

# Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

28 mei 1963

*Vertaald uit het Duits*



## INHOUD

	blz.
Inleiding (de feiten, de conclusies van partijen, het procesverloop) . . . . .	241
I – De ontvankelijkheid . . . . .	243
1. Het beroep tot nietigverklaring . . . . .	243
a) Kunnen tot Lid-Staten gerichte beschikkingen door particuliere betrokkenen in rechte worden bestreden? . . . . .	243
b) Is het beroepsrecht slechts gegeven, wanneer een beschikking alleen naar de schijn tot een andere persoon is gericht? . . . . .	245
c) Is de bestreden beschikking een maatregel van wetgevende aard? . . . . .	246
d) Raakt de beschikking verzoekster rechtstreeks? . . . . .	248
e) Raakt de beschikking verzoekster individueel? . . . . .	250
f) Samenvatting . . . . .	251
2. De vordering tot schadevergoeding . . . . .	251
a) Is er sprake van een ontoelaatbare wijziging der vordering? . . . . .	253
b) Kan de vordering tot schadevergoeding tegelijk met het beroep tot nietigverklaring worden ingesteld? . . . . .	256
c) Werd de vordering voldoende gesubstantieerd? . . . . .	257
II – Ten principale . . . . .	259
1. Het optreden van de Bondsrepubliek . . . . .	259
2. Is een bijzondere schade bewezen? . . . . .	260
3. Werd schending gesteld van een norm welke de bescherming van verzoekster in het bijzonder beoogt? . . . . .	261
III – Samenvatting en conclusie . . . . .	263



*Mijnheer de President, mijne heren Rechters,*

Verzoekster, een vennootschap onder firma naar Duits recht en werkzaam op het gebied van de import van zuidvruchten, maakte op 27 juli 1962 bij het Hof van Justitie een beroep aanhangig tegen een douanerechtelijke beschikking van de Europese Economische Gemeenschap.

Gelijk bekend, verzocht de Regering van de Bondsrepubliek op 16 juni 1961 schriftelijk aan de Commissie machtiging tot schorsing van het gemeenschappelijk douanetarief voor verse clementines. Dit verzoek heeft de Duitse Bondsrepubliek mondeling in zoverre gewijzigd dat vorming van een ex-post voor clementines (tarief van 10%) werd verlangd.

De Commissie wees dit verzoek bij brief van 22 mei 1962 af; het is deze beschikking die het voorwerp vormt van het onderhavige geding.

Het beroep bevat in hoofdzaak de beide volgende vorderingen:

- In de eerste plaats eist verzoekster nietigverklaring van voormelde beschikking.

Met toestemming van de Commissie nam zij evenwel bij repliek enkele nevenvorderingen terug,

daartoe strekkende, dat het Hof verweerster gehouden zou verklaren de Bondsrepubliek te machtigen tot schorsing van de toepassing van het geldende douanerecht voor clementines gedurende de periode van 1 januari 1962 tot 31 december 1962, dan wel te verstaan dat op het verzoek van de Duitse Bondsrepubliek van 16 juni 1961, strekkende tot gedeeltelijke schorsing van het buitentarief voor clementines, onverwijld – en met inachtneming van

's Hof's interpretatie van het Verdrag op het stuk van schorsing van douanerechten – opnieuw zal worden beschikt,

subsidiar: te verklaren dat verweerster gehouden is de Duitse Bondsrepubliek voor de invoer van clementines uit derde landen . . . een tariefcontingent toe te kennen tot beloop van 11.000 ton tegen een recht van 10%.

- Ten tweede eist verzoekster, dat de Commissie zal worden veroordeeld tot betaling ener schadevergoeding ten bedrage van DM 39.414,01. Deze vordering treedt in de plaats van de aanvankelijk in het verzoekschrift geformuleerde eis tot vaststelling van de schadevergoedingsplicht. Eerstgenoemde vordering werd voor het eerst bij conclusie van 18 januari 1963 gedaan en de geleden schade werd daarbij begroot op DM 43.265,30. Bij de mondelinge behandeling op 2 mei 1963 heeft verzoekster het bedrag der schade in de hierboven aangegeven omvang verlaagd en tevens subsidiar bij haar oorspronkelijke eis tot vaststelling der schadevergoedingsplicht gepersisterd.

De Commissie concludeert tot niet-ontvankelijk verklaring van het beroep in zijn geheel, althans tot verwerping van het beroep als zijnde ongegrond.

Voorts dient met betrekking tot de procedure nog te worden opgemerkt, dat verzoekster een vordering, daartoe strekkende dat de Duitse Bondsrepubliek in het geding zal worden geroepen, met toestemming van de Commissie heeft teruggenomen.

Afgezien van twee vorderingen in kortgeding, door verzoekster gedaan respectievelijk op 8 augustus 1962 en 4 december 1962, welke beide bij beschikkingen van de president van het Hof, respectievelijk van 31 augustus 1962 en 21 december 1962 werden verworpen, vertoont de procedure nog de bijzonderheid dat de Commissie het Hof verzocht heeft zich overeenkomstig artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering over de ontvankelijkheid van het beroep uit te spreken. Nadat verzoekster in haar antwoord tot verwerping van dit beroep had geconcludeerd, daarbij subsidiar vorderende dat de

vraag der ontvankelijkheid tegelijk met het eindarrest zou worden berecht, besliste het Hof op 24 oktober 1962, dat op de exceptie van niet-ontvankelijkheid bij het eindarrest uitspraak zou worden gedaan.

In de conclusies welke ik heden met betrekking tot de onderhavige rechtsstrijd moet nemen, komt uiteraard – gelijk het procesverloop reeds doet verwachten – een eerste plaats toe aan de vraag der ontvankelijkheid, zulks zowel wat betreft de vordering tot nietigverklaring als de vordering tot schadevergoeding. Deze vragen zijn in elk rechtsstelsel – en derhalve ook in dat van de Europese Verdragen – van zodanig eminent belang, dat zij onafhankelijk van de procesbeweringen van partijen ambtshalve dienen te worden onderzocht. Haar beantwoording zal in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de afbakening van de aan particulieren naar het Verdrag toekomende aanspraken op rechtsbescherming.

## I – De ontvankelijkheid

### 1. HET BEROEP TOT NIETIGVERKLARING

Het beroep is gegrond op artikel 173, 2e lid, van het E.E.G.-Verdrag, luidend als volgt:

„Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden (dat wil zeggen de voorwaarden omschreven in het eerste lid) beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.”

