CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER van 28 april 1998 *

A — Inleiding

1. In deze zaak moet worden beslist op een hogere voorziening tegen een arrest van het Gerecht van eerste aanleg. [1] Daarbij gaat het in wezen om de vraag, of vrijwaringsmaatregelen kunnen worden vastgesteld tegen de invoer in de Gemeenschap van rijst van oorsprong uit de landen en gebieden overzee (hierna: „LGO"). In een dergelijke mogelijkheid is voorzien in het besluit van de Raad van 25 juli 1991 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap [2] (hierna: „LGO-besluit").

2. De Commissie heeft in 1993 bij twee beschikkingen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Rekwiranten, tevens verzoeksters in het geding in eerste aanleg (hierna: „rekwiranten"), verzoeken om nietigverklaring van deze beschikkingen en vorderen bovendien schadevergoeding. Volgens rekwiranten hebben de beschikkingen geen geldige rechtsgrondslag en zijn zij bovendien in strijd met de doelstellingen van de associatie.

3. Het Vierde deel van het EG-Verdrag, getiteld „De associatie van de landen en gebieden overzee" (artikelen 131-136 bis EG-Verdrag), voorziet in een bijzondere positie voor de LGO. Reeds in de preambule van het EG-Verdrag wordt het streven bevestigd de ontwikkeling van de LGO te bevorderen en in artikel 3, sub r, EG-Verdrag wordt dit als een van de taken van de Gemeenschap genoemd. In artikel 132 EG-Verdrag is bepaald:

„Door de associatie worden de volgende doeleinden nagestreefd:

1. De lidstaten passen op hun handelsverkeer met de landen en gebieden de regeling toe welke zij krachtens dit Verdrag tegenover elkaar zijn aangegaan.

(...)"

Met deze regeling wordt uiteindelijk het vrije verkeer van goederen bedoeld.

4. Volgens artikel 136 EG-Verdrag wordt met het oog op de uitvoering van deze bepalingen gedurende een eerste periode van vijf jaar na de inwerkingtreding een toepassingsovereenkomst aan het Verdrag gehecht. Daarna stelt de Raad volgens artikel 136, lid 2, EG-Verdrag

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Arrest van 14 september 1995, Antillean Rice Mills e. a./Commissie (T-480/93 en T-483/93, Jurispr. blz. II-2305).

2 — Besluit 91/482/EEG (PB L 263, blz. 1).

„op basis van de bereikte resultaten en van de in dit Verdrag neergelegde beginselen" nieuwe uitvoeringsbepalingen vast. Sinds 1964 heeft de Raad op grond van deze bepaling zes besluiten vastgesteld. Het laatste is genoemd LGO-besluit van 25 juli 1991, dat in tegen stelling tot de eerdere besluiten tien jaar geldt in plaats van vijf jaar.

5. Bij dit besluit wordt voor het eerst volledig uitvoering gegeven aan de verdragsbepaling, dat de lidstaten op hun handelsverkeer met de LGO de regeling toepassen welke zij krachtens het Verdrag tegenover elkaar zijn aangegaan. Dit betekent, dat sinds 1991 alle producten — dus ook landbouwproducten die aan de voorwaarden van het LGO-besluit voldoen — met vrijdom van douanerechten en zonder kwantitatieve beperkingen naar de Gemeenschap kunnen worden uitgevoerd.

6. De liberalisering van het handelsverkeer met de LGO kan echter problemen opleveren, met name bij landbouwproducten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen waarbij een interventieregeling en een uniforme prijs worden toegepast. Nog complexer wordt het, als er ook nog concessies worden gedaan aan derde landen. Wanneer dergelijke producten (bijvoorbeeld rijst) uit een ACS-staat of een derde land worden be- of verwerkt in een LGO, kunnen zij zonder landbouwheffingen in de Gemeenschap worden ingevoerd, ook wanneer de prijs door de prijs op de wereldmarkt wordt bepaald. Zodra wordt gevreesd, dat de invoer tot verstoringen leidt, kan krachtens artikel 109 LGO-besluit de invoer uit de LGO worden beperkt, wat echter weer kan indruisen tegen de ontwikkelingsdoelstellingen die voor de LGO zijn vastgesteld.

Artikel 109 LGO-besluit luidt als volgt:

„Indien de toepassing van dit besluit[3] in een sector van economische activiteit van de Gemeenschap of van een of meer lidstaten ernstige verstoringen teweegbrengt, of hun externe financiële stabiliteit in gevaar brengt, of indien moeilijkheden rijzen die in een sector van activiteit van de Gemeenschap of in een regio ervan tot een verslechtering dreigen te leiden, kan de Commissie volgens de in bijlage IV vastgestelde procedure de vereiste vrijwaringsmaatregelen nemen of de betrokken lidstaat tot het nemen van zulke maatregelen machtigen."

B — De feiten

7. Rekwiranten zijn drie ondernemingen die op de Nederlandse Antillen actief zijn in de sector rijsthandel en -verwerking en zich

3 — De Duitse versie spreekt van „dit hoofdstuk" (*hoofdstuk 1: Doelstellingen en beginselen van de samenwerking*).

aldaar bezighouden met de be- en verwerking van rijst uit Suriname en Guyana.

8. Aanleiding tot het geding voor het Gerecht van eerste aanleg was een reeks vrijwaringsmaatregelen die de Commissie had vastgesteld op grond van artikel 109 LGO-besluit.

9. In een eerste beschikking van 25 februari 1993 tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor rijst van oorsprong uit de Nederlandse Antillen [4] had de Commissie bepaald:

„Artikel 1

1. Voor het in de Gemeenschap in het vrije verkeer brengen met vrijstelling van rechten bij invoer van onder de GN-codes 1006 30 21 tot en met 1006 30 48 begrepen halfwitte rijst van oorsprong uit de Nederlandse Antillen geldt als voorwaarde dat de douanewaarde niet lager is dan een minimumprijs die overeenkomt met 120 % van de op de betrokken halfwitte rijst overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1418/76 van de Raad[5] toepasselijke heffing.

2. De volgens lid 1 vastgestelde minimumprijs mag niet lager zijn dan een bodemprijs die overeenkomt met 546 ecu/ton halfwitte rijst. Deze bodemprijs wordt met ingang van 1 maart 1993 maandelijks met 3,5 ecu/ton verhoogd.

3. (...)

Artikel 5

De beschikking is gericht tot de lidstaten."

10. In verband met de verbeterde marktsituatie werd de minimumprijs bij een tweede beschikking van 13 april 1993 [6] verhoogd.

4 — Beschikking 93/127/EEG van de Commissie van 25 februari 1993 tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor rijst van oorsprong uit de Nederlandse Antillen (PB L 50, blz. 27).

5 — Verordening van 21 juni 1976 houdende een gemeenschappelijke ordening van de rijstmarkt (PB L 166, blz. 1).

6 — Beschikking 93/211/EEG van de Commissie tot wijziging van beschikking 93/127 (PB L 90, blz. 36).

Sindsdien mocht de douanewaarde niet lager zijn dan een minimumprijs van 550 ECU per ton.

11. In mei 1993 stelden aanvankelijk zes ondernemingen bij het Hof beroep in tegen deze twee beschikkingen van de Commissie. Naast nietigverklaring van beide beschikkingen vorderden zij bovendien de Gemeenschap te veroordelen tot vergoeding van de door hen geleden schade. Het beroep werd bij beschikking naar het Gerecht van eerste aanleg verwezen. Frankrijk en Italië werden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de Commissie.

12. Bij arrest van 14 september 1995 [7] heeft het Gerecht artikel 1, lid 1, van de eerste beschikking van de Commissie nietig verklaard en de beroepen van rekwiranten voor het overige verworpen.

13. Naar het oordeel van het Gerecht ging artikel 1, lid 1, „door de ACS-rijst en de Amerikaanse rijst op de communautaire markt een gunstigere concurrentiepositie te verlenen dan de Antilliaanse rijst, verder dan strikt noodzakelijk was om de moeilijkheden te verhelpen die de invoer van de Antilliaanse rijst voor de afzet van de communautaire rijst opleverde". [8]

7 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1.

8 — Punt 143 van het arrest.

