# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER

van 15 oktober 1996 *

## Inleiding

1. In deze zaken heeft het Koninkrijk België ten aanzien van de Commissie verzocht om nietigverklaring van de navolgende verordeningen betreffende de invoer van bananen in de nieuwe Lid-Staten, Oostenrijk, Finland en Zweden (hierna: „kwartaalverordeningen"):

— verordening (EG) nr. 3303/94 van de Commissie van 21 december 1994 houdende overgangsmaatregelen voor de invoer van bananen in Oostenrijk, Finland en Zweden in het eerste kwartaal van 1995 [1] (hierna: „eerstekwartaalverordening") (zaak C-71/95),

— verordening (EG) nr. 479/95 van de Commissie van 1 maart 1995 houdende overgangsmaatregelen voor de toepassing, in het tweede kwartaal van 1995, van de regeling inzake het tariefcontingent voor de invoer van bananen, naar aanleiding van de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden [2] (hierna: „tweedekwartaalverordening") (zaak C-155/95),

— verordening (EG) nr. 1219/95 van de Commissie van 30 mei 1995 houdende overgangsmaatregelen voor de toepassing, in het derde kwartaal van 1995, van de regeling inzake het tariefcontingent voor de invoer van bananen, naar aanleiding van de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden [3] (hierna: „derdekwartaalverordening") (zaak C-271/95).

Door hun toetreding tot de Europese Unie vielen de nieuwe Lid-Staten onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waaronder de marktordening in de sector bananen. De kwartaalverordeningen bieden de autoriteiten van de nieuwe Lid-Staten de mogelijkheid, de marktdeelnemers in die landen ten belope van nader aangegeven hoeveelheden vergunning te geven voor de invoer bananen uit derde landen tijdens de eerste drie kwartalen van 1995.

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1994, L 341, blz. 46.

2 — PB 1995, L 49, blz. 18.

3 — PB 1995, L 120, blz. 20.

## De marktordening voor bananen

2. Bij verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen [4] (hierna: „basisverordening"), werd een nieuwe marktordening in de sector bananen ingevoerd. In de basisverordening wordt bepaald, dat voor elk jaar een tariefcontingent voor de invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen [5] wordt geopend. In het kader van dit tariefcontingent wordt over bananen uit derde landen een recht van 75 ECU per ton geheven en wordt op niet-traditionele ACS-bananen een nulrecht toegepast. Buiten het tariefcontingent wordt over bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen een recht van respectievelijk 850 en 750 ECU per ton geheven. Ieder jaar wordt een geraamde balans opgesteld van de productie en het verbruik in de Gemeenschap en van de invoer en uitvoer. Wanneer de vraag in de Gemeenschap stijgt ten opzichte van die geraamde balans, wordt het tariefcontingent dienovereenkomstig verhoogd. Het tariefcontingent wordt over de marktdeelnemers verdeeld op basis van de gemiddelde hoeveelheid bananen die iedere marktdeelnemer in de laatste drie jaren waarover gegevens beschikbaar zijn, heeft verkocht.

3. De navolgende bepalingen van de basisverordening zijn relevant voor de onderhavige zaak:

„*Artikel 18*

1. Voor elk jaar wordt een tariefcontingent van 2,2 miljoen ton nettogewicht geopend voor de invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen.

(...)

*Artikel 19*

1. Het tariefcontingent wordt met ingang van 1 juli 1993 geopend ten belope van:

a) 66,5 % voor de categorie marktdeelnemers die bananen uit derde landen en/of niet-traditionele ACS-bananen hebben afgezet;

4 — PB 1993, L 47, blz. 1, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 3290/94 van de Raad van 22 december 1994 inzake de aanpassingen en de overgangsmaatregelen in de landbouwsector voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomsten in het kader van de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguay-Ronde (PB 1994, L 349, blz. 105).

5 — „Niet-traditionele ACS-bananen" worden in artikel 15 bis, tweede alinea, sub 2, omschreven als de hoeveelheden bananen die boven de in de verordening vastgestelde hoeveelheid uit de ACS-landen worden ingevoerd. De „ACS-landen" zijn een aantal landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan waarmee de Gemeenschap de Overeenkomsten van Lomé heeft gesloten.

b) 30 % voor de categorie marktdeelnemers die bananen uit de Gemeenschap en/of traditionele ACS-bananen hebben afgezet;

c) 3,5 % voor de categorie in de Gemeenschap gevestigde marktdeelnemers die vanaf 1992 zijn begonnen andere bananen dan bananen uit de Gemeenschap en/of traditionele ACS-bananen af te zetten.

(...)

2. Op basis van berekeningen die afzonderlijk zijn uitgevoerd voor elk van de categorieën marktdeelnemers bedoeld in lid 1, onder a) en onder b), ontvangt elke marktdeelnemer invoercertificaten op basis van de gemiddelde hoeveelheden bananen die hij in de laatste drie jaren waarover gegevens beschikbaar zijn, heeft verkocht (...)"

4. Verordening (EEG) nr. 1442/93 van de Commissie van 10 juni 1993 houdende bepalingen ter toepassing van de regeling voor de invoer van bananen in de Gemeenschap [6] (hierna: „toepassingsverordening"), bevat onder meer nadere bepalingen over de wijze van berekening en verdeling van de verschillende in de basisverordening genoemde hoeveelheden.

De Toetredingsakte

5. De Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond [7] (hierna: „Toetredingsakte"), bevat onder meer de navolgende bepalingen:

„TITEL VI

LANDBOUW

*Artikel 137*

(...)