De Commissie heeft verschillende in deze bepaling neergelegde voorwaarden zowel schriftelijk als mondeling diepgaand onderzocht en is daarbij tot de slotsom gekomen, dat aan verzoekster een beroep tot nietigverklaring niet toekomt.

a) Allereerst werpt zij de vraag op of onder „een andere persoon” in de zin van artikel 173, 2e lid, ook Lid-Staten zijn te verstaan dan wel slechts particulieren tot wie de beschikking is gericht. Het komt mij voor, dat er geen grond bestaat de geciteerde woorden eng te interpreteren.

Ook de Lid-Staten zijn personen en wel rechtspersonen in publiekrechtelijke zin, die als zodanig onder de zeer algemeen gehouden bewoordingen van artikel 173, 2e lid, vallen. In dit verband moge ik herinneren aan artikel 34 van het E.G.K.S.-Statuut van het Hof van Justitie, hetwelk de vordering tot tussenkomst regelt. In deze bepaling worden met „natuurlijke of rechtspersonen” alle belanghebbenden bedoeld, met inbegrip dus van de Lid-Staten. Voorts worden in artikel 39 van het E.E.G.-Statuut van het Hof als gerechtigd tot het instellen van derden-verzet genoemd de Lid-Staten, de Instellingen en „alle *andere* natuurlijke of rechtspersonen”. Ook zij er nog op gewezen dat in andere verdragsbepalingen de Lid-Staten *uitdrukkelijk* aan een bijzondere regeling worden onderworpen wanneer een uitzondering op de algemene voorschriften is beoogd, gelijk bij voorbeeld in artikel 41 van het E.G.K.S.-Statuut of artikel 37 van het E.E.G.-Statuut van het Hof. In dit verband is ten slotte nog van belang, dat voor richtlijnen — dat wil zeggen voor bestuurshandelingen waarbij aan een Lid-Staat het bereiken van een bepaald doel verplicht wordt voorgeschreven, doch de keuze van vorm en middel bij de nationale overheid verblijft — een beroep tot nietigverklaring van particuliere betrokkenen uitdrukkelijk niet is voorzien.

Uit het feit dat in artikel 173, lid 2, een differentiëring achterwege bleef, dient derhalve allereerst te worden afgeleid, dat tegen beschikkingen welke tot Lid-Staten zijn gericht, in beginsel door particulieren beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Voor een dergelijke beperking van het beroepsrecht zijn ook geen zakelijke gronden aanwezig. Wel het minst kan daartoe de omstandigheid nopen dat bij een tot Lid-Staten gerichte beschikking belangen op het spel kunnen staan welke op een ander niveau dan particuliere belangen liggen. Nog afgezien van het feit dat in een concreet geval — bij voorbeeld wanneer een Lid-Staat de opdracht ontvangt een bijzondere situatie te regelen — individuele particuliere belangen op de voorgrond kunnen staan, is het samenvallen van zodanige belangen met het overheidsbelang, met name in de administratieve en in de constitutionele procedure, een vaak voorkomend verschijnsel. Van het aan particulieren toekomende recht op de vordering tot nietigverklaring zou niet veel overblijven, indien het beperkt werd tot de



gevallen waarin overheidsbelangen slechts van ondergeschikte betekenis zijn.

Bovendien zou de vraag kunnen worden gesteld waarom alleen het openbare belang van *Lid-Staten* een bijzondere behandeling verdient en daarentegen niet het openbare belang van andere publiek-rechtelijke lichamen (landen van een federale staat, gemeenten). Immers ook deze kunnen als mogelijke adressaten in de zin van artikel 175, lid 2, worden beschouwd. Wat zodanige beschikkingen betreft schijnt de Commissie echter een beperking van het beroepsrecht niet noodzakelijk te achten.

Ten slotte kan ook de verwijzing naar een mogelijk op initiatief van de *Lid-Staten* te verwerklijken rechtsbescherming niet tot een andere beoordeling leiden, want juist het onderhavige geval leert ons hoe ontoereikend deze rechtsgang is wanneer voor particuliere betrokkenen niet de mogelijkheid bestaat hun land tot het aanvangen ener rechterlijke procedure te dwingen. Evenals naar het E.G.K.S.-Verdrag – welks rechtsstelsel op dit punt geen bijzonderheden vertoont en met betrekking waartoe een duidelijke rechtspraak bestaat (zie de arresten inzake de nationale uitzonderingsstarieven voor het transportwezen <sup>(1)</sup>) – zal ook volgens het E.E.G.-Verdrag het klachtrecht van particulieren in beginsel niet beperkt kunnen worden wanneer tot *Lid-Staten* gerichte beschikkingen door de rechter worden getoetst.

b) In de tweede plaats werpt de Commissie de vraag op, of de woorden „een beschikking gericht tot een ander persoon” niet in dezelfde zin moet worden verstaan als het zinsdeel „beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening”, hetgeen dan tengevolge zou hebben dat de actie tot nietigverklaring uitsluitend gegeven zou zijn, wanneer de bestreden beschikking *slechts in schijn* tot de Bondsrepubliek was gericht.

Ook deze opvatting houd ik voor onjuist. Wanneer de Verdragen van Rome bij de regeling van het beroepsrecht van particulieren in

---

(<sup>1</sup>) Zaken no. 3 – 18-58, 25-58 en 26-58 (Jurisprudentie VI, blz. 379);  
27 – 29-58 (Jurisprudentie VI, blz. 515).

de eerste plaats letten op de onderscheiding tussen beschikkingen en verordeningen en beschikkingen in beginsel niet aan zodanige acties onttrekken, dan heeft het zin het onderzoek naar het ware rechtskarakter van een handeling en de bestrijding dier handeling toe te laten in zoverre een vordering slechts naar de uiterlijke vorm, doch niet naar de materiële inhoud gegeven is. Wil men deze zienswijze echter ook toepassen op de *adressering van beschikkingen* – dus op een groep van rechtshandelingen welke onmiskenbaar individuele handelingen mede omvatten – dan zou zulks betekenen dat men bij de auteurs van het Verdrag de bedoeling veronderstelt om het beroepsrecht op overdreven wijze te beperken. Volgens deze opvatting zou het beroep tot nietigverklaring slechts toekomen aan hem tot wie de beschikking is gericht en iedere niet-adressaat zou dan moeten aantonen dat de handeling in werkelijkheid hem betreft en dat de feitelijke adressaat slechts in schijn als geadresseerde moet worden beschouwd.

