

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 juli 2005*

In zaak C-26/00,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 29 januari 2000,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Fierstra en J. van Bakel als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn en C. van der Hauwaert als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Nederlands.

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (rapporteur), G. Arestis en J. Klučka, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,

griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 2005,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 2423/1999 van de Commissie van 15 november 1999 tot invoering van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van suiker van GN-code 1701 en mengsels van suiker en cacao van GN-codes 1806 10 30 en 1806 10 90, van oorsprong uit de landen en gebieden overzee (PB L 294, blz. 11; hierna: „bestreden verordening”).

Toepasselijke bepalingen

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker

- 2 Bij verordening (EG) nr. 2038/1999 van 13 september 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 252, blz. 1), heeft de Raad van de Europese Unie de meerdere malen gewijzigde verordening (EEG) nr. 1785/81 van 30 juni 1981, waarbij deze gemeenschappelijke ordening was ingesteld (PB L 177, blz. 4), gecodificeerd. Met deze ordening wordt beoogd de communautaire suikermarkt te reguleren teneinde de werkgelegenheid en de levensstandaard van de communautaire suikerproducenten te verbeteren.
- 3 De steun aan de gemeenschapsproductie, door middel van gegarandeerde prijzen, geldt alleen voor de nationale productiequota (A- en B-quota), die de Raad krachtens verordening nr. 2038/1999 toewijst aan elke lidstaat, die deze verder over zijn producenten verdeelt. Suiker van het B-quotum (genaamd „B-suiker”) is onderworpen aan een hogere productieheffing dan die van het A-quotum (genaamd „A-suiker”). De boven de A- en B-quota geproduceerde suiker wordt „C-suiker” genoemd en mag niet binnen de Gemeenschap worden afgezet, behalve wanneer hij naar de A- en B-quota van het volgende verkoopseizoen wordt overgeheveld.
- 4 Voor de uitvoer buiten de Gemeenschap worden, behalve voor C-suiker, krachtens artikel 18 van verordening nr. 2038/1999 uitvoerrestituties verleend, waarmee het prijsverschil tussen de gemeenschapsmarkt en de wereldmarkt wordt gecompenseerd.
- 5 De hoeveelheid suiker die voor uitvoerrestitutie in aanmerking komt en het jaarlijkse totaalbedrag van de restituties worden beheerst door de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: „WTO-overeenkomsten”), waarbij de Gemeen-

schap partij is, goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB L 336, blz. 1). Uiterlijk met ingang van het verkoopseizoen 2000/2001 moesten de hoeveelheid met restitutie uitgevoerde suiker en het totale bedrag van de restituties worden teruggebracht tot 1 273 500 ton en tot 499,1 miljoen EUR, hetgeen een vermindering van respectievelijk 20% en 36% ten opzichte van de cijfers van het verkoopseizoen 1994/1995 betekende.

De associatie van de landen en gebieden overzee met de Gemeenschap

- 6 Krachtens artikel 3, lid 1, sub s, EG omvat het optreden van de Gemeenschap de associatie van landen en gebieden overzee (hierna: „LGO”), „teneinde het handelsverkeer uit te breiden en in gezamenlijke inspanning de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen”.
- 7 De Nederlandse Antillen en Aruba maken deel uit van de LGO.
- 8 De associatie van de LGO met de Gemeenschap is geregeld in het Vierde deel van het EG-Verdrag.
- 9 Op basis van artikel 136 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 187 EG) zijn verschillende besluiten vastgesteld, waaronder besluit 91/482/EEG van de Raad van 25 juli 1991 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap (PB L 263, blz. 1), dat volgens artikel 240, lid 1, ervan voor een op 1 maart 1990 ingaande periode van tien jaar geldt.

10 Diverse bepalingen van dit besluit zijn gewijzigd bij besluit 97/803/EG van de Raad van 24 november 1997 tot tussentijdse herziening van besluit 91/482 (PB L 329, blz. 50). Besluit 91/482, zoals gewijzigd bij besluit 97/803 (hierna: „LGO-besluit”), is bij besluit 2000/169/EG van de Raad van 25 februari 2000 (PB L 55, blz. 67) verlengd tot en met 28 februari 2001.

11 Artikel 101, lid 1, van het LGO-besluit luidt:

„Producten van oorsprong uit de LGO mogen vrij van invoerrechten in de Gemeenschap worden ingevoerd.”

12 Artikel 102 van hetzelfde besluit luidt:

„Onverminderd [artikel] 108 ter past de Gemeenschap bij de invoer van producten van oorsprong uit de LGO geen kwantitatieve beperkingen, noch maatregelen van gelijke werking toe.”

13 Artikel 108, lid 1, eerste streepje, van het genoemde besluit verwijst voor de definitie van het begrip producten van oorsprong en voor de methoden van administratieve samenwerking ter zake naar bijlage II bij het besluit. Krachtens artikel 1 van deze bijlage wordt een product als een product van oorsprong uit de LGO, uit de Gemeenschap of uit de staten in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan (hierna: „ACS-staten”) beschouwd, indien het aldaar ofwel geheel en al is verkregen, ofwel toereikend is be- of verwerkt.

14 Artikel 3, lid 3, van voormelde bijlage II bevat een lijst van be- of verwerkingen die ontoereikend worden geacht om een product het karakter van product van oorsprong uit, met name, de LGO te verlenen.

15 Artikel 6, lid 2, van deze bijlage bevat evenwel de zogenoemde regels inzake de „oorsprongscumulatie tussen EG/LGO-staten en de ACS/LGO-staten”. Het bepaalt:

„Wanneer geheel en al in de Gemeenschap of in de ACS-staten verkregen producten in de LGO worden be- of verwerkt, worden zij geacht geheel en al in de LGO te zijn verkregen.”

16 Volgens artikel 6, lid 4, van deze bijlage zijn de regels inzake de oorsprongscumulatie EG/LGO en ACS/LGO van toepassing op „elke be- of verwerking die plaatsvindt in de LGO, met inbegrip van de in artikel 3, lid 3, genoemde handelingen”.