6 — PB 1993, L 142, blz. 6, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1409/96 van de Commissie van 19 juli 1996 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1442/93 houdende bepalingen ter toepassing van de regeling voor de invoer van bananen in de Gemeenschap, voor wat betreft de criteria voor de toelating van marktdeelnemers tot categorie C en een aantal data in verband met het beheer van de tariefcontingenten (PB 1996, L 181, blz. 13).

7 — PB 1994, C 241, blz. 21.

2. Behoudens andersluidende bepalingen in deze Akte:

(...)

— zijn de rechten en plichten voortvloeiende uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid volledig van toepassing in de nieuwe Lid-Staten.

(...)

*Artikel 148*

1. Behoudens andersluidende bepalingen voor specifieke gevallen, stelt de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, de bepalingen vast die nodig zijn ter uitvoering van deze titel.

2. De Raad kan, op voorstel van de Commissie, en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen overgaan tot aanpassing van de in deze Titel neergelegde regels die noodzakelijk kunnen blijken in geval van wijzigingen van communautaire regelingen.

*Artikel 149*

1. Indien overgangsmaatregelen nodig zijn ter vergemakkelijking van de overgang van de in de nieuwe Lid-Staten bestaande regeling naar die welke voortvloeit uit de toepassing van de gemeenschappelijke ordening der markten overeenkomstig het bepaalde in deze Titel, worden deze maatregelen vastgesteld volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG of, naar gelang van het geval, van de desbetreffende artikelen van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Deze maatregelen kunnen worden genomen gedurende een tijdvak dat verstrijkt op 31 december 1997; de toepassing ervan is beperkt tot die datum.

(...)

*Artikel 150*

1. De overgangsmaatregelen betreffende de toepassing van de besluiten inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die niet in deze Akte zijn vermeld, met inbegrip van de maatregelen op structuurgebied, die noodzakelijk zijn geworden door de toetreding, worden vóór de toetreding vastgesteld volgens de procedure van lid 3, en treden ten vroegste op de datum van toetreding in werking.

(...)

3. De in lid 1 en 2 bedoelde overgangsmaatregelen worden door de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgesteld. Maatregelen inzake oorspronkelijk door de Commissie vastgestelde besluiten worden echter door deze instelling vastgesteld overeenkomstig de procedure als bedoeld in artikel 149, lid 1."

marktdeelnemer voor de voorziening van deze markten heeft ingevoerd gedurende de referentieperiode voor het bepalen van de rechten van de marktdeelnemers in het kader van de regeling inzake het tariefcontingent; dat deze toewijzing evenwel niet mag vooruitlopen op de toekenning van de later op grond van (...) [de toepassingsverordening] voor 1995 vast te stellen referentiehoeveelheid.

(...)

**De kwartaalverordeningen**

6. De kwartaalverordeningen zijn vastgesteld onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 149 van de Toetredingsakte.

*Artikel 4*

1. Voor het eerste kwartaal van 1995 geven de bevoegde autoriteiten van Oostenrijk, Finland en Zweden de op hun grondgebied gevestigde marktdeelnemers die in 1991 en/of 1992 en/of 1993 in hun respectieve land bananen hebben ingevoerd, vergunning om bananen uit derde landen in te voeren tot maximaal 35 785 ton in Oostenrijk, 22 606 ton in Finland en 47 352 ton in Zweden.

7. De tweede overweging van de considerans en artikel 4 van de eerstekwartaalverordening luiden als volgt:

„Overwegende dat om de overschakeling van de vóór de toetreding in de nieuwe Lid-Staten geldende regeling naar de op grond van de gemeenschappelijke marktordening voor bananen vastgestelde regelgeving te vergemakkelijken, de in die Lid-Staten gevestigde marktdeelnemers bij wijze van overgangsmaatregel moeten worden gemachtigd in het eerste kwartaal van 1995 een bepaalde hoeveelheid bananen van oorsprong uit derde landen in te voeren; dat deze hoeveelheid moet worden berekend op basis van de gemiddelde hoeveelheid die de betrokken

(...)

De invoervergunning voor elke marktdeelnemer mag betrekking hebben op ten hoogste 30 % van het gemiddelde van de hoeveelheden die door de betrokken marktdeelnemer zijn ingevoerd in respectievelijk 1991, 1992 en 1993.

Deze vergunning loopt niet vooruit op de overeenkomstig (...) [de toepassingsverordening] aan de betrokken marktdeelnemer voor 1995 toe te kennen referentiehoeveelheid.

(...)"

8. De considerans van de tweedekwartaalverordening bevat een overweging die overeenkomt met de hierboven aangehaalde overweging van de considerans van de eerstekwartaalverordening. Artikel 1 van de tweedekwartaalverordening luidt als volgt:

„*Artikel 1*

1. Voor het tweede kwartaal van 1995 worden, op grond van het in de artikelen 18 en 19 van [de basisverordening] bedoelde tariefcontingent, aan de op het grondgebied van Oostenrijk, Finland en Zweden gevestigde marktdeelnemers die daar in 1991 en/of 1992 en/of 1993 bananen hebben ingevoerd, door de bevoegde autoriteiten van hun land vergunningen afgegeven om bananen uit derde landen in te voeren, tot in totaal maximaal 32 206 ton in Oostenrijk, 20 346 ton in Finland en 42 616 ton in Zweden.

(...)

Voor elke marktdeelnemer mag de invoervergunning betrekking hebben op ten hoogste 27 % van het gemiddelde van de hoeveelheden die door hem zijn ingevoerd in respectievelijk 1991, 1992 en 1993.

