunnen wenden, daar het Hof van Justitie blijkens artikel 173, tweede lid, van het Verdrag op dit stuk alleen bevoegd is. Bovendien zou het voor iedere particulier volstrekt onbegrijpelijk zijn, dat een overheidsorgaan als de Commissie op formele gronden een materieel-rechtelijke toetsing van haar beschikkingen tracht te verhinderen, immers zodanige houding zou licht tot een onduelbaar dirigisme kunnen leiden en zulks te meer nu dit gevaar in de structuur van de economische gemeenschap zelf besloten ligt.
- De opvatting, als zouden de woorden „een andere persoon” in artikel 173, tweede lid, in geen geval op de Lid-Staten

kunnen slaan, valt met een redelijke verdragsuitlegging niet te verenigen. Zij houdt geen rekening met het feit dat in het onderhavige geval niet de Bondsrepubliek, doch verzoekster schade heeft geleden en dat het Verdrag aan derden uitdrukkelijk het recht heeft toegekend zich tot het Hof van Justitie te wenden.

- De begrippen „rechtstreeks” en „individueel” moeten in onderling verband worden gezien, want, afzonderlijk beschouwd, zijn zij te vaag. Zelfs is het moeilijk tussen algemene en individuele schade te onderscheiden; een dergelijke onderscheiding is althans het Duitse recht vreemd.

Doch zelfs wanneer men in deze gedachtenwisseling beide begrippen afzonderlijk wil beschouwen, moet toch worden vastgesteld, dat de door verzoekster geleden schade van *rechtstreekse* en *individuele* aard is, immers:

- a) de ter vermindering van de onderhavige schade noodzakelijke gedeeltelijke schorsing der douanerechten kan door de Bondsregering slechts na machtiging van de Commissie worden bevolen. Hieruit volgt dat de bestreden beschikking waarbij deze machtiging wordt geweigerd, rechtstreeks causaal is voor de door verzoekster geleden schade. Een handeling van de Bondsrepubliek zou verzoekster slechts dan betreffen wanneer eerstgenoemde, hoewel tot het nemen der verzochte maatregelen gemachtigd, niettemin geweigerd zou hebben zich naar die machtiging te gedragen en de bedoelde maatregelen te treffen. Bovendien raken de economische gevolgen van de bestreden handeling slechts de importeurs en mitsdien ook verzoekster.
- b) De Bondsregering zou van de machtiging tot schorsing der onderhavige douanerechten gebruik gemaakt hebben, wanneer zij die tijdig verkregen had. De waarheid van deze feitelijke bewering kan blijken uit het verhoor als getuige of als deskundige van een vertegenwoordiger van genoemde Regering.

Dat de schade tevens van *individuele* aard is, blijkt nog uit de volgende overwegingen:

- a) Het beroep richt zich niet tegen een verordening van de Raad, maar tegen een beschikking van de Commissie welke, volgens het arrest van het Hof van 14 december 1962, rechtsgevolgen heeft voor met name genoemde personen of bepaalde adressaten. Uit de in dit arrest neergelegde beginselen kan worden afgeleid dat de bestreden beschikking zich richt tot een bepaalde kring van personen. Zij betreft inderdaad ongeveer 35 importeurs van clementines in de Bondsrepubliek. Dat deze kring van betrokkenen in de loop van de tijd verandering kan ondergaan, verandert niets aan de individuele aard der beschikking.
- b) Onjuist is het te beweren dat de bestreden beschikking „bepaalde produkten van de gemeenschappelijke markt” betreft, immers clementines kunnen voor het overgrote deel niet als produkten van die markt worden beschouwd.
- c) Het Hof heeft in zijn arrest in de gevoegde zaken 7 en 9-54 beslist dat een beschikking waarbij een machtiging wordt verleend, van individuele aard is.
- d) Het is niet juist dat verzoekster in ieder geval het gehele bedrag waarmee de douanerechten zijn verhoogd op de verbruikers kan afwentelen. Reeds de scherpe concurrentie op de Duitse vruchtenmarkt maakt dit onmogelijk. Verzoekster heeft er dan ook een individueel en persoonlijk belang bij dat het douanerecht voor clementines zo laag mogelijk blijft, want dit recht kan van beslissende invloed zijn op de inkoop-prijs en daarom ook op de omzet.

Verzoekster verwijst voorts nog naar haar betoog in de zaak 27-62.