17 Bij besluit 97/803 is in het LGO-besluit met name een artikel 108 ter ingelast, waarvan lid 1 bepaalt dat „de oorsprongscumulatie ACS/LGO als bedoeld in artikel 6 van bijlage II wordt toegestaan ten belope van een jaarhoeveelheid van 3 000 ton suiker”. Besluit 97/803 heeft de toepassing van de regel inzake oorsprongscumulatie EG/LGO evenwel niet beperkt.

18 Op grond van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit kan de Commissie van de Europese Gemeenschappen „de vereiste vrijwaringsmaatregelen” nemen wanneer „de toepassing van [dit besluit] 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 [wanneer] moeilijkheden rijzen

die in een sector van activiteit van de Gemeenschap of in een regio ervan tot een verslechtering dreigen te leiden [...]”. Volgens artikel 109, lid 2, van het genoemde besluit moet de Commissie „die maatregelen [kiezen] die in de werking van de associatie en van de Gemeenschap zo weinig mogelijk verstoringen teweegbrengen”. Voorts mogen „[d]eze maatregelen [...] geen grotere draagwijdte hebben dan strikt noodzakelijk is om de aan het licht getreden moeilijkheden te verhelpen”.

De vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van suiker en van mengsels van suiker en cacao met oorsprongscumulatie EG/LGO

- 19 De Commissie heeft de bestreden verordening vastgesteld op basis van artikel 109 van het LGO-besluit.
- 20 De eerste vijf punten van de considerans van de bestreden verordening luiden:

„(1) In de afgelopen maanden zijn moeilijkheden gerezen die in de Gemeenschap tot een ernstige verslechtering van de situatie in de sector suiker kunnen leiden; deze moeilijkheden zijn veroorzaakt door de sedert 1997 zeer sterk toegenomen invoer van suiker in ongewijzigde staat met cumulatie van de oorsprong EG-LGO en van suiker in de vorm van mengsels van suiker en cacao [...], van oorsprong uit de landen en gebieden overzee. Deze producten kunnen krachtens artikel 101, lid 1, van het LGO-besluit vrij van invoerrechten in de Gemeenschap worden ingevoerd.

(2) De kans bestaat dat de gemeenschappelijke marktordening voor suiker door deze invoer aanzienlijk slechter zal werken en dat de marktdeelnemers van de Gemeenschap in de suikersector er ernstig door worden benadeeld.

- (3) De werking van de marktordening dreigt ernstig te worden gedestabiliseerd: het verbruik van suiker is constant op de communautaire markt; elke suikerinvoer in de Gemeenschap tegen lagere prijzen dan de interventieprijs heeft tot gevolg dat een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op deze markt kan worden afgezet en moet worden uitgevoerd; de restituties voor deze suiker komen voor rekening van de communautaire begroting (momenteel ongeveer 520 EUR/ton). Op grond van de GATT-overeenkomsten kan slechts een beperkte hoeveelheid op deze wijze worden uitgevoerd; door deze invoer kan aldus minder suiker in het kader van de quotaregeling worden uitgevoerd; om dit te verhelpen moet eraan worden gedacht de communautaire productiequota te verlagen.
- (4) Deze toegenomen invoer kan ook nadelige gevolgen hebben voor de communautaire marktdeelnemers van de sector suiker. De gemeenschappelijke marktordening voor suiker wordt namelijk gekenmerkt door enerzijds het beginsel van de volledige [zelf]financiering, ten laste van de suikerproducenten in de Gemeenschap, van de afzet van de in de Gemeenschap geproduceerde suikeroverschotten — met name door middel van uitvoerrestituties — en anderzijds een door de Europese suikerproducenten te betalen minimumprijs voor de als grondstof gebruikte suikerbieten. Wanneer deze toegenomen invoer van suiker in ongewijzigde staat of in de vorm van producten met een hoog suikergehalte worden ingevoerd tegen prijzen die lager zijn dan die waartegen de producenten in de Gemeenschap vergelijkbare producten kunnen verkopen, destabiliseren zij grondig de activiteit van de communautaire ondernemingen: wegens de hun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opgelegde verplichtingen tegenover de landbouwers kunnen deze ondernemingen niet concurreren tegen aldus ingevoerde producten.
- (5) Als de uitvoer met restituties toeneemt, bestaat bovendien de kans dat daardoor de voor de uitvoer van quotasuiker te dragen eenheidskosten gaan stijgen en bijgevolg ook het bedrag van de productiebijdrage ten laste van de suikerproducenten in de Gemeenschap."

21 Punten 8 en 9 van de considerans van de bestreden verordening luiden als volgt:

„(8) Daartoe lijkt het dienstig het in de Gemeenschap in het vrije verkeer brengen, met vrijstelling van invoerrechten, van suiker [...] afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de aan de hand van documenten aan te tonen invoerprijs voor onverpakte suiker, cif Europese havens van de Gemeenschap, van de in de communautaire voorschriften omschreven standaardkwaliteit niet beneden de voor de betrokken producten geldende interventieprijs mag liggen; deze maatregel moet garanderen dat de ingevoerde suiker niet tegen lagere prijzen dan die op de communautaire markt wordt verkocht, maakt het mogelijk de destabiliserende effecten van deze invoer te voorkomen en biedt tegelijk garanties voor enerzijds een voldoende winst per eenheid voor de betrokken marktdeelnemers uit de LGO en anderzijds de inachtneming van de in het EG-Verdrag vastgestelde volgorde van preferenties ten behoeve van de communautaire producten en van de producten van oorsprong uit de LGO.

(9) Voor de mengsels van suiker en cacao [...] lijkt het in dit stadium dienstig de procedure inzake het communautaire toezicht op de invoer van deze producten in te stellen; hierdoor kan de Commissie de ontwikkeling van de invoer qua hoeveelheden en prijzen van nabij volgen zonder de marktdeelnemers extra administratieve lasten op te leggen.”