De onhoudbaarheid van deze stelling blijkt, indien men haar toepast op bestuurshandelingen welke een persoon begunstigen, terwijl zij voor anderen een belasting inhoudt, of bij voorbeeld op goedkeuringen van kartels, dat wil zeggen op gevallen waarin volgens de gangbare bestuurspraktijk de handeling veelal niet tot alle personen wordt gericht van wie naar algemene beginselen mag worden aangenomen dat die handeling hen rechtens betreft. Een dergelijke beperking van het beroep tot nietigverklaring kan naar mijn mening niet gewild zijn en ik laat haar dan ook verder buiten beschouwing.

c) De Commissie betoogt voorts dat de bestreden beschikking in werkelijkheid tot het gebied der wetgeving behoort. Immers het zou hier het al of niet geven van een machtiging tot wijziging van nationale rechtsvoorschriften betreffen, daar naar Duits recht een schorsing van douanerechten slechts kan plaatsvinden door wijziging van de wettelijk vastgelegde posten van het douanetarief. Bijgevolg zou het beroep tot nietigverklaring voor particulieren op gelijke voet zijn uitgesloten als zulks ten opzichte van verordeningen het geval is.

Ik wens niet te verhelelen dat deze argumentatie mij verleidelijk voorkomt daar zij mij herinnert aan de door mij in de zaak 18-57 bij

de beoordeling van de kartelrechtelijke goedkeuring ener handeling verdedigde zienswijze. Ik hield het toen voor juist dat bij de kwalificatie van de rechtshandeling mede wordt gelet op de uitwerking daarvan voor de bij de handelsregeling betroffen kopers en op deze wijze kwam ik er toe het bestaan van een algemene beschikking aan te nemen. Het Hof heeft mij op dit punt evenwel niet gevolgd. Doorslaggevend werd namelijk geacht, dat de beschikking van de Hoge Autoriteit betrekking had op concrete besluiten van afzonderlijke ondernemingen <sup>(1)</sup>.

Met betrekking tot de eisen der ondernemingen moest derhalve van een individuele beschikking gesproken worden. Zodanige beschikking kan evenwel niet tevens ten opzichte van derden als een algemene beschikking worden aangemerkt.

Nog duidelijker trad het standpunt van het Hof in andere gedingen naar voren. Ik denk hier aan de zaak van de Duitse mijnwerkerspremie welke door een vereniging van ondernemingen ahangig werd gemaakt. Hoewel het Hof met nadruk besliste, dat in een geding ex artikel 35 van het E.G.K.S.-Verdrag de weigerende beschikking van de Hoge Autoriteit op gelijke wijze diende te worden gekwalificeerd als de beschikking welke door de betrokkenen van de Hoge Autoriteit was verlangd en hoewel aan de Hoge Autoriteit het nemen ener beschikking ex artikel 88 van het Verdrag ten opzichte van een Lid-Staat – en daardoor de wijziging van een nationale wet – werd verzocht, ging het Hof ervan uit, dat de rechtsstrijd een individuele beschikking tot voorwerp had, nu het de beoordeling van een door een bepaalde Lid-Staat getroffen maatregel betrof. Het beroep werd dan ook ontvankelijk geacht <sup>(2)</sup>.

Ik meen dat deze rechtspraak ook haar betekenis dient te hebben voor de Verdragen van Rome, immers in zoverre valt er in het systeem der verschillende Verdragen geen onderscheid vast te stellen. Komt het voor het E.G.K.S.-Verdrag aan op de onderscheiding tussen algemene en individuele beschikkingen, in de Verdragen van Rome

<sup>(1)</sup> Jurisprudentie V, blz. 116-117.

<sup>(2)</sup> Jurisprudentie VII, blz. 55.

is voor de afbakening van het beroepsrecht in de eerste plaats van belang de onderscheiding tussen verordeningen en beschikkingen, gelijk die in artikel 189 van het Verdrag zijn omschreven. Wanneer bij het onderzoek echter het rechtskarakter van een handeling op de voorgrond staat, dat wil zeggen haar rechtsgeldigheid en haar verbindende kracht en dus niet haar verdere rechtsgevolgen — deze laatste zijn met name van belang bij het onderzoek naar de vraag wie de handeling betreft —, dan zal het Hof overeenkomstig zijn tot dusver gegeven rechtspraak de beschikking van de Commissie bezwaarlijk anders kunnen kwalificeren dan als een individuele handeling welke tot een bepaald rechtssubject (een Lid-Staat) gericht is en de regeling inhoudt van een individuele rechtsbetrekking, van een bepaalde concrete rechtsvraag.

Doch dan kan ook in het onderhavige geval het klachtrecht ook niet met een beroep op het legislatieve karakter der bestreden beschikking worden ontkend.

d) Het Verdrag eist voor de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring voorts dat de handeling de belanghebbende *rechtstreeks raakt*. Verzoekster meent dat aan deze eis ruimschoots is voldaan daar de beschikking voor haar van „enig belang” is. Voor haar is het criterium welke de term „rechtstreeks” inhoudt niets anders dan de maatstaf voor de intensiteit waarmede de handeling haar raakt. Het komt mij evenwel voor dat bedoeld criterium hiermede niet volledig wordt weergegeven: het dient in het specifieke kader van het door het Verdrag geschapen systeem en van de structuur van de gemeenschapsordening te worden verstaan. Een wezenlijk kenmerk nu van de Gemeenschap is — zo men wil — haar federale opbouw, dat wil zeggen de omstandigheid dat boven de nationale instanties Gemeenschapsorganen bestaan, toegerust met bevoegdheden waarmede ten dele rechtstreeks in de sfeer der Lid-Staten kan worden ingegrepen doch die anderzijds begrensd zijn en in haar uitoefening ter verwerkelijking van bepaalde doeleinden de medewerking der Lid-Staten behoeven. Het criterium dat de handeling de belanghebbende rechtstreeks betreft, dient aldus te worden gezien, dat met deze federale opzet der Gemeenschappen ook rekening is gehouden bij de regeling der rechtsbescherming. Dit crite-

rium betekent dan ook in zoverre een bepaalde positieve concretisering van de behoefte aan rechtsbescherming, welke behoefte voor vele rechtsstelsels een voorwaarde voor het beroepsrecht is.

In deze gedachtengang heeft de Commissie gelijk wanneer zij betoogt dat van een rechtstreeks geraakt zijn geen sprake is, wanneer een beschikking van een executieve der Gemeenschap voor een Lid-Staat een machtiging of een verplichting inhoudt. Hier wordt de handeling van de Commissie gevolgd door een handeling van de betrokken Lid-Staat. En eerst deze handeling roept voor de afzonderlijke justitiabelen rechtstreekse gevolgen in het leven. Met name bij machtigingen treedt deze verhouding duidelijk aan het licht: eerst wanneer de Lid-Staat – hetgeen aan zijn beleid is overgelaten – van de machtiging gebruik maakt, ontstaan rechtsgevolgen voor de individuen. In de keten der verschillende rechtshandelingen vormt derhalve het besluit van de Lid-Staat een onontbeerlijke schakel tussen de beschikking van de Commissie en de concrete rechtsgevolgen ten opzichte van de individuele belanghebbenden.