2. *Wat betreft de vordering tot schadevergoeding*

Met betrekking tot deze op artikel 215, tweede lid, van het Verdrag gebaseerde vordering kan worden opgemerkt dat, nu het

jaar 1962 inmiddels is verstreken, de eis tot vaststelling van de verplichting van verweerster de toekomstige schade te vergoeden, niet meer gerechtvaardigd voorkomt; de schade waarom het nu nog gaat is gelegen in het feit dat verzoekster geen terugbetaling ontving van het bedrag waarmee het douanerecht werd verhoogd. Dit bedrag beloopt ongeveer 43.265,30 DM voor de periode 1 augustus 1962 tot 31 december 1962. Een nauwkeuriger schatting was tot nu toe feitelijk niet mogelijk.

TEN PRINCIPALE

A — Wat betreft de vordering tot nietigverklaring

Verzoekster draagt drie middelen voor: schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag en détournement de pouvoir.

1. Schending van wezenlijke vormvoorschriften

Verzoekster stelt op dit punt dat verweerster er gedeeltelijk mee heeft volstaan de in het Verdrag geformuleerde voorwaarden weer te geven zonder daarbij op de door de Duitse Bondsrepubliek naar voren gebrachte punten, hetzij rechtens of feitelijk, in te gaan. Bovendien zijn in de bestreden beschikking economische overwegingen niet te vinden en het vermoeden ligt dan ook voor de hand dat verweerster heeft gemeend op het verzoek naar goeddunken en krachtens een absolute discretionaire bevoegdheid te kunnen beschikken.

Hiertegenover stelt *verweerster* dat zij bij de motivering van een beschikking zich niet behoeft te begeven in het weerleggen of kritisch onderzoeken van andere denkbare opvattingen en voorts, dat zij in haar beschikking de beslissende overwegingen heeft vermeld en duidelijk de gronden aangegeven waarop zij zich heeft gebaseerd.

2. Schending van het Verdrag

Behalve op de hierboven weergegeven gronden en een aantal argumenten welke in verband met de *détournement de pouvoir* werden voorgedragen, doet *verzoekster* het middel van schending van het Verdrag in het bijzonder op de navolgende stellingen steunen:

- De voorwaarden, in artikel 25, lid 3, van het Verdrag voor de verlening van de aldaar bedoelde machtiging voorzien, zijn beduidend minder streng dan die vermeld in de leden 1 en 2 van dat artikel.
- In de bestreden beschikking is de Commissie niet ingegaan op de wezenlijke vraag van de ernstige storingen op de markt. De daarin vervatte vaststelling echter, dat de overige Lid-Staten de gehele behoefte aan clementines van de Bondsrepubliek kwantitatief niet vermogen te dekken is op zichzelf reeds voldoende de door de Bondsregering verlangde maatregelen te rechtvaardigen.
- Clementines kunnen niet door mandarijnen worden vervangen.
- Verhoging van het douanerecht zou het concurrentievermogen van de ondernemingen der Gemeenschap niet doen toenemen.
- De bestreden beschikking verwijst naar verordening no. 23 van de Raad. Deze verordening is evenwel op 30 juli 1962 voor de kwaliteitsklasse „Extra” in werking getreden. Deze verwijzing komt derhalve in het onderhavige geval, wat betreft de invoer van clementines voor het jaar 1962, niet overtuigend voor.
- In de bestreden beschikking heeft verweerster artikel 29, sub a), van het Verdrag zelfs niet genoemd om de eenvoudige reden, dat zij, indien zij met het in deze bepaling omschreven doel rekening had gehouden, haar weigering bezwaarlijk zou hebben kunnen rechtvaardigen.
- De beschikking bevat slechts een woordelijke herhaling van artikel 29, sub b), van het Verdrag, zonder dat de concrete situatie van het gegeven geval werd onderzocht.
- De verzochte machtiging zou niet in strijd geweest zijn met de richtlijnen van artikel 29, sub d).

- De bestreden beschikking schendt artikel 39, lid 1, sub d), van het Verdrag, daar de verhoging van het douanetarief de voorziening met clementines, welke slechts tot een beloop van 10% door de landen van de Gemeenschap kan worden verzekerd, duurder maakt.
- De litigieuze beschikking betekent voorts een schending van artikel 39, eerste lid, sub e), van het Verdrag nu uit de berekeningen, door de verenigingen opgesteld, blijkt dat de prijs voor de verbruiker daardoor met 10 DM per 100 kg zou worden verhoogd.
- Ongegrond is ook de bewering van verweerster, dat een gedeeltelijke schorsing van het douanerecht een psychologisch schadelijke werking zou hebben op het initiatief tot nieuwe aanplantingen.