22 Voor suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO is de vrijwaringsmaatregel vastgesteld in de vorm van een drempelprijs. Zo bepaalt artikel 1, lid 1, van de bestreden verordening:

„Producten van GN-code 1701 mogen, met cumulatie van de oorsprong EG-LGO, alleen met vrijstelling van invoerrechten in de Gemeenschap in het vrije verkeer

worden gebracht als de cif-invoerprijs voor het onverpakte product van de standaardkwaliteit als bepaald in verordening (EEG) nr. 793/72 van de Raad [van 17 april 1972] tot vaststelling van de standaardkwaliteit van witte suiker [PB L 94, blz. 1], niet beneden de interventieprijs voor de betrokken producten ligt."

23 Volgens artikel 2 van de bestreden verordening geldt voor het in de Gemeenschap in het vrije verkeer brengen van mengsels van suiker en cacao (producten van GN-codes 1806 10 30 en 1806 10 90) van oorsprong uit de LGO „de procedure van het communautair toezicht volgens het bepaalde in artikel 308 quinquies van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie" van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 253, blz. 1).

24 Artikel 308 quinquies, lid 1, van de genoemde verordening bepaalt:

„Wanneer op de preferentiële invoer een communautair toezicht dient te worden gehouden, verstrekken de lidstaten de Commissie eenmaal per maand, of vaker indien de Commissie daarom verzoekt, gegevens over de hoeveelheid goederen die de voorafgaande maanden met gebruikmaking van een preferentiële tariefregeling in het vrije verkeer is gebracht."

25 Overeenkomstig artikel 3 van de bestreden verordening is deze van toepassing geweest tot en met 29 februari 2000.

De feiten

26 Eind juni 1999 heeft de Commissie de in artikel 109 van het LGO-besluit bedoelde procedure ingeleid tegen de invoer van suiker en mengsels van suiker en cacao

afkomstig uit Aruba. In haar mededeling van 23 juni 1999 aan de lidstaten maakte de Commissie melding van een sterke stijging van de invoer van suiker en mengsels van suiker en cacao in de loop van de voorgaande maanden en weet zij deze stijging aan het feit dat deze producten op de gemeenschapsmarkt werden aangeboden tegen prijzen die onder de prijzen van de gemeenschapsproducenten van suiker lagen, hetgeen leidde tot een ernstige verstoring van de activiteit van de ondernemingen van de Gemeenschap, die, wegens de hun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opgelegde verplichtingen tegenover de landbouwers, niet konden concurreren met de ingevoerde producten.

- 27 Volgens de Commissie kochten de producenten van de LGO hun suiker in de Gemeenschap tegen de op de wereldmarkt geldende prijs, die meer dan 500 euro/ton lager lag dan de prijs op de gemeenschapsmarkt. Na een kleine verwerking werd dit product vrij van rechten opnieuw in de Gemeenschap ingevoerd.
- 28 Het in artikel 1, lid 2, van bijlage IV bij het LGO-besluit bedoelde adviescomité kwam op 30 juni 1999 bijeen. De meeste lidstaten steunden het voorstel van de Commissie om vrijwaringsmaatregelen te nemen. Het Koninkrijk der Nederlanden verzette zich ertegen, met name omdat volgens hem niet het bewijs was geleverd dat de suiker tegen een lagere prijs dan de prijs in de Gemeenschap werd verkocht en omdat niet was voldaan aan de voorwaarden voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen.
- 29 De Commissie heeft evenwel niet onmiddellijk uitvoering gegeven aan haar voornemen, maar heeft in augustus 1999 een nieuwe procedure ingeleid, die zich ditmaal uitstreckte tot de invoer van suiker en mengsels van suiker en cacao afkomstig uit alle LGO. Volgens de Commissie werd de trend van de toenemende invoer tegen lagere prijzen dan de interventieprijzen, die in juni met betrekking tot Aruba was geconstateerd, bevestigd voor alle LGO.

- 30 Het adviescomité is op 8 september daaraanvolgend opnieuw samengekomen en de meeste lidstaten hebben zich uitgesproken voor het nemen van vrijwaringsmaatregelen (het Koninkrijk der Nederlanden heeft zich opnieuw tegen het voorstel van de Commissie verzet), die uiteindelijk op 15 november 1999 zijn vastgesteld nadat was geconstateerd dat de invoer in de loop van de maanden september en oktober aanzienlijk was gestegen.
- 31 Overeenkomstig artikel 1, lid 5, van bijlage IV bij het LGO-besluit heeft het Koninkrijk der Nederlanden de bestreden verordening voorgelegd aan de Raad, die geen gebruik heeft gemaakt van de hem in lid 7 van dit artikel geboden mogelijkheid om een andere beslissing te nemen.

Conclusies van partijen

- 32 De Nederlandse regering verzoekt het Hof:

- de bestreden verordening nietig te verklaren;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

- 33 De Commissie concludeert dat het Hof behage:

- het beroep ongegrond te verklaren;
- het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

- 34 Bij beschikking van 11 maart 2000 heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 35 Bij op 12 juli 2000 ter griffie van het Hof neergelegde brief heeft het Koninkrijk der Nederlanden verzocht de behandeling voor het Hof te schorsen hangende de eindbeslissing van het Gerecht in zaak T-47/00, Rica Foods/Commissie, die eveneens de nietigverklaring van de bestreden verordening tot voorwerp heeft.
- 36 Bij beschikking van 17 oktober 2000 heeft de president van het Hof dit verzoek toegewezen overeenkomstig artikel 47, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EG en artikel 82 bis, lid 1, eerste alinea, sub a, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 37 Bij arrest van 17 januari 2002, Rica Foods/Commissie (Jurispr. blz. II-113), heeft het Gerecht het beroep in zaak T-47/00 niet-ontvankelijk verklaard.

