PHILIPPE LÉGER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. február 17. [1]

1. Az Európai Közösségek Bizottsága 1999-ben és 2000-ben a tengerentúli országokból és területekről (TOT) származó cukor és kakaó bizonyos behozatalaival szembeni védintézkedéseket fogadott el. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a vitatott behozatalok zavarják a cukorágazat piacának közös szervezését.

2. E védintézkedések ellen több keresetet is benyújtottak, így a Rica Foods (Free Zone) NV (a továbbiakban: a Rica Foods) az Elsőfokú Bírósághoz, a Holland Királyság pedig a Bírósághoz nyújtott be keresetet.

3. Az Elsőfokú Bíróság a Rica Foods által benyújtott kereseteket három, 2002. január 17-i [2] és 2002. november 14-i [3] ítéletében elutasította. E három ítélet közül kettőt megfellebbeztek, amely fellebbezést a C-40/03. P. és a C-41/03. P. sz., Rica Foods kontra Bizottság ügyekre vonatkozó, a mai napon ismertetett indítványunk vizsgálja.

4. Ami a Holland Királyság által benyújtott kereseteket illeti, azok vizsgálatát a Bíróság az Elsőfokú Bíróság fent hivatkozott ügyekben hozott ítéleteinek kihirdetéséig felfüggesztette. E kereseteket a jelen indítványban vizsgáljuk.

I — Jogi háttér

5. Az ügyek vizsgálata szempontjából releváns jogszabályok a cukorágazat piacának közös szervezésére vonatkozó szabályok (A pont) és a Közösség és a TOT társulásának rendszerére vonatkozó szabályok (B pont).

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A T-47/00. sz., Rica Foods kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2000., II-113. o.).

3 — A T-94/00., T-110/00. és T-159/00. sz., Rica Foods és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2002., II-4677. o., a továbbiakban: a Rica Foods II-ítélet) és a T-332/00. és T-350/00. sz., Rica Foods és Free Trade Foods kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., II-4755. o., a továbbiakban: a Rica Foods III-ítélet).

A — *A cukorágazat piacának közös szervezése*

6. A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 1999. szeptember 13-i 1999/2038/EK tanácsi rendelet[4] egységes szerkezetbe foglalta az e piac közös szervezéséről szóló, többször módosított 1981. június 30-i 1785/81/EGK rendeletet[5]. E közös piacszervezés célja a közösségi cukorpiac szabályozása a foglalkoztatás és a közösségi cukortermelők életszínvonalának növelése érdekében.

7. A közösségi termelés garantált árak útján megvalósuló támogatása nemzeti termelési kvóták (A és B kvóta) keretében történik, amelyeket a Tanács juttat az egyes tagállamok részére, amelyek azután felosztják azokat az egyes termelők között. A B kvótába tartozó cukorra (B cukor) az A kvótába tartozó cukorhoz (A cukor) képest magasabb termelési illetéket vetnek ki. Az A és B kvótát meghaladóan termelt cukrot „C cukor"-nak nevezik, és nem értékesíthető az Európai Közösség területén belül, kivéve ha arra a következő időszak A és B kvótája keretein belül kerül sor.

8. A 2038/1999 rendelet 18. cikke értelmében a Közösségen kívülre irányuló export után a C cukor exportja kivételével exportvisszatérítés vehető igénybe a közösségi piacon irányadó ár és a világpiaci ár közötti különbség kiegyenlítése érdekében.

9. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) – amelynek a Közösség is tagja — megállapodásai (a továbbiakban: a WTO-megállapodások)[6] a Tanács 1994. december 22-i 94/800/EK határozatával összhangban szabályozzák az export-visszatérítés alá eső cukor mennyiségét és a visszatérítés teljes éves összegét. Legkésőbb a 2000/2001-es gazdasági évtől a visszatérítésben részesülő exportált cukor mennyiségét és a visszatérítés teljes összegét 1 273 500 tonnában és 499,1 millió euróban kellett korlátozni, amely összegek az 1994/1995-ös gazdasági évhez képest 20%-os, illetve 36%-os csökkenésnek felelnek meg.

B — *A Közösség és a TOT társulásának rendszere*

10. Az EK 3. cikk (1) bekezdésének s) pontja úgy rendelkezik, hogy a Közösség tevékenysége magában foglalja a TOT-tal való társu-

4 — HL L 252., 1. o.

5 — A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló tanácsi rendelet (HL L 177., 4. o.).

6 — A többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló határozat (HL L 336., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 80. o.).

lást a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági és társadalmi fejlődés közös elősegítése érdekében.

11. Az EK 299. cikk (3) bekezdése és az EK-Szerződés II. melléklete értelmében Aruba és a Holland Antillák a TOT részét képezik.

12. Az EK 182. cikkel összhangban a társulás célja, hogy elősegítse a TOT gazdasági és szociális fejlődését, és közvetlen gazdasági kapcsolatokat létesítsen köztük és a Közösség egésze között. Az EK 183. cikk 1. pontja kimondja, hogy a tagállamok a TOT-tal folytatott kereskedelmükben ugyanolyan elbánást alkalmaznak, mint amelyet a Szerződés értelmében egymásnak biztosítanak.

13. Az EK 187. cikk értelmében a Tanács több olyan határozatot is elfogadott, amelyek meghatározzák a TOT és a Közösség társulásának részletszabályait és eljárásait. A jelen esetben releváns határozat az 1991. július 25-i 91/482 tanácsi határozat[7], amely 240. cikkének (1) bekezdése szerint az 1990. március 1-jétől számított 10 éves időszakra alkalmazandó.

14. E határozat több rendelkezését módosította a 91/482 határozat félidőben történő felülvizsgálatáról szóló, 1997. november 24-i 97/803/EK tanácsi határozat[8]. Ezenkívül 2000. február 25-én a Tanács 2001. február 28-ig meghosszabbította a határozat hatályát[9].

15. A TOT-határozat 101. cikkének (1) bekezdése értelmében a TOT-ból származó termékek a közösségbe irányuló behozatal esetén mentesek a behozatali vámok alól. Ugyanezen határozat 102. cikke hozzáteszi: „[a] 108b. [cikk] sérelme nélkül a Közösség a TOT-ból származó behozatal esetében nem alkalmaz semmilyen mennyiségi korlátozást vagy azzal azonos hatású intézkedést".

16. A TOT-határozat 108. cikke (1) bekezdésének első francia bekezdése különösen a „származó termékek" fogalmának meghatározása tekintetében e határozat II. mellékletére (a továbbiakban: a II. melléklet) utal. E melléklet 1. cikke értelmében a terméket akkor kell a TOT-ból, a Közösségből vagy az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokból (a továbbiakban: az AKCS-államok) származónak tekinteni, ha azt teljes egészében ott állították elő, vagy kielégítően ott dolgozták fel.

7 — A tengerentúli országoknak és területeknek az Európai Gazdasági Közösséggel való társulásáról szóló határozat (HL L 263., 1. o.).

8 — HL L 329., 50. o. (a 91/482 határozattal együtt a továbbiakban: a TOT-határozat).

9 — Lásd a 2000/169/EK határozatot (HL L 55., 67. o.).

17. A II. melléklet 3. cikkének (3) bekezdése tartalmazza azon megmunkálások vagy feldolgozások listáját, amelyek nem tekinthetők kielégítőnek ahhoz, hogy a termék egy adott helyről, nevezetesen a TOT-ból származónak minősüljön.

18. A II. melléklet 6. cikkének (2) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy „amennyiben teljes egészében a Közösségben vagy az AKCS-államokban előállított termékek a TOT-ban megmunkáláson vagy feldolgozáson mennek keresztül, teljes egészében a TOT-ban előállítottnak kell azokat tekinteni". Ebben az esetben az ún. „EK-TOT és AKCS-TOT származási kumuláció" szabályairól van szó.

19. A II. melléklet 6. cikkének (4) bekezdése értelmében az EK-TOT és AKCS-TOT származási kumuláció szabályai alkalmazandók „mindenfajta megmunkálásra vagy feldolgozásra, beleértve a 3. cikk (3) bekezdésében felsorolt műveleteket is".

20. A 97/803 határozat azonban korlátozta az EK-TOT származási kumuláció szabályainak alkalmazását azáltal, hogy beillesztette a 91/486 határozatba a 108b. cikket. E rendelkezés (1) bekezdése előírja, hogy „a II. melléklet 6. cikkében foglalt AKCS-TOT származási kumuláció évi 3000 tonna cukorig alkalmazható". A 97/803 határozat azonban az EK-TOT származási kumuláció szabályainak alkalmazására nem állapított meg korlátot.

II — A vitatott védintézkedések

21. A TOT-határozat 109. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Bizottságnak, hogy két esetben „szükséges védintézkedéseket" hozzon. Az első eset akkor áll fenn, ha „a [TOT-határozat] alkalmazása súlyos zavarokat eredményez a Közösség, illetve egy vagy több tagállam gazdaságának valamely ágazatában, vagy veszélybe kerül azok külső pénzügyi stabilitása". A második eset pedig akkor, ha „olyan nehézségek adódnak, amelyek a Közösség valamely tevékenységi ágának vagy régiójának hanyatlásához vezethetnek".

22. A Bizottság azonban a 109. cikk (2) bekezdésének értelmében mindkét esetben olyan intézkedéseket köteles választani, amelyek „a legkevésbé zavarják a társulás és a Közösség működését". Ezenfelül pedig „ezen intézkedések nem léphetik túl a felmerült nehézségek orvoslásához feltétlenül szükséges mértéket".

23. A Bizottság 1999. november 15-én a TOT-határozat 109. cikke alapján fogadta el a tengerentúli országokból és területekről származó, a 1701 KN-kód alá tartozó cukor, valamint az 1806 10 30 és 1806 10 90 KN-

kód alá tartozó cukor és kakaó keverékére bevezetett védintézkedésekről szóló 2423/1999 rendeletet [10].

24. A jogszabály preambulumának megfelelően:

„(1) A Közösségben az elmúlt hónapokban olyan nehézségek merültek fel, amelyek magukban rejtik a cukorágazat jelentős hanyatlásának kockázatát. E nehézségeket az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor, valamint a tengerentúli országokból és területekről származó [...] cukor és kakaó keverékek behozatalának 1997-től kezdődő igen erőteljes növekedése okozta [...].

(2) E behozatal a cukorpiac közös szervezésének jelentős hanyatlását eredményezheti, és igen káros hatásokkal járhat a közösségi cukorágazat piacának szereplői számára.

(3) Fennáll annak a kockázata, hogy a piacszervezés működése jelentősen destabilizálódik. Mivel a közösségi piacon a cukorfogyasztás állandósult, ezért minden egyes, az intervenciós árnál alacsonyabb ár melletti közösségi cukorimport ezen importnak megfelelő mennyiségű közösségi cukor exportjával jár, amely e piacon nem értékesíthető. Az ilyen cukor után fizetendő visszatérítések a közösségi költségvetést terhelik (jelenleg hozzávetőleg 520 euró/tonnánként). Mivel ezen export a GATT-megállapodások alapján mennyiségi korlátozás alá esik, e behozatal szűkíti a kvóta keretein belül történő export lehetőségét. Ennek orvoslása érdekében meg kell fontolni a közösségi termelési kvóták csökkentését.