Deze vergunning loopt niet vooruit op de overeenkomstig (...) [de toepassingsverordening] aan de betrokken marktdeelnemer voor 1995 toe te kennen referentiehoeveelheid.

(...)"

9. De derde overweging van de considerans en artikel 1 van de derdekwartaalverordening luiden als volgt:

„Overwegende dat, om de overgang te vergemakkelijken van de regeling die in de nieuwe Lid-Staten vóór hun toetreding bestond, naar die welke voortvloeit uit de gemeenschappelijke marktordening voor bananen, overgangsmaatregelen voor het derde kwartaal van 1995 dienen te worden vastgesteld; dat immers, in afwachting van de aanpassing van de omvang van het tariefcontingent in verband met de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden, voor de marktdeelnemers uit de nieuwe Lid-Staten geen referentiehoeveelheid als bedoeld in (...) [de toepassingsverordening] voor het jaar 1995 kan worden vastgesteld zonder tegelijk de referentiehoeveelheid voor 1995 die eind 1994 voor de marktdeelnemers uit de overige Lid-Staten zijn vastgesteld tijdelijk te verla-

gen; dat bijgevolg de in de nieuwe Lid-Staten gevestigde marktdeelnemers moeten worden gemachtigd om in dat derde kwartaal een bepaalde hoeveelheid bananen van oorsprong uit derde landen in te voeren; dat deze hoeveelheid moet worden berekend op basis van de gemiddelde hoeveelheid die de betrokken marktdeelnemer voor de voorziening van deze markten heeft ingevoerd in de referentieperiode die wordt gebruikt om de rechten van de marktdeelnemers in het kader van de regeling inzake het tariefcontingent te bepalen; dat met deze toewijzing evenwel niet mag worden vooruitgelopen op de latere toekenning van de referentiehoeveelheid voor 1995 overeenkomstig (...) [de toepassingsverordening].

Voor elke marktdeelnemer mag de invoervergunning betrekking hebben op ten hoogste 25 % van het gemiddelde van de hoeveelheden die door hem zijn ingevoerd in respectievelijk 1991, 1992 en 1993.

Deze vergunning loopt niet vooruit op de overeenkomstig (...) [de toepassingsverordening] voor 1995 aan de betrokken marktdeelnemer toe te kennen referentiehoeveelheid.

(...)"

*Artikel 1*

1. Voor het derde kwartaal van 1995 worden, op grond van het in de artikelen 18 en 19 van [de basisverordening] bedoelde tariefcontingent, aan de op het grondgebied van Oostenrijk, Finland en Zweden gevestigde marktdeelnemers die daar in 1991 en/of 1992 en/of 1993 bananen hebben ingevoerd, door de bevoegde autoriteiten van hun land vergunningen afgegeven om bananen van oorsprong uit derde landen in te voeren tot in totaal maximaal 29 821 ton voor Oostenrijk, 18 839 ton voor Finland en 39 460 ton voor Zweden.

(...)

10. Verder staat vast, dat bij verordening (EG) nr. 1924/95 van de Commissie van 3 augustus 1995 houdende overgangsmaatregelen voor de toepassing van de regeling inzake het tariefcontingent voor de invoer van bananen in verband met de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden [8] (hierna: „aanvullend-contingentverordening"), die is vastgesteld onder verwijzing naar artikel 149, voor de nieuwe Lid-Staten een aanvullend contingent voor 1995 is vastgesteld. De hoeveelheden waarvoor tijdens de eerste drie kwartalen in de nieuwe Lid-Staten invoervergunningen waren afgegeven, werden van het aanvullend contingent afgeboekt, en de rest werd over de marktdeelnemers in de

8 — PB 1995, L 185, blz. 24.

nieuwe Lid-Staten verdeeld in het vierde kwartaal van 1995. [9]

## Conclusies van partijen

11. In deze zaken, die op respectievelijk 14 maart 1995, 17 mei 1995 en 10 augustus 1995 aanhangig zijn gemaakt, verzoekt de Belgische regering om nietigverklaring van de kwartaalverordeningen, op grond

— *dat* de verordeningen dienden te worden vastgesteld onder verwijzing naar de artikelen 148 of 150 van de Toetredingsakte in de plaats van onder verwijzing naar artikel 149,

— *dat* de overgangsmaatregelen een discriminatie van de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten ten opzichte van de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten bevatten, en

— *dat* de verordeningen niet afdoende zijn gemotiveerd.

12. De Commissie vestigt de aandacht van het Hof op een formeel probleem betreffende het middel inzake de rechtsgrondslag van de eerste twee kwartaalverordeningen en concludeert tot verwerping van de beroepen.

13. De Franse regering is in de zaken betreffende de eerste- en de tweedekwartaalverordening tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

## Procesverloop

14. De Belgische regering voert in haar verzoekschriften betreffende de eerste- en de tweedekwartaalverordening aan, dat de Commissie deze verordeningen heeft vastgesteld op basis van artikel 149, lid 1, van de Toetredingsakte, dat met betrekking tot de procedure voor de vaststelling van de aldaar genoemde overgangsmaatregelen verwijst naar artikel 149, lid 3, volgens hetwelk de overgangsmaatregelen door de Raad of de door de Commissie worden vastgesteld naar gelang van de auteur van de rechtshandeling waarop de betrokken overgangsmaatregel betrekking heeft. De basisverordening is vastgesteld door de Raad. De eerste twee kwartaalverordeningen bevatten overgangsmaatregelen waarbij voor de drie nieuwe Lid-Staten van de basisverordening wordt afgeweken. Het is derhalve de Raad, en de niet de Commissie, die daartoe bevoegd is.