Het beroep

- 38 Tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring van de bestreden verordening voert het Koninkrijk der Nederlanden vier middelen aan, respectievelijk:
- schending van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit op grond dat de Commissie, door artikel 1 van de bestreden verordening vast te stellen, wat suiker betreft een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten heeft gegeven, althans misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om vrijwaringsmaatregelen op te leggen;

- schending van dezelfde bepaling op grond dat de Commissie, door artikel 2 van de bestreden verordening vast te stellen, wat de mengsels van suiker en cacao betreft een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten heeft gegeven, althans misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om vrijwaringsmaatregelen op te leggen;

- schending van de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht op grond dat de motivering van de verordening ontoereikend, innerlijk tegenstrijdig en gedeeltelijk onbegrijpelijk is;

- schending van artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit op grond dat de Commissie in artikel 1 van de bestreden verordening heeft bepaald dat de cif-invoerprijs van suiker met EG/LGO-oorsprongscumulatie ten minste gelijk moet zijn aan de EG-interventieprijs voor suiker.

Het eerste middel, inzake schending van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit en betreffende de opgelegde drempelprijs voor suiker

Argumenten van partijen

- ³⁹ Met haar eerste middel stelt de Nederlandse regering dat de Commissie, wat de invoer in de Gemeenschap van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO betreft, een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten heeft gegeven alvorens te concluderen dat vrijwaringsmaatregelen moesten worden getroffen, en misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid doordat de betrokken maatregelen kennelijk tot doel hebben de Europese suikerproducenten te beschermen tegen elke potentiële concurrentie van niet-gecontingenteerde invoer uit de LGO.

- 40 Volgens de Nederlandse regering hebben vrijwaringsmaatregelen een uitzonderlijk karakter ten opzichte van de normaal geldende handelsregeling. Het staat dus aan de Commissie om aan de hand van de in artikel 109 van het LGO-besluit genoemde objectieve beoordelingscriteria te bewijzen dat een uitzonderingssituatie zich voordoet, waardoor dergelijke maatregelen noodzakelijk worden. Dat is in casu evenwel niet het geval geweest.
- 41 Het eerste middel bestaat uit zes onderdelen.
- 42 In de eerste plaats voert de Nederlandse regering aan dat de uit de LGO ingevoerde suikerhoeveelheden, die volgens de statistieken van het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen (Eurostat) in 1999 ongeveer 45 000 ton bedroegen, wat overeenkomt met minder dan 0,4 % van de communautaire productie en iets minder dan 3 % van de preferentiële invoer uit de ACS-staten en India, geen gevaar konden inhouden voor verstoring van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt.
- 43 In de tweede plaats stelt deze regering dat de Commissie niet heeft bewezen dat de suiker uit de LGO in de Gemeenschap beneden de interventieprijs werd verkocht.
- 44 In de derde plaats merkt de Nederlandse regering op dat de totale suikerproductie in de Gemeenschap schommelt binnen een bandbreedte van meer dan een miljoen ton per jaar. Aangezien ook de consumptie fluctueert, is de stelling dat iedere extra hoeveelheid LGO-invoer tot een overeenkomstige hoeveelheid uitvoer leidt, gebaseerd op een grove simplificatie, om niet te zeggen miskenning, van de werkelijkheid. Zelfs indien een overeenkomstige stijging van de gesubsidieerde

uitvoer zou worden vastgesteld, vormen de gevolgen daarvan voor de communautaire begroting hoe dan ook geen relevant criterium voor de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen in de zin van artikel 109 van het LGO-besluit, aangezien deze gevolgen inherent zijn aan elk systeem van vrije invoer.

- 45 Ten vierde leverde de litigieuze suikerinvoer volgens de Nederlandse regering voor de Gemeenschap geen moeilijkheden op ten aanzien van haar uit de WTO-overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen. Uitgaande van de beschikking van de president van het Gerecht van 30 april 1999, *Emesa Sugar/Commissie* (T-44/98 R II, Jurispr. blz. II-1427, punt 107), stelt zij vast dat de Gemeenschap over een toereikende ruimte beschikte om de stijging van de suikerinvoer uit de LGO toe te staan tot het jaar 2000.
- 46 Ten vijfde betwijfelt de Nederlandse regering of de Commissie bij de vaststelling van de bestreden verordening heeft overwogen de productiequota te verlagen. Deze verlaging is hoe dan ook niet noodzakelijk geworden ten gevolge van de litigieuze suikerinvoer zelf.
- 47 In de laatste plaats is volgens deze regering niet bewezen dat de litigieuze suikerinvoer de communautaire producenten nadeel heeft berokkend. Om te beginnen worden de uitvoerrestituties gefinancierd door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en niet door de communautaire producenten. Vervolgens werd de suiker in 1999 aan LGO-producenten verkocht tegen bijna het dubbele van de wereldmarktprijs, waardoor de communautaire producenten aanzienlijke winsten konden maken. Ten slotte heeft de Commissie niet aangetoond dat elke ton ingevoerde LGO-suiker een overeenkomstige vermindering van de afzet van de communautaire producenten tot gevolg heeft gehad.

- 48 De Commissie antwoordt dat de totale invoer van LGO-suiker volgens de door Eurostat bekendgemaakte cijfers in 1997 10 251,7 ton bedroeg en tussen januari en oktober 1999 43 948,4 ton, hetgeen een stijging met 328 % betekent, terwijl tussen de maanden augustus en oktober overigens een versnelde stijging van de invoer wordt vastgesteld. Het overgrote deel van deze invoer bestond uit suiker met EG/LGO-oorsprongscumulatie.
- 49 Volgens de Commissie dreigde deze toename van de invoer de werking van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt ernstig te destabiliseren. Rekening houdend met de algemene overschotsituatie op deze markt kan door de invoer van een bepaalde hoeveelheid suiker een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op de markt van de Gemeenschap worden afgezet. Die moet dan worden uitgevoerd, hetgeen kosten meebrengt zowel voor de gemeenschapsbegroting als voor de suikerproducenten, die bijdragen aan de financiering van de uitvoer-restituties.
- 50 De Commissie meent dat elke zelfs geringe extra invoer van suiker de markt kan destabiliseren. Op termijn kan de Commissie zich wegens de toename van de invoer gedwongen zien de communautaire productiequota te verlagen, hetgeen in strijd is met de beginselen en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De Commissie verwijst dienaangaande naar het arrest van 8 februari 2000, *Emesa Sugar* (C-17/98, Jurispr. blz. I-675, punt 56).
- 51 De verkoop van de ingevoerde producten tegen prijzen die onder de interventieprijis liggen, verergert de gevolgen van de toename van de invoer, aangezien de gemeenschapsproducenten hun suiker niet tegen een lagere prijs kunnen aanbieden omdat zij overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 2038/1999 een minimum-prijs moeten betalen voor de suikerbieten die zij inkopen. De Commissie heeft het gerechtvaardigde vermoeden gehad, zonder dit nochtans materieel te hebben