Ten slotte verwijst verweerster nog naar de procesbeweringen van de eisende partijen in de zaken 24-62 en 27-62.

Verweerster betwijfelt of het mogelijk is het middel van verdragschending voor te dragen wanneer, gelijk in casu, het bestuur niet verplicht is een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen, doch zij voor het nemen harer beschikking over een discretionaire bevoegdheid beschikt. In zodanige gevallen meent zij, dat de enig denkbare grief tegen de administratieve handeling die is van détournement de pouvoir. Verweerster onderzoekt het middel evenwel voor het geval het Hof haar opvatting op dit punt niet zou delen en voert het volgende aan:

- De stelling van verzoekster dat, nu de produktie van clementines op de gemeenschappelijke markt onvoldoende is, het concurrentievermogen van die markt voor de betreffende produkten niet kan worden versterkt, doelt blijkbaar op de uitoefening van de aan de Commissie op dit gebied toekomende technische discretionaire bevoegdheid. Bovendien ziet verzoekster voorbij, dat de bereiking van het door verweerster beoogde doel, namelijk het ondernemen van nieuwe mandarijnenaanplantingen, door het verbod van iedere af-

wijking van het op deze produkten toepasselijk zijnde gemeenschappelijke douanetarief wordt verzekerd.

- De bewering van verzoekster, dat clementines niet door mandarijnen kunnen worden vervangen, wordt weerlegd niet alleen door de beschikbare statistieken, doch ook door de gegevens welke de Bondsrepubliek zelf heeft verstrekt.

3. *Détournement de pouvoir*

Verzoekster draagt hiertoe verschillende argumenten voor, welke zij reeds in verband met het middel schending van het Verdrag rechtstreeks of zijdelings heeft aangevoerd. Zij betoogt in hoofdzaak het volgende:

- Wat de vraag betreft of verweerster in casu over een discretionaire bevoegdheid beschikt, kan worden volstaan met een verwijzing naar hetgeen verzoekster op dit punt in de zaak 34-62 heeft betoogd.
- Verweerster wilde met de bestreden beschikking veeleer bereiken, dat binnen de Gemeenschap mandarijnen in plaats van clementines verbruikt zullen worden, waarbij de vraag uiteraard open blijft in hoeverre verweerster de verbruikster een bepaalde keus mag voorschrijven.
- Met de woorden „op de betrokken goederenmarkt” wordt in artikel 25, derde lid, duidelijk tot uitdrukking gebracht dat bij alle beschikkingen dient te worden gelet op de markt van het produkt, waarvoor de schorsing van het douanerecht wordt verzocht en niet op de gehele markt van alle in bijlage II genoemde produkten.
- De onvoldoende motivering van de negatieve beschikking wekt de indruk, dat de litigieuze machtiging op politieke en niet op economische gronden werd geweigerd. De door verweerster gevolgde procedure, hierin bestaande dat zij de niet verzoekende Lid-Staten met betrekking tot het verzoek van

- de Bondsregering heeft geraadpleegd, komt in strijd met artikel 25, derde lid, van het Verdrag.
- Het landbouwbeleid, gelijk verweerster dit omschrijft en zoals daarvan blijkt uit de verordening 135 van de Commissie, schijnt door autarkische beginselen te zijn ingegeven.
 - De stelling van de Commissie, dat het gemeenschappelijke douanetarief een eenheid vormt waarop niet zonder dwingende noodzaak uitzonderingen mogen worden toegelaten, heeft geen kracht tegenover de tekst van artikel 25, derde lid, van het Verdrag.
 - Een onderzoek naar andere krachtens artikel 25, lid 3, van het Verdrag gegeven beschikkingen leert, dat de verzoeken met een beroep op deze bepaling gedaan, veelal leiden tot het afsluiten van „compensatiezaken”.