9 — Voor 1996 heeft de Commissie het contingent verhoogd tot 2 553 000 ton; zie verordening (EG) nr. 1559/96 van de Commissie van 30 juli 1996 tot verhoging, voor 1996, van het in artikel 18 van verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad bedoelde tariefcontingent voor de invoer van bananen (PB 1996, L 193, blz. 12).

15. De Commissie wijst er in haar verweerschriften in die zaken onder het kopje „rechtsbasis" op, dat de Belgische regering ogenschijnlijk niet de definitieve tekst van artikel 149 heeft gebruikt, maar blijkbaar een voorstuk van de Toetredingsakte, daar de door de Belgische regering aangehaalde tekst van artikel 149 overeenkomt met artikel 150 van de definitieve versie. De Commissie concludeert hieruit, dat het door de Belgische regering aangevoerde middel inzake artikel 149 kennelijk ongegrond is, daar artikel 149 van de Toetredingsakte de facto aan de Commissie de bevoegdheid geeft om overgangsmaatregelen te treffen volgens een comitéprocedure, zoals is casu is gebeurd.

16. In haar replieken in deze zaken erkent de Belgische regering onder hetzelfde kopje als de Commissie in haar verweerschrift heeft gebruikt, dat zij zich in haar verzoekschriften op een voorstuk van de Toetredingsakte heeft gebaseerd. Voorts stelt zij, dat zowel de eerste-als de tweedekwartaalverordening op basis van artikel 148 of artikel 150, doch niet op basis van artikel 149 had moeten worden vastgesteld. Zij gaat nader in op die bepalingen en zet haar redenering dienaangaande uiteen.

17. De Commissie antwoordt in haar dupliek en in deze zaken op het betoog dat de Belgische regering in haar replieken heeft gevoerd.

18. Verder vestigt de Commissie in haar duplieken in deze zaken de aandacht van het Hof op een formeel probleem, namelijk dat de argumenten die de Belgische regering in haar replieken betreffende de eerste- en de tweedekwartaalverordening heeft aangevoerd, volledig verschillen van de summiere uiteenzetting in de verzoekschriften, en derhalve als nieuwe middelen in de zin van de artikelen 38 en 42 van het Reglement voor de procesvoering moeten worden beschouwd.

19. De Belgische regering voert aangaande dat formele probleem aan, dat de in de verzoekschriften geslopen fout enkel de verwijzing naar de artikelen betreft en niet het fundamentele betoog, dat volgens de Belgische regering overeind blijft.

20. De Franse regering concludeert tot verwerping en betoogt, dat de Belgische regering in de verzoekschriften in genoemde zaken naast discriminatie en ontoereikende motivering enkel heeft aangevoerd, dat de Commissie niet bevoegd was de eerste- en de tweedekwartaalverordening vast te stellen, daar de bevoegdheid daartoe volgens artikel 149 aan de Raad toekomt. In de verzoekschriften wordt daarentegen niet gezegd, dat artikel 149 niet de rechtsgrondslag voor deze verordeningen kan vormen. Dat argument is voor het eerst in de replieken aangevoerd en dient derhalve te worden afgewezen op grond van artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering. De Franse regering verwijst in dit verband naar het arrest

van het Hof van 30 september 1982 in zaak 108/81. [10]

21. De relevante bepalingen van het Reglement voor de procesvoering luiden als volgt:

„*Artikel 38*

1. Het verzoekschrift (...) bevat:

(...)

c) het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen.

(...)

*Artikel 42*

(...)

2. Nieuwe middelen mogen in de loop van het geding niet worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

(...)"

22. Opgemerkt zij, dat volgens de rechtspraak van het Hof [11] een middel nieuw is wanneer het rechtstreeks noch indirect in het verzoekschrift is aangevoerd. Dit blijkt ook uit het door de Franse regering aangehaalde arrest 108/81, waarin het Hof overwoog:

„Verzoeksters nieuwe middel kan (...) [niet worden beschouwd] als een uitwerking van een eerder opgeworpen middel; immers voor het eerst bij repliek heeft verzoekster de beweerdelijk geschonden rechtsregel inge-

10 — Amylum, Jurispr. 1982, blz. 3107.

11 — Zie arrest Hof van 15 december 1961, gevoegde zaken 19/60, 21/60, 2/61 en 3/61, Société Fives Lille Cail e. a., Jurispr. 1961, blz. 593, 623.

roepen, terwijl die nietigheidsgrond noch rechtstreeks noch stilzwijgend in het introduktief rekest ter sprake is gebracht." (r. o. 25)

23. Zoals hierboven is opgemerkt, wordt in het verzoekschrift, naast discriminatie en ontoereikende motivering, aangevoerd, dat de verordeningen volgens artikel 149 door de Raad en niet door de Commissie hadden moeten worden vastgesteld. Strikt genomen zou dus kunnen worden gezegd, dat er sprake is van een nieuw middel wanneer in repliek wordt aangevoerd, dat de verordeningen op basis van artikel 148 of artikel 150 en niet op basis van artikel 149 hadden moeten worden vastgesteld.

24. Uit de in het verzoekschrift weergegeven inhoud van „artikel 149" blijkt evenwel, dat de Belgische regering zich in feite baseert op de inhoud van artikel 150 en zich vergist in de bepaling, hetgeen dan ook de conclusie is waartoe de Commissie, die de bepalingen kende, kwam.