14. Tegen dit arrest hebben drie van de aanvankelijk zes verzoeksters op 13 december 1995 bij het Hof hogere voorziening ingesteld, waarbij zij het Hof verzochten:

1. het bestreden arrest te vernietigen, voor zover de door rekwiranten ingestelde vorderingen niet volledig zijn toegewezen;

2. de reeds voor het Gerecht door rekwiranten ingestelde vorderingen volledig toe te wijzen en met name:

2.1 beschikking 93/127/EEG van de Commissie van 25 februari 1993 tot vaststelling van vrijwaringsmaatregelen voor rijst van oorsprong uit de Nederlandse Antillen en beschikking 93/211/EEG van de Commissie van 13 april 1993 tot wijziging van beschikking 93/127/EEG betreffende vrijwaringsmaatregelen voor rijst uit de Nederlandse Antillen in hun totaliteit nietig te verklaren;

2.2 de Gemeenschap te veroordelen tot vergoeding van de door rekwiranten als gevolg van deze beschikkingen geleden schade;

2.3 de Commissie te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening en de procedure in eerste aanleg.

3. Rekwiranten verzoeken het Hof, primair, overeenkomstig artikel 54 van 's Hofs Statuut de zaak zelf af te doen en, subsidiair, deze voor afdoening terug te verwijzen naar het Gerecht.

De Commissie verzocht

— de hogere voorziening af te wijzen;

— rekwiranten te verwijzen in de kosten van de procedure.

De Raad verzocht

— de hogere voorziening af te wijzen, subsidiair, het eerste middel te verwerpen;

— rekwiranten te verwijzen in de kosten van de procedure.

Het verzoek van de Italiaanse Republiek luidde als volgt:

— het arrest van het Gerecht van eerste aanleg, voor zover daarbij de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de beroepen is verworpen, te vernietigen en deze exceptie dus te aanvaarden;

— subsidiair de hogere voorziening in haar geheel af te wijzen;

— rekwiranten in de kosten te verwijzen.

De Franse Republiek, wier memorandum wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk moest worden verklaard, heeft zich in haar mondelinge opmerkingen ter terechtzitting bij de strekking van de verzoeken van de Commissie aangesloten.

C — De ontvankelijkheid

15. Italië werpt opnieuw de reeds voor het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid op, op grond dat rekwiranten

niet rechtstreeks en niet individueel zijn geraakt.

16. Rekwiranten bevestigen de uitlegging van het Gerecht, dat hen ontvankelijk achtte, en stellen voorts, dat Italië als interveniënt de exceptie van niet-ontvankelijkheid niet geldend kan maken, omdat de ondersteunde partij deze exceptie niet heeft opgeworpen.

17. Zij die niet de adressaten van een beschikking zijn — zoals rekwiranten in casu — worden slechts individueel geraakt, „indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat". [9] Rekwiranten moeten derhalve worden gekarakteriseerd ten opzichte van ieder ander die door de bestreden beschikkingen wordt geraakt, en niet louter in hun objectieve hoedanigheid van marktdeelnemer in de sector rijsthandel en -verwerking op gelijke wijze worden geraakt als iedere andere marktdeelnemer die in deze sector actief is.

18. Het Gerecht heeft bij de beantwoording van deze vraag een parallel getrokken met het arrest Piraiki-Patraiki/Commissie. [10] Daarin heeft het Hof uit artikel 130, lid 3, van de Toetredingsakte van de Helleense Republiek afgeleid, dat de Commissie bij de invoering van vrijwaringsmaatregelen, voor zover de omstandigheden van het geval dit toelaten, moet onderzoeken welke negatieve gevolgen haar beschikking kan hebben voor de economie van de betrokken lidstaat en voor de belanghebbende ondernemingen. [11] Deze werden dan ook geacht individueel te zijn geraakt. Omdat de formulering overeenkomt, heeft het Gerecht in artikel 109, lid 2, LGO-besluit dezelfde verplichting gelezen. [12] Deze vaststelling kan een juridische toetsing doorstaan omdat, aldus het Gerecht, niet alleen de bewoordingen gelijkenis vertonen, maar ook dezelfde doelstelling wordt nagestreefd, namelijk omschrijven hoever de vrijwaringsmaatregelen mogen gaan. [13]

19. Dit is evenmin in tegenspraak met het arrest Buralux e. a./Raad. [14] Het is inderdaad zo, zoals de Italiaanse Republiek betoogt, dat in dat arrest de betrokkenen onder meer niet konden worden geacht individueel te zijn geraakt omdat het niet een tot *één* lidstaat gerichte beschikking betrof, zoals in de zaak Piraiki-Patraiki/Commissie, maar een tot *alle*

9 — Arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. blz. 205, op blz. 232).

10 — Arrest van 17 januari 1985 (11/82, Jurispr. blz. 207).

11 — Arrest Piraiki-Patraiki/Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 10, punt 28.

12 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 1, punten 68 en 70.

13 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 1, punt 70.

14 — Arrest van 15 februari 1996 (C-209/94 P, Jurispr. blz. I-615).

lidstaten gerichte verordening. In casu gelden de beschikkingen eveneens voor alle lidstaten.

20. Toch heeft het Gerecht terecht vastgesteld, dat het aantal lidstaten waarin de maatregelen van toepassing zijn, niet van belang is. [15]

21. Hoewel in artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag wordt gesproken van „een beschikking gericht tot een andere persoon", kan de omvang van de rechtsbescherming van een particulier niet afhangen van de vraag, of de bestreden beschikking tot één dan wel tot vele lidstaten is gericht. Het enige dat beslissend is, is dat de betrokkene op individualiseerbare en specifieke wijze ten opzichte van ieder ander wordt gekarakteriseerd. Met artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag wordt immers niet beoogd alle op enigerlei wijze geraakte personen in staat te stellen tegen een handeling met rechtsgevolg op te komen, doch enkel hen wier positie bescherming behoeft. Doorslaggevend is derhalve, zoals het Gerecht zegt, „de bescherming die het gemeenschapsrecht verleent aan het land of gebied alsmede aan de belanghebbende ondernemingen" [16] ten aanzien waarvan de maatregel wordt getroffen.

22. Hierbij moet wel worden aangetekend, dat de zaak Buralux e. a./Raad een verordening betrof die, aldus het Hof, enkel het kader moest aangeven waarbinnen de lidstaten beperkingen konden stellen. Daaruit leidde het Hof af, dat de rechtsgevolgen die de verordening teweeg kon brengen, algemene en abstract omschreven categorieën personen betroffen. [17] In casu gaat het daarentegen om een duidelijk omschreven maatregel — de vaststelling van een minimumprijs, en wel uitsluitend voor rijst uit de Nederlandse Antillen — zodat de geraakte categorieën personen niet louter algemeen en abstract zijn omschreven. Bovendien betreft de beschikking, die weliswaar tot alle lidstaten is gericht, enkel rijst van oorsprong uit de Nederlandse Antillen.

23. Derhalve kon het Gerecht het arrest Piraiki-Patraiki/Commissie op de onderhavige situatie toepassen, ook al waren de beschikkingen tot alle lidstaten gericht.

24. Met betrekking tot de vraag, of rekwiranten daadwerkelijk in een positie verkeerden die bescherming behoefde, heeft het Gerecht vastgesteld, dat ten tijde van de vaststelling van de eerste beschikking ten minste twee rekwiranten (Ter Beek en ERB) scheepsladingen rijst hadden die op weg waren naar

15 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 77.

16 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 77.

17 — Arrest Buralux e. a./Raad, aangehaald in voetnoot 14, punt 26.

de Gemeenschap. [18] Dit is een feitelijke vaststelling die niet door het Hof kan worden getoetst. [19]

25. Gelet op de impliciete verplichting ingevolge artikel 109 LGO-besluit om de negatieve gevolgen van haar beschikking te onderzoeken, moest de Commissie, aldus het Gerecht, ten tijde van de vaststelling van de beschikking op de hoogte zijn van de situatie van beide ondernemingen. [20] Het Gerecht heeft dan ook terecht aangenomen, dat beide ondernemingen individueel werden geraakt, aangezien hun situatie hen karakteriseerde ten opzichte van andere belanghebbenden. Of de overige rekwiranten ook individueel werden geraakt, behoeft niet meer te worden onderzocht, aangezien het een gemeenschappelijk beroep betrof. [21]

26. Het Gerecht heeft het beroep derhalve terecht ontvankelijk verklaard. Bijgevolg behoeft niet meer te worden ingegaan op de vraag, of interveniënten de exceptie van niet-ontvankelijkheid kunnen opwerpen, wanneer de ondersteunde partij dit zelf niet heeft gedaan. Zoals uit de rechtspraak van het Hof blijkt, had Italië de niet-ontvankelijkheid in elk geval wel geldend kunnen maken. [22]

18 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 75.