Uiteraard kan de vraag worden gesteld of anders moet worden geoordeeld wanneer de machtiging wordt *geweigerd*, immers in dat geval blijft een bestaande regeling, welke wijziging werd verzocht, onaangetast, zonder dat daartoe een verdere handeling nodig is.

Het komt mij voor dat dit aspect bij de beoordeling niet tot een andere slotsom kan leiden. Immers niet uit het oog mag worden verloren dat wij ook hier met de uitoefening van het staatsbeleid te doen hebben, want het hangt van het besluit van de betrokken Lid-Staat af, of hij zijn oorspronkelijk doel verder met behulp van bepaalde rechtsmiddelen zal nastreven, dan wel of hij zich zal buigen voor de beschikking van de Commissie wanneer de daartoe gegeven motivering hem overtuigend voorkomt. Eveneens moet worden bedacht, dat zelfs ingeval het een justitiabele zou gelukken de nietigverklaring van de beschikking te bewerken en in plaats daarvan een positieve beschikking te verkrijgen, de tenuitvoerlegging daarvan nog afhankelijk zou zijn van een daad van staatsbeleid, welk beleid op grond van mogelijke wijzigingen in de omstandigheden of van verandering van politiek inzicht na verloop van een zekere periode,

niet noodzakelijkerwijs op dezelfde wijze behoeft te worden uitgeoefend als op het tijdstip toen het verzoek ter verkrijging van het tariefcontingent werd gedaan. Deze omstandigheid sluit eo ipso uit dat, waar het gaat om de in artikel 25 bedoelde vragen van douanerecht, de verhouding tussen de organen van de Gemeenschap en particulieren van rechtstreekse aard zou kunnen zijn.

Het beroep tot nietigverklaring van de firma Plaumann is derhalve niet ontvankelijk.

e) Wij zullen niettemin nog de vraag onderzoeken of de bestreden beschikking verzoekster *individueel raakt*, hetgeen evenzeer een voorwaarde vormt voor de ontvankelijkheid van het beroep.

Naar de opvatting van de Commissie kan de beschikking slechts hen individueel raken die op grond van hun individualiteit, of andere met hun persoon samenhangende omstandigheden, door een beschikking worden getroffen.

Verzoekster merkt hiertoe op dat zij door de weigering van het tariefcontingent in haar eigen rechten is geraakt, doch dat het Verdrag niet verlangt dat zij *alleen* getroffen wordt.

Tracht men nu het begrip van het individueel geraakt zijn nader te bepalen, dan dient allereerst te worden bedacht, dat de Verdragen van Rome hier een bijzonderheid vertonen, welke het E.G.K.S.-recht vreemd is. Immers in dit Verdrag staat bij de afbakening van het beroepsrecht het *rechtskarakter* van de bestreden handeling op de voorgrond. Voldoende is het derhalve dat het een individuele beschikking betreft die de verzoeker raakt.

Daar in de Verdragen van Rome bij de definitie van het beroepsrecht met het rechtskarakter der overheidshandelingen reeds door het aanbrengen ener onderscheiding tussen verordeningen en beschikkingen rekening is gehouden, moet echter — gelijk de Commissie terecht betoogt — met het criterium „die hem individueel raken” een verdere beperking van het beroepsrecht bedoeld zijn voor wat de *rechtsgevolgen* van de handeling betreft.

Beziet men deze rechtsgevolgen in het onderhavige geval, dan moet worden vastgesteld, dat de weigering van de Commissie — voor zover het de vraag van het geraakt zijn betreft — van gelijke aard is als een machtiging tot schorsing van het douanetarief welke een wijziging van het nationale douanerecht met zich meebrengt.

Gezien vanuit het oogpunt der rechtsgevolgen, die voor de bepaling van het rechtskarakter der bestreden handeling buiten beschouwing moesten blijven, doch voor de vraag of de belanghebbende door de handeling wordt geraakt daarentegen op de voorgrond staan, kan een zekere overeenkomst met legislatieve maatregelen derhalve niet worden ontkend. De beschikking raakt allen, die in de loop van het jaar 1962 clementines wilden importeren. Het is mogelijk dat na afloop van deze periode blijkt dat het aantal der betrokkenen relatief gering en overzienbaar is. Dit kan echter niet beslissend zijn. Van belang is het dat het geraakt zijn niet een gevolg is van de individualiteit van bepaalde personen, doch van het behoren tot de abstract gedefinieerde groep welke alle justitiabelen omvat, die gedurende bedoeld tijdperk clementines wilden importeren. Deze kring van personen kan op het ogenblik waarop de beschikking werd gegeven niet worden bepaald, want deze groep wijzigt zich naar haar aard voortdurend, zij het feitelijk ook in beperkte mate.

Wanneer echter de rechtsgevolgen van de beschikking gelijk zijn aan die van een legislatieve maatregel — waartegen particulieren in rechte niet kunnen ageren — kan ook bij toepassing van het criterium van het individueel geraakt zijn de behoefte aan rechtsbescherming niet worden vastgesteld.

f) Samenvattend concludeer ik tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring wegens niet-ontvankelijkheid.

## 2. DE VORDERING TOT SCHADEVERGOEDING

De vordering tot schadevergoeding steunt op artikel 215, 2e lid, van het E.E.G.-Verdrag, hetwelk aldus luidt: „inzake de niet-contrac-

tuele aansprakelijkheid moet de Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, de schade vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitvoering van hun functies is veroorzaakt”.