Verweerster stelt hier tegenover het volgende:

- De in artikel 23, lid 3, genoemde voorwaarde voor de machtiging tot schorsing van douanerechten, namelijk dat daardoor „op de betrokken goederenmarkt” geen ernstige storingen kunnen ontstaan, is niet de enige voorwaarde waarop bij de toepassing van genoemd artikel behoort te worden gelet.
- Dat deze bevoegdheid inderdaad aan verweerster toekomt blijkt enerzijds uit een vergelijking van de tekst van artikel 25, lid 3, met die van de leden 1 en 2 dier bepaling, waarin het woord „kan” niet voorkomt, en anderzijds uit het feit, dat het derde lid voor landbouwprodukten geldt en derhalve het landbouwbeleid van de Gemeenschap raakt, voor welk beleid het E.E.G.-Verdrag slechts bepaalde doeleinden dwingend voorschrijft, daarbij het uitwerken der nodige maatregelen aan verdere onderhandelingen en beschikkingen overlatend.
- In de uitoefening van dit beleid heeft verweerster geenszins naar eigen goeddunken gehandeld, doch zich gehouden aan de in de artikelen 29 en 39 van het Verdrag omschreven doeleinden.

- Wat met name het in artikel 29, sub a), vermelde doel betreft, heeft de Commissie — daar de Gemeenschap als een ondeelbaar geheel dient te worden behandeld — rekening moeten houden met de handel van de Lid-Staten met derde landen.
- Verweerster heeft zich tevens door het in artikel 29, sub b), van het Verdrag omschreven doel laten leiden, daar dit doel eveneens wordt genoemd in artikel 110, tweede lid, van het Verdrag nopens de gemeenschappelijke handelspolitiek.
- De steeds stijgende afzet van clementines werd door de verhoging der rechten tot dusver niet noemenswaard beïnvloed.
- Verweerster heeft eveneens gelet op de doeleinden omschreven in artikel 29, sub d), van het Verdrag.
- De overwegingen, voorgedragen met betrekking tot artikel 29, sub b), gelden ook voor artikel 39, eerste lid, sub a).
- Ten aanzien van artikel 39, eerste lid, sub b), kan worden vastgesteld dat een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking in de eerste plaats dient te worden bereikt door rationalisatie van de produktie.
- De in artikel 39, eerste lid, sub c) en d), genoemde doeleinden zijn in casu niet van wezenlijke betekenis gebleken.
- De door de toepassing van het douanerecht ingetreden prijsstijging is van zodanige aard, dat de verbruikers nog tegen redelijke prijzen zullen kunnen betrekken.
- Geen der bepalingen van de artikelen 25, 29 of 39 van het Verdrag verbiedt de Commissie acht te slaan op de uitwerking van beschikkingen, krachtens artikel 25, derde lid, genomen, op de markt van die waren welke concurreren met de produkten waarvoor schorsing van de douanerechten werd verzocht.
- Ten slotte: verzoekster heeft geen feiten aangevoerd welke de grief van een willekeurige en discriminerende behandeling zouden kunnen rechtvaardigen.

B – Wat betreft de vordering tot schadevergoeding

Verzoekster betoogt dat de door haar geleden schade bij benadering op 43.265,30 DM is geschat, daar het haar om redenen van feitelijke aard nog niet mogelijk was alle berekeningen voor het jaar 1962 op te stellen.

Daar de bij verkoop geleden verliezen hoger waren kon de verhoging der douanerechten niet worden doorberekend.

Overigens werd de vraag, of deze last al of niet aan derden kan worden doorberekend, reeds onderzocht bij de behandeling van de vorderingen in kort geding waarbij schorsing van de bestreden beschikking werd verzocht.

Harerzijds betoogt *verweerster* het volgende:

- De vordering tot schadevergoeding, ingesteld krachtens artikel 215, tweede lid, van het Verdrag, is gegrond op een niet-onrechtmatige beschikking der Commissie.
- Het Duitse, Belgische en Italiaanse recht, alsmede de rechtspraak van het Hof, verlangen als voorwaarde voor de gegrondheid van een vordering tot schadevergoeding, dat het bestuur een rechtsregel heeft geschonden welke de klager beoogt te beschermen. In het onderhavige geval heeft verzoekster niet aangegeven op welke rechtsnorm zij zich beroept en het ware onjuist aan te nemen dat artikel 25, derde lid, van het Verdrag ter bescherming van de importeurs geschreven zou zijn.
- De vordering tot schadevergoeding strekt tot terugbetaling van de aan douanerecht betaalde bedragen. De in artikel 215, tweede lid, van het Verdrag bedoelde aanspraak tot schadevergoeding kan evenwel nimmer een zodanige terugbetaling tot voorwerp hebben daar deze vergoeding het logische gevolg is van de nietigverklaring der bestreden beschikking ingeval het beroep ontvankelijk en gegrond wordt geoordeeld.