19 — Artikel 51 van 's Hofs Statuut-EG.

20 — Zie voetnoot 18.

21 — Arrest van 24 maart 1993, CIRFS e. a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 31), en arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 79.

22 — Arrest van 22 december 1993, Pincherle/Commissie (C-244/91 P, Jurispr. blz. I-6965, punt 16); beschikking van 14 februari 1996, Commissie/NTN Corporation (C-245/95 P, Jurispr. blz. I-553), en artikel 49, leden 2 en 3, van 's Hofs Statuut-EG.

D — Ten gronde

27. Rekwiranten voeren in totaal zes middelen aan. Deze betreffen schending en/of verkeerde toepassing van het Vierde deel van het Verdrag betreffende de associatie van de LGO en schending van het LGO-besluit. Volgens rekwiranten was de Raad niet bevoegd in zijn besluit algemene vrijwaringsclausules op te nemen. Daarnaast zou de Commissie in haar tweede beschikking verder zijn gegaan dan strikt noodzakelijk was. Ten slotte stellen rekwiranten, dat het Gerecht de Gemeenschap ten onrechte niet aansprakelijk achtte.

Het eerste middel

Argumenten van partijen

28. Met dit middel bestrijden rekwiranten het arrest van het Gerecht voor zover daarin is beslist, dat de Raad krachtens artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag bevoegd was om in het LGO-besluit vrijwaringsclausules op te nemen die beperkingen van de vrije invoer van landbouwproducten van oorsprong uit de LGO mogelijk maakten.

29. Naar het oordeel van rekwiranten heeft het Gerecht ten onrechte aangenomen, dat artikel 109 LGO-besluit het complement is van een regeling waarbij landbouwproducten voor het eerst vrije toegang tot de Gemeenschap is verleend. Artikel 109 is veeleer een voortzetting van de algemene vrijwaringsclausules die met dezelfde doelstelling en met dezelfde omvang reeds in eerdere besluiten van de Raad was opgenomen. Derhalve steunt de conclusie van het Gerecht op een onjuiste zienswijze ten aanzien van de totstandkoming van artikel 109 LGO-besluit.

30. Daarnaast is het arrest van het Gerecht gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de bevoegdheden krachtens artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag. Volgens die bepaling „stelt de Raad op basis van de bereikte resultaten en van de in dit Verdrag neergelegde beginselen met eenparigheid van stemmen de bepalingen vast voor een nieuwe periode". Volgens rekwiranten heeft het Gerecht onvoldoende gemotiveerd, waarom deze bepaling *alle in het Verdrag neergelegde beginselen* zou omvatten. Niets dwingt tot deze uitlegging. Het is daarom aannemelijk, dat uitsluitend *de in het Vierde deel van het Verdrag genoemde beginselen* zijn bedoeld, het deel waarin de associatie van de LGO wordt geregeld. Deze conclusie baseren rekwiranten op het feit dat in de considerans van het LGO-besluit enkel wordt verwezen naar de beginselen van het Vierde deel van het Verdrag.

31. Ook wanneer in artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag alle in het Verdrag neergelegde beginselen zouden zijn bedoeld, zou het de Raad niet vrijstaan om in een besluit op basis van deze bepaling in het belang van het gemeenschappelijk landbouwbeleid af te wijken van het vrije verkeer van goederen tussen de Gemeenschap en de LGO. Dat zou een inbreuk betekenen op artikel 132, lid 1, en artikel 133, lid 1, EG-Verdrag. Afwijkingen zouden slechts mogelijk zijn indien artikel 136, tweede alinea, de Raad daartoe uitdrukkelijk zou machtigen, hetgeen niet het geval is. Regelingen die indruisen tegen genoemde artikelen van het Vierde deel van het Verdrag kunnen derhalve alleen via een wijziging van het Verdrag worden ingevoerd.

32. Tot staving van dit standpunt verwijzen rekwiranten naar het protocol met betrekking tot de invoer van aardolieproducten uit de Nederlandse Antillen en het protocol met betrekking tot Groenland. Daaruit zou volgen, dat bepalingen waarbij van het Vierde deel wordt afgeweken, niet alleen op artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag kunnen worden gebaseerd.

33. Verder verwijten rekwiranten het Gerecht te zijn voorbijgegaan aan de rechtstreekse werking van genoemde artikelen 132, lid 1, en 133, lid 1, EG-Verdrag.

34. Volgens rekwiranten was artikel 109 LGO-besluit niet nodig, omdat er genoeg

alternatieven waren om regulerend op te treden in de verhouding tussen de LGO en de Gemeenschap. Zij verwijzen in dit verband naar de gemeenschappelijke marktordeningen en de artikelen 36 en 115 EG-Verdrag.

35. Naar het oordeel van de Commissie leggen rekwiranten het arrest van het Gerecht verkeerd uit. Wat de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de LGO betreft, bestrijdt de Commissie niet, dat het om bijzondere betrekkingen gaat, die niet kunnen worden vergeleken met de relatie tussen de Gemeenschap en andere geassocieerde landen. Toch is onderling geen interne markt gecreëerd. De associatie heeft ook niet het bevoorrechten van de LGO tot doel — zoals rekwiranten stellen — doch enkel het bevorderen van hun ontwikkeling. Zij hebben daarom juist niet de status van lidstaat.

36. De Commissie betoogt, dat de Raad in de context van artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag alle in het Verdrag neergelegde beginselen in aanmerking moet nemen. Dat volgt immers uit de bewoordingen.

37. De artikelen 132 en 133 EG-Verdrag kunnen niet aldus worden uitgelegd, dat zij een vrijwaringsclausule verbieden die de invoer slechts uitzonderlijk, ten dele en tijdelijk beperkt.

38. De Commissie en de Raad wijzen daarnaast op de ruime discretionaire bevoegdheid van de Raad in het kader van artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag. Het Hof kan derhalve niet toetsen, of de maatregelen van de Raad kennelijk ongeschikt waren om het nagestreefde doel te bereiken. De Raad heeft huns inziens niet de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid overschreden. Integendeel, artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag zou volgens de Raad zelfs als rechtsgrondslag voor een beperking van het vrije verkeer van goederen moeten worden aangemerkt.

39. Met betrekking tot de artikelen 132 en 133 EG-Verdrag stelt de Raad verder, dat de rechtstreekse werking van deze bepalingen tijdens de procedure in eerste aanleg niet aan de orde is gesteld, zodat deze ook thans niet kan worden onderzocht.

40. Artikel 115 EG-Verdrag, dat rekwiranten als alternatief hebben genoemd om regulerend op te treden, is niet van toepassing, omdat het de gemeenschappelijke handelspolitiek betreft en niet de associatie van de LGO.

41. De bijzondere regeling in het protocol met betrekking tot Groenland betreft volgens de Commissie artikel 136 bis EG-Verdrag. Daaruit kan haars inziens niet worden afgeleid, dat voor een beperking van het vrije verkeer van goederen tussen de LGO en de Gemeenschap een voorziening *in het Verdrag zelf* nodig is. Hierover dient veeleer te worden beslist in het kader van de beoordelings

bevoegdheid van de Raad op grond van artikel 136 EG-Verdrag.

42. Het protocol met betrekking tot de invoer van aardolieproducten uit de Nederlandse Antillen dateert uit 1962, aldus de Raad, en het eerste LGO-besluit is pas in 1964 vastgesteld. De ratificatie van het protocol was toen al in een dusdanig vergevorderd stadium, dat de juridische constructie die in 1962 noodzakelijk was, min of meer automatisch werd gehandhaafd.