25. Wanneer de Belgische regering in haar verzoekschrift ingaat op de inhoud van „artikel 149", dus van artikel 150, waarvan zij verkeerdelijk aanneemt, dat het artikel 149 is, waarnaar de kwartaalverordeningen verwijzen, en in dit verband betoogt, dat die verordeningen volgens dat artikel door de Raad en niet door de Commissie hadden moeten worden vastgesteld, blijkt daaruit evenwel tegelijkertijd, dat de regering van oordeel is, dat de keuze van „artikel 149", dus van artikel 150, als rechtsgrondslag de juiste is. Tegen deze achtergrond had de Commissie met een beetje goede wil kunnen concluderen, dat volgens de Belgische regering artikel 149 niet de juiste rechtsgrondslag was. Dat de Commissie in haar verweerschrift het kopje „rechtsbasis" introduceert, sterkt mij in de overtuiging, dat de Commissie het middel inzake de rechtsgrondslag van de kwartaalverordeningen zuiver feitelijk heeft opgevat. Ondanks het kopje is de Commissie in haar verweerschrift niet nader ingegaan op het probleem van de rechtsgrondslag; zij heeft enkel aangevoerd, dat het middel betreffende artikel 149 kennelijk ongegrond was, daar de Belgische regering zich op een eerdere versie van de Toetredingsakte had gebaseerd.

26. Verder wijs ik erop, dat zowel in de replieken, in de duplieken als in de memorie in interventie van de Franse regering grondig wordt ingegaan op het probleem van de rechtsgrondslag van de kwartaalverordeningen, een probleem dat ook tijdens de mondelinge behandeling ter sprake is gekomen. De Commissie is dus niet gehinderd haar belangen doeltreffend te behartigen, en voor het Hof zijn er mijns inziens voldoende gronden om de zaak ten gronde af te doen, zodat het eigenlijke doel van genoemde regels van het Reglement voor de procesvoering in acht is genomen.

27. In ieder geval zal het Hof met betrekking tot de derdekwartaalverordening uitspraak moeten doen over hetzelfde middel inzake de rechtsgrondslag, hetgeen tegenstrijdige resultaten zou kunnen opleveren ingeval de derdekwartaalverordening nietig wordt verklaard wegens gebrek aan rechtsgrondslag, terwijl de eerste- en de tweedekwartaalverordening, die op precies dezelfde rechtsgrondslag zijn vastgesteld en dus hetzelfde gebrek vertonen, op zuiver formele gronden worden gehandhaafd.

28. Om die redenen ben ik van mening, dat het beter is, het betrokken middel inzake de rechtsgrondslag te zien als een explicitering die binnen het kader van het in het verzoekschrift gevoerde betoog blijft, dan het als een nieuw middel te beschouwen.

29. Mitsdien geeft ik het Hof in overweging, de exceptie van onwettigheid met betrekking tot de drie bestreden verordeningen te behandelen.

## De rechtsgrondslag

30. De Belgische regering heeft haar middel inzake artikel 149 van de Toetredingsakte nader uitgewerkt door te stellen, dat die bepaling slechts geldt voor de vaststelling van overgangsmaatregelen die de overgang naar de toepassing van de gemeenschappelijke marktordening vergemakkelijken „overeenkomstig het bepaalde in deze titel". Krachtens artikel 149 vastgestelde maatregelen kunnen derhalve geen afbreuk doen aan de werking van artikel 137, lid 2, volgens hetwelk de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen volledig van toepassing is in de nieuwe Lid-Staten. De keuze van artikel 149 is onjuist, omdat die keuze eigenlijk niet op basis van het doel en de inhoud van de verordeningen is verricht. Bepalingen als die welke hier in geding zijn, dienen daarentegen op basis van artikel 148 van de Toetredingsakte, betreffende uitvoeringsbepalingen, of van artikel 150, betreffende overgangsbepalingen, te worden vastgesteld. Volgens die artikelen is de Raad bevoegd.

31. De Commissie voert aan, dat artikel 149 tot doel heeft, rekening te houden met onvoorziene situaties in de nieuwe Lid-Staten, hetgeen duidelijk blijkt uit de woorden „ter vergemakkelijking van de overgang van de in de nieuwe Lid-Staten bestaande regeling naar (...)". Anders dan artikel 148 ziet artikel 149 op overgangsmaatregelen van beperkte duur als die waar het in de kwartaalverordeningen om gaat (zie de laatste zin van artikel 149, lid 1). Er kunnen maatregelen worden getroffen ter vergemakkelijking van de overgang naar de regeling welke voortvloeit uit „de toepassing van de gemeenschappelijke ordening der markten overeenkomstig het bepaalde in deze Titel". De uitdrukking „overeenkomstig het bepaalde in deze Titel" verwijst dus naar de toepassing van de marktordening. De toepassing daarvan wordt geregeld in artikel 137, waarin wordt gepreciseerd, dat de gemeen-

schappelijke ordening der markten in de sector bananen in de nieuwe Lid-Staten van toepassing is vanaf 1 januari 1995; er wordt niet voorzien in een overgangsregeling. Artikel 149 bevat geen enkele beperking betreffende de aard van de maatregelen die kunnen worden getroffen om de overgang te vergemakkelijken. Derhalve is het zelfs mogelijk maatregelen te treffen waarbij de toepassing van de marktordening tijdelijk wordt opgeschort. Het enige vereiste is, dat de maatregelen nodig zijn „ter vergemakkelijking van de overgang".