vastgesteld, dat de ondernemingen in de LGO C-suiker tegen de wereldmarktprijs kochten en in de Gemeenschap invoerden tegen prijzen beneden de interventieprijs.

52 De Commissie stelt eveneens dat de gemeenschappelijke marktordening productiequota heeft ingesteld, zowel voor suiker die op de gemeenschappelijke markt zal worden verbruikt (A-suiker) als voor suiker die met restitutie kan worden uitgevoerd (A- en B-suiker). Indien de suikerproducenten A-suiker niet op de gemeenschappelijke markt kunnen afzetten, proberen zij die uit te voeren in de vorm van export die per definitie gesubsidieerd is. Het alternatief zou zijn, de suiker op te slaan, maar sinds enkele jaren wordt suiker niet meer ter interventie aangeboden en de Commissie ontmoedigt het gebruik van deze methode trouwens, rekening houdend met de kosten daarvan voor de gemeenschapsbegroting.

53 Aangaande de naleving van de verplichtingen in het kader van de WTO verwijst de Commissie naar punt 56 van het reeds aangehaalde arrest Emesa Sugar.

54 Wat ten slotte de schadelijke gevolgen voor de communautaire marktdeelnemers betreft, betoogt de Commissie onder verwijzing naar punt 56 van het reeds aangehaalde arrest Emesa Sugar en punt 88 van de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in deze zaak, dat niet alle uitvoerrestituties uit het EOGFL worden betaald en dat een groot deel door de communautaire producenten wordt gefinancierd. Sommige communautaire producenten kunnen weliswaar voordeel halen uit de verkoop van C-suiker aan de LGO-producenten, maar dit kan de nadelige gevolgen voor de hele sector niet compenseren.

55 De Spaanse regering verdedigt hetzelfde standpunt als de Commissie. Zij merkt op dat de aanzienlijke toename sinds 1997 van de suikerinvoer uit de LGO het gevolg is

van de herziening van het LGO-besluit, die de invoer met vrijstelling van rechten in de Gemeenschap van producten met ACS/LGO-oorsprongscumulatie heeft beperkt. De ondernemingen uit de sector, die sinds de bekendmaking van het ontwerp tot herziening in 1996 met dit vooruitzicht leefden, hebben hun activiteit verlegd naar de producten met EG/LGO-oorsprongscumulatie, die buiten het bestek van die herziening vielen. De vastgestelde vrijwaringsmaatregelen strekken ertoe de belangen van de producenten van de Gemeenschap te beschermen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zonder dat de economie van de LGO daardoor wordt aangetast, aangezien zij geen betrekking hebben op suiker die in deze landen wordt geproduceerd.

- 56 Deze regering merkt eveneens op dat de suikerprijs op de wereldmarkt in 1999 242 EUR per ton bedroeg, terwijl suiker in Spanje voor 775 EUR per ton werd verkocht. De marktdeelnemers uit de LGO beschikten dus over een winstmarge van 533 EUR per ton suiker die zij met vrijstelling van douanerechten naar de Gemeenschap uitvoerden. Zij konden dus C-suiker aankopen en na een geringe verwerking betaling van invoerrechten vermijden, waardoor zij enorme winsten boekten.
- 57 Voorts herinnert de Spaanse regering eraan dat de betrokken suiker niet afkomstig is van teelten in de LGO en merkt zij op dat het LGO-besluit is vastgesteld met het oog op de ontwikkeling van deze gebieden. Deze landen halen evenwel geen voordeel uit de toegevoegde waarde die wordt verkregen bij de verwerkingen waarop de EG/LGO-oorsprongscumulatie berust, aangezien de geringe verwerking die hier plaatsvindt, in de praktijk geen werkgelegenheid creëert en dus niet bijdraagt tot de ontwikkeling van de LGO.

Beoordeling door het Hof

- 58 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de gemeenschapsinstellingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken voor de toepassing van artikel 109, lid 1,

van het LGO-besluit (zie in die zin arresten van 11 februari 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commissie, C-390/95 P, Jurispr. blz. I-769, punt 48, en 22 november 2001, Nederland/Raad, C-110/97, Jurispr. blz. I-8763, punt 61, en Nederland/Raad, C-301/97, Jurispr. blz. I-8853, punt 73).

- 59 In die omstandigheden moet de toetsing door de gemeenschapsrechter zich beperken tot de vraag of bij de uitoefening van die bevoegdheid geen sprake is geweest van kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de gemeenschapsinstellingen de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk hebben overschreden (zie reeds aangehaalde arresten Antillean Rice Mills e.a./Commissie, punt 48; Nederland/Raad, C-110/97, punt 62, en Nederland/Raad, C-301/97, punt 74).
- 60 Deze beperking van de toetsing door de gemeenschapsrechter is in het bijzonder geboden wanneer de gemeenschapsinstellingen, zoals in de onderhavige zaak, uiteenlopende belangen tegen elkaar dienen af te wegen en aldus een keuze moeten maken uit de politieke opties die binnen hun eigen verantwoordelijkheden vallen (zie in die zin arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald, punt 53).
- 61 Volgens artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit „kan” de Commissie vrijwaringsmaatregelen nemen hetzij „[i]ndien de toepassing van [dit] besluit 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”, dan wel „indien moeilijkheden rijzen die in een sector van activiteit van de Gemeenschap of in een regio ervan tot een verslechtering dreigen te leiden”. Het Hof heeft in punt 47 van zijn reeds aangehaald arrest Antillean Rice Mills e.a./Commissie geoordeeld dat in het eerste in dit lid genoemde geval het bestaan van een oorzakelijk verband moet worden aangetoond, omdat de vrijwaringsmaatregelen erop gericht moeten zijn de in de betrokken sector gerezen moeilijkheden weg te nemen of te verzachten, doch dat in het tweede geval niet vereist is, dat de moeilijkheden naar aanleiding waarvan een vrijwaringsmaatregel wordt getroffen, voortvloeien uit de toepassing van het LGO-besluit.