(4) A megnövekedett behozatal következtében a cukorágazat piacának szereplőit is kár érheti. A cukorpiac közös szervezését ugyanis egyfelől a közösségi cukortermelők által teljesített önfinanszírozás elve, a Közösségben termelt cukorfelesleg – különösen export-visszatérítések útján történő — értékesítése, másfelől az európai cukortermelők által az alapanyag (cukorrépa) után megfizetendő minimálár alkalmazása jellemzi. Ha a cukornak cukor vagy magas cukortartalmú termék formájában történő megnövekedett behozatala alacsonyabb áron történik, mint amelyen a közösségi termelők képesek hasonló termékeiket eladni, a cukorimport számottevően destabilizálja a közösségi vállalkozások tevékenységét, amelyek a közös agrárpolitika által a mezőgazdasági termelők érdekében meghatározott keretek miatt nem képesek versenyezni az ily módon importált termékekkel.

10 — HL L 294., 11. o.

(5) A visszatérítésben részesülő export volumenének növekedése ezenfelül azzal a kockázattal járhat, hogy megemelkedik a kvóta keretein belül eső cukorexport önköltsége, valamint ennek következtében a közösségi cukortermelőket sújtó termelési illeték összege." [nem hivatalos fordítás].

25. A Bizottság tehát úgy döntött, hogy az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukorbehozatal tekintetében minimálárat alkalmaz. A 2423/1999 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy:

„A 1701 KN-kód és az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó termékek azzal a feltétellel bocsáthatók szabad forgalomba behozatali vámok alól mentesen, hogy [...] a csomagolatlan cukor CIF paritású importára ne legyen alacsonyabb, mint a szóban forgó termékekre alkalmazandó intervenciós ár" [nem hivatalos fordítás].

26. Ami a 1806 10 30 és 1806 10 90 KN-kód alá tartozó cukor és kakaó keverékeket (a továbbiakban: a keverékek) illeti, a Bizottság úgy döntött, hogy e termékek Közösségen belüli szabad forgalomba bocsátása tekintetében az 1997 július 23-i 1427/97 bizottsági rendelettel [11] módosított 2454/93/EGK bizottsági rendelet [12] 308d. cikkében meghatározott közösségi felügyelet alkalmazását írja elő.

27. A 2423/1999 rendelet a 3. cikke alapján 1999. november 16-tól 2000. február 29-ig alkalmazandó.

28. 2000. február 29-én szintén a TOT-határozat 109. cikke alapján a Bizottság elfogadta az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukorágazati termékeknek a tengerentúli országokból és területekről történő behozatalára vonatkozó védintézkedések bevezetéséről szóló 465/2000/EK rendeletet [13].

29. A jogszabály preambulumának megfelelően:

„(1) A Bizottság megállapította, hogy a [TOT]-ból származó cukor (1701 KN-

11 — A Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló, 1993. július 2-i 2454/93/EGK bizottsági rendelet (HL L 253., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet 6. kötet, 3. o.).

12 — HL L 196., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet 8. kötet, 316. o. A jogszabály 308d. cikkében meghatározott eljárás arra kötelezi a tagállamokat, hogy „havonta egyszer, illetve a Bizottság kérése alapján ennél gyakrabban tájékoztatják a Bizottságot [...] az előző hónap során preferenciális tarifális elbánásban részesült szabad forgalomba bocsátott termékek mennyiségére vonatkozó adatokról".

13 — HL L 56., 39. o.

kód), valamint a [...] keverékek behozatala, különösen az EK-TOT származási kumuláció szerinti állapotban 1997-től igen jelentős növekedést mutatott. A behozatal mennyisége az 1996-os 0 tonnáról 1999-re több mint 48 000 tonnára emelkedett [...].

[...]

(4) Az utóbbi években nehézségek jelentkeztek a közösségi cukorpiacon, amelyre a túltermelés jellemző. A cukorfogyasztás hozzávetőleg a 12,7 millió tonnás szint körül állandósult. A termelés 16,7 és 17,8 millió tonna között alakul. Ennélfogva minden közösségi behozatal e behozatalnak megfelelő mennyiségű közösségi cukor exportjával jár, amely e piacon nem értékesíthető. Az ilyen cukor után fizetendő visszatérítések – az egyes kvóták keretein belül — a közösségi költségvetést terhelik (jelenleg hozzávetőleg 520 euró tonnánként). Az Uruguayi Forduló során megkötött megállapodások alapján azonban a visszatérítés alá eső export volumenét korlátozták, és az 1995/1996-os gazdasági évben elért 1 555 600 tonnáról a 2000/2001-es gazdasági évre 1 273 500 tonnára csökkentették.

(5) Fennáll annak kockázata, hogy e nehézségek komolyan destabilizálják a cukorpiac közös szervezését. A jelenleg hozzáférhető legóvatosabb becslések szerint a 2000. július 1-jén kezdődő 2000/2001-es gazdasági évre a közösségi termelők kvótájának körülbelül 500 000 tonnával történő csökkentését tervezik. Minden egyes további, a TOT-ból származó cukor- vagy magas cukortartalmú termékimporttal szükségszerűen egyre jobban csökken a közösségi termelők kvótája, és ezzel egyre növekszik a garantált jövedelmükben bekövetkező veszteség" [nem hivatalos fordítás].

30. A Bizottság tehát úgy határozott, hogy a TOT-határozat II. mellékletének 6. cikkében foglalt EK-TOT kumulációból származó cukor és keverékek mennyiségét 3340 tonnában korlátozza.

31. A 465/2000 rendelet a 3. cikke alapján a 2000. március 1-jétől szeptember 30-ig alkalmazandó.

32. 2000. szeptember 29-én a Bizottság szintén a TOT-határozat 109. cikke alapján fogadta el az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukorágazati termékeknek a tengerentúli országokból és területekről történő behozatalára vonatkozó védintézkedések további alkalmazásáról szóló 2081/2000/EK rendeletet [14].

14 — HL L 246., 64. o.

33. A rendelet preambulumának megfelelően:

„(1) A Bizottság megállapította, hogy a [TOT]-ból származó cukor (1701 KN-kód), valamint a [...]keverékek behozatala, különösen az EK-TOT származási kumuláció szerinti állapotban 1997-től 1999-ig igen jelentős növekedést mutatott [...]. A behozatal mennyisége az 1996-os 0 tonnáról 1999-re több mint 53 000 tonnára emelkedett [...].

[...]

(4) Az utóbbi években nehézségek jelentkeztek a közösségi cukorpiacon, amelyre a túltermelés jellemző. A cukorfogyasztás hozzávetőleg a 12,8 millió tonnás éves szint körül állandósult. A kvóta alá tartozó termelés hozzávetőleg évi 14,3 millió tonna. Ennélfogva minden közösségi behozatal e behozatalnak megfelelő mennyiségű közösségi cukor exportjával jár, amely e piacon nem értékesíthető. Az ilyen cukor után fizetendő visszatérítések – az egyes kvóták keretein belül — a közösségi költségvetést terhelik (jelenleg hozzávetőleg 520 euró tonnánként). Az Uruguayi Forduló során megkötött megállapodások [...] alapján azonban a visszatérítés alá eső export volumenét korlátozták, és az 1995/1996-os gazdasági évben elért 1 555 600 tonnáról a 2000/2001-es gazdasági évre 1 273 500 tonnára csökkentették.

(5) Fennáll annak kockázata, hogy e nehézségek komolyan destabilizálják a cukorpiac közös szervezését. A Bizottság a 2000/2001-es gazdasági évre a közösségi termelők kvótájának körülbelül 500 000 tonnával történő csökkentése mellett döntött [...]. Minden egyes további, a TOT-ból származó cukor- vagy magas cukortartalmú termékimporttal szükségszerűen egyre jobban csökken a közösségi termelők kvótája, és ezzel egyre növekszik a garantált jövedelmükben bekövetkező veszteség.

(6) Ennek megfelelően továbbra is fennállnak olyan nehézségek, amelyek a Közösség valamely tevékenységi ágának a hanyatlásához vezethetnek. [...]" [nem hivatalos fordítás].

34. A Bizottság tehát az EK-TOT kumulációból származó cukor mennyiségét 4848 tonnára csökkentette a cukor és a keverékek vonatkozásában.

35. A 2081/2000 rendelet a 3. cikke alapján 2000. október 1-jétől 2001. február 28-ig volt alkalmazandó.

III — Az eljárás és a felek indítványai

36. A Bíróság Hivatalához 2000. január 29-én (C-26/00), 2000. május 12-én (C-180/00) és 2000. december 6-án (C-452/00) eljuttatott keresetleveleivel a Holland Királyság keresetet indított a 2423/1999, a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletek (a továbbiakban: a megtámadott rendeletek vagy vitatott rendeletek) ellen.

37. A Holland Királyság azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg e rendeleteket, és kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

38. A Bizottság mint alperes és a Spanyol Királyság mint beavatkozó kéri a kereset elutasítását és a Holland Királyság költségek viselésére történő kötelezését. A Francia Köztársaság, amelynek a C-180/00. sz. ügyben a Bizottság kérelmének támogatásában történő beavatkozását elfogadták, nem nyújtott be észrevételeket.

IV — A keresetekről

39. A holland kormány mindhárom ügyben ugyanazon,

— a TOT-határozat 109. cikke (1) bekezdésének megsértésére;

— a TOT-határozat 109. cikke (2) bekezdésének megsértésére, és

— az EK 253. cikkben előírt indokolási kötelezettség megsértésére

vonatkozó három jogalapra hivatkozik.

40. A C-180/00. és C-452/00. sz. ügyekben a Holland Királyság egy további, hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó jogalapra is hivatkozik.

41. Vizsgálatunkat a TOT-határozat 109. cikkének megsértésére vonatkozó jogalappal kezdjük (A és B pont), majd ezt követi a hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó jogalap (C pont), végül az indokolási kötelezettségre vonatkozó jogalap (D pont).

A — *A TOT-határozat 109. cikke (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó első jogalapról*

42. Első jogalapjában a holland kormány azt állítja, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben fennállnak a TOT-határozat 109. cikke (1) bekezdésében előírt feltételek. E jogalap hat részre oszlik, amelyeket egymás után vizsgálunk meg.

43. Előzetesen röviden emlékeztetni kell a TOT-határozat 109. cikke értelmében elfogadott határozat szempontjából végezhető felülvizsgálat terjedelmére.

44. A töretlen ítélkezési gyakorlat értelmében a közösségi intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a TOT-határozat 109. cikkének alkalmazása során [15]. E mérlegelési jogkör nem csupán az e rendelkezés alapján történő beavatkozás szükségességére és célszerűségére [16], hanem a meghozandó intézkedések természetére és hatására is vonatkozik [17].

45. Ahogy azt egyébként már jeleztük [18], az ilyen jogkör elismerését az igazolja, hogy a TOT-határozat 109. cikkének alkalmazásakor az intézményeknek ellentétes érdekeket kell összehangolniuk, és ily módon a saját felelősségükbe tartozó politikai alternatívák közül választva kell dönteniük [19]. E diszkrecionális jogkör tehát megfelel annak a politikai felelősségnek, amellyel a TOT-határozat 109. cikke felruházza a közösségi intézményeket [20].