Discussie

43. Rekwiranten komen in wezen op tegen de vrijwaringsclausule in artikel 109 LGO-besluit, dat zelf op artikel 136 EG-Verdrag is gebaseerd. Ten aanzien van hun verwijt, dat het Gerecht ten onrechte heeft aangenomen, dat bij artikel 109 voor de eerste maal een vrijwaringsclausule is ingevoerd om redenen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet worden opgemerkt, dat dit niet uit de tekst van het arrest blijkt. In punt 94 verklaart het Gerecht, dat in het toepassingsbesluit van 1970 reeds een vrijwaringsclausule was opgenomen. Vervolgens zegt het Gerecht, dat voor de invoer van landbouwproducten steeds een bijzondere regeling gold en dat deze eerst bij het LGO-besluit van 1991 op gelijke voet met andere producten werden gesteld. Hieraan voegt het Gerecht toe: „Het LGO-besluit was dus een belangrijke stap, aangezien het beginsel van vrije toegang tot de Gemeenschap daarbij voor het eerst werd toegepast op landbouwproducten van oorsprong uit de LGO, ook al gold daarbij, uiteraard ook voor de eerste keer, een algemene vrijwaringsclausule (...)"

44. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk, dat naar het oordeel van het Gerecht de reeds bestaande algemene vrijwaringsclausule voor het eerst op landbouwproducten werd toegepast nadat deze op gelijke voet waren gesteld met andere producten. Hieruit valt niet op te maken, zoals rekwiranten stellen, dat artikel 109 LGO-besluit voor het eerst een vrijwaringsclausule zou hebben ingevoerd, en wel in verband met de uitbreiding van de regeling tot landbouwproducten.

45. Volgens rekwiranten is een algemene vrijwaringsclausule niet toegestaan op grond van artikel 132, lid 1. Dat zou inderdaad zo zijn, indien het vrije verkeer van goederen zoals dat tussen de lidstaten onderling bestaat, ook onbeperkt in de betrekkingen met de LGO zou worden toegepast. Zoals uit de aanhef van artikel 132 [23] blijkt, is de in artikel 132, lid 1, bedoelde gelijkstellende regeling voor het handelsverkeer met de LGO echter geen

23 — Deze luidt: „Door de associatie worden de volgende doeleinden nagestreefd."

feitelijke toestand, doch enkel een met de associatie nagestreefde doelstelling.

46. In dit verband zij verwezen naar het arrest in de zaak Road Air. [24] Daarin oordeelde het Hof: „De associatie met de LGO moet tot stand worden gebracht volgens een dynamisch en geleidelijk proces, in het kader waarvan het noodzakelijk kan zijn dat ter bereiking van de in artikel 132 van het Verdrag genoemde doeleinden meerdere bepalingen worden vastgesteld, rekening houdend met de resultaten die dankzij de eerdere besluiten van de Raad zijn bereikt." [25] De toepassing van het vrije verkeer van goederen tussen de Gemeenschap en de LGO volgt dus niet zonder meer uit artikel 132 EG-Verdrag. Dit artikel noemt het vrije verkeer van goederen alleen als doelstelling die moet worden verwezenlijkt, eventueel door meerdere bepalingen vast te stellen.

47. De LGO zijn weliswaar geassocieerde landen en gebieden die bijzondere betrekkingen met de Gemeenschap hebben, maar zij maken nu eenmaal geen deel uit van de Europese Gemeenschap. In deze zin heeft ook het Gerecht beslist in het thans bestreden arrest: „Hieruit volgt, dat de LGO weliswaar een gunstiger statuut genieten dan de andere met de Gemeenschap geassocieerde landen, doch niet bij de Gemeenschap zijn aangesloten." [26] Daaruit zou men kunnen afleiden, dat de LGO niet slechter mogen worden behandeld dan andere (geassocieerde) staten. Dit zegt evenwel niets over hun relatie met de Gemeenschap. Uit artikel 132 EG-Verdrag kan dan ook niet worden afgeleid, dat het vrije verkeer van goederen reeds zonder beperkingen tussen de Gemeenschap en de LGO van kracht is.

48. Om die reden valt ook niet te begrijpen waarom rekwiranten uit het arrest Road Air afleiden, dat in artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag uitsluitend de *beginselen van het Vierde deel van het Verdrag* worden bedoeld. In dat arrest heeft het Hof, gelet op de doelstellingen van artikel 132, beslist, dat „artikel 136, tweede alinea, aldus [moet] worden uitgelegd, dat daarin niet is voorzien in een enkele ‚nieuwe periode' waarvoor de Raad bevoegd is de ter bereiking van de *doeleinden van de associatie* noodzakelijke bepalingen vast te stellen, (...)". [27] Hieruit maken rekwiranten op, dat artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag uitsluitend betrekking heeft op de *doelstellingen van het Vierde deel van het Verdrag*.

49. Dit standpunt deel ik niet. Wanneer de Raad besluiten neemt krachtens artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag, dient hij stellig rekening te houden met de doelstellingen van artikel 132 EG-Verdrag. Juist naar aanleiding daarvan worden de besluiten immers genomen. De Raad moet daarbij uitgaan van de bereikte resultaten en *de in het Verdrag neergelegde beginselen*. Uit de bewoordingen van artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag blijkt niet, waarom daarmee enkel de doelstellingen van de associatie zouden zijn bedoeld, en niet de algemene beginselen van het Verdrag.

24 — Arrest van 22 april 1997 (C-310/95, Jurispr. blz. I-2229).

25 — Arrest Road Air, aangehaald in voetnoot 24, punt 40.

26 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 91.

27 — Arrest Road Air, aangehaald in voetnoot 24, punt 41. Cursivering van mij.

50. Tot staving van hun betoog beroepen rekwiranten zich op de derde overweging van de considerans van het LGO-besluit, dat alleen naar de beginselen van het Vierde deel van het Verdrag zou verwijzen. Dit zou betekenen, dat artikel 136, tweede alinea — de grondslag voor het LGO-besluit — uitsluitend op de beginselen van het Vierde deel zou duiden. Dit standpunt deel ik niet. In de derde overweging staat: „dat, gezien de op de bepalingen van het Verdrag, en met name het Vierde deel daarvan, berustende bijzondere betrekkingen tussen de Gemeenschap en de LGO, deze regels dienen te worden verbeterd". Dit is echter enkel een algemene verwijzing naar de bepalingen van het Verdrag waarin de associatie is geregeld. Daaruit kan niet de conclusie worden getrokken, dat in het kader van de associatie en de desbetreffende besluiten van de Raad niet tevens andere verdragsbeginselen — waaronder het landbouwbeleid — in aanmerking moeten worden genomen.

51. Een aanwijzing hiervoor kan worden gevonden in de dertiende overweging, waarin staat, dat de diverse, in het kader van de voltooiing van de interne markt vastgestelde voorschriften niet op de LGO van toepassing zijn. De Raad acht het enkel wenselijk na te gaan hoe deze geheel of gedeeltelijk tot de LGO kunnen worden uitgebreid. Dat er tussen de Gemeenschap en de LGO geen „normaal" vrij verkeer van goederen bestaat, kan verder worden opgemaakt uit de vierde overweging, waarin wordt bevestigd dat de LGO, gezien hun ontwikkelingsbehoeften en de noodzaak om hun industriële ontwikkeling te bevorderen, afwijkende voorschriften kunnen blijven toepassen ten gunste van de bevolking en de economische sectoren in eigen land.

52. Dit betekent niet, dat de LGO een extra voordeel moet worden gewaarborgd: zoals uit artikel 131, tweede alinea, EG-Verdrag blijkt, heeft de associatie immers het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO tot doel, doch niet hun bevoorrechting.

53. Tussen de LGO en de Gemeenschap bestaat dus (nog) geen onbeperkt verkeer van goederen, zodat bij de geleidelijke verwezenlijking van de doelstellingen in het kader van LGO-besluiten van de Raad krachtens artikel 136, tweede alinea, EG-Verdrag tevens rekening moet worden gehouden met de algemene beginselen van het Verdrag, inclusief het landbouwbeleid. Het is dan heel goed mogelijk, dat het verkeer van goederen aan beperkingen wordt onderworpen.