Wanneer het onderhavige geding de aanleiding vormt voor het eerst op deze bepaling in te gaan, dan vraagt dit van ons allereerst een nadere definitie van de grondgedachte van artikel 215, 2e lid, waardoor 's Hof's competentie op dit punt wordt gekenmerkt. Ik zie deze grondgedachte als volgt:

Artikel 215, 2e lid, noemt zelf een aantal voorwaarden voor de vordering uit onrechtmatige overheidsdaad. De ontwikkeling van andere wezenlijke voorwaarden is aan de rechtspraak van het Hof overgelaten, met name de vraag van de onrechtmatigheid – schending van een recht, overtreding van een wet die de bescherming van anderen beoogt – en de vraag van de toerekenbare handelingen. De verwijzing naar het nationale recht van de Lid-Staat kan – hetgeen in de literatuur overigens niet vanzelfsprekend wordt geacht – slechts betrekking hebben op het nationale recht van de overheidsaansprakelijkheid, dus niet op de onrechtmatige daad in het algemeen. Deze verwijzing mag ook niet worden opgevat als een nauwe binding aan de details van de dogmatiek op het stuk van de overheidsaansprakelijkheid in de verschillende Staten, doch veel meer als een oriëntering aan de belangrijkste grondbeginselen waarnaar de omvang van die aansprakelijkheid in het nationale recht wordt beoordeeld. Bij de rechtsvergelijking wordt algemeen ervaren dat ook nauw verwante rechtsstelsels bij de toepassing van technische methoden ter oplossing van een bepaald probleem veelal verschillende wegen gaan, terwijl de resultaten niettemin over het algemeen overeenstemmen. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor op het gebied van de overheidsaansprakelijkheid.

Ik ben dan ook van mening dat artikel 215, 2e lid, het Hof van Justitie een zekere vrijheid laat in de theoretische benadering der afzonderlijke problemen doch dat het, wat het *resultaat* zijner rechtsvinding voor de regels van de overheidsaansprakelijkheid in de Ge-



meenschap betreft, zich moet beperken tot een gebied dat aan alle rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen is.

Zo gezien verliest artikel 215, 2e lid, veel van hetgeen men op het eerste gezicht zijn nieuwe en niet ongevaarlijke karakter zou kunnen noemen. In wezen verlangt het voor het recht van de overheidsaansprakelijkheid niets anders dan hetgeen het Hof van Justitie met het oog op de talrijke lacunes in het gemeenschapsrecht voortdurend ook bij andere rechtsvragen zowel van formele als van materiële aard aan rechtsvinding en rechtsvergelijking heeft te doen. Uit deze opvatting van de overheidsaansprakelijkheid gelijk die in de Verdragen van Rome is geregeld, blijkt in de eerste plaats dat het Hof zich niet op geheel onontgonnen gebied bevindt. Ook de algemene regel voor de overheidsaansprakelijkheid van het E.G.K.S.-Verdrag (artikel 40) doet namelijk bij nauwkeurige beschouwing geen precieser systeem aan de hand dan de tekst van artikel 215, 2e lid. Weliswaar duikt daar het begrip van de dienstfout op („faute de service”). Het Hof heeft evenwel – en naar het mij voorkomt terecht – in de tot dusver behandelde zaken een nauwe aansluiting aan het Franse recht vermeden en met inachtneming van andere rechtsstelsels der Lid-Staten de overheidsaansprakelijkheid zo opgezet, als gold voor het E.G.K.S.-recht een gelijk richtsnoer als dat van artikel 215, 2e lid. Wij zullen dan ook voornamelijk uit de rechtspraak op het E.G.K.S.-Verdrag nuttige aanwijzingen kunnen putten voor het leerstuk van de overheidsaansprakelijkheid naar de Verdragen van Rome.

Evenals tegen het beroep tot nietigverklaring heeft de Commissie tegen de vordering tot schadevergoeding een reeks van middelen van niet-ontvankelijkheid voorgedragen.

a) De eerste grief heeft betrekking op de nadere ontwikkeling van de eis, welks inhoud, gelijk hierboven werd vermeld, in de loop van het geding herhaaldelijk verandering onderging.

De vraag rijst hoe deze wijzigingen dienen te worden beoordeeld en met name of zij wijzigingen in de vordering opleveren, welke tot niet-ontvankelijkheid leiden.

Het geschreven procesrecht der Gemeenschap leert ons niets over mogelijkheid en grenzen van zodanige wijzigingen. Zie ik wel, dan heeft het Hof zich tot dusver slechts éénmaal over de ontvanke-lijkheid van wijzigingen in de vordering uitgesproken, namelijk toen in de zaak 17-52 werd gesteld, dat indien het ingestelde beroep niet krachtens artikel 33 van het E.G.K.S.-Verdrag zou kunnen slagen, het geacht moest worden ingevolge artikel 35 te zijn ingesteld. Het Hof heeft toen beslist dat de kwalificatie der vordering niet bij repleik mocht worden gewijzigd <sup>(1)</sup>. Dit geval werd echter geken-merkt door het feit, dat artikel 35 van het E.G.K.S.-Verdrag een prealabele procedure voorziet, welke in de zoëven genoemde zaak niet was gevolgd. Deze beslissing heeft derhalve voor het onderhavige geval geen betekenis.

Zonder in te gaan op de vraag wat op dit punt voor een beroep tot nietigverklaring geldt – waarbij, anders dan voor beroepen tot schadevergoeding, het in acht nemen van de beroepstermijn een rol speelt – meen ik dat op het stuk van de overheidsaansprakelijkheid voor de wijziging van de eis in beginsel geen al te strenge maat-staven moeten worden aangelegd. Deze opvatting wordt nog ver-sterkt indien wij op het nationale recht letten. In het Duitse admini-stratieve procesrecht bij voorbeeld is een wijziging van de eis zonder meer toelaatbaar wanneer zij, zonder wijziging te brengen in het met de vordering beoogde einddoel of in haar feitelijke grondslag, slechts een uitbreiding of een beperking beoogt <sup>(2)</sup>. Ook de overgang van de vordering tot vaststelling der rechtsbetrekking naar de vordering welke een bepaalde prestatie tot voorwerp heeft, wordt niet geacht een wijziging van de eis te zijn waarvoor toestemming vereist is. Ten slotte kan een wijziging van de vordering, die een verandering van het voorwerp van geschil inhoudt – dat wil zeggen een wijziging van het petitum of van de aangevoerde gronden – zonder toestem-ming van de wederpartij plaatsvinden, wanneer de rechter zulks doelmatig oordeelt.

(<sup>1</sup>) Jurisprudentie V, blz. 27.

(<sup>2</sup>) Koehler, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung 1960, Anm. II en III, § 91.

Passen wij deze beginselen op het onderhavige geval toe – en het komt mij voor dat zij ook in het Franse administratieve recht in analoge vorm aanwezig zijn <sup>(1)</sup> – dan komen wij tot de volgende beoordeling:

Bij overgang van de vordering, waarmee de vaststelling der rechtsbetrekking werd beoogd, naar de vordering tot het doen van een bepaalde prestatie, welke overgang samenhangt met het feit dat de schadeberekening, anders dan in het verzoekschrift werd aangekondigd, voor het gehele jaar 1962 werd opgesteld, bestond de wijziging van het voorwerp van het geschil – daar de rechtsbetrekking op grond waarvan schadevergoeding werd geëist reeds in het geding was – alleen in de becijfering van de schade en in de uitbreiding van de feitelijke motivering in verband met het tijdsverloop.