- 62 De Commissie heeft de bestreden verordening op het tweede geval van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit gebaseerd. Uit punt 1 van de considerans van deze verordening blijkt immers dat de Commissie de litigieuze vrijwaringsmaatregel heeft genomen terwijl „[i]n de afgelopen maanden [...] moeilijkheden [waren] gerezen die in de Gemeenschap tot een ernstige verslechtering van de situatie in de sector suiker [konden] leiden”.
- 63 In het bijzonder uit de punten 2 tot en met 5 van de considerans van deze verordening blijkt dat het gebruik van artikel 109 van het LGO-besluit is ingegeven door het feit dat de invoer van suiker en mengsels met oorsprongscumulatie EG/LGO het gevaar inhield voor een ernstige verslechtering van de werking van de gemeenschappelijke ordening van de markt in de sector suiker, met zeer schadelijke gevolgen voor de marktdeelnemers van deze sector.
- 64 Het eerste middel bestaat uit zes onderdelen, waarvan de eerste vijf in wezen betrekking hebben op het bestaan van een gevaar voor verstoring van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt, terwijl het zesde onderdeel het gevaar voor schadelijke gevolgen voor de communautaire marktdeelnemers betreft.

Het bestaan van een gevaar voor verstoring van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt

- 65 In de eerste plaats stelt de Nederlandse regering dat er gelet op de uiterst geringe hoeveelheden met oorsprongscumulatie EG/LGO ingevoerde suiker geen moeilijkheden bestonden in de zin van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit.

66 Dienaangaande blijkt uit de punten 1 en 3 van de considerans van de bestreden verordening dat de Commissie het bestaan van een sedert 1997 „zeer sterk toegenomen” invoer van suiker uit de LGO met oorsprongscumulatie EG/LGO heeft vastgesteld en dat de werking van de gemeenschappelijke marktordening daardoor dreigde „ernstig te worden gedestabiliseerd”. Punt 3 van de considerans vermeldt dienaangaande het volgende:

„het verbruik van suiker is constant op de communautaire markt; elke suikerinvoer in de Gemeenschap tegen lagere prijzen dan de interventieprijs heeft tot gevolg dat een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op deze markt kan worden afgezet en moet worden uitgevoerd; de restituties voor deze suiker komen voor rekening van de communautaire begroting (momenteel ongeveer 520 EUR/ton). Op grond van de GATT-overeenkomsten kan slechts een beperkte hoeveelheid op deze wijze worden uitgevoerd: door deze invoer kan aldus minder suiker in het kader van de quotaregeling worden uitgevoerd; om dit te verhelpen moet eraan worden gedacht de communautaire productiequota te verlagen”.

67 Er zij aan herinnerd, zoals het Hof in punt 56 van het reeds aangehaalde arrest Emesa Sugar heeft vastgesteld, dat reeds in 1997 een communautair productieoverschot van bietsuiker bestond ten opzichte van de in de Gemeenschap verbruikte hoeveelheid, welk overschot nog werd vergroot door de importen van rietsuiker uit de ACS-staten ter dekking van een specifieke vraag naar dit product, en door de ingevolge de WTO-overeenkomsten op de Gemeenschap rustende verplichting, een bepaalde hoeveelheid suiker uit derde landen in te voeren. Bovendien moest de Gemeenschap binnen de grenzen van deze WTO-overeenkomsten tevens de suikerexport subsidiëren in de vorm van restituties bij uitvoer. In die omstandigheden mocht de Commissie zich, rekening houdend met de toenemende invoer van suiker uit de LGO sinds 1997, op het standpunt stellen dat elke extra hoeveelheid van dit product die op de markt van de Gemeenschap werd gebracht, zelfs al was die vergeleken bij de communautaire productie uiterst gering, de gemeenschapsinstellingen zou hebben gedwongen het bedrag van de uitvoersubsidies binnen voormelde grenzen te verhogen dan wel de quota van de Europese producenten te verlagen, hetgeen het reeds wankel evenwicht van de gemeenschappelijke suikermarktordening zou hebben verstoord en in strijd zou zijn geweest met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

- 68 De Nederlandse regering heeft bijgevolg niet aangetoond dat de Commissie een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gegeven door te constateren dat de invoer van LGO-suiker tussen 1997 en 1999 sterk was toegenomen en dat deze toename, zelfs al was die vergeleken bij de communautaire productie uiterst gering, „moeilijkheden” in de zin van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit opleverde.
- 69 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.
- 70 In de tweede plaats blijkt uit punt 3 van de considerans van de bestreden verordening dat „elke suikerinvoer in de Gemeenschap tegen lagere prijzen dan de interventieprijs [...] tot gevolg [heeft] dat een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op deze markt kan worden afgezet en moet worden uitgevoerd”.
- 71 Zoals de Nederlandse regering heeft opgemerkt, heeft de Commissie evenwel niet aangetoond dat de LGO-suiker daadwerkelijk beneden de interventieprijs op de gemeenschapsmarkt werd ingevoerd. De Commissie heeft in haar memories zelf erkend dat zij zich dienaangaande op een „vermoeden” had gebaseerd.
- 72 Deze omstandigheid tast de geldigheid van de bestreden verordening echter niet aan, gelet op de in de punten 2, 3 en 5 van de considerans uiteengezette overwegingen, die betrekking hebben op het gevaar voor verslechtering van de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker alsmede op het nadeel dat de litigieuze invoer kon berokkenen aan de communautaire marktdeelnemers in de suikersector.