46. Az ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen diszkrecionális jogkör elismerése a bírósági felülvizsgálat korlátozásával jár. Ugyanis a Bíróság úgy tekinti, hogy ebben az esetben a bírósági felülvizsgálatnak az eljárási szabá-

15 — Lásd különösen a C-390/95. P. sz., Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben 1999. február 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-769. o.) 48. pontját, valamint a C-110/97. és C-301/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyekben 2001. november 22-én hozott ítéletek (EBHT 2001., I-8763. o., illetve I-8853. o.) 61. és 62., illetve 73. és 74. pontját.

16 — Lásd az Elsőfokú Bíróság T-480/93. és T-483/93. sz., Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1995. szeptember 14-én hozott ítéletének (EBHT 1995., II-2305. o.) 122. pontját, amelyet a Bíróság a fent hivatkozott Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletével megerősített, továbbá az Elsőfokú Bíróság T-32/98. és T-41/98. sz., Nederlandse Antillen kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. február 10-én hozott ítéletének (EBHT 2000., II-201. o.) 78. pontját.

17 — Lásd különösen a fent hivatkozott C-110/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben hozott ítélet 92. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

18 — Lásd a Bíróság előtt folyamatban lévő C-40/03. P. és C-41/03. P. sz., Rica Foods kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványunk 44., 45. és 50. pontját.

19 — Lásd például a C-17/98. sz., Emesa Sugar ügyben 2000. február 8-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-675. o.) 53. pontját és a fent hivatkozott C-110/97. és C-301/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyekben hozott ítéletek 63., illetve 64–68. és 75. pontját.

20 — Lásd szintén ebben az értelemben, más közösségi rendelkezések tekintetében a C-267/88–C-285/88. sz., Wuidart és társai egyesített ügyekben 1990. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-435. o.) 14. pontját, a C-8/89. sz. Zardi-ügyben 1990. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-2515. o.) 11. pontját és az Elsőfokú Bíróság T-162/94. sz., NMB France és társai kontra Bizottság ügyben 1996. június 5-én hozott ítéletének (EBHT 1996., II-427. o.) 70. pontját.

lyok és az indokolási kötelezettség tiszteletben tartására, a vitatott döntés alapjául szolgáló tények pontosságára, a nyilvánvaló mérlegelési hiba hiányára vagy a hatáskörrel való visszaélés hiányára kell korlátozódnia [21].

47. Ahogyan Poiares Maduro főtanácsnok hangsúlyozta [22], a korlátozás nem a bírósági felülvizsgálat terjedelmére vonatkozik, mivel az ellenőrzés minden esetben az EK 230. cikkben kifejtett különböző viszszásságokhoz, azaz a hatáskör hiányához, lényeges eljárási szabály megsértéséhez, bármely jogi rendelkezés megsértéséhez vagy hatáskörrel való visszaéléshez kapcsolódik. A korlátozás inkább a felülvizsgálat *mélységére* vonatkozik olyan értelemben, hogy a Bíróság kizárólag az egyértelmű jogsértések hiányának és az alkalmazandó jog tiszteletben tartásával, valamint a lényeges tények mérlegelésével kapcsolatos nyilvánvaló hibáknak az ellenőrzésére szorítkozik.

48. Mindezek mellett úgy tűnik számunkra, hogy a bírósági felülvizsgálat mélysége aszerint változik, hogy politikai jellegű vagy szakmai jellegű diszkrecionális jogkörrel állunk-e szemben [23]. Ugyanis bár a bírósági felülvizsgálat mindkét esetben világosan a „nyilvánvaló hibára" szorítkozik, az ítélkezési gyakorlatra tekintettel úgy tűnik számunkra, hogy a bírósági felülvizsgálat kevésbé széles körű, amikor a kérdéses aktus – akárcsak a jelen ügyben — valamely intézmény politikai jellegű diszkrecionális jogkörének gyakorlásából származik.

49. Tehát ezen elvek fényében kell megvizsgálni a holland kormány által felhozott érveket.

50. Jogalapjának első részében a holland kormány azt állítja, hogy a TOT-ból behozott cukor és keverékek mennyisége nem indokolja a TOT-határozat 109. cikke szerinti védintézkedések elfogadását. Az Európai Közösségek Statisztikai Hivatalának (Eurostat) statisztikáira támaszkodva előadja, hogy 1999-ben a cukor és a keverékek behozatala 51 618,3 tonna, illetve 18 021,9 tonna volt. Márpedig az egyéb adatokhoz viszonyítva e mennyiség elhanyagolható. Ugyanis:

— a Nederlands Economisch Instituut (Holland Gazdasági Intézet) 1997-es becslése szerint a TOT maximális

21 — Közelmúltbeli példaként lásd a C-328/99. és C-399/00. sz., Olaszország és SIM 2 Multimedia kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4035. o.) 39. pontját. A TOT-határozat 109. cikkében érintett területen a Bíróság általában eltérő megfogalmazást használ. Azt mondja ki, hogy „ilyen jogkör esetén a közösségi bíróság feladata annak vizsgálatára korlátozódik, hogy e jogkör gyakorlása nem jogellenes-e nyilvánvaló hiba vagy hatáskörrel való visszaélés miatt, vagy hogy a közösségi intézmények nem lépték-e nyilvánvalóan túl mérlegelési jogkörük kereteit (lásd különösen a fent hivatkozott Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben 1999. február 11-én hozott ítélet 48. pontját és a fent hivatkozott C-110/97. és C-301/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyekben hozott ítéletek 61. és 62., illetve 73. és 74. pontját). Ez a megfogalmazás ugyanakkor kevésbé tűnik pontosnak számunkra, mint az, amelyet a jelen indítvány 46. pontjában említettünk, amennyiben az előbbi elmulasztja felsorolni bizonyos elemek ellenőrzését, mint például a tények pontosságát vagy az eljárási és indokolási kötelezettségek tiszteletben tartását. Továbbá nem látjuk tisztán a különbségtételt a „nyilvánvaló hiba" esete, és azon eset között, amikor valamely közösségi intézmény „nyilvánvalóan túllépi mérlegelési jogkörét".

22 — A Bíróság előtt folyamatban lévő, C-141/02. P. sz., Bizottság kontra max.mobil ügyre vonatkozó főtanácsnoki indítvány 77. és 78. pontja.

23 — E különbségtételt illetően a Bíróság előtt folyamatban lévő, C-40/03. P. és C-41/03. P. sz., Rica Foods kontra Bizottság ügyekre vonatkozó indítványunk 45–49. pontját.

exportkapacitása 100 000 és 150 000 tonna között volt;

— a Közösségen belül a teljes cukortermelés 16,7 és 17,8 millió tonna között alakul, így a vitatott behozatal a közösségi termelésnek mindössze 0,4%-át teszi ki, és

— az AKCS-államokból és Indiából származó kedvezményes cukorbehozatal 1,7 millió, illetve 279 000 tonna, így a vitatott behozatal a kedvezményes behozatalnak mindössze 3%-át jelenti.

51. A holland kormány úgy ítéli meg, hogy szóban forgó mennyiségek nem járnak a TOT-határozat 109. cikkének (1) bekezdése szerinti olyan kockázattal, amely megzavarná a cukorpiac közös szervezését.

52. Bizonyos értelemben a Bíróság már megvizsgálta ezt az érvet a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítéletben.

53. Tudjuk, hogy ebben az ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak a Bírósághoz az AKCS-TOT származási kumuláció alá eső cukorra 3000 tonnás mennyiséget megállapító 97/803 határozatban foglaltak érvényességének elbírálása céljából [24]. Az alapügyben eljáró bíróság azt kérdezte ugyanis, hogy e mennyiség elfogadása, amelyet a TOT-ból származó termékek szabad forgalomba kerülése és az AKCS-TOT származási kumulációs szabály fenntartása által a cukorpiac közös szervezésére háruló veszély igazol [25], összhangban áll-e az arányosság elvével [26]. E tekintetben az alapügy felperese kifejezetten felhívta a Bíróság figyelmét arra a tényre, hogy a TOT-ból származó cukorbehozatal elhanyagolható mértékű, hiszen az a TOT egészét tekintve az AKCS-államokból származó kedvezményes behozatalnak kevesebb mint 4%-át teszi ki [27].

54. Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok nem fogadta el ezt az érvet, és indítványában [28] jelzi:

„[...] ahogyan a Bizottság által szolgáltatott adatok mutatják [...], az európai cukorpiac egyensúlya jelenleg bizonytalan. A kvóták meghatározásának következtében a cukorrépa közösségi termelése 13,4 millió tonna, meghaladva a Közösségben fogyasztott cukor mennyiségét, amely megközelítőleg 12,7 mil-

24 — Lásd a jelen indítvány 20. pontját.

25 — Lásd a 97/803 határozat hetedik preambulumbekezdését.

26 — A fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet 51. pontja.

27 — Ugyanott, 52. pont.

28 — A 86–88. pont.

lió tonna. Ráadásul a Közösség az AKCS-államokból 1,3 millió tonna nádcukrot hoz be azért, hogy az e típus iránti különleges keresletet kielégítse. Másfelől a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében kötött megállapodások alapján a Közösség 400 000 tonna cukor behozatalát köteles engedélyezni harmadik országokból.

Mivel a Közösségben a cukor iránti összkereslet alacsonyabb, mint a kínálat, a rendelkezésre álló cukor egy részét exportra szánják. Mindazonáltal mivel a világpiacon és a közösségi piacon tapasztalható árszint között különbség van (ez utóbbi az előbbi mintegy 300%-a), az eladásnak export-visszatérítés formájában járó támogatásban kell részesülnie. E visszatérítések mértéke jelenleg 470 euró tonnánként. Továbbá a támogatott kivitel tárgyát képező maximális cukormennyiséget illetően a WTO keretében megállapodások születtek. Az elkövetkező években ennek mértéke 20%-kal fog csökkenni.

[...]

[E körülményekre tekintettel] nem hiszem, hogy a Tanács által elfogadott megoldás aránytalan volt. A fenti számok bizonyítják, hogy [...] a közösségi piacot a túltermelés jellemzi, és hogy az egyensúly csupán a támogatott exportnak köszönhetően tartható fenn. Minden további cukormennyiség e piacra történő behozatala arra késztetné a közösségi intézményeket, hogy növeljék az exporttámogatást (a fent említett határok között), vagy csökkentsék az európai termelők kvótáit. Mindenesetre a közös agrárpolitika céljaival ellentétben ez komoly zavart jelentene a cukorpiac közös szervezésében."