Artikel 148, lid 1, van de Toetredingsakte ziet op „bepalingen [die] nodig zijn ter uitvoering van deze Titel", dat wil zeggen titel VI, van de Toetredingsakte, Landbouw (art. 137-150). Die bepaling kan dus niet worden aangewend om af te wijken van artikel 137 van de Toetredingsakte. Verder kan artikel 150 volgens zijn bewoordingen enkel worden toegepast in de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van de Toetredingsakte en gaat het daarbij enkel om een aanpassing van communautaire besluiten die om de een of de andere reden niet in de Toetredingsakte is gebeurd. De kwartaalverordeningen konden derhalve ook niet op artikel 150 worden gebaseerd, aangezien het in die verordeningen niet ging om aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening, maar om opschorting van de toepassing daarvan.

32. De Franse regering voert aan, dat artikel 149, lid 1, van de Toetredingsakte de Commissie de bevoegdheid verleent om overgangsmaatregelen te treffen die onder meer hierin kunnen bestaan, dat de nieuwe Lid-Staten tijdelijk worden vrijgesteld van toepassing van de bepalingen van een gemeenschappelijke marktordening. De werkingssfeer van die bepaling is niet beperkt tot de bevoegdheden die de Raad in het kader van een gemeenschappelijke marktordening aan de Commissie heeft toegekend. Indien dit het geval ware geweest, zou artikel 149 nutteloos zijn, daar de Commissie tevoren al bevoegd was om maatregelen die binnen haar bevoegdheidssfeer vallen, aan te passen en te wijzigen.

33. De marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten die in de jaren vóór de toetreding op 1 januari 1995 bananen hadden ingevoerd, mochten mijns inziens verwachten, dat zij na de toetreding tot de Europese Unie hun invoer van bananen zouden kunnen voortzetten en de markt in de nieuwe Lid-Staten dus verder van bananen zouden kunnen voorzien.

34. Een verdeling van het ongewijzigde tariefcontingent van 2,2 miljoen ton per jaar, dat voor twaalf Lid-Staten was berekend, over de marktdeelnemers van de tot vijftien Lid-Staten uitgebreide Unie, zou een vermindering van de invoercertificaten voor de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten en afgifte van onvoldoende invoercertificaten aan de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten hebben meegebracht. Een dergelijke verdeling van het ongewijzigde tariefcontingent zou tot een tekort aan bananen en derhalve tot prijsstijgingen op de gemeenschappelijke markt hebben geleid. Voorts zouden de marktdeelnemers de tot dan toe

geleverde hoeveelheden niet hebben kunnen leveren, en konden zij in de situatie komen te verkeren, dat zij reeds aangegane verplichtingen niet konden nakomen, zodat de traditionele handelsstromen niet zouden kunnen worden gehandhaafd. Dat zou lijnrecht ingaan tegen de doelstellingen van de marktordening. Derhalve kan niet worden aangenomen, dat de gemeenschapswetgever zou hebben gewild, dat de toetreding van de nieuwe Lid-Staten ertoe zou leiden dat de marktdeelnemers zich niet de hoeveelheden bananen kunnen verschaffen die zij nodig hebben om hun afnemers te bevoorraden. Mijns inziens was het nodig maatregelen te treffen die de overgang voor de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten zouden vergemakkelijken zonder problemen op te leveren voor de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten. Artikel 149 van de Toetredingsakte machtigt de Commissie juist dergelijke maatregelen te treffen.

35. In artikel 149 van de Toetredingsakte wordt niet gezegd, dat bepaalde soorten maatregelen bij voorbaat zijn uitgesloten, ook al zijn de in dat artikel gestelde voorwaarden, met name de noodzakelijkheidsvoorwaarde, vervuld. Derhalve kan niet worden aangenomen, dat artikel 149 niet de mogelijkheid biedt bepalingen vast te stellen waarbij de overgang naar de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen wordt uitgesteld.

36. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het middel inzake ontoereikende rechtsgrondslag in artikel 149 af te wijzen.

37. Derhalve behoeft niet nader te worden ingegaan op de artikelen 148 en 150. Aangaande artikel 148 wil ik enkel opmerken, dat ik het eens ben met de Commissie, dat titel VI van de Toetredingsakte impliceert dat de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen ten volle van toepassing is in de nieuwe Lid-Staten, en dat bepalingen ter *uitvoering* van titel VI derhalve niet kunnen inhouden dat bepaalde delen van de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen in de nieuwe Lid-Staten worden *opgeschort*. Artikel 150 is mijns inziens evenmin relevant, daar dit dient te worden beschouwd als een soort veiligheidsklep die het mogelijk maakt dat tot op het ogenblik van de toetreding overgangsmaatregelen worden getroffen die om de een of de andere reden niet in de Toetredingsakte zijn geraakt, ofschoon zij daar hun plaats zouden hebben gehad.

**Schending van het beginsel van gelijke behandeling**

38. De Belgische regering betoogt, dat de kwartaalverordeningen een discriminatie van de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten ten opzichte van de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten bevatten. De kwartaalverordeningen wijken immers af van artikel 19 van de basisverordening, daar elke nieuwe Lid-Staat een specifiek contingent krijgt, dat evenwel niet volgens de regel van

artikel 19 van de basisverordening onder de marktdeelnemers wordt verdeeld, zoals in de oude Lid-Staten gebeurt.

39. De Commissie voert aan, dat de kwartaalverordeningen noodzakelijk waren, daar de Raad het tariefcontingent niet had aangepast tegen 1 januari 1995, ofschoon de Commissie een voorstel daartoe had ingediend. Bovendien was in het begin van december 1994 reeds op grote schaal begonnen met de verdeling van het tariefcontingent over de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten en stopzetting daarvan zou de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten aanzienlijke schade hebben berokkend en zou de bevoorrading van de gemeenschappelijke markt in gevaar hebben gebracht. De invoercertificaten lopen niet vooruit op de hoeveelheden die de marktdeelnemers voor het hele jaar 1995 zouden worden toegewezen. Over het hele jaar 1995 beschouwd, werden de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten dus niet anders behandeld dan die in de nieuwe Lid-Staten.