54. Nu vaststaat, dat in artikel 132, lid 1, EG-Verdrag alleen de doelstellingen van de associatie worden genoemd, kan ook de door rekwiranten ingeroepen rechtstreekse werking van artikel 132, lid 1, dus slechts betrekking hebben op de verplichting de aldaar genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Er kan hoe dan ook niet uit worden afgeleid, dat tussen de LGO en de Gemeenschap reeds een vrij verkeer van goederen bestaat.

55. Ook wanneer wordt aangenomen, dat de bepaling rechtstreekse werking heeft, kan niet worden uitgesloten, dat in uitzonderlijke gevallen in een beperking en dus in een vrijwaringsclausule kan worden voorzien. Met hun verwijzing naar de artikelen 36 en 115

EG-Verdrag en de gemeenschappelijke marktordeningen geven rekwiranten zelf aan, dat er wellicht mogelijkheden zijn om regulerend op te treden.

Het tweede middel

Argumenten van partijen

56. Wat hun verwijzing naar de protocollen betreft: de omstandigheid, dat in deze specifieke gevallen protocollen werden gesloten, rechtvaardigt niet de conclusie, dat in het kader van artikel 136, tweede alinea, geen vrijwaringsclausule kan worden opgenomen. Omdat een dergelijke vrijwaringsclausule als zodanig niet als schending van de beginselen van het Vierde deel kan worden aangemerkt (het vrije verkeer van goederen is immers nog geen feit, doch enkel een doelstelling van de associatie), is voor een dergelijke vrijwaringsclausule geen voorziening in het Verdrag nodig.

57. Hierbij moet worden aangetekend, dat de Raad in het LGO-besluit slechts in beperkte mate vrijwaringsmaatregelen toelaat. Artikel 109, lid 2, bepaalt namelijk:

„Voor de toepassing van lid 1 moeten bij voorrang die maatregelen worden gekozen die in de werking van de associatie en van de Gemeenschap zo weinig mogelijk verstoringen teweegbrengen. Deze maatregelen mogen geen grotere draagwijdte hebben dan strikt noodzakelijk is om de aan het licht getreden moeilijkheden te verhelpen."

58. Met dit middel bestrijden rekwiranten het arrest van het Gerecht voor zover daarin is beslist, dat de Commissie tot de conclusie kon komen, dat de ontstane moeilijkheden tot een verslechtering in de teelt van Indicarijst in de Gemeenschap dreigden te leiden.

59. Zij betogen, dat het Gerecht had moeten nagaan, of er een oorzakelijk verband bestond tussen de daling van de prijs van communautaire rijst en de stijging van de invoer van halfwitte rijst uit de Nederlandse Antillen. Dat zou artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit voorschrijven.

60. Dat een dergelijk oorzakelijk verband vereist is, blijkt ook uit het feit dat de Commissie in haar eerste beschikking een dergelijk verband trachtte aan te tonen.

61. De importen uit de Nederlandse Antillen hadden evenwel geen nadelige gevolgen voor de communautaire markt, omdat deze in de plaats kwamen van de invoer uit Suriname en

Guyana. In zoverre was de ingevoerde hoeveelheid niet toegenomen.

62. Ten slotte wijzen rekwiranten erop, dat de overwegingen van de Commissie betreffende de uiteenlopende prijzen en de door haar verrichte prijsvergelijking niet kunnen worden geverifieerd.

65. Volgens rekwiranten kan niet alleen van het tweede geval van artikel 109, lid 1, LGO-besluit worden uitgegaan, aangezien de Commissie zelf haar beschikking op het eerste geval had gebaseerd.

Discussie

63. De Commissie is daarentegen van mening, dat uit de bewoordingen van artikel 109, lid 1, LGO-besluit [28] duidelijk blijkt, dat de eis van een oorzakelijk verband slechts betrekking heeft op het eerste aldaar bedoelde geval (indien de toepassing van dit besluit in een sector van economische activiteit van de Gemeenschap of van de lidstaten ernstige verstoringen teweegbrengt, of hun externe financiële stabiliteit in gevaar brengt). In het tweede geval — indien moeilijkheden rijzen die in een sector van activiteit van de Gemeenschap of in een regio ervan tot een verslechtering dreigen te leiden — is het bestaan van een dergelijk oorzakelijk verband niet vereist. Dit is ook moeilijk aan te tonen, aangezien de markt door een groot aantal factoren kan worden beïnvloed.

64. De Commissie bestrijdt echter niet, dat er sprake moet zijn van een zeker verband tussen de gerezen economische moeilijkheden en de importen. Dit noodzakelijk verband zou het Gerecht evenwel hebben aangetoond.

66. De Commissie stelt mijns inziens terecht, dat uit de bewoordingen van artikel 109 LGO-besluit niet kan worden opgemaakt, dat er in het tweede geval een oorzakelijk verband moet zijn. In lid 1 worden twee verschillende situaties omschreven, die elk beginnen met het woord „indien". Alleen de omschrijving van het eerste geval bevat de formulering „indien *de toepassing van dit besluit* (...)". Daaruit blijkt, dat de in het tweede geval bedoelde moeilijkheden niet het gevolg hoeven te zijn van de toepassing van het besluit.

67. Ik ben het daarentegen met rekwiranten eens, waar zij stellen, dat indien er tussen de importen en de prijs van de communautaire producten geen enkel verband zou bestaan, de vrijwaringsmaatregelen volstrekt zinloos zouden zijn. Uiteraard moeten de ontstane moeilijkheden met behulp van de vrijwaringsmaatregelen kunnen worden verholpen of ingeperkt, anders zouden deze maatregelen onevenredig zijn en in strijd met artikel 109, lid 2, tweede volzin, LGO-besluit.

28 — Zie punt 6.

68. Er moet dus worden aangetoond, dat een beperking van de invoer op enigerlei wijze gevolgen kan hebben voor het prijspeil in de Gemeenschap. Dit betekent evenwel niet, dat de moeilijkheden door de toepassing van het besluit, dat wil zeggen door de invoer moeten zijn veroorzaakt.

69. Voorts stelt het Gerecht terecht vast, dat de Commissie bij de toepassing van artikel 109 LGO-besluit over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot de vervulling van de voorwaarden voor het nemen van een vrijwaringsmaatregel, alsmede met betrekking tot het beginsel zelf van het nemen van een vrijwaringsmaatregel. [29] Het Gerecht leidt dit af uit de bewoordingen van artikel 109, lid 1, LGO-besluit, volgens welke de Commissie onder bepaalde voorwaarden vrijwaringsmaatregelen „kan" [30] nemen of de lidstaten hiertoe kan machtigen. Vervolgens verklaart het Gerecht: „Het vervuld zijn van een van deze voorwaarden verplicht de Commissie evenwel niet een vrijwaringsmaatregel te nemen, maar brengt mee dat zij daarover moet beslissen." [31] Aldus heeft de Raad de beoordelingsbevoegdheid waarover hij in het kader van artikel 109 LGO-besluit beschikt, ook aan de Commissie toegekend. [32]

70. Zo heeft het Hof met betrekking tot artikel 155 EG-Verdrag beslist, dat de Raad genoopt kan zijn op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de Commissie een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten, aangezien zij — de Commissie — als enige in staat is de ontwikkeling van de markten voor landbouwproducten voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te nemen die de situatie vereist. Hieruit — alsmede uit de systematiek van het Verdrag — leidde het Hof af, dat de uitvoering door de Commissie van de door de Raad gestelde regels als bedoeld in artikel 155 EG-Verdrag ruim moet worden uitgelegd. [33] Ook om deze reden kan worden aangenomen, dat de Commissie in het onderhavige geval over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, omdat voor de vaststelling van een minimumprijs in deze context eveneens een beoordeling van de markten voor landbouwproducten noodzakelijk is. In geval van een dergelijke bevoegdheid moet het Gerecht zich beperken tot de vraag, of de uitoefening van die bevoegdheid niet gepaard is gegaan met een kennelijke dwaling of met misbruik van bevoegdheid, dan wel of de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden. [34]

71. Het komt mij voor, dat het Gerecht bij deze toetsing niet heeft gedwaald. Het heeft in de eerste plaats de verklaringen van de Commissie getoetst, waarna een aanzienlijke daling van de prijs van communautaire padie werd vastgesteld. Deze padie wordt net als Antilliaanse halfwitte rijst als grondstof gebruikt voor de communautaire productie van witte rijst. Ten slotte heeft het Gerecht

29 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 122.