55. A Bíróság jóváhagyta ezt az érvelést, hiszen a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet 56. pontjában az alábbiakat állapította meg:

„[...] az ügy irataiból kitűnik, hogy egyrészt a cukorrépa közösségi termelése a Közösség fogyasztásához képest már a 97/803 határozat idején túltermelést mutatott, amelyhez hozzáadódott az AKCS-államokból származó nádcukornak az e termék iránti különleges kereslet kielégítése érdekében történő behozatala, és a Közösségnek a WTO-megállapodásokból eredő, a harmadik országokból történő bizonyos mennyiségű cukorbehozatalra vonatkozó kötelezettsége. Másrészt a Közösség a fenti megállapodások szabta keretek között szintén köteles volt a cukorexport export-visszatérítés formájában történő támogatására. E feltételek mellett a Tanács joggal vélhette úgy, hogy e terméknek minden egyes további, a közösségi piacra irányuló behozatala – *még akkor is, ha az a közösségi termeléshez képest csekély mértékű* — arra indította volna a Közösség intézményeit, hogy a fenti határok között növeljék az exporttámogatások mértékét

vagy csökkentsék az európai termelők kvótáit, amely zavart keltett volna a cukorpiac már így is törékeny egyensúlyú közös szervezésében, és ellentétes lett volna a közös agrárpolitika célkitűzéseivel [...] [29]."

56. Hozzátesszük, hogy 1997-ben a 97/803 határozat elfogadásakor a TOT-ból származó cukor és keverékek behozatala 10 372,2 tonna, illetve 877,7 tonna volt [30].

57. Márpedig a vitatott rendeletek elfogadásakor, 1999-ben ugyanez a behozatal 53 519,9, illetve 14 020 tonnára emelkedett [31].

58. Ilyen feltételek mellett nem látjuk, hogy holland kormány érvelése miként lehetne elfogadható. Ugyanis amennyiben 2000 februárjában a Bíróság úgy vélte, hogy 10 000 tonna cukor behozatala azzal a kockázattal jár, hogy megzavarja a cukorpiac közös szervezését, a jelen ügyben még inkább úgy kell megítélnünk, hogy a Bizottság nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy vélte, hogy az öt–tizenötször nagyobb mennyiségű behozatal „nehézségeket" jelent, és ugyanazon piac közös szervezésének hanyatlásával fenyeget.

59. A jogalap második része kizárólag a 2423/1999 rendeletet érinti [32]. A holland kormány vitatja azt az állítást, amely szerint a TOT-ból származó cukrot és keverékeket a Közösségen belül (a cukor tekintetében) az intervenciós árnál vagy (a keverékek és az összehasonlítható termékek tekintetében) a közösségi termelők által alkalmazott árnál alacsonyabb áron értékesítették. A holland kormány azt állítja, hogy e tény alátámasztására a Bizottság semmiféle bizonyítékot nem szolgáltatott.

60. A holland kormány állításának megfelelően igaz, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a közösségi piacon a TOT-ból származó cukor és keverékek behozatala az intervenciós árnál alacsonyabb áron történt. A cukrot illetően az írásbeli észrevételeiben [33] a Bizottság is elismerte, hogy e tekintetben „feltételezésére" hagyatkozott. A keverékeket illetően pedig az iratokból kitűnik, hogy a Bizottság a közösségi szereplők

29 — Kiemelés tőlünk.

30 — Az Eurostat statisztikái a 1806 10 30, 1806 10 90 és 1701 KN-kód alá tartozó termékek TOT-ból a Közösség felé irányuló kivételéről az 1991–2000. évekre (a Spanyol Királyság C-26/00., C-180/00. és C-452/00. sz. ügyekben benyújtott beavatkozói beadványának melléklete).

31 — Ugyanott.

32 — Lásd a C-26/00. sz. ügyben benyújtott keresetlevél 52. pontját.

33 — Az 5., 7. és 26. pont.

körében gyűjtött olyan adatokra támaszkodott [34], amelyeket a TOT-határozat IV. mellékletében előírt eljárásban a Holland Királyság hivatalosan vitatott [35].

61. Számunkra azonban úgy tűnik, hogy ez a hiányosság, még ha komoly is, nem tekinthető olyan jellegűnek, hogy az a 2423/1999 rendelet megsemmisítését vonná maga után. E jogszabály indokolásából, továbbá annak összefüggéseiből [36] kitűnik ugyanis, hogy ebben a rendeletben a Bizottság megállapította, hogy a vitatott behozatalok növekedése többfajta „nehézséget" is jelent.

62. Az első ilyen nehézség a közöscukorpiac-szervezés működése hanyatlásának veszélye [37]. A Bizottság kiemeli, hogy figyelemmel a közösségi cukorfogyasztás állandó mértékére, a TOT-ból származó cukor folyamatosan növekedő behozatala a közösségi cukor exportjának növekedését vonja maga után, amely exporttámogatásban részesül. Márpedig a támogatott export mennyiségét a WTO-megállapodások korlátozzák. A vitatott behozatalok tehát a közösségi cukor exportlehetőségeit csökkentő kockázattal járhatnak, és ilyen módon a közösségi termelési kvóták csökkentéséhez vezethetnek.

63. A második ilyenfajta nehézség az a kár, amelyet a cukorágazatban e behozatalok okozhatnak a közösségi szereplők számára [38]. A Bizottság kifejti, hogy amennyiben a TOT-ból származó cukor behozatala az intervenciós árnál alacsonyabb áron történik, a közösségi termelőknek nem áll módjukban egymással versenyezniük, hiszen az alapanyagért, tudniillik a cukorrépáért kötelesek minimumárat fizetni [39]. Ráadásul a vitatott behozatalok a támogatott export mennyiségi növekedésének veszélyével járnának, ami így az ezen exporthoz köthető költségek növekedését vonná maga után, amely költségnövekedés a közösségi termelőket terhelő, a termeléshez kapcsolódó befizetések növekedésével járna [40].

64. Ebből az következik, hogy az a tény, hogy a TOT-ból származó cukor és keverékek behozatala az intervenciós árnál alacsonyabb áron történik, csupán egy a 2423/1999 rendelet elfogadását indokoló tényezők között.

65. E feltételek mellett úgy tűnik számunkra, hogy e jogalap második része figyelmen kívül marad. Ugyanis, még ha feltételezzük is, hogy a vitatott behozatal nem az intervenciós árnál alacsonyabb áron történt, és hogy a Bizottság e vonatkozásban hibát követett el, a 2423/1999 rendelet által előírt védintézke-

34 — Lásd az „Offres produits d'Aruba" és a „Listado de preparaciones" című iratokat (a C-26/00. sz. ügyben benyújtott keresetlevél 3a. és 3b. melléklete).

35 — Lásd például Hollandia Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének a Bizottsághoz írt, 1999. július 2-i levelét (a C-26/00. sz. ügyben benyújtott keresetlevél 4. melléklete).

36 — Lásd különösen a Bizottság 1999. június 23-i közleményét, és a holland kormány magyarázó megjegyzését a Tanács 2423/1999 rendeltben elfogadott védintézkedésekkel kapcsolatos üléseit illetően (a C-26/00. sz. ügyben benyújtott keresetlevél 2. és 5a. melléklete).

37 — A 2423/1999 rendelet (2) és (3) preambulumbekezdése.

38 — Ugyanott, (2) preambulumbekezdés.

39 — Ugyanott, (4) preambulumbekezdés.

40 — Ugyanott, (5) preambulumbekezdés.

dést továbbra is igazolná annak ténye, hogy e behozatal arra késztetné az intézményeket, hogy növeljék a támogatott export mennyiségét, vagy csökkentsék az európai termelők kvótáit, ez pedig a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet[41] értelmében a cukorpiac közös szervezésének megzavarásával járna.

66. Következésképpen úgy gondoljuk, hogy a jogalap második részét el kell utasítani.

67. A jogalap harmadik része a Bizottság azon állítására vonatkozik, amely szerint a TOT-ból származó cukor és keverékek behozatala az intézményeket a közösségi cukorexport azonos mértékű növelésére késztetné.

68. A holland kormány hangsúlyozza, hogy a Közösségen belül mind a cukortermelés, mind a cukorfogyasztás évről évre változik, úgyhogy téves lenne azt állítani, amint azt a Bizottság teszi, hogy minden további cukorbehozatal „azonos mennyiségű, a piacon nem értékesíthető cukor exportját vonja maga után"[42]. Mindenesetre, még ha így is lenne, nem biztos, hogy a kérdéses export támogatott export lenne, amint a Bizottság azt a megtámadott rendeletekben feltételezi.

69. A keverékek vonatkozásában a Holland Királyság hozzáteszi, hogy a cukorpiac közös szervezését nem zavarná meg e termékek behozatala, hiszen a 2038/1999 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének értelmében a kakaó nem tartozik az említett közös piacszervezés hatálya alá.

70. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a közösségi cukorpiacot túltermelés jellemzi: az A és B cukor, azaz a közösségi piacra kerülő és export-visszatérítésben részesülő cukor közösségi termelése már most meghaladja a közösségi cukorfogyasztást[43]. Továbbá, ahogyan azt a Bíróság a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítéletben hangsúlyozta[44], a WTO-megállapodások alapján a Közösség köteles bizonyos mennyiségű cukor harmadik országokból történő behozatalára.

41 — A 40. és 56. pont.

42 — A 2423/1999 rendelet (3) preambulumbekezdése, a 465/2000 rendelet (4) preambulumbekezdése és a 2081/2000 rendelet (4) preambulumbekezdése.

43 — Lásd a számos forrás között a Számvevőszék 20/2000. sz., a cukorágazatban a piacok közös szervezésének kezeléséről szóló különleges jelentését, a Bizottság válaszaival ellátva (HL 2001. C 50., 1. o., 2. ábra).

44 — Az 56. pont.

71. E feltételek mellett nem bír jelentőséggel az a körülmény, hogy a közösségi cukortermelés és cukorfogyasztás évről évre ingadozik. Amíg ugyanis a közösségi cukortermelés nem csökken, az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor minden további behozatala növeli a cukorfelesleget a közösségi piacon, és az export növekedésével jár. A Bizottság tehát nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy minden további, a Közösség területére irányuló cukorbehozatal „azonos mennyiségű, a piacon nem értékesíthető cukor exportját vonja maga után" [45].

72. Szerintünk a Bizottság akkor sem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor kijelentette, hogy ez az export támogatott export lenne. Ugyanis, ahogyan azt a Rica Foods II-ítélet 119. pontjában az Elsőfokú Bíróság hangsúlyozta, feltételezhető, hogy a közösségi piacra jellemző túltermelésre figyelemmel a TOT-ból származó importált cukor kiszorítja a közösségi cukrot, amelyet exportálni kell annak érdekében, hogy fenntartsák a közös piacszervezés egyensúlyát.

73. Ami jellemző módon a keverékeket illeti, igaz hogy – ahogyan az a 2038/1999 rendelet 1. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik — e termékek nem tartoznak a cukorpiac közös szervezésének hatálya alá. Mindazonáltal a holland kormány állításával ellentétben, e körülmény nem alkalmas annak bizonyítására, hogy a TOT-ból származó keverékek behozatala semmiféle kockázatot nem jelent a piac közös szervezésére a cukorágazatban.

74. E keverékek ugyanis ettől függetlenül általában jelentős mennyiségű cukrot tartalmaznak, így a vitatott behozatal érintheti a közösségi termelők e keverékek készítői részére történő cukorértékesítését. Egyébként úgy tűnik, hogy a Bizottság már korábban is fogadott el a cukorpiac közös szervezésére háruló veszély csökkentését szolgáló intézkedéseket [46], amely veszély a magas cukortartalmú termékek – az adott esetben üdítőitalok — behozatalának növekedése következtében jelentkezett.