Als nieuw waren slechts te beschouwen aanvullende feitelijke beweringen, die men – wanneer men hier een parallel met het beroep tot nietigverklaring trekt – op één lijn zou kunnen stellen met het aanvoeren van geoorloofde aanvullende argumenten in het kader van de reeds ter ondersteuning van het beroep voorgedragen gronden. Tegen een dergelijke uitbreiding kan „geen bezwaar bestaan”. Dit geldt in nog sterkere mate voor het verminderen van het schadebedrag bij pleidooi en voor de conclusie waarbij subsidiair werd gepersisteerd bij de vordering tot vaststelling der rechtsbetrekking. Deze laatste vordering vormt logisch ten opzichte van de vordering tot prestatie slechts een minus.

De enige wezenlijke grief van verweerster tegen deze wijze van procederen is haar beroep op de beperking van haar verweersrecht, daar zij, nu de vordering bij repliek werd vermeerderd, slechts bij één conclusie kon antwoorden. Deze grief kan worden afgedaan met de vaststelling, dat de Commissie geen absolute aanspraak op het nemen van twee conclusies kan maken, gelijk reeds blijkt uit de mogelijkheid dat een eiser zelf van het indienen van een tweede

---

<sup>(1)</sup> Gabolde: *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse* 1960, no. 310.

conclusie afziet. In ieder geval blijkt niet dat verweerster in de onderhavige procedure in haar verdediging zou zijn belemmerd.

Ik ben derhalve van oordeel dat de nadere ontwikkeling van de vordering tot schadevergoeding in de loop van het geding niet op processuele bezwaren stuit, hetgeen uiteraard nog geen definitief oordeel inhoudt over de *ontvankelijkheid* der verschillende vorderingen.

b) Een tweede grief van de Commissie ziet op het feit, dat de vordering tot schadevergoeding gelijktijdig en als gelijkwaardig met het beroep tot nietigverklaring werd aanhangig gemaakt. De Commissie wil hiermede — gelijk zij uitdrukkelijk verklaart — niet op het algemene probleem van de verhouding tussen het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schadevergoeding ingaan die beide dezelfde rechtshandeling tot voorwerp hebben; zij wenst slechts op de bijzonderheid te wijzen dat in casu met beide vorderingen hetzelfde doel wordt beoogd: met de nietigverklaring van de bestreden beschikking wenst verzoekster te verkrijgen dat de weigering van het door de Bondsregering gedane verzoek wordt vervangen door een positieve beschikking welke er uiteindelijk toe zal leiden, dat de Bondsregering de ten gevolge van de geweigerde schorsing van het douanetarief betaalde rechten restitueert. Gelijk bedrag vordert verzoekster — doch niet bij wijze van subsidiaire vordering — als schadevergoeding van de Commissie zodat zij, indien beide vorderingen werden toegewezen, meer zou ontvangen dan haar toekomt. Bijgevolg dient de vordering tot schadevergoeding niet ontvankelijk te worden geacht.

Het komt mij voor, dat ook het Hof in dit geding niet op algemene wijze de vraag behoeft te behandelen of een eiser gelijktijdig de nietigverklaring ener handeling met alle gevolgen rechtens kan vorderen en tevens vergoeding van de door die handeling beweerdelijk ontstane schade. Ik wil slechts te verstaan geven, dat ik een zodanige verbinding van twee petita in één procedure in beginsel niet ontoelaatbaar acht; men denke aan het geval dat de door de administratie na de nietigverklaring te nemen maatregelen niet in volle omvang tot herstel van de oude toestand leiden.

Wat nu de bijzondere problematiek van het onderhavige geval betreft, zo gaat het natuurlijk niet aan, dat hetzelfde doel tweemaal wordt nagestreefd. De vraag dient evenwel te worden gesteld, of dit in casu werkelijk het geval is.

Bij dit geding zijn slechts verzoekster en de Commissie betrokken. Ook wanneer het denkbaar zou zijn, dat een voor verzoekster gunstige uitslag van het proces, waarbij de bestreden beschikking dus nietig verklaard wordt, de Commissie slechts de mogelijkheid laat alsnog in volle omvang gunstig op het verzoek om een tariefcontingent te beschikken, dan ware hiermede nog niets gezegd over de houding welke de Bondsrepubliek zou aannemen, na de machtiging te hebben verkregen. De regering mag er van afzien na verloop van het jaar 1962 met terugwerkende kracht van deze machtiging gebruik te maken. Zeker is het – gelijk verzoekster heeft aangetoond – dat zij weigert eenmaal betaalde douanerechten te restitueren. Met andere woorden, de terugbetaling van de door verzoekster betaalde rechten is nog niet het logisch noodzakelijke gevolg van een toewijzing der vordering op het beroep tot nietigverklaring. Deze omstandigheid verbiedt ons een gelijktijdig tegen de Commissie ingestelde vordering tot schadevergoeding, waarmede een gelijksoortige financiële regeling wordt nagestreefd, niet ontvankelijk te achten. Of deze vordering om de boven uiteengezette redenen mogelijk niet gelijktijdig met het beroep tot nietigverklaring in staat van wijzen zou geraken – hetzij omdat eerst de uitvoering van de rechterlijke nietigverklaring door de Commissie dient te worden afgewacht, hetzij omdat zij in verband met die uitvoeringsmaatregelen ongegrond zou kunnen blijken – is een andere vraag, waarmede wij ons in dit verband niet behoeven op te houden.

c) Een derde grief van de Commissie geldt de substantiëring van de vordering tot schadevergoeding, dat wil zeggen de logisch sluitende uiteenzetting der gronden, zowel feitelijk als rechtens, waarop de aanspraak berust. Krachtens artikel 19 van het Statuut en artikel 38, § 1, van het Reglement voor de procesvoering, dient deze uiteenzetting in het verzoekschrift te worden gegeven.

In haar dingtalen voert verzoekster in hoofdzaak aan, dat de beschikking van de Commissie in strijd is met het Verdrag en een

onrechtmatige beleidsuitoefening oplevert; zij betoogt voorts, dat de schade gelijk is aan de teveel betaalde douanerechten, vermeerderd met de omzetsbelasting, welke zij niet op haar afnemers heeft kunnen verhalen. Bij pleidooi werd hieraan nog toegevoegd, dat de Commissie de voor haar geldende zorgvuldigheidsnorm heeft geschonden, dat zij een kennelijke verdragsschending begaan en in ernstige mate haar discretionaire bevoegdheid misbruikt heeft.