30 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 120.

31 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 121.

32 — Beschikking van de president van het Gerecht van 15 juli 1997, Regering van de Nederlandse Antillen/Raad (T-179/97 R, Jurispr. blz. II-1297, punt 35).

33 — Arrest van 30 oktober 1975, Rey Soda (23/75, Jurispr. blz. 1279, punten 10-14).

34 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 122.

vastgesteld, dat rekwiranten de prijsdaling als zodanig niet hebben bestreden. [35] Dit kan als feitelijke vaststelling thans niet worden getoetst. Verder heeft het Gerecht onderzocht, of er ook sprake was van een daling van de prijs van communautaire Indicapadie. [36] Gelet op de gelijktijdige aanzienlijke stijging van de invoer uit de Nederlandse Antillen, die volgens het Gerecht niet wordt betwist [37], heeft het Gerecht geoordeeld, dat de Commissie op basis van deze gegevens tot de conclusie kon komen, dat er moeilijkheden waren gerezen die tot een verslechtering in de teelt van Indica-rijst in de Gemeenschap dreigden te leiden en dat er derhalve vrijwaringsmaatregelen konden worden genomen. [38]

72. Daarnaast heeft het Gerecht getoetst, of de Commissie bij de door haar verrichte prijsvergelijking geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt. Daarbij heeft het onder meer onderzocht, in welk stadium van de productie de prijzen dienden te worden vergeleken. Rekwiranten zijn er naar het oordeel van het Gerecht niet in geslaagd de berekening van de Commissie te weerleggen, daar zij enkel argumenten betreffende de in aanmerking te nemen bijkomende kosten en conversiecoëfficiënten hebben aangevoerd zonder deze te staven. [39] Het Gerecht heeft voorts vastgesteld, dat rekwiranten niet hebben betwist, dat de Antilliaanse rijst werd aangeboden tegen een prijs die veel lager was dan die waartegen de communautaire rijst in het betrokken bewerkingsstadium, namelijk dat van halfwitte rijst, kon worden aangeboden. [40]

73. Het Gerecht was derhalve van oordeel, „dat de Commissie terecht heeft vastgesteld, dat er tussen de communautaire rijst en de Antilliaanse rijst een aanzienlijk prijsverschil bestond dat de prijsval van de communautaire rijst tussen september 1992 en januari 1993 kon hebben veroorzaakt". [41] Daarmee is tevens een genoegzaam verband tussen de invoer en de prijsdaling van de communautaire rijst vastgesteld.

74. Uit het voorgaande blijkt, dat het Gerecht heeft onderzocht, of de Commissie bij haar onderzoek naar een eventueel verband tussen de invoer uit de Nederlandse Antillen en de prijsdaling van de communautaire rijst geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt. Het bestaan van een oorzakelijk verband is, zoals gezegd, niet vereist. Nu niet is gebleken van een kennelijke beoordelingsfout, kan ook het tweede middel niet slagen.

Het derde middel

Argumenten van partijen

75. Met dit middel verwijten rekwiranten het Gerecht, dat het artikel 109, lid 2, LGO-besluit heeft geschonden doordat het heeft beslist, dat de minimumprijs van de tweede

35 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 124.

36 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 126.

37 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 127.

38 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 128.

39 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 130.

40 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 129.

41 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 131.

beschikking niet verder ging dan strikt noodzakelijk was in de zin van genoemde bepaling. Het was bij deze vrijwaringsmaatregelen niet noodzakelijk de Antilliaanse rijst in een ongunstiger concurrentiepositie te plaatsen dan communautaire rijst. Indien zij als ondernemingen de rijst tegen dezelfde prijs hadden kunnen aanbieden als de communautaire rijst, hadden zij meer dan de daadwerkelijk ingevoerde 8 400 ton kunnen importeren. Bovendien moest 16 000 ton rijst worden opgeslagen omdat deze onverkoopbaar was.

Discussie

76. Volgens de Commissie brengt het evenredigheidsbeginsel niet mee, dat de LGO hun rijst tegen dezelfde prijs mogen aanbieden als de communautaire rijst. De LGO maken immers geen deel uit van de Gemeenschap.

77. Verder stelt de Commissie, dat het bestaande prijsverschil tussen de ingevoerde Antilliaanse rijst en de communautaire rijst het vertrouwen van de communautaire telers in de prijsontwikkeling van Indica-rijst moest versterken, opdat zij niet opnieuw Japonica-rijst zouden gaan verbouwen, waarvan reeds een productieoverschot bestond.

78. Het oordeel van het Gerecht, dat de Commissie niet verder is gegaan dan strikt noodzakelijk was, betreft een feitelijke vaststelling, die in het kader van een hogere voorziening niet kan worden getoetst.

79. Ik ben het met de Commissie eens, dat de keuze van de te vergelijken prijzen en deze vergelijking zelf, een feitelijke beoordeling impliceren. Dat geldt ook voor de vaststelling van de omvang van de invoer uit de Nederlandse Antillen. Deze punten kunnen derhalve niet worden getoetst in een hogere voorziening.

80. Wat wel kan worden getoetst, is de principiële vraag, of een vrijwaringsmaatregel als onevenredig moet worden aangemerkt wanneer, zoals in casu, rijst uit de Nederlandse Antillen daardoor minder gunstig wordt behandeld dan communautaire rijst. Hierbij zij aangetekend, dat de tweede beschikking van de Commissie een in principe toelaatbare vrijwaringsmaatregel betrof. Een dergelijke maatregel wordt echter juist gekenmerkt door het feit dat bepaalde producten minder gunstig worden behandeld ten opzichte van *communautaire producten*. In elk geval kan niet op voorhand worden aangenomen, dat een dergelijke vrijwaringsmaatregel niet ongunstig mag zijn voor Antilliaanse rijst.

81. De vaststelling van de prijzen door het Gerecht is, zoals gezegd, een feitelijke vaststelling die thans niet kan worden getoetst. Verder vallen het Gerecht geen beoordelingsfouten te verwijten. Zo heeft het op grond van het feit dat de prijs voor Antilliaanse rijst niet hoger was dan die voor rijst uit de ACS-landen en de Verenigde Staten, en de omstandigheid dat de importen in de Gemeenschap bleven doorgaan, vastgesteld, dat niet was gebleken van een minder gunstige behandeling ten opzichte van andere landen, in casu de ACS-landen en de Verenigde Staten. [42] Alleen een minder gunstige behandeling ten opzichte van derde landen zou een schending van artikel 109 LGO-besluit en een aantasting van de bijzondere positie van de LGO hebben opgeleverd. Ook het derde middel faalt derhalve.

Het vierde middel

Argumenten van partijen

82. Met dit middel bestrijden rekwiranten het arrest van het Gerecht voor zover daarin is beslist, dat op grond van het normatieve karakter van de eerste beschikking van de Commissie bij een vordering tot schadevergoeding krachtens artikel 215 EG-Verdrag aan specifieke voorwaarden moet worden voldaan; de Gemeenschap zou slechts aansprakelijk kunnen worden gesteld in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. (Uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat aan de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap op grond van artikel 215 EG-Verdrag de voorwaarde is verbonden, dat de aan de instelling verweten gedraging onrechtmatig is, dat er schade is geleden en dat er een oorzakelijk verband is tussen deze gedraging en de gestelde schade.) [43]

83. Hiertegen brengen rekwiranten in, dat de bestreden handeling geen normatief karakter heeft. Subsidiair stellen zij, dat dit normatieve karakter, zo dit er al is, jegens hen aan de handeling is ontnomen en niet tot verzwaarde aansprakelijkheidscriteria kan leiden, omdat de beschikking hen individueel raakt. Meer subsidiair stellen zij zich op het standpunt dat, zelfs indien het normatieve karakter jegens eenieder zou gelden, er geen bijzondere voorwaarden voor schadevergoeding kunnen gelden, wanneer de beschikking wordt aangevochten door gelaedeerden die daardoor individueel worden geraakt.