75. Ezekre a tényekre figyelemmel a jogalap harmadik részét is el kell utasítani.

45 — A 2423/1999 rendelet (3) preambulumbekezdése, a 465/2000 rendelet (4) preambulumbekezdése és a 2081/2000 rendelet (4) preambulumbekezdése.

46 — Lásd különösen az egyrészről az Európai Közösség, másrészről a Svájci Államszövetség között, az Európai Gazdasági Közösség és a Svájci Államszövetség közötti megállapodás 2. jegyzőkönyvéről szóló, levélváltás formájában létrejött megállapodást (HL 2000. L 76., 12. o.).

76. A jogalap negyedik részében a holland kormány azt állítja, hogy a vitatott behozatal semmilyen gondot nem okoz a Közösség WTO-megállapodásokból származó kötelezettségeivel kapcsolatban. Az Elsőfokú Bíróság elnökének az Emesa Sugar kontra Bizottság ügyben 1999. április 30-án hozott végzése alapján [47] a holland kormány azt állítja, hogy a Közösségnek elegendő mozgástere volt 2000-ig ahhoz, hogy befogadja a TOT-ból származó cukor és keverékek növekedő behozatalát.

77. Szerintünk e negyedik érvet nem lehet elfogadni.

78. Először is ki kell emelni, hogy a WTO-megállapodások, ugyan tényleges korlátozást tartalmaznak a támogatott export tekintetében, nem tartalmaznak olyan kötelezettséget, miszerint a megítélt mennyiséget ki kell használni. A WTO-megállapodások ugyanis azt a célt szolgálják, hogy fokozatosan csökkentsék a támogatott exportot. E feltételek mellett úgy gondoljuk, hogy a Bizottság dönthetett úgy – anélkül, hogy nyilvánvaló mérlegelési hibát követett volna el –, hogy korlátozza az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó behozatalt, még abban az esetben is, ha az e behozatalok által szükségessé tett további export a WTO-megállapodások által meghatározott maximum alatt maradna [48].

79. Továbbá láttuk, hogy a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítéletben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy – tekintettel a közösségi piac túltermelő jellegére és a Közösség kötelezettségvállalásaira — minden további cukorbehozatal megzavarhatja a cukorpiac közös szervezésének működését, amennyiben az intézmények arra kényszerülnek, hogy növeljék az exporttámogatások összegét (a WTO-megállapodások által előírt korlátok között), vagy csökkentsék az európai termelők kvótáit [49]. Ennélfogva, még ha be is bizonyosodna, hogy a WTO-megállapodások tényleges lehetőséget biztosítanak a vitatott behozatal befogadására, a holland kormány továbbra sem bizonyította, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy vélte, hogy az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor és keverékek megnövekedett behozatala a cukorpiac közös szervezése hanyatlásának kockázatával jár [50].

80. A jogalap ötödik része szintén a vitatott behozatalnak a közöscukorpiac-szervezés működésére gyakorolt hatásait érinti. E tekintetben a holland kormány komoly kétségeket fogalmaz meg azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság a 2423/1999 és a 465/2000 rendelet elfogadásával ténylegesen csökkenteni akarta-e a termelési kvótákat, ahogyan azt e jogszabályokban jelezte. Mindenesetre a holland kormány úgy véli, hogy e csökkentést nem a vitatott behozatal tette szükségessé.

47 — A T-44/98. R. II. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., II-1427. o.) 107. pontja.

48 — Lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-43/98. sz., Emesa Sugar kontra Tanács ügyben 2001. december 6-án hozott ítéletének (EBHT 2001., II-3519. o.) 147. és 148. pontját.

49 — Az 56. pont.

50 — Lásd ebben az értelemben a Rica Foods II-ítélet 139. pontját.

81. Ezt az ötödik érvet bizonyíték hiányában kell elutasítani. A holland kormány ugyanis semmilyen olyan tényt nem tár elénk, amely lehetővé tenné annak megállapítását, hogy a Bizottság nem tervezte a termelési kvóták csökkentését a 2423/1999 és a 465/2000 rendelet elfogadásának idején.

82. Mindenesetre e jogszabályok elfogadását követő események e kormány feltételezése ellen szólnak, hiszen 2000. szeptember 29-én a Bizottság elfogadta a 2073/2000/EK rendeletet [51], amely a 2000/2001-es gazdasági évre 498 800 tonnára csökkentette az A és B cukor termelési kvótáit. A jogszabály (2) preambulumbekezdése kimondja, hogy e csökkentésre azért volt szükség, mert „a 2000/2001-es gazdasági évre szóló előrejelzések a WTO-megállapodások által előírt felső határt meghaladó exportálható mennyiség fennállását mutatják" [nem hivatalos fordítás].

83. Végezetül a jogalap hatodik részében a holland kormány az állítja, hogy a vitatott behozatalok valójában nem okoztak kárt a közösségi termelők számára. Először is az export-visszatérítéseket nem a közösségi termelők, hanem az EMOGA, azaz a Közösség költségvetése finanszírozza. Továbbá 1999-ben a C cukrot a világpiaci ár mintegy kétszereséért adták el a TOT termelőinek, ami lehetővé tette a közösségi termelők számára, hogy valós profitot érjenek el. Végezetül a Bizottság nem bizonyította, hogy a TOT-ból behozott minden tonna cukor az európai termelők általi eladások azonos mértékű csökkenéséhez vezetne.

84. Szerintünk ezek az érvek nem alkalmasak annak bizonyítására, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott behozatal a közösségi szereplők számára káros hatásokkal járhat.

85. Először is a Bíróság [52] és az Elsőfokú Bíróság [53] már kimondta, hogy abban az esetben, ha a termelési kvóták csökkentése szükséges, fennáll a TOT-határozat 109. cikkének (1) bekezdése szerinti, „a Közösség valamely tevékenységi ága hanyatlásának" kockázata, amennyiben e csökkentés közvetlenül kihat a közösségi termelők jövedelmére.

86. Továbbá tudjuk, hogy a 2038/1999 rendelet 18. cikke alapján az A és B cukor exportja export-visszatérítésben részesül.

51 — A cukorágazatban a 2000/2001-es gazdasági évre a termelési kvóták rendszerében a garantált mennyiségnek és a kedvezményes behozatalok rendszerében a feldolgozók feltételezett maximális ellátási szükségletének a csökkentéséről szóló 2073/2000 bizottsági rendelet (HL L 246., 38. o.).

52 — A fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet 40. és 56. pontja.

53 — A Rica Foods II-ítélet 124. pontja.

Ellentétben a holland kormány állításával, e visszatérítéseket nagyrészt a közösségi termelők finanszírozzák a Bizottság által minden évben meghatározott termelési illetéken keresztül [54]. A Bizottság tehát nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát akkor, amikor úgy vélte, hogy a vitatott behozatalok a támogatott export mennyiségi növekedésének és következésképpen a közösségi termelőket terhelő termelési befizetések növekedésének kockázatával járhatnak [55].

87. A C cukor eladási árával kapcsolatban a holland kormány semmiféle olyan bizonyítékot nem szolgáltatott, amely lehetővé tenné a Bíróság számára annak megállapítását, hogy a közösségi termelők ezt a cukrot a világpiaci ár kétszereséért adták el. Mindazonáltal, még ha feltételezzük is, hogy így történt, e tény nem támasztja alá, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett volna el. Az a tény ugyanis, hogy bizonyos jól meghatározott termelők jelentős hasznot értek el a C cukornak a TOT-piac szereplői számára történő eladásából, mit sem változtatna azon, hogy a vitatott behozatalok a teljes ágazat működésének megzavarásával járhatnak, mivel arra késztetik az intézményeket, hogy vagy az exporttámogatások összegét növeljék, vagy a közösségi termelők kvótáit csökkentsék.

88. Ugyanezen okból kifolyólag szerintünk nem szükséges, hogy a Bizottság bizonyítsa, hogy a vitatott behozatal a közösségi termelők általi eladások csökkenését vonták maguk után. Láttuk, hogy az, hogy e behozatalok az exporttámogatási összeg növelésével vagy a termelési kvóták csökkentésével járhatnak, elegendő ahhoz, hogy a TOT-határozat 109. cikkében ráruházott diszkrecionális jogkörének keretei között a Bizottság úgy vélje, hogy olyan „nehézségek" állnak fenn, amelyek az e rendelkezés szerinti, „a Közösség valamely tevékenységi ága hanyatlásával" kapcsolatos kockázattal járhatnak.

89. A megelőző megállapítások összességére tekintettel, azt javasoljuk a Bíróságnak, hogy az első jogalapot egészében utasítsa el.

B — *A TOT-határozat 109. cikke (2) bekezdésének megsértésére vonatkozó második jogalapról*

90. Második jogalapjában a holland kormány úgy érvel, hogy a Bizottság megsértette

54 — A 2038/1999 rendelet 33. cikkének (8) bekezdése, és a későbbi módosított, a cukorágazatban a kvótarendszer alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1982. június 8-i 1443/82/EGK bizottsági rendelet (HL L 158., 17. o.) 7. cikkének (1) bekezdése. A termelési illetéket megállapító rendeletekre példaként lásd a cukorágazatban az 1998/1999-es gazdasági évre a termelési illeték, valamint a kiegészítő illeték számítási együtthatójának megállapításáról szóló, 1999. október 14-i 2183/1999/EK bizottsági rendeletet (HL L 267., 23. o.), és a cukorágazatban a 200/2001-es gazdasági évre a termelési illeték mértékének megállapításáról szóló, 2001. október 11-i 1993/2001/EK bizottsági rendeletet (HL L 271., 15. o.).

55 — A 2423/1999 rendelet (5) preambulumbekezdése.

a TOT-határozat 109. cikkének (2) bekezdésében rögzített arányosság elvét [56]. E jogalap öt részre oszlik, amelyeket egymás után fogunk megvizsgálni.

91. Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az arányosság elve alapján a védintézkedés azzal a feltétellel jogszerű, hogy az általa alkalmazott megoldás alkalmas a kérdéses rendelet által jogszerűen követett cél elérésére, és nem haladja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket, tekintettel arra, hogy amennyiben fennáll a választás lehetősége több megfelelő intézkedés között, a legkevésbé szigorút kell választani [57].

92. Emlékeztetni fogunk arra is, hogy az olyan területen, ahol akárcsak a jelen ügyben, a közösségi intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, kizárólag az elérni kívánt célhoz képest nyilvánvalóan nem megfelelő intézkedés érintheti e rendelkezés jogszerűségét. A bíróság felülvizsgálatának korlátozása különösen akkor szükséges, ha a Bizottságnak egymással ellentétes érdekeket kell összehangolnia, és ily módon a saját felelősségébe tartozó politikai alternatívák közül választva kell döntenie [58].