Nu verlangen weliswaar de procesregels van het Hof slechts een summiere uiteenzetting der beroepsgronden en, dus niet een uitputtende behandeling van alle vragen, doch ik zie niet hoe deze enkele opmerkingen van verzoekster aan de geldende eisen zouden kunnen beantwoorden. Mijn bedenkingen betreffen met name de gronden van haar vordering, waaruit een *dienstfout* zou moeten blijken. Deze bezwaren kunnen ook niet worden weerlegd met de tegenwerping, dat de ontwikkeling van het leerstuk der overheidsaansprakelijkheid in de E.E.G. zich nog in een aanvangsstadium bevindt. Verzoekster had moeten begrijpen, dat voor die aansprakelijkheid de enkele onrechtmatigheid van een bestuurshandeling niet voldoende is, daar anders het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schadevergoeding — ongeacht hun verschillende rechtsgevolgen — op gelijke wijze te motiveren waren, hetgeen, gelet op de in het beroepsrecht aangebrachte onderscheidingen, door het Verdrag niet kan zijn gewild. Ook al mocht van verzoekster geen diepgaande rechtsvergelijkende studie ter omschrijving der algemene beginselen op het stuk der overheidsaansprakelijkheid worden verwacht, zo had de kennis van het Duitse en wellicht ook van het Franse recht, haar toch tot de slotsom moeten leiden, dat de overheid eerst aansprakelijk is, wanneer *schuld* of een onrechtmatige gedraging in de zin van een „*faute de service*” bewezen is. In de summiere uiteenzetting der gronden ontbreekt evenwel iedere verwijzing naar dit voor de overheidsaansprakelijkheid onontbeerlijke element.

Bovendien had verzoekster — althans in ruwe trekken — behoren aan te geven hoe zij tot haar schadeberekening kwam. Daartoe behoort uitsluitel over de vraag hoe haar commerciële positie zich bij verlaging der douanerechten zou hebben ontwikkeld, want het

kan niet als vanzelfsprekend worden aangenomen, dat het gehele verschil in belasting haar als winst zou zijn verbleven.

Zij had derhalve een overzicht moeten verstrekken van het verloop van haar bedrijfswinsten over de afgelopen jaren, alsmede van de marktsituatie in het jaar 1962 welke het afwentelen der meerdere douanerechten beweerdelijk niet toeliet. Het onderzoek van zulke essentiële feiten mag niet aan een eventuele instructie worden overgelaten, een instructie waarvan het nuttige effect bovendien bezwaarlijk valt te schatten, daar uit de gedane bewijsaanbiedingen niet duidelijk blijkt, welke gegevens met de voorgestelde bewijsmiddelen kunnen worden verschaft.

Samenvattend moet derhalve worden geoordeeld, dat de schriftelijke en mondelinge procesbeweringen van verzoekster niet beantwoorden aan de eisen welke voor een gesubstantieerde motivering der vordering gelden; het Hof zal mitsdien ook de vordering tot schadevergoeding als niet-ontvankelijk moeten afwijzen.

## II – Ten principale

Ik moge niettemin nog met een enkel woord op het geschil ten principale ingaan en aantonen dat de vordering tot schadevergoeding evenmin gegrond kan worden geacht.

1. In de eerste plaats rijst hier de vraag welke betekenis bij de beoordeling van de overheidsaansprakelijkheid toekomt aan de houding aangenomen door de Bondsrepubliek.

Reeds bij het onderzoek der verschillende ontvankelijkheidsvragen heb ik de nadruk gelegd op het feit, dat door douanerechtelijke beschikkingen krachtens artikel 25, 3e lid, van het Verdrag genomen – of het nu machtigingen of de weigering douanetarieven te schorsen betreft – particulieren niet rechtstreeks kunnen worden getroffen, daar hen van de Commissie een gebied scheidt, waarop de betrokken nationale regering een haar voorbehouden economisch beleid uitoefent en gerechtigd is het verloop der beweerdelijke schadeveroorzakende gebeurtenissen te beïnvloeden.

Wanneer de Commissie een verzoek tot verlenging van een tariefcontingent, of tot schorsing van douanerechten, afwijst, komt het beroepsrecht tegen zodanige handeling slechts de betrokken Lid-Staat toe en niet een zijner onderdanen. Of die Staat daarvan gebruik maakt is eveneens een vraag van politiek beleid. Aan deze conclusie kunnen wij bij de behandeling van de vraag der overheidsaansprakelijkheid niet voorbijgaan. Hieruit volgt, dat ten opzichte van de justitiabelen niet slechts de Commissie doch ook de verzoekende Staat verantwoordelijk is voor het uitblijven van de wijziging der douanerechten. Aldus rijst echter de vraag, of de verantwoordelijkheid van die Staat niet zwaarder weegt dan die van de Commissie. Ik ben geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden en derhalve aan te nemen dat particuliere aanspraken op schadevergoeding hier uitgesloten moeten worden geacht, immers in wezen verschilt de ons thans voorgelegde verhouding slechts weinig van het geval waarin een Lid-Staat in strijd met het verlangen zijner onderdanen nalaat verlening van een tariefcontingent te verzoeken of om bepaalde redenen van deze machtiging geen gebruik maakt. Niemand zal evenwel beweren, dat een dergelijke gedraging grond zou opleveren voor een vordering tot schadevergoeding tegen die Staat.

2. Hierbij komt nog een overweging van soortgelijke aard. Gelijk reeds gezegd, is het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk daar van een *individueel geraakt zijn* in casu geen sprake is. De beschikking van de Commissie moet – ook wanneer zij niet als zodanig tot de wetgeving behoort – niettemin op grond van haar *rechtsgevolgen* met legislatieve handelingen worden gelijkgesteld. Dit noopt ons evenwel tot de vraag, of vorderingen op grond van overheidsaansprakelijkheid ook in zulke gevallen denkbaar zijn, dan wel of zij bij gebreke van een bijzondere schade komen te vervallen. Naar mijn mening behoort het Hof hier de beginselen toe te passen, welke – bij voorbeeld in het Franse administratieve recht – gelden voor de leer der „actes-règles”. Volgens vaste rechtspraak van de Conseil d’Etat kan een vordering wegens onrechtmatige overheidsdaad in beginsel niet worden ingesteld ter zake van een legislatieve handeling waarbij een algemene, onpersoonlijke, naar abstracte criteria te beoordelen rechtstoestand in het leven wordt geroepen <sup>(1)</sup>. Deze regel kan slechts

(1) Duez-Debeyre „Droit administratif” 1952, blz. 458 e.v.



onder zeer strenge voorwaarden worden onderbroken, namelijk wanneer een abnormale, bijzondere en directe schade wordt veroorzaakt welke een bijzondere, slechts enkele personen bezwarende, belasting vormt.