84. De Commissie is van mening, dat het normatieve karakter niet afhangt van de vorm, maar van de aard van de handeling. Of iemand al dan niet individueel wordt geraakt, is hierop niet van invloed. Een vordering krachtens artikel 215 EG-Verdrag is een op zichzelf

42 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punten 149-151.

43 — Arresten van 17 december 1981, Ludwigshafener Walzmühle/Raad en Commissie (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Jurispr. blz. 3211, punt 18), en 28 april 1971, Lütticke/Commissie (4/69, Jurispr. blz. 325, punt 10).

staande vorm van beroep, waarvan de criteria afzonderlijk moeten worden onderzocht. Tot deze criteria behoort evenwel niet de eis dat de gelaedeerde individueel moet zijn geraakt.

85. Rekwiranten halen arresten van het Hof aan waarin louter de gebruikelijke vereisten van artikel 215 EG-Verdrag met betrekking tot beschikkingen werden onderzocht. [44] De Commissie noemt daarentegen een arrest waarin beschikkingen op het gebied van het anti-dumpingrecht aan de specifieke vereisten van artikel 215 EG-Verdrag werden getoetst. [45]

Discussie

86. In het arrest HNL/Raad en Commissie [46] heeft het Hof verklaard, dat op basis van de in de verschillende lidstaten geldende beginselen kan worden vastgesteld, dat normatieve handelingen die economische beleidskeuzen impliceren, slechts bij uitzondering en in bijzondere omstandigheden tot aansprakelijkheid van de overheid leiden. „Deze restrictieve opvatting wordt verklaard door de overweging dat de wetgevende macht, zelfs ingeval de geldigheid van haar handelingen aan rechterlijke toetsing is onderworpen, niet telkens in haar voorbereidingen mag worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties, wanneer zij aanleiding heeft, in het algemeen belang normatieve maatregelen te nemen, die de belangen van particulieren kunnen aantasten; (...) in een normatief kader als het onderhavige, dat wordt gekenmerkt door de uitoefening van een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke ruime discretionaire bevoegdheid, [kan] de Gemeenschap derhalve slechts aansprakelijk (...) worden gesteld, indien de betrokken instelling de grenzen harer bevoegdheden klaarblijkelijk ernstig heeft miskend." [47]

87. Daar het Gerecht in het arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie ook heeft vastgesteld, dat de Commissie op dit punt over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt [48], zie ik niet in, waarom het in het kader van zijn toetsing aan de hand van strenge criteria artikel 215 EG-Verdrag verkeerd zou hebben uitgelegd.

88. Ook de subsidiair aangevoerde onderdelen van dit middel kunnen niet slagen. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, verandert het feit dat de gelaedeerde individueel wordt geraakt niets aan het normatieve

44 — Arresten van 5 maart 1986, Tezi/Commissie (59/84, Jurispr. blz. 887, punt 70); 15 januari 1987, GAEC de la Ségaude/Raad en Commissie (253/84, Jurispr. blz. 123, punt 9), en 8 april 1992, Cato/Commissie (C-55/90, Jurispr. blz. I-2533, punt 18).

45 — Arrest van 28 november 1989, Epicheiriseon/Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon e. a./Commissie en Raad (C-122/86, Jurispr. blz. 3959, punt 2 van de samenvatting).

46 — Arrest van 25 mei 1978 (83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, Jurispr. blz. 1209).

47 — Arrest HNL/Raad en Commissie, aangehaald in voetnoot 46, punten 5 en 6.

48 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punten 177, 189 e. v.

karakter van een beschikking. Bovendien blijkt uit het arrest in de zaak HNL/Raad en Commissie, dat bij normatieve handelingen juist wordt geaccepteerd, dat particulieren binnen redelijke grenzen bepaalde schadelijke gevolgen dragen. [49] Dat iemand individueel wordt geraakt, kan op zichzelf dus geen criterium zijn waaraan een recht op schadevergoeding kan worden ontleend. Ook het vierde middel faalt derhalve.

Het vijfde middel

Argumenten van partijen

89. Met dit middel bestrijden rekwiranten het arrest van het Gerecht voor zover daarin wordt aangenomen, dat de Commissie bij haar eerste beschikking de grenzen van haar bevoegdheid niet klaarblijkelijk ernstig heeft miskend en dat er derhalve geen sprake kan zijn van gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel, te weten het evenredigheidsbeginsel. Volgens rekwiranten had het Gerecht niet alleen de bevoegdheidsoverschrijding behoren te onderzoeken.

90. Los daarvan zou de conclusie van het Gerecht ook onjuist zijn, omdat het ervan uitgaat, dat de Commissie in haar eerste beschikking te goeder trouw de door de bevoegde autoriteiten van de Nederlandse Antillen vastgestelde prijs had overgenomen. Het bestaan van de Antilliaanse maatregel kan de Commissie evenwel niet ontslaan van haar verplichting rekening te houden met de negatieve gevolgen van haar beschikking voor, onder anderen, rekwiranten. Dat de Commissie te goeder trouw zou hebben gehandeld, doet niet ter zake, aangezien dit geen vereiste is in de context van artikel 215 EG-Verdrag.

91. Ten slotte wijzen rekwiranten erop, dat de Commissie in het kader van artikel 109 LGO-besluit over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en dat haar beschikking derhalve slechts in beperkte mate kan worden getoetst. Wordt in het kader van deze beperkte toetsing echter een schending vastgesteld, dan levert dit, aldus rekwiranten, automatisch een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht op, zoals vereist in de context van de door het Gerecht toegepaste specifieke criteria van artikel 215 EG-Verdrag.

92. Volgens de Commissie moeten de twee in punt 194 van het arrest genoemde criteria [50] echter als synoniem worden beschouwd. Ten aanzien van het tweede verwijt van rekwiranten, dat het Gerecht ten onrechte geen voldoende gekwalificeerde schending had aangenomen, stelt de Commissie, dat dit een feitelijke vaststelling van het Gerecht betreft,

49 — Arrest HNL/Raad en Commissie, aangehaald in voetnoot 46, punt 6.

50 — Zie punt 89 hierboven.

welke in het kader van een hogere voorziening niet kan worden getoetst.

93. Omdat bij het vaststellen van een te lage minimumprijs ook een louter technische fout kan zijn gemaakt, kan dit niet als voldoende gekwalificeerde schending worden aangemerkt.

94. Zou men zich aansluiten bij het standpunt van rekwiranten, dat zodra een schending van artikel 109 LGO-besluit wordt vastgesteld, deze ook altijd als voldoende gekwalificeerd moet worden aangemerkt, dan zou dit criterium, dat alleen wordt toegepast wanneer de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, geen enkel nut meer hebben.

Discussie

95. Hun stelling, dat het Gerecht tevens had behoren te onderzoeken of er sprake was van een voldoende gekwalificeerde schending van het Gemeenschapsrecht, baseren rekwiranten op de rechtspraak van het Hof. [51] Uit de aangehaalde arresten komt evenwel niet geheel duidelijk naar voren, wat de onderlinge samenhang is tussen de beide criteria „klaarblijkelijk ernstige miskenning van bevoegdheden" en „voldoende gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel".

96. Zij blijken ofwel via „noch" [52] ofwel via „noch (...), noch ook" [53] met elkaar te zijn verbonden. Dit lijkt erop te duiden, dat beide criteria onafhankelijk van elkaar moeten worden onderzocht. Duidelijker is evenwel het arrest in de zaak Roquette frères/Commissie. Volgens dat arrest kan de Gemeenschap bij een normatieve handeling die economische beleidskeuzen impliceert, slechts aansprakelijk worden gesteld in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. „In een normatief kader dat wordt gekenmerkt door de uitoefening van een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke ruime discretionaire bevoegdheid, kan de Gemeenschap derhalve slechts aansprakelijk worden gesteld, indien de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheden klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend", aldus het Hof vervolgens in dat arrest. [54]

97. Aangezien de thans in geding zijnde beschikking eveneens het landbouwbeleid betrof en de Commissie op dat gebied onbetwist over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, zou de toetsing van het Gerecht in punt 194 derhalve ook toereikend zijn geweest, indien alleen een miskenning van de

51 — Arresten van 19 september 1985, Asteris/Commissie (194/83— 206/83, Jurispr. blz. 2815); 8 december 1987, Grands Moulins de Paris/Raad en Commissie (50/86, Jurispr. blz. 4833), en 30 mei 1989, Roquette frères/Commissie (20/88, Jurispr. blz. 1553).