- 73 Gesteld al dat de litigieuze invoer niet beneden de interventieprijs is verricht, heeft de Commissie de litigieuze vrijwaringsmaatregel namelijk voldoende gemotiveerd door op te merken dat de toename van de invoer van LGO-suiker gelet op het constante verbruik van suiker in de Gemeenschap kon leiden tot een verhoging van de hoeveelheid gesubsidieerde uitvoer, die op haar beurt aanleiding gaf tot een stijging van de aan deze uitvoer verbonden kosten en bijgevolg van de bijdragen ten laste van de communautaire producenten, dan wel tot een vermindering van de communautaire productiequota. Zoals het Hof in de punten 40 en 56 van het reeds aangehaalde arrest *Emesa Sugar* reeds heeft geoordeeld, verstoorden deze moeilijkheden de gemeenschappelijke marktordening voor suiker.
- 74 Bijgevolg faalt het tweede onderdeel van het eerste middel.
- 75 In de derde plaats betwist de Nederlandse regering de stelling van de Commissie, in punt 3 van de considerans van de bestreden verordening, dat elke extra invoer van suiker tot gevolg heeft dat „een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op deze markt kan worden afgezet en moet worden uitgevoerd”, aangezien zowel de productie als het verbruik van suiker in de Gemeenschap van jaar tot jaar schommelen. Deze regering betwijfelt eveneens of de betrokken uitvoer gesubsidieerd is.
- 76 Dienaangaande is het voldoende eraan te herinneren dat de communautaire productie van suiker hoger ligt dan het verbruik in de Gemeenschap, hetgeen de Nederlandse regering niet betwist, en dat de Gemeenschap krachtens de WTO-overeenkomsten bovendien een bepaalde hoeveelheid suiker uit derde landen moet toestaan (arrest *Emesa Sugar*, reeds aangehaald, punt 56).

- 77 Rekening houdend met de overschotsituatie op de gemeenschappelijke suikermarkt is het irrelevant, zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de productie en het verbruik van suiker in de Gemeenschap van jaar tot jaar kunnen schommelen.
- 78 Juist wegens deze overschotsituatie doet elke extra invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO het suikeroverschot op de gemeenschapsmarkt toenemen, hetgeen leidt tot een toename van de gesubsidieerde uitvoer (zie arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald, punt 56).
- 79 Op laatstgenoemd punt heeft de Commissie geen kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door te stellen dat de uitvoer ten gevolge van de invoer van LGO-suiker gesubsidieerde uitvoer was, aangezien de uit de LGO ingevoerde suiker de plaats inneemt van de communautaire suiker, die zelf moet worden uitgevoerd om het evenwicht van de gemeenschappelijke marktordening te bewaren.
- 80 Bijgevolg moet het derde onderdeel eveneens worden afgewezen.
- 81 In de vierde plaats stelt de Nederlandse regering dat de WTO-overeenkomsten nog tot 1 juli 2000 voldoende manoeuvreerruimte lieten voor de litigieuze invoer in de Gemeenschap.

82 Dienaangaande zij opgemerkt dat, gesteld al dat de extra suikeruitvoer met restitutie die de invoer van LGO-suiker had kunnen veroorzaken, de in de WTO-overeenkomsten vastgestelde bedragen en hoeveelheden niet zou bereiken, de Nederlandse regering niet heeft bewezen dat de Commissie een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt door rekening te houden met de doelstelling van deze overeenkomsten, namelijk de geleidelijke vermindering van de uitvoersubsidies, en door zich op het standpunt te stellen dat de toegenomen invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO op zijn beurt het totale bedrag aan uitvoersubsidies verhoogde en reeds vóór 1 juli 2000 het evenwicht in de communautaire suikersector dreigde te verstoren, zoals het Gerecht in zijn arrest van 14 november 2002, Rica Foods e.a./Commissie (T-94/00, T-110/00 en T-159/00, Jurispr. blz. II-4677, punt 139), heeft vastgesteld.

83 Het vierde onderdeel van het eerste middel moet bijgevolg worden afgewezen.

84 Aangaande in de vijfde plaats de twijfels van de Nederlandse regering of de Commissie wel het voornemen had om de communautaire productiequota te verlagen toen zij de bestreden verordening vaststelde, kan worden volstaan met de vaststelling dat de Nederlandse regering geen enkel bewijs tot staving van haar beweringen heeft aangevoerd.

85 Het vijfde onderdeel van het eerste middel kan derhalve evenmin worden aanvaard.

De gevolgen voor de communautaire marktdeelnemers

- 86 Blijkens punt 2 van de considerans van de bestreden verordening bestaat de kans dat „de marktdeelnemers van de Gemeenschap in de suikersector [...] ernstig [...] worden benadeeld”.
- 87 Anders dan de Nederlandse regering tot staving van het zesde onderdeel van het eerste middel aanvoert, heeft de Commissie geen kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door de vaststelling van de litigieuze vrijwaringsmaatregel op deze grond te rechtvaardigen.
- 88 Om te beginnen is het immers duidelijk dat de verslechtering of de dreigende verslechtering van een gemeenschappelijke marktordening een vermindering van de productiequota noodzakelijk kan maken en aldus rechtstreeks het inkomen van de communautaire producenten nadelig kan beïnvloeden.
- 89 Vervolgens worden de uitvoerrestituties grotendeels door de communautaire producenten gefinancierd door middel van productieheffingen die elk jaar door de Commissie worden vastgesteld. Zoals blijkt uit punt 78 van het onderhavige arrest, was de Commissie terecht van oordeel dat de invoer dreigde te leiden tot een toename van de hoeveelheid gesubsidieerde uitvoer en bijgevolg tot een verhoging van de productieheffingen ten laste van de communautaire producenten.
- 90 Gesteld zelfs ten slotte dat bepaalde producenten, zoals de Nederlandse regering betoogt, op de verkoop van C-suiker aan marktdeelnemers van de LGO aanzienlijke

winsten hebben kunnen boeken door prijzen toe te passen die ver boven de wereldmarktprijs lagen, doet deze bewering, die op geen enkel nauwkeurig bewijs berust, niet af aan de beoordeling van de Commissie dat de litigieuze invoer de suikersector dreigde te verstoren, hetgeen in het bijzonder kon leiden tot een stijging van het bedrag van de uitvoersubsidies of een vermindering van de productiequota.