40. Opgemerkt zij, dat het door de Belgische regering aangevoerde middel, dat de kwartaalverordeningen een discriminatie van de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten ten opzichte van de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten bevatten, juridisch niet gemakkelijk te kwalificeren valt. De Belgische regering lijkt in feite van oordeel te zijn, dat in strijd met het beginsel van gelijke behandeling gelijke situaties ongelijk zijn behandeld.

41. Zoals hierboven in punt 34 is opgemerkt, zou een verdeling van het ongewijzigde tariefcontingent van 2,2 miljoen ton, dat was berekend voor twaalf Lid-Staten voor een heel jaar, over de marktdeelnemers van de tot vijftien Lid-Staten uitgebreide Unie een vermindering van de invoercertificaten voor de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten en afgifte van onvoldoende invoercertificaten aan de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten hebben meegebracht.

42. De Commissie verwachtte, dat de Raad vóór de toetreding van de nieuwe Lid-Staten op 1 januari 1995 het tariefcontingent wegens die toetreding zou verhogen teneinde het aan te passen aan een Unie van vijftien Lid-Staten. Alleen al om die reden ondernam de Commissie geen stappen om het tariefcontingent, dat destijds met het oog op de behoeften van de twaalf oude Lid-Staten was vastgesteld, te verhogen via de comitéprocedure van artikel 27 van de basisverordening. De geraamde balans, die volgens artikel 16 van de basisverordening de grondslag vormt voor een aanpassing van het tariefcontingent via een comitéprocedure, wordt overigens gewoonlijk tegen het einde van het jaar opgesteld, wanneer de raming kan worden verricht op basis van de cijfers voor het eerste deel van het jaar, een procedure die in 1995 bijzonder aangewezen was, daar er nog

geen ervaringen waren waarop de geraamde balans voor de nieuwe Lid-Staten kon worden gebaseerd. Hierbij komt, dat een verhoging van het contingent over de categorieën A, B en C had moeten worden verdeeld overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de basisverordening, terwijl de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten uitsluitend onder categorie A vallende bananen invoerden.

43. De Commissie loste dit probleem op door middel van de kwartaalverordeningen, die het mogelijk maakten aan de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten in de eerste drie kwartalen van 1995 ten belope van nader genoemde hoeveelheden vergunning te geven voor de invoer van bananen uit derde landen zonder dat deze werden verdeeld over de in artikel 19, lid 1, genoemde categorieën A, B en C, daar blijkens de aangedragen gegevens de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten uitsluitend bananen van categorie A invoerden.

44. Opgemerkt zij, dat de kwartaalverordeningen niet op zichzelf mogen worden beschouwd, maar in samenhang met de aanvullend-contingentverordening moeten worden gezien. De in de kwartaalverordeningen genoemde hoeveelheden dienden allereerst van het tariefcontingent van 2,2 miljoen ton te worden afgeboekt, terwijl bij de aanvullend-contingentverordening een aanvullend contingent voor de invoer van bananen uit derde landen en niet-traditionele ACS-bananen (categorie A) in de nieuwe Lid-Staten voor het hele jaar 1995 werd vastgesteld. De hoeveelheden waarvoor in de loop van de eerste drie kwartalen in de nieuwe Lid-Staten invoercertificaten waren afgegeven, werden van het aanvullend contingent afgetrokken, en de rest van het aanvullend contingent werd in het vierde kwartaal van 1995 over de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten verdeeld. Het contingent van 2,2 miljoen ton kon aldus volledig worden verdeeld over de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten.

45. De aan de nieuwe Lid-Staten verleende vergunning om tijdens elk van de eerste drie kwartalen van 1995 ten belope van nader genoemde hoeveelheden bananen uit derde landen in te voeren, berustte dus op de overweging, dat de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten zich in een andere situatie bevonden dan de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten. Dat de Commissie ongelijke situaties ongelijk behandelde door op dat punt af te wijken van de gemeenschappelijke marktordening, levert derhalve geen schending, maar juist een inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling op.

46. Verder zij erop gewezen, dat de Commissie heeft verklaard, dat zij op 1 januari 1995 niet beschikte over de gegevens betreffende de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten die zij nodig had voor de toepassing van de regels inzake de verdeling van het tariefcontingent. Het is niet duidelijk, of de

Commissie op het ogenblik van de vaststelling van de tweedekwartaalverordening in het bezit was van de gegevens betreffende de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten die zij daarvoor nodig had. De Commissie heeft niet betwist, dat dit mogelijkerwijze het geval was. De derdekwartaalverordening is evenwel volgens de derde overweging van haar considerans gebaseerd op de omstandigheid, dat de omvang van het tariefcontingent nog niet is aangepast aan de toetreding van de nieuwe Lid-Staten, zoals dat ook het geval was voor de eerste- en de tweedekwartaalverordening.

47. Zoals de Commissie heeft gesteld, bevatten de drie verordeningen evenwel een bepaling volgens welke de invoervergunningen niet vooruitlopen op de overeenkomstig artikel 6 van de toepassingsverordening aan de marktdeelnemers voor 1995 toe te kennen hoeveelheid. Dit impliceert in samenhang met de aanvullend-contingentverordening, waarbij de bepalingen van artikel 19, lid 2, van de basisverordening en de artikelen 3 tot en met 6 van de toepassingsverordening van kracht worden verklaard voor de nieuwe Lid-Staten, dat, over het gehele jaar 1995 gezien, de marktdeelnemers in de oude Lid-Staten, wat deze regels betreft, niet anders zijn behandeld dan de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten.

48. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging, verzoekers middel inzake schending van het beginsel van gelijke behandeling af te wijzen.

Het middel inzake ontoereikende motivering

49. De Belgische regering voert aan, dat de consideransen van de kwartaalverordeningen geen motivering bevatten die de overgangsmaatregelen kan rechtvaardigen.

50. De Commissie betoogt, dat aan het vereiste van artikel 190 van het Verdrag is voldaan. De kwartaalverordeningen verwijzen naar de toepassingsverordening en in de consideransen wordt melding gemaakt van de nieuwe Lid-Staten en van de aanpassingen die in die landen wegens de toetreding nodig zijn. Het doel van de kwartaalverordeningen, namelijk de aanpassing vergemakkelijken, wordt duidelijk aangegeven. Ten slotte wordt de inhoud van de overgangsmaatregelen in de consideransen genoemd.

51. Opgemerkt zij, dat volgens de rechtspraak van het Hof de door artikel 190 van het Verdrag geëiste motivering de aan de betrokken rechtshandeling ten grondslag liggende redenering klaar en ondubbelzinnig tot uiting moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden ervan kunnen kennen en derhalve hun rechten kunnen verdedigen, en het Hof in staat wordt gesteld zijn toezicht uit te oefenen. [12] Het is evenwel niet noodzakelijk,

12 — Zie bijvoorbeeld arresten van 14 juli 1994, zaak C-353/92, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-3411, r. o. 19, en 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre, Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 15.

dat alle gegevens die feitelijk of rechtens relevant zijn, in de motivering worden vermeld, daar de beoordeling dient te gebeuren in de context waarin de handeling tot stand is gekomen en de motivering ook dient te worden afgestemd op de praktische mogelijkheden, op de technische omstandigheden en op de termijn waarbinnen de handeling tot stand moest komen. [13]

52. Het doel van de eerste twee kwartaalverordeningen wordt aangegeven in de tweede, respectievelijk, de derde overweging van de considerans. Daaruit blijkt, dat deze verordeningen tot doel hebben het vergemakkelijken van de overgang van de in de nieuwe Lid-Staten bestaande regeling naar die welke voortvloeit uit de regels betreffende de gemeenschappelijke marktordening in de sector bananen.

53. In de derde overweging van de considerans van de derdekwartaalverordening wordt het doel op soortgelijke wijze omschreven en wordt tevens gezegd, dat in afwachting van de aanpassing van de omvang van het tariefcontingent in verband met de toetreding van de nieuwe Lid-Staten, voor de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten geen referentiehoeveelheid voor 1995 kan worden vastgesteld zonder tegelijk de referentiehoeveelheid voor 1995, die eind 1994 voor de marktdeelnemers in de overige Lid-Staten was vastgesteld, tijdelijk te verlagen.

54. Verder blijkt uit de aanvullend-contingentverordening, dat de maatregelen voor de eerste drie kwartalen zowel om administratieve als om technische redenen zijn getroffen. Ten eerste bleek het onmogelijk om de verdelingsregels van de toepassingsverordening tijdig op de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten toe te passen. Voorts was het zonder aanpassing van het tariefcontingent niet mogelijk de invoervergunningen voor de marktdeelnemers in de nieuwe Lid-Staten vast te stellen zonder tegelijk de invoervergunningen voor de marktdeelnemers in de overige Lid-Staten voor datzelfde jaar te verlagen.

55. De twee in de aanvullend-contingentverordening genoemde gronden voor de vaststelling van de kwartaalverordeningen zijn identiek aan het betoog dat de Commissie in deze zaak heeft gevoerd. Zoals is gebleken, worden deze gronden in de eerste twee kwartaalverordeningen niet genoemd, terwijl in de derdekwartaalverordening slechts één van die gronden wordt genoemd. Mijns inziens ware het passend geweest, de twee in de aanvullend-contingentverordening genoemde gronden ook in elk van de kwartaalverordeningen te vermelden.

56. Zoals gezegd, is het volgens de rechtspraak van het Hof evenwel niet noodzakelijk, dat alle gegevens die feitelijk of rechtens relevant zijn, in de motivering worden vermeld, daar de beoordeling dient te gebeuren in de context waarin de handeling tot stand is gekomen. Derhalve zijn er mijns inziens

13 — Zie bijvoorbeeld het in voetnoot 12 genoemde arrest Delacre, r. o. 16, en arresten van 25 oktober 1978, zaak 125/77, Royal Scholten-Honig, Jurispr. 1978, blz. 1991, r. o. 18-22, 23 februari 1978, zaak 92/77, An Bord Bainne, Jurispr. 1978, blz. 497, r. o. 36 en 37, en 1 december 1965, zaak 16/65, Schwarze, Jurispr. 1965, blz. 1104.

niet voldoende gronden om de kwartaalverordeningen nietig te verklaren wegens ontoereikende motivering.

zen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie een dergelijke vordering heeft geformuleerd, geef ik het Hof in overweging, het Koninkrijk België in de kosten van de zaak te verwijzen.

Kosten

57. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwe-

58. Volgens artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Lid-Staten en de instellingen die in een geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. De Franse Republiek dient derhalve haar eigen kosten te dragen.

## Conclusie

59. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) het tegen de Commissie ingestelde beroep te verwerpen;

2) het Koninkrijk België in de kosten van de zaak te verwijzen;

te verstaan dat de Franse Republiek haar eigen kosten zal dragen.