93. E jogalap első részében a holland kormány az állítja, hogy a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletek nem ismerik el a TOT-ból származó termékek kedvezményes jogállását. Emlékeztet arra, hogy a Loméi Egyezmény 8. sz. jegyzőkönyve [59] alapján a Közösség több mint 1,7 millió tonnás cukorkontingensre adott engedélyt az AKCS-országok számára, amelyet ez utóbbiak egészben vagy részben vámmentesen és garantált áron exportálhatnak [60]. A vitatott behozatal 3340 tonnára, majd 4848 tonnára való korlátozásával a Bizottság nyilvánvalóan kedvezőtlenebb helyzetbe hozta a TOT-ból származó termékeket, mint az AKCS-országokból származó termékeket, és így megsértette a Szerződésben meghatározott tagállamok/TOT/AKCS-államok/harmadik országok preferencia-sorrendet.

56 — Emlékezzünk, hogy ez a rendelkezés előírja: „[...] olyan intézkedéseket köteles választani, amelyek a legkevésbé zavarják a társulás és a Közösség működését. Ezen intézkedések nem léphetik túl a felmerült nehézségek orvoslásához feltétlenül szükséges mértéket".

57 — Lásd különösen a C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 1997. május 13-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-2405. o.) 54. pontját, a C-284/95. sz., Safety Hi-Tech ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4301. o.) 57. pontját és a fent hivatkozott Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 52. pontját, valamint a fent hivatkozott C-110/97. és C-301/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyekben hozott ítéletek 122., illetve 131. pontját.

58 — Lásd különösen a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4973. o.) 90. és 91. pontját, a C-44/94. sz., Fishermen's Organisations és társai ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3115. o.) 37. pontját, a C-150/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7235. o.) 87. pontját és a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet 53. pontját.

59 — A negyedik AKCS-EGK egyezmény megkötéséről szóló, 1991. február 25-i 91/400/ESZAK, EGK tanácsi és bizottsági határozat (HL L 229., 1. o.)

60 — Lásd különösen a Loméi Egyezmény 168. és azt követő cikkei és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokból vagy a tengerentúli országokból és területekről (TOT) származó mezőgazdasági termékek feldolgozásával készült mezőgazdasági termékekre és egyes árukra alkalmazandó szabályokról szóló, 1990. március 5-i 715/90/EGK tanácsi rendeletet (HL L 84., 85. o.).

94. Való igaz, hogy a Loméi Egyezmény 8. sz. jegyzőkönyve alapján az AKCS-országokkal szemben a Közösség vállalja, hogy garantált áron megvásárolja a cukrot, és évente meghatározott mennyiségű cukrot (1,7 millió tonna) importál. E behozatalok egészben vagy részben mentesek a vám alól. Emellett annak elkerülése végett, hogy e kötelezettségvállalás üres ígéret maradjon, a Loméi Egyezmény 213. cikke előírja, hogy a 177. cikkben rögzített védzáradék nem alkalmazható a 8. sz. jegyzőkönyv keretében.

95. Ugyanakkor a TOT-határozat 101. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy minden, a TOT-ból származó termék, így a cukor is, behozatali vámtól mentesen hozható be a Közösség területére. A TOT-ból származó cukor tehát az AKCS-cukorral szemben kedvezményes jogállásban részesül.

96. Mindazonáltal, ahogyan azt az Elsőfokú Bíróság a Rica Foods II-ítéletben kimondta[61], az a tény, hogy a Bizottság védintézkedést fogadott el bizonyos, a TOT-ból származó termékek tekintetében, nem kérdőjelezi meg e jogállást. Az ilyen intézkedés ugyanis természeténél fogva kivételes, korlátozott és időleges. Hozzátesszük, hogy a jelen ügyekben a megtámadott rendeletek csupán az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukrot és keverékeket érintik. Tehát semmilyen felső határt nem állapítanak meg a TOT-ból származó cukorbehozatal számára az eredeti származási szabályok alapján, ha ilyen termelés létezik.

97. A TOT-ból származó cukor kedvezményes jogállásának megsértésére alapított érvet tehát el kell utasítani.

98. A jogalap második részében a holland kormány emlékeztet arra, hogy a TOT-határozat 109. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottságnak, amennyiben védintézkedést készül elfogadni, tájékozódnia kell azon következményekről, amelyekkel a határozata az érintett ország vagy tengerentúli terület gazdaságára és az érdekelt vállalkozásokra nézve járhat. Márpedig a jelen ügyben a Bizottság a 2423/1999 és a 2081/2000 rendeleteket anélkül fogadta el, hogy mérlegelte volna azok alkalmazásának a TOT-ra és az érintett iparágra gyakorolt hátrányos következményeit.

99. Az ítélkezési gyakorlatból[62] valóban kitűnik, hogy „amikor a Bizottság a TOT-határozat 109. cikkének (1) bekezdése alapján védintézkedést elfogadni, köteles tájékozódni azokról a hátrányos hatásokról, ame-

61 — A 205. pont.

62 — A C-451/98. sz., Antillean Rice Mills kontra Tanács ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8949. o.) 58. pontja és a C-452/98. sz., Nederlandse Antillen kontra Tanács ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8973. o.) 68. pontja. Lásd szintén a fent hivatkozott Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ítélet 25. és 26. pontját.

lyekkel a határozata az érintett TOT gazdaságára, valamint az érdekelt vállalkozásokra nézve járhat, amennyiben a körülmények ebben nem akadályozzák".

100. Mindazonáltal, ahogyan azt a Bizottság is kiemelte [63], e kötelezettség csak akkor áll fenn, ha „a körülmények azt lehetővé teszik" [64]. Márpedig a jelen ügyben a Bizottság kifejtette, hogy az ügy körülményei nem tették lehetővé számára azon következmények elmélyült elemzésének elvégzését, amelyek kockázatát a vitatott intézkedések a TOT gazdaságára és az érintett iparágra nézve magukban rejthetik. Mindazonáltal szerintünk a Bizottság – ahogyan azt maga is jelezte [65] — tökéletesen tisztában volt a Holland Antillák helyzetével, mivel 1998-ban számos bírósági eljárást kezdeményeztek az AKCS-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor kontingensét rögzítő 97/803 határozat [66] ellen, továbbá a behozatali engedélyek kiadásának szabályairól szóló, 1997. december 17-i 2553/97/EK bizottsági rendelettel [67] szemben a 1701, 1702, 1703 és 1704 KN-kódok alá tartozó és AKCS-TOT származású terméknek minősülő bizonyos termékek tekintetében.

101. E feltételek mellett úgy gondoljuk, hogy nem bizonyított, hogy a Bizottság megsértette az előzetes tájékozódási kötelezettségét.

102. A harmadik részben a holland kormány azt állítja, hogy a megtámadott rendeletek ellentétesek az arányosság elvével, mivel:

— a 2423/1999 rendelet előírja, hogy a EK-TOT származási kumuláció alá tartozó csomagolatlan cukor CIF paritású importára nem lehet alacsonyabb, mint a szóban forgó termékekre alkalmazandó intervenciós ár, és

— a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletek 3340, majd 4848 tonnára korlátozzák a II. melléklet 6. cikke alapján behozható EK-TOT-cukor mennyiségét.

63 — A C-180/00. sz. és a C-452/00. sz. ügyekben benyújtott ellenkérelem 46., illetve 50. pontja.

64 — Az Elsőfokú Bíróságnak a fent hivatkozott Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 70. pontja.

65 — A C-180/00. és C-452/00. sz. ügyekben benyújtott ellenkérelem 46., illetve 50. pontja.

66 — Lásd a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyekben hozott ítéleteket: Emesa Sugar kontra Tanács (az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-43/98. R. sz. ügyben 1998. augusztus 14-én hozott végzése [EBHT 1998., II-3055. o.] és az Elsőfokú Bíróság T-43/98. sz. ügyben 2001. december 6-án hozott ítélete [EBHT 2001., II-3519. o.]), és Emese Sugar kontra Bizottság (az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-44/98. R. sz. ügyben 1998. augusztus 14-én hozott végzése [EBHT 1998., II-3079. o.], a Bíróság elnökének a C-363/98. P. (R.) és C-364/98. P. (R.) sz. ügyekben 1998. december 17-én hozott végzései (EBHT 1998., I-8787. o., illetve I-8815. o.), az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-44/98 R. II. sz. ügyben 1999. április 30-án [EBHT 1999., II-1427. o.], a T-44/98. R. II. sz. ügyben 1999. szeptember 29-én (EBHT 1999., II-2815. o.) és a T-44/98. R. II. sz. ügyben 2000. április 6-án (EBHT 2000., II-1941. o.) hozott végzése, valamint az Elsőfokú Bíróságnak a T-44/98. sz. ügyben 2001. december 6-án hozott ítélete (EBHT 2001., II-3577. o.).

67 — HL L 349., 26. o. Lásd az Elsőfokú Bíróság T-54/98. sz., Aruba kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 17-én hozott végzését (EBHT 2003, II-3083. o.).

103. A 2423/1999 rendeletet illetően a Holland Királyság úgy véli, hogy a fent hivatkozott kötelezettség következtében a TOT-piac szereplői kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek a közösségi szereplőkkel szemben. Ez utóbbiakkal ellentétben ugyanis a TOT-piac szereplőinek a „behozatali", azaz az intervenciós árhoz hozzá kell adniuk a termék Közösségbe történő behozatalával kapcsolatos költségeket, valamint a raktározással és a kezeléssel kapcsolatos költségeket. Márpedig mivel ezek a költségek különösen magasak, a TOT-piac szereplői nem tudnak versenyezni a közösségi szereplőkkel.

104. A három megtámadott rendelettel kapcsolatban a Holland Királyság azt állítja, hogy kívánatosabb lett volna minimálár bevezetése, mint a behozatali ár megállapítása vagy a mennyiségi korlátozás. Ez lenne egyébként az a feltétel, amelyet az Elsőfokú Bíróság elnöke támasztott, amikor az Emesa Sugar társaság számára 7500 tonna cukor további kvóta behozatalát engedélyezte a Bíróság fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozandó ítéletének meghozataláig. A holland kormány úgy véli tehát, hogy az eladási minimálár megfelelőbb és kevésbé korlátozó intézkedés lenne [68].

68 — A holland kormány egy harmadik érvet is felhoz a 2081/2000 rendelettel kapcsolatban. Hangsúlyozza, hogy az 1999-ben behozott EK-TOT-cukor teljes mennyisége a közösségi termelés kevesebb mint 0,3%-át képviselte, és hogy ilyen módon nem bizonyított, hogy a vitatott intézkedés valós megoldást nyújt a Bizottság által azonosított nehézségekre (a C-452/00. sz. ügyben benyújtott keresetlevél 113. pontja). Ugyanakkor megjegyezzük, hogy ez az érv nem a meghozott intézkedés arányosságára vonatkozik, hanem azon kérdésre, hogy fennáll-e a „Közösség valamely tevékenységi ága hanyatlásának" veszélye a TOT-határozat 109. cikke (1) bekezdésének értelmében. Ebben a formájában egyébként az első jogalap keretében megvizsgáltuk ezt az érvet (lásd a jelen indítvány 50–58. pontját).

105. Ezek az érvek nem tűnnek számunkra megalapozottnak.

106. Először is a 2423/1999 rendeletet illetően emlékeztetünk arra, hogy a cukorpiac közös szervezésének keretében minden évben meghatároznak egy „intervenciós árat" a Közösség azon területeire, ahol túltermelés mutatkozik, és „származtatott intervenciós árat" azon területekre, ahol a termelés veszteséges [69]. Egyébként a származtatott intervenciós ár magasabb az intervenciós árnál, mivel figyelembe vesz bizonyos további költségeket, így az áru szállítási költségeit is [70].