52 — Arrest Asteris/Commissie, aangehaald in voetnoot 51, punt 23.

53 — Arrest Grands Moulins de Paris/Raad en Commissie, aangehaald in voetnoot 51, punt 22.

54 — Arrest Roquette frères/Commissie, aangehaald in voetnoot 51, punt 23.

grenzen van haar bevoegdheid zou zijn vastgesteld. De Commissie beschikt overigens ook in het kader van artikel 109 LGO-besluit over een ruime discretionaire bevoegdheid. [55]

98. Met betrekking tot de vraag in hoeverre thans het oordeel van het Gerecht kan worden getoetst, dat hier geen sprake is van een *klaarblijkelijke en ernstige* miskenning, ben ik het met rekwiranten eens, dat dit niet volledig aan een toetsing kan worden onttrokken. Dit oordeel omvat immers niet alleen louter feitelijke vaststellingen, zoals de omstandigheid dat de Commissie te goeder trouw heeft gehandeld.

99. In dit verband zou ik tevens willen ingaan op de stelling van rekwiranten, dat een in het kader van de beperkte toetsing vastgestelde miskenning automatisch als voldoende gekwalificeerd moet worden aangemerkt. Wanneer de Commissie over een ruime bevoegdheid beschikt, kan het Gerecht, zoals het zelf zegt, alleen onderzoeken of de uitoefening van die bevoegdheid niet gepaard is gegaan met een kennelijke dwaling of met misbruik van bevoegdheid, dan wel of de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden. [56]

100. Zoals gezegd, kan in deze context pas sprake zijn van niet-contractuele aansprakelijkheid, indien de Commissie de grenzen van haar bevoegdheid klaarblijkelijk *en ernstig* heeft miskend. Klaarblijkelijke miskenning is op zichzelf dus niet voldoende. Zou het door rekwiranten gestelde automatisme worden aangenomen, inhoudende dat een door het Gerecht vastgestelde schending van artikel 109 LGO-besluit, in het kader waarvan de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, steeds voldoende gekwalificeerd moet worden geacht, dan zou dit aansprakelijkheidscriterium in casu zinloos worden, zoals de Commissie terecht betoogt. Verder blijkt ook uit het door rekwiranten zelf aangehaalde arrest Roquette frères/Commissie, dat ook indien de Commissie dan wel de handelende instelling een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft, de vaststelling van een schending in de vorm van een rekenfout niet automatisch tot niet-contractuele aansprakelijkheid leidt. [57]

101. In dit geval ging het weliswaar niet zozeer om een rekenfout, maar om het feit dat de Commissie, aldus het Gerecht, in haar eerste beschikking te goeder trouw de door de bevoegde Antilliaanse autoriteiten vastgestelde prijs had overgenomen. [58] Dat lijkt mij geen klaarblijkelijke en ernstige bevoegdheidsoverschrijding. Het Gerecht valt daarom evenmin iets te verwijten. Dat de Commissie in beginsel verplicht is de negatieve gevolgen

55 — Zie punten 69 e. v. hierboven.

56 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 122.

57 — Arrest Roquette frères/Commissie, aangehaald in voetnoot 51, punt 26.

58 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punten 191 en 194.

van haar beschikking mede in aanmerking te nemen, verandert daar niets aan. Het vijfde middel faalt derhalve.

Het zesde middel

Argumenten van partijen

102. Met dit middel bestrijden rekwiranten het arrest van het Gerecht voor zover daarin is beslist, dat indien rekwiranten door de toepassing van de eerste beschikking enige schade hebben geleden, deze schade geenszins onvoorzienbaar was, zodat zij zich daartegen hadden kunnen wapenen. Volgens rekwiranten kan het feit dat een schending van het gemeenschapsrecht voorzienbaar was, de Gemeenschap niet van haar aansprakelijkheid bevrijden. Bovendien had het Gerecht zijn conclusie, dat de schade van rekwiranten niet de economische risico's overschrijdt die inherent zijn aan de betrokken sector, niet alleen mogen baseren op het feit dat de als gevolg van de vrijwaringsmaatregelen noodzakelijk geworden opslag van de rijst niet buitengewoon lang was.

103. Volgens de Commissie heeft het Gerecht onderzocht, of schade is ontstaan en of deze de grenzen overschrijdt van datgene wat volgens de rechtspraak van het Hof van particulieren kan worden gevergd. De voorzienbaarheid van de schade zou het Gerecht enkel als extra punt ter onderbouwing van zijn conclusie hebben aangeroerd.

Discussie

104. Zoals gezegd, kan volgens de rechtspraak van het Hof van de particulier worden gevergd, dat hij op de gebieden die onder het economisch beleid van de Gemeenschap vallen, binnen redelijke grenzen bepaalde schadelijke gevolgen van een normatieve handeling draagt. [59] Het Gerecht heeft op grond daarvan onderzocht, waarin de schade van rekwiranten bestond. Daarbij overwoog het, dat rekwiranten hadden verklaard, dat de scheepsladingen rijst ofwel op volle zee ofwel na aankomst in de Gemeenschap worden verkocht. In dit laatste geval wordt de rijst opgeslagen tot hij aan de koper wordt geleverd. Een dergelijke opslag is dus normaal, ook zonder communautaire vrijwaringsmaatregel. Op grond van de overgelegde stukken stelde het Gerecht dan ook vast, dat de opslagduur en de eventuele vertraging van de verkoop die daaruit voortvloeide, niet noodzakelijkerwijs waren toegenomen als gevolg van de eerste beschikking van de Commissie. [60] Hieruit blijkt reeds, dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld, dat de schade niet verder ging dan datgene wat op het gebied van het economisch beleid van de particulier kan worden gevergd. Zoals de Commissie terecht betoogt, kunnen de overige overwegingen van het

59 — Arrest HNL/Raad en Commissie, aangehaald in voetnoot 46, punt 6.

60 — Arrest Antillean Rice Mills e. a./Commissie, aangehaald in voetnoot 1, punt 204.

Gerecht, bijvoorbeeld met betrekking tot de voorzienbaarheid van de schade, deze vaststelling wel schragen, maar zijn zij daarvoor niet noodzakelijk. In elk geval is duidelijk, dat het Gerecht de Gemeenschap niet alleen op grond van de voorzienbaarheid van de schade niet aansprakelijk achtte, zoals rekwiranten stellen. Derhalve faalt ook het zesde middel.

105. Hoewel de hogere voorziening in haar geheel moet worden afgewezen, moet tot slot niettemin worden vastgesteld, dat de vrijwaringsmaatregelen ertoe kunnen leiden, dat de investeringen in de LGO op losse schroeven komen te staan, de calculatie wordt bemoeilijkt en het vertrouwen wordt ondermijnd. Of juridisch toelaatbare vrijwaringsmaatregelen ook economisch en politiek verantwoord zijn, kan niet door de rechter worden getoetst, aangezien de rechterlijke toetsing zich dient te beperken tot de rechtmatigheid van de maatregelen en de rechter in geval van een ruime beoordelingsbevoegdheid de maatregelen slechts onrechtmatig kan verklaren indien er sprake is van een ernstige schending. De beantwoording van de vraag, of de doelstellingen van het ene deel van het Verdrag (het landbouwbeleid) überhaupt harmonieus kunnen worden afgestemd op een ander deel van het Verdrag (de associatie van de LGO) en, zo ja, hoe dit beter kan worden geregeld, moet aan de politiek en de wetgever worden overgelaten.

Kosten

106. Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten indien de hogere voorziening ongegrond wordt verklaard. Volgens artikel 69, lid 2, eerste volzin, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen indien zulks wordt gevorderd. In lid 4, eerste volzin, is bepaald, dat lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

E — Conclusie

107. Derhalve geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Rekwiranten worden verwezen in de kosten van de procedure, met uitzondering van de kosten van de Franse Republiek en van de Italiaanse Republiek.

3) De Franse Republiek en de Italiaanse Republiek dragen elk hun eigen kosten."