In het onderhavige geval liggen de feiten zó, dat door de weigering een schorsing der douanerechten toe te staan, alle importeurs van clementines die deze produkten in de Bondsrepubliek invoeren, in gelijke mate worden getroffen. Zij treft bovendien, voor zover de verhoging der douanerechten geheel of gedeeltelijk werd doorberekend – hetgeen niet vaststaat doch alleszins mogelijk is – mede de verbruikers. Van een bijzondere door verzoekster geleden schade kan derhalve geen sprake zijn en haar aanspraak op vergoeding moet op deze gronden worden afgewezen.

3. Ten slotte moet nog worden onderzocht of niet naar het gemeenschapsrecht een aanspraak op vergoeding slechts gegrond kan zijn, wanneer de gemeenschapsinstellingen voorschriften hebben overtreden waarmede de bescherming van de eiser werd beoogd.

De Commissie heeft er op gewezen, dat naar Duits recht een vordering tot schadevergoeding wegens schending van een ambtsplicht slechts kan worden toegewezen, wanneer het een norm betreft welke juist de bescherming van eiser's belangen ten doel heeft. Zij toonde aan, dat ook het Belgische recht in deze richting gaat. Wat het Franse en Luxemburgse recht betreft, zij eraan herinnerd, dat de overheidsaansprakelijkheid eerst gegeven is wanneer een individueel recht, een bijzondere rechtstoestand („situation juridique particulière”) geschonden werd. Met name worde hier verwezen naar de rechtspraak op artikel 40 van het E.G.K.S.-Verdrag hetwelk de algemene norm voor de overheidsaansprakelijkheid bevat, welke met die van artikel 215, 2e lid, overeenkomt.

In de zaken 9 en 12-60 (1) heeft het Hof beslist dat een enkele rechtsschending geen voldoende grond oplevert voor een vordering tot schadevergoeding; bewezen moest zijn, dat de geschonden norm

---

(1) Jurisprudentie VII, blz. 452.

juist bestemd was tot bescherming der belangen van verzoeker, of van de groep waartoe hij behoort. Zonder verder op de onderhavige casuspositie in te gaan, komt het mij voor dat het toen toegepaste rechtsbeginsel bijzonder geschikt is voor een zinvolle afbakening van de vordering tot schadevergoeding. Het moge derhalve op het recht der E.E.G. worden toegepast. Mitsdien behoren thans nog de door verzoekster ter rechtvaardiging harer vordering ingeroepen normen op hun doel te worden getoetst.

Wij vinden daartoe geen aanknopingspunten in artikel 35, 3e lid, welke bepaling rechtstreeks tot grondslag voor de bestreden beschikking heeft gediend. Let men evenwel op de richtlijnen van artikel 29, waardoor de Commissie zich bij beschikkingen krachtens artikel 25, 5e lid, moet laten leiden, dan verkrijgen wij het volgende beeld.

Artikel 29, sub a, bepaalt, dat rekening moet worden gehouden met de noodzaak, het handelsverkeer met derde landen te bevorderen. Dit voorschrift bevat een herhaling van het meerdere malen in het Verdrag afgelegde getuigenis, dat Gemeenschap en Lid-Staten een wereldomvattende handelspolitiek voorstaan. Het verlangt voorts, dat met de handelspolitieke behoeften der afzonderlijke Lid-Staten rekening zal worden gehouden. Dat het de handelsbelangen en de bedrijfsresultaten van importeurs wil bevorderen, kan evenwel niet worden gezegd. Hoogstens zou te hunnen behoeve van een indirecte, een reflexwerking kunnen worden gesproken.

Het sub b bepaalde schrijft de bevordering van het concurrentievermogen der in de Gemeenschap gevestigde ondernemingen voor. Deze regel kan in casu buiten beschouwing blijven daar niet is gesteld, dat de Commissie ten onrechte deze doelstelling verwaarloosd en dusdoende een dienstfout zou hebben begaan.

Artikel 29, sub c, handelt over de behoeften van de Gemeenschap aan grondstoffen en halffabrikaten. De bepaling beoogt dus eveneens, gelijk ook een deel van artikel 29, sub d (verruiming van het verbruik), de belangen van de verbruikers en de verwerkende industrie te beschermen, doch niet die der handelaren, welke belangen met eerstgenoemde niet naar hun aard zullen samenvallen.

Ten slotte komt ook artikel 29, sub d, niet in aanmerking, waar gesproken wordt van de noodzaak, om ernstige verstoringen van het economische leven der Lid-Staten te vermijden en een rationele ontwikkeling van de produktie te waarborgen, want met de produktie heeft verzoekster niet van doen, terwijl zij niet heeft gesteld, dat de weigering van het tariefcontingent tot ernstige storingen zal leiden. Bovendien moet worden bedacht, dat de afzonderlijke richtlijnen van artikel 29 – gelijk reeds herhaaldelijk ook in andere processen werd betoogd – in verband met hun uiteenlopende aard niet alle in gelijke mate in acht kunnen worden genomen en dat veeleer een afweging der verschillende betrokken belangen noodzakelijk is. Zelfs wanneer dus uit een der leden van artikel 29 de bescherming van commerciële belangen afgelezen zou kunnen worden, dan zou zulks nog niet betekenen, dat juist aan deze belangen in casu een voorrangbehandeling toekomt.

Artikel 25, lid 3, juncto artikel 29, vormen derhalve in geen enkel opzicht een norm ter bescherming van bepaalde belangen, waarop de eisende importonderneming zich ter ondersteuning van haar vordering uit onrechtmatige overheidsdaad zou kunnen beroepen.

Ook om deze reden dient de vordering tot schadevergoeding te worden afgewezen.

### III – Samenvatting en conclusie

Wij komen derhalve tot de slotsom, dat het beroep niet kan slagen. Het is niet ontvankelijk voor zover het gericht is op de nietigverklaring der bestreden beschikking; het is eveneens niet ontvankelijk, althans niet gegrond, voor zover het strekt tot schadevergoeding.

Ik concludeer tot verwerping van het beroep. Ingevolge ons Reglement voor de procesvoering moet verzoekster in de kosten worden veroordeeld.