107. Márpedig láttuk, hogy a 2423/1999 rendelet értelmében az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor behozatali ára azonos vagy magasabb „a kérdéses termékekre alkalmazható" intervenciós árnál [71]. Ez pedig azt jelenti, hogy ha a TOT-ból származó cukor a Közösség olyan területére kerül behozatalra, ahol túltermelés mutatkozik, a behozatali ár azonos vagy magasabb az intervenciós árnál. Hasonlóképpen, ha a szóban forgó cukor a Közösség olyan területére kerül behozatalra, ahol a termelés veszteséges, a behozatali ár azonos vagy magasabb lesz a származtatott intervenciós árnál.

69 — A 2038/1999 rendelet 3. cikke.

70 — Lásd a Bizottság C-26/00. sz. ügyben benyújtott ellenkérelmének 51. pontját.

71 — A 2423/1999 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése.

108. E feltételek mellett nem látjuk, hogy a vitatott kötelezettség mennyiben sújtaná a TOT-piac szereplőit. Ha ugyanis a TOT-piac valamely szereplője úgy határoz, hogy a Közösség olyan területére exportálja termékeit, ahol túltermelés mutatkozik, árait az intervenciós árhoz igazíthatja. Ha ezután úgy határoz, hogy olyan területen árusítja termékeit, ahol a termelés veszteséges, bármely más közösségi termelőhöz hasonlóan viselnie kell az e területre történő szállítás költségeit.

109. Ellenben ha a TOT-piac valamely szereplője úgy dönt, hogy a Közösség veszteséges területére exportálja termékeit, árait a származtatott intervenciós árhoz igazíthatja, amely ténylegesen magasabb az intervenciós árnál. Mindazonáltal ebben az esetben a közösségi szereplővel ellentétben nem kell állnia a termék veszteséges területre történő szállításával kapcsolatos költségeket. A Holland Királyság állításával ellentétben a vitatott intézkedés következtében a TOT-piac szereplői nem kerülnek előnytelenebb helyzetbe a közösségi szereplőkkel szemben [72].

110. Az eladási minimálár rögzítésével kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a TOT jogainak tiszteletben tartása felett őrködve – a Bizottság széles mérlegelési jogköre megsértésének veszélye nélkül — a cukor közösségi piacán jelentkező zavarok megelőzése érdekében hozott legalkalmasabb intézkedés megválasztását illetően a közösségi bíróság nem helyettesítheti a saját mérlegelését a Bizottságéval, amennyiben nem bizonyított, hogy a meghozott intézkedés nyilvánvalóan nem megfelelő a rögzített cél eléréséhez [73].

111. Márpedig a jelen ügyben nem bizonyított, hogy az eladási minimálár bevezetése a TOT gazdaságában kevesebb zavart okozna, és ugyanolyan hatékony volna a Bizottság által meghatározott célok eléréséhez.

112. Ráadásul az iratokból kitűnik [74], hogy a 2423/1999 rendelet nem járt az EK-TOT-cukor Közösségbe történő behozatalának tényleges csökkenésével, ami alapján kétségbe vonható az e jogszabály által bevezetett intézkedésnek – azaz a behozatali minimálár érintett termékre történő bevezetésének — hatékonysága [75].

72 — A holland kormány szintén úgy érvelt, hogy e megállapítások nem elegendőek ahhoz, hogy a TOT-piac szereplői és közösségi szereplők közötti egyenlőséget biztosítsák. A holland kormány ugyanis úgy véli, hogy az intervenciós ár és a származtatott intervenciós ár közötti különbség ugyanis nem felel meg a TOT-piac szereplői által a termékek Közösségbe történő szállítása miatt viselt további költségeknek. Ezen a ponton egyszerűen azt jegyezzük meg, hogy a holland kormány semmilyen olyan bizonyítékot nem szolgáltatott, amely állításának megalapozottságát bizonyíthatná.

73 — A fent hivatkozott Németország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 94. pontja, a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 83. pontja és a fent hivatkozott C-301/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben hozott ítélet 135. pontja.

74 — Az Eurostat statisztikái a KN 1806 10 30, 1806 10 90 és 1701 KN-kód alá tartozó termékeknek a TOT-ból a Közösség felé irányuló kivételéről az 1991–2000. évekre (a Spanyol Királyság C-26/00., C-180/00. és C-452/00. sz. ügyekben benyújtott beavatkozói beadványának melléklete).

75 — Lásd szintén ebben az értelemben a Rica Foods II-ítélet 172. pontját és a Rica Foods III-ítélet 157. pontját.

113. Hozzátesszük, hogy a megtámadott rendeletek kizárólag a II. melléklet 6. cikkének alapján vámmentes, az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor behozatalának csökkentésére irányulnak. Nem irányulnak, és nem eredményezik e termékek behozatalának tiltását, ha a meghatározott kontingens kimerült, amennyiben a gazdasági szereplők a kötelező vámokat megfizetik[76].

114. E különböző tényekre figyelemmel[77] tehát úgy gondoljuk, hogy a Holland Királyság nem bizonyította, hogy a megtámadott rendeletek által bevezetett intézkedések nyilvánvalóan nem megfelelőek és túlzott mértékűek a Bizottság által meghatározott célok eléréséhez.

115. Végezetül e jogalapjának utolsó részében a holland kormány azt állítja, hogy a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletek ellentétesek az arányosság elvével, amennyiben alkalmazhatóvá teszik a 2553/97 rendelet 3. cikkének (3) bekezdését.

116. A 2553/97 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy a biztosíték mértéke behozatali engedély esetén egyenlő a kérelem benyújtásának napján alkalmazandó közös vámtarifa 50%-ával, amely jelenleg 100 kilogrammonként körülbelül 43,7 eurót tesz ki. Márpedig 2000. március 1-jéig a biztosíték mértéke az EK-TOT cukorra 100 kilogrammonként 0,3 ecu volt. A holland kormány ismeretei szerint az AKCS- és a harmadik országokból származó cukorra a biztosíték szintén 0,3 ecu 100 kilogrammonként[78].

117. A Holland Királyság úgy véli tehát, hogy a 2553/97 rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt biztosíték mértéke aránytalan az AKCS-államokból és a harmadik országokból származó cukor behozatalakor megállapított biztosíték mértékéhez képest.

118. E tekintetben ki kell jelenteni, hogy mivel a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletek 3340, majd 4848 tonna cukorra korlátozódó tarifális kontingenst állapítottak meg, várható volt, hogy a kontingens élénk érdeklődést vált ki az exportőrök részéről.

119. Ahogyan azt a Bizottság megjegyezte[79], a vitatott biztosíték célja ebben az össze-

76 — Lásd a fent hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet 45. pontját.

77 — Lásd szintén a Bizottság által a C-180/00. és C-452/00. sz. ügyekben benyújtott ellenkérelmében (28., illetve 30. pont) felhozott további elemeket.

78 — A cukorágazatban a behozatali és kiviteli engedélyek rendszerének alkalmazására vonatkozó különös részletes szabályokról szóló, 1995. június 27-i 1464/95/EK bizottsági rendelet (HL L. 144., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 17. kötet, 425. o.).

79 — A C-180/00. és C-452/00. sz. ügyekben benyújtott ellenkérelem 49., illetve 55. pontja.

függésben a spekulációs magatartás kizárása volt. A jelentős mértékű biztosíték útján kellett kizárni, hogy a gazdasági szereplők behozatali engedélyeket kérjenek anélkül, hogy azokat később felhasználnák, kárt okozva ezáltal más szereplőknek, akiknek ténylegesen szándékában állt az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukor behozatala, de akiknek nem sikerült elegendő behozatali engedélyt szerezni [80].

120. Továbbá az ilyen biztosíték nem fosztja meg a ténylegesen érdeklődő vállalkozásokat annak lehetőségétől, hogy cukrot exportáljanak a Közösség területére. Ugyanis, még ha természetesen a biztosíték mértékét ki is kell fizetni a behozatali engedély megszerzéséhez, ezt az összeget a behozatal megtörténtével visszatérítik a vállalkozás számára [81].

121. E feltételek mellett úgy gondoljuk, hogy nem bizonyított, hogy a vitatott intézkedések nyilvánvalóan nem megfelelőek és túlzott mértékűek a Bizottság által meghatározott célok eléréséhez. A megsemmisítésre irányuló második jogalapot tehát egészében el kell utasítani.

80 — Lásd szintén ebben az értelemben a fent hivatkozott C-110/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben hozott ítélet 129–132. pontját, valamint az ezen ügyre vonatkozó indítványunk 139–141. pontját.

81 — Ugyanott.

C — *A hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó harmadik jogalapról*

122. Harmadik jogalapja keretében a holland kormány azt állítja, hogy a 465/2000 és a 2081/2000 rendelet hatáskörrel való visszaélés miatt jogellenes.

123. A holland kormány emlékeztet arra, hogy a 91/482 határozat felülvizsgálatakor a Tanács hosszú tárgyalások után úgy határozott, hogy kizárólag az AKCS-TOT származású cukor behozatalát korlátozza, és fenntartja az EK-TOT származású cukor vámmentes behozatalának lehetőségét. A 465/2000 és a 2081/2000 rendeletek elfogadásával tehát a Bizottság a TOT-határozat 109. cikkében meghatározott céltól eltérő célra használta hatáskörét, mivel olyan korlátozásokat vezetett be az EK-TOT származású cukor behozatalára, amelyek bevezetését a Tanács nem kívánta, illetve nem tervezte.

124. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján [82], valamely jogi aktus kizárólag akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó bizo-

82 — Lásd különösen a 69/83. sz., Lux kontra Számvevőszék ügyben 1984. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2447. o.) 30. pontját, a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 24. pontját, a C-156/93. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 1995. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-2019. o.) 31. pontját, a C-285/94. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1997. június 25-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3519. o.) 52. pontját és a C-48/96. P. sz., Windpark Groothusen kontra Bizottság ügyben 1998. május 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2873. o.) 52. pontját.

nyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis döntő mértékben az alperes intézmény által hivatkozott céltól eltérő cél elérése vagy a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el.

125. A jelen esetben az első jogalap vizsgálatából kitűnik, hogy a Bizottság joggal ítélhette úgy, hogy az EK-TOT származási kumuláció alá tartozó cukorbehozatal olyan „nehézségeket" jelent, amely megzavarhatja a cukorpiac közös szervezésének működését.

126. Ráadásul a holland kormány egyetlen olyan bizonyítékot sem hozott fel, amelyből kitűnne, hogy a 465/2000 és a 2081/2000 rendeleteket nem azért hozták, hogy a cukor közösségi piacán megállapított zavarokat elhárítsák, vagy hogy még súlyosabb zavarokat megelőzzenek. E tekintetben az az egyszerű tény, hogy a Tanács a TOT-határozat 108b. cikkében mennyiségi korlátozást vezetett be az AKCS-TOT származású cukorral szemben, semmilyen formában nem érinti a Bizottságnak a TOT-határozat 109. cikkének (1) bekezdésén alapuló azon hatáskörét, hogy szükséges védintézkedéseket fogadjon el a cukor vagy más TOT-ból származó termékekkel kapcsolatban, ha fennállnak az ilyen intézkedések elfogadásának feltételei.