IV – Procedure

Overwegende, dat verzoekster op 16 augustus 1962 de schorsing van de tenuitvoerlegging der bestreden beschikking heeft verzocht; dat op 6 december 1962 een tweede verzoek van gelijke strekking tot het Hof werd gericht; dat bij beschikkingen van de President van 31 augustus en 21 december 1962 beide verzoeken in kort geding werden afgewezen;

dat verweerster bij akte van 28 augustus 1962 krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen het onderhavige beroep heeft opgeworpen; dat het Hof bij beschikking van 24 oktober 1962 deze exceptie met de hoofdzaak heeft gevoegd;

dat het Hof bij beschikking van 6 december 1962 heeft beslist partijen in hun pleidooien te horen over de ontvankelijkheid van het in het verzoekschrift gevorderde bevel de Duitse Bondsrepubliek in het geding te roepen; dat verzoekster bij akte van 21 december 1962 heeft verklaard van deze vordering af te zien; dat het Hof bij beschikking van 24 januari 1963 heeft beslist, dat deze vordering zonder voorwerp was geraakt;

Overwegende dat verzoekster bij de mondelinge behandeling de beweerdelijk geleden schade heeft geschat op 39.414,01 DM;

TEN AANZIEN VAN HET RECHT

I – Wat betreft het beroep tot nietigverklaring

TEN AANZIEN VAN DE ONTVANKELIJKHEID

Overwegende, dat blijkens artikel 173, tweede lid, van het E.E.G.-Verdrag „iedere natuurlijke of rechtspersoon . . . beroep kan instellen tegen de beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm . . .

van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken”;

dat verweerster betoogt, dat de in dit lid voorkomende woorden „andere persoon” niet zien op de Lid-Staten in hun hoedanigheid van openbaar gezag en dat mitsdien particulieren niet gerechtigd zijn een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de tot een Staat gerichte beschikkingen van de Commissie en de Raad;

dat artikel 173, tweede lid, van het Verdrag weliswaar het beroep van particulieren toelaat tegen hen rechtstreeks en individueel rakende beschikkingen, welke tot een „andere persoon” zijn gericht, doch dit artikel de strekking dezer bewoordingen niet nader bepaalt of begrenst;

dat de letter en de grammaticale betekenis van voornoemde bepaling de ruimste interpretatie rechtvaardigen;

dat bovendien de verdragsbepalingen nopens het beroepsrecht der justitiabelen niet restrictief mogen worden uitgelegd;

dat mitsdien het stilzwijgen van het Verdrag op dit punt niet als een beperking mag worden opgevat;

dat dus de stelling van verweerster niet gegrond moet worden geacht;

Overwegende dat verweerster betoogt dat de bestreden beschikking naar haar aard een verordening is, gegeven in de vorm van een individuele beschikking, en dat zij mitsdien aan het beroepsrecht van particulieren is onttrokken, op gelijke voet als de algemeen verbindende voorschriften;

dat echter uit de artikelen 189 en 191 van het E.E.G.-Verdrag blijkt, dat de beschikking wordt gekenmerkt door het beperkte aantal dergenen tot wie zij is gericht; dat derhalve voor de beantwoording van de vraag of hier al dan niet sprake is van een beschikking, dient

te worden onderzocht of de onderwerpelijke handeling nader omschreven rechtssubjecten betreft;

dat de litigieuze beschikking was gericht tot de Regering van de Duitse Bondsrepubliek en de afwijzing inhield van haar verzoek gedeeltelijk de douanerechten te mogen schorsen, welke van toepassing zijn op zekere uit derde landen ingevoerde produkten;

dat de bestreden handeling derhalve moet worden beschouwd als een beschikking welke een bepaald rechtssubject raakt en slechts te zijnen opzichte verbindende kracht bezit;

Overwegende dat blijkens artikel 173, tweede lid, van het Verdrag, particulieren een beroep tot nietigverklaring kunnen instellen tegen beschikkingen, die hoewel tot een andere persoon gericht, hen rechtstreeks en individueel raken, doch verweerster in casu betwist dat de bestreden beschikking verzoekster rechtstreeks en individueel betreft;

dat allereerst dient te worden onderzocht of aan dit laatste vereiste voor de ontvankelijkheid is voldaan, daar indien de beschikking verzoekster niet individueel raakt, het onderzoek naar de vraag of die beschikking haar rechtstreeks betreft overbodig wordt;

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;

dat in casu de bestreden beschikking verzoekster raakt in haar hoedanigheid van importeur van clementines, dat wil zeggen uit hoofde van een commercieel beroep, hetwelk te allen tijde door iedere justitiabele kan worden uitgeoefend en haar derhalve ten opzichte van de bestreden beschikking niet karakteriseert op soortgelijke wijze als een adressaat;

dat uit het bovenoverwogene volgt, dat verzoekster in haar beroep tot nietigverklaring niet kan worden ontvangen;

II – Wat betreft de vordering tot schadevergoeding

TEN AANZIEN VAN DE ONTVANKELIJKHEID

Overwegende, dat verweerster stelt dat, nu het petitum der onderhavige vordering eerst bij repliek werd geformuleerd, de eis tardief is ingesteld en krachtens artikel 38, § 1, sub d), van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk moet worden verklaard;

dat verzoekster echter in het inleidend request een eis heeft gedaan tot vaststelling van de eventueel voor haar uit de bestreden beschikking voortvloeiende schade; dat zij in de loop van de schriftelijke en mondelinge behandeling het voorwerp van die vordering nader heeft omlijnd en het beloop dier schade bij schatting heeft opgegeven;

dat derhalve het petitum van de vordering tot schadevergoeding kan worden beschouwd als een geoorloofde verdere uitwerking van het reeds bij request gevorderde; dat de eis derhalve ontvankelijk is in de zin van voormeld artikel 38, § 1, sub d);

TEN PRINCIPALE

Overwegende, dat de vordering van verzoekster strekt tot betaling ener schadevergoeding, waarvan het beloop gelijk is aan hetgeen zij aan douanerechten en omzetbelasting heeft betaald krachtens de beschikking, waartegen zij gelijktijdig een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld;

dat derhalve moet worden vastgesteld, dat de door verzoekster beweerdelijk geleden schade op deze beschikking berust en dat met de vordering tot schadevergoeding in werkelijkheid de tenietdoening wordt beoogd van de rechtsgevolgen, welke de litigieuze beschikking voor haar medebrengt;

Overwegende dat in casu de bestreden beschikking niet werd vernietigd;

dat een niet vernietigde bestuurshandeling als zodanig niet een fout kan opleveren, welke aan de justitiabelen schade toebrengt;

dat laatstgenoemden derhalve op grond van die handeling geen aanspraak op schadevergoeding kunnen maken;

dat het Hof, rechtdoende op een vordering tot schadevergoeding geen maatregelen kan bevelen, welke de rechtsgevolgen van een zodanige, niet-vernietigde beschikking ongedaan maken;

dat de vordering van verzoekster derhalve als ongegrond behoort te worden afgewezen;

III — Kosten

Overwegende dat krachtens artikel 69, § 2, van het Reglement voor de procesvoering iedere partij die in het ongelijk is gesteld in de kosten zal worden veroordeeld;

dat verzoekster, nu haar vorderingen zijn afgewezen, in de kosten behoort te worden verwezen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord partijen in haar pleidooien;

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op de artikelen 173, tweede lid, 176, 189, 191 en 215, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap;

Gelet op het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en met name op deszelfs artikel 69, § 2;

HET HOF VAN JUSTITIE

Rechtsdoende,

Verwerpt het beroep tot nietigverklaring als zijnde niet-ontvankelijk;

Verwerpt de vordering tot schadevergoeding als zijnde ongegrond;

Veroordeelt verzoekster in de kosten;

Ontzegt het meer of anders gevorderde.

Aldus door het Hof gewezen en ondertekend te Luxemburg op vijftien juli negentienhonderddrieënzestig.

DONNER

DELVAUX

LECOURT

HAMMES

ROSSI

TRABUCCHI

STRAUSS

Uitgesproken ter openbare zitting gehouden te Luxemburg op vijftien juli negentienhonderddrieënzestig.

De Griffier,

De President,

A. VAN HOUTTE

A. M. DONNER