127. E körülményekre figyelemmel a harmadik jogalapot szintén el kell utasítani.

D — *Az EK 253. cikkben előírt indokolási kötelezettség megsértésére vonatkozó negyedik jogalapról*

128. Utolsó jogalapjában a holland kormány azt állítja, hogy a Bizottság megsértette az EK 253. cikk alapján számára kötelező indokolási kötelezettséget. E jogalap két részre oszlik, amelyeket egymás után fogunk megvizsgálni.

129. Az első részben a holland kormány azt állítja, hogy a 2423/1999 rendelet indokolása nem elégséges ahhoz, hogy a Bíróság elvégezhesse felülvizsgálatát. A szöveg ugyanis olyannyira szűkszavú és hiányos konkrét tényekben, hogy az alapján egy általános olvasó nem kap tájékoztatatást a Bizottság által azonosított nehézségek okáról és azok hatásairól.

130. Ezenkívül e rendelet indokolása ellentmondásos is. Ugyanis egyszerre állítja a (3) preambulumbekezdésben, hogy a vitatott behozatalok további, export-visszatérítéssel támogatott exporthoz vezetnek, amely a közösségi költségvetést terheli, és a (4) preambulumbekezdésben, hogy a túltermelés költségei, amelyek a vitatott behozatalnak róhatóak fel, a közösségi termelőket fogják terhelni az „önfinanszírozási" elv alkalmazásával.

131. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján [83] az EK 253. cikk által megkövetelt indokolásnak az aktus jellegéhez kell igazodnia. Világosan és egyértelműen ki kell tűnnie belőle a jogi aktus alkotó intézmény érvelésének oly módon, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálatát. Mindazonáltal, nem követelmény, hogy az indokolás külön-külön azonosítsa az összes lényeges ténybeli és jogi körülményt, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az EK 253. cikk követelményeinek, nem pusztán az aktus szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is. Ez még inkább így van, ha a tagállamok szorosan együttműködtek a vitatott jogi aktus előkészítése során, így tehát ismerik az annak alapjául szolgáló okokat [84].

132. A jelen ügyben az iratokból kitűnik, hogy a 2423/1999 rendelet elfogadását a Bizottság, a Holland Királyság és más tagállamok közötti többszöri kapcsolatfelvétel és tárgyalás előzte meg [85].

133. Egyebek mellett az aktus tartalmával kapcsolatban láttuk, hogy a 2423/1999 rendelet (1)–(5) preambulumbekezdésében a Bizottság kifejtette a felmerült nehézségeket [86]. Ugyanezen rendelet a (3)–(5) preambulumbekezdésében magyarázatot adott arra, hogy e nehézségek miért járhatnak a cukorpiac közös szervezésének megzavarásával, illetve miért okozhatnak károkat ezen ágazat közösségi termelői számára. Ráadásul a 2423/1999 rendelet (8) és (9) preambulumbekezdésében a Bizottság kifejtette azon döntése mögött meghúzódó indokokat, amelyben megállapította az EK-TOT származású cukor behozatalára vonatkozó minimálárat, és közösségi felügyeleti eljárás alá vonta a keverékimportot.

134. A 2423/1999 rendelet (3) és (4) preambulumbekezdésében szereplő állítások számunkra nem tűnnek ellentmondásosnak. Teljes mértékben lehetséges ugyanis, hogy az EK-TOT-cukor növekvő behozatala egyszerre okozzon költségtöbbletet a közösségi költségvetésnek ((3) preambulumbekezdés) és a közösségi cukortermelőknek ((4) preambulumbekezdés).

135. E feltételek mellett úgy gondoljuk, hogy a 2423/1999 rendelet indokolása megfelel az ítélkezési gyakorlat által támasztott követelményeknek, tehát a jogalap első része nem megalapozott.

83 — Lásd különösen a C-63/90. és C-67/90. sz., Portugália és Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben 1992. október 13-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-5073. o.) 16. pontját, a C-353/92. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3411. o.) 19. pontját és a C-9/95., C-23/95. és C-156/95. sz., Belgium és Németország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1997. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-645. o.) 44. pontját.

84 — Lásd különösen a C-478/93. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3081. o.) 49. és 50. pontját és a C-466/93. sz., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai II. ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3799. o.) 16. pontját.

85 — Lásd különösen a TOT-cukor behozataláról szóló, 1999. június 23-i bizottsági közleményt, a Hollandia Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének a Bizottsághoz írott 1999. július 2-i levelét, a holland kormánynak a Tanács 2423/1999 rendeltben elfogadott védintézkedésekkel kapcsolatos megfontolásaira vonatkozó magyarázó megjegyzéseit (a C-26/00. sz. ügyben benyújtott keresetlevél 2., 4., illetve 5. melléklete).

86 — Lásd a jelen indítvány 62. és 63. pontját.

136. A jogalap második részében a holland kormány azt állítja, hogy a Bizottság szintén megsértette az őt terhelő indokolási kötelezettséget, mivel

— a 465/2000 rendelet nem magyarázza meg, hogy 2000. március 1-jétől a Bizottság miért ítélte szükségesnek a korábbi időszakhoz képest szigorúbb intézkedések meghozatalát;

— a 465/2000 és a 2081/2000 rendelet nem indokolja azonos korlátozások elfogadását a TOT-ból származó cukor és keverékek tekintetében, miközben a 2423/1999 rendelet e két típusú termékre különböző intézkedéseket írt elő;

— a kvóták 3340 tonnában, majd 4848 tonnában történő rögzítése nem kellően indokolt a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletekben, és

— a 2081/2000 rendelet nem magyarázza meg, hogy miért szükséges a 465/2000 rendelet által bevezetett védintézkedések 2000. október 1-jétől 2001. február 28-ig történő meghosszabbítása.

137. Az első két érvvel kapcsolatban emlékeztetni fogunk arra, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján az általános hatályú jogi aktus indokolása szorítkozhat egyfelől az aktus elfogadásához vezető általános helyzet, másfelől pedig az általa elérni kívánt általános célok megjelölésére [87]. Ráadásul a Bíróság úgy ítéli meg, hogy amennyiben a vitatott jogi aktusból kitűnik az intézmény által kitűzött cél lényege, felesleges a különböző szakmai jellegű döntések különleges indokolását megkövetelni [88]. Még inkább így van ez, ha a közösségi intézmények, mint a jelen ügyben, széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek valamely összetett politika megvalósításához szükséges eszközök kiválasztása során [89].

138. E feltételek mellett nem biztos, hogy a Bizottság köteles külön indokolni az általa hozott szakmai jellegű döntéseket.

139. Mindenesetre a 465/2000 és a 2081/2000 rendeletből az következik, hogy a közösségi piac helyzete súlyosbodott. Ugyanis amíg a 2423/1999 rendeletben a Bizottság egyszerűen csak rámutat a termelési kvóták csökkentésének lehetőségére [90], ez a lehetőség jóval komolyabbnak tűnik a

87 — Lásd különösen a C-284/94. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7309. o.) 28. pontját és a fent hivatkozott C-110/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben hozott ítélet 165. pontját.

88 — Lásd a fent hivatkozott Atlandta Fruchthandelsgesellschaft és társai II. ügyben hozott ítélet 16. pontját, a fent hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 30. pontját és a fent hivatkozott C-110/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben hozott ítélet 166. pontját.

89 — Lásd a fent hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 33. pontját és a fent hivatkozott C-110/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben hozott ítélet 167. pontját.

90 — A (3) preambulumbekezdés.

465/2000 rendeletben [91], és még inkább a 2081/2000 rendeletben, mivel a tervezett csökkentéseket ténylegesen végre is hajtották [92]. Amennyiben pedig a Holland Királyság szorosan együttműködött a megtámadott rendeletek előkészítésének folyamatában, úgy tűnik számunkra, hogy nem megalapozott azon állítás, miszerint nem ismerte azokat az okokat, amelyek miatt a Bizottság szigorúbb intézkedéseket fogadott el, mint amilyeneket a 2423/1999 rendelet előírt.

140. Ami a vitatott kvóták meghatározását illeti, a megtámadott rendeletek preambulumának egyszeri olvasata elegendő ahhoz, hogy kitűnjön, a holland kormány érvelése nyilvánvalóan megalapozatlan.

141. A 465/2000 rendelet (9) preambulumbekezdése ugyanis leszögezi, hogy „a 3340 tonna cukorban rögzített maximális mennyiség [...] a szóban forgó termékek behozatalának az 1999. évet megelőző három év alatt elért legnagyobb éves összege. 1999-ben a behozatal exponenciális emelkedést mutatott, és az Európai Csaláselleni Hivatal szabálytalanságok gyanúja alapján vizsgálatot indított" [nem hivatalos fordítás]. E rendelet (9) preambulumbekezdése szerint ezen összeg „a szóban forgó termékek behozatalának az 1999. évet megelőző három év alatt elért legnagyobb éves összege. 1999-ben a behozatal exponenciális emelkedést mutatott, és az Európai Csaláselleni Hivatal szabálytalanságok gyanúja alapján vizsgálatot indított. Ráadásul a 2081/2000 rendelet (8) preambulumbekezdése rögzíti, hogy „a 2000. október 1-jétől 2001. február 28-ig tartó időszakra vonatkozóan a maximális 4848 tonna cukormennyiség [...] a szóban forgó termékek behozatalának az 1999. évet megelőző három év alatt elért legnagyobb éves összege. 1999-ben a behozatal exponenciális emelkedést mutatott [nem hivatalos fordítás].

142. Ellentétben a felperes állításával, a Bizottság kifejtette a vitatott kvóták elfogadása mögött meghúzódó okokat, és így eleget tett az EK 253. cikkben előírt indokolási kötelezettségnek.

143. A Bizottság szintén világosan kifejti a 2081/2000 rendelet (1)-(6) preambulumbekezdésében azokat az okokat, amelyek miatt szükséges a 465/2000 rendelet által bevezetett védintézkedés meghosszabbítása. Hangsúlyozta, hogy azok a nehézségek, amelyek ez utóbbi intézkedés elfogadásához vezettek, „továbbra is fennállnak", olyannyira, hogy „folytatni [kell] a TOT-határozat 109. cikke védzáradékának a [vitatott] behozatalra történő alkalmazását" [93].

144. Mindezeket a tényeket figyelembe véve azt javasoljuk a Bíróságnak, hogy a holland kormány negyedik jogalapját utasítsa el.

91 — Az (5) preambulumbekezdés.

92 — Az (5) preambulumbekezdés.

93 — A 2081/2000 rendelet (6) preambulumbekezdése.

V — Végkövetkeztetések

145. Tekintettel a fenti megállapítások összességére, véleményünk szerint a kereseteket el kell utasítani, és a Bíróság eljárási szabályzata 69. cikkének megfelelően a holland kormányt kell kötelezni a költségek viselésére, a Spanyol Királyság és a Francia Köztársaság részéről felmerült költségek kivételével.