- 91 Het zesde onderdeel van het eerste middel moet dus ongegrond worden verklaard.
- 92 Gelet op hetgeen voorafgaat, moet het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede middel, ontleend aan schending van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit en betreffende het mechanisme van douanetoezicht op de invoer van mengsels van cacao en suiker

Argumenten van partijen

- 93 Met haar tweede middel voert de Nederlandse regering met betrekking tot mengsels van cacao en suiker argumenten aan die vergelijkbaar zijn met die welke zij tot staving van het eerste middel heeft aangevoerd.

- 94 Zij verwijt de Commissie om te beginnen, niet te hebben bewezen dat de invoer van zeer geringe hoeveelheden mengsels, die in de loop van het jaar 1999 geen stijgende lijn vertoonde, de vaststelling van de litigieuze vrijwaringsmaatregel rechtvaardigde.
- 95 Vervolgens wordt de stelling in punt 4 van de considerans van de bestreden verordening, dat deze mengsels worden ingevoerd „tegen prijzen die lager zijn dan die waartegen de producenten in de Gemeenschap vergelijkbare producten kunnen verkopen”, door geen enkel bewijs gestaafd.
- 96 De Nederlandse regering stelt eveneens dat de gemeenschappelijke marktordening voor suiker niet kan worden verstoord door de invoer van mengsels, aangezien cacao krachtens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2038/1999 niet onder deze gemeenschappelijke marktordening valt.
- 97 Ten slotte is het mechanisme van het douanetoezicht weliswaar een betrekkelijk lichte maatregel voor zover de douaneautoriteiten dit middel niet aangrijpen om belemmerende controles uit te voeren, toch heeft het tot doel, informatie te verzamelen om vast te stellen of de betrokken invoer de markt kan verstoren. Een vrijwaringsmaatregel dient er evenwel toe, een bestaand probleem weg te nemen en niet de rechtvaardigingsgrond van een dergelijke maatregel vast te stellen. Bijgevolg heeft de Commissie haar bevoegdheid misbruikt.
- 98 De Commissie antwoordt dat zij voor de mengsels van suiker en cacao enkel een toezichtsmechanisme heeft ingesteld waarmee zij feitelijke gegevens over de ontwikkeling van de ingevoerde hoeveelheden en de toegepaste prijzen kan verzamelen, aangezien voor de invoer van de betrokken producten geen invoercertificaat vereist is. Cacao valt onbetwistbaar niet onder de gemeenschappelijke marktordening, maar eveneens is duidelijk dat de betrokken mengsels een zeer hoog suikergehalte hebben. De invoer van mengsels uit de LGO kan voor de

suikerproducenten derhalve nadelige gevolgen hebben voor de verkoop van suiker aan de communautaire producenten van deze mengsels.

- 99 Met betrekking tot de toegepaste prijzen herhaalt de Commissie haar betoog dat invoer tegen lagere prijzen dan de interventieprijs de communautaire producenten oneerlijke concurrentie aandoet. Deze kunnen hun suiker immers niet tegen een lagere prijs aanbieden, aangezien zij een minimumprijs moeten betalen voor de suikerbieten die zij inkopen.
- 100 De Spaanse regering sluit zich aan bij het betoog van de Commissie. Aangaande de grief inzake misbruik van bevoegdheid voegt zij toe dat deze door de feiten wordt weerlegd en niet op objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen berust.

Beoordeling door het Hof

- 101 Ingevolge artikel 2 van de bestreden verordening wordt het in het vrije verkeer brengen van mengsels van suiker en cacao uit de LGO onderworpen aan een toezichtsmechanisme, waardoor de Commissie blijkens punt 9 van de considerans van deze verordening „de ontwikkeling van de invoer qua hoeveelheden en prijzen van nabij [kan] volgen zonder de marktdeelnemers extra administratieve lasten op te leggen”.
- 102 Mengsels behoren weliswaar niet tot de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2038/1999, maar de toename van de invoer van deze producten uit de LGO, die over het algemeen een hoog suikergehalte hebben, dreigt niettemin de werking van de gemeenschappelijke

marktordening in de suikersector te verstoren voor zover deze invoer invloed kan hebben op de mogelijkheid voor de communautaire producenten om suiker aan de communautaire producenten van deze mengsels te verkopen.

- 103 Voorts kon de Commissie, ook indien niet vaststond dat de litigieuze invoer plaatsvond tegen lagere prijzen dan die welke de communautaire producenten konden toepassen, waardoor deze laatste door oneerlijke mededinging werden benadeeld, zonder een kennelijk onjuiste beoordeling te maken het standpunt innemen dat deze invoer de werking van de gemeenschappelijke marktordening kon verstoren, zoals in punt 67 van het onderhavige arrest reeds is geoordeeld met betrekking tot de invoer van suiker.
- 104 Ten slotte heeft de Nederlandse regering geen objectieve, relevante en overeenstemmende gegevens verstrekt waaruit blijkt dat in casu sprake is van misbruik van bevoegdheid.
- 105 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Het derde middel, inzake schending van de motiveringsplicht

Argumenten van partijen

- 106 Met haar derde middel betoogt de Nederlandse regering dat de motivering van de bestreden verordening, zoals deze uit de punten 1 tot en met 5 van de considerans blijkt, ontoereikend is. In deze verordening, die lapidair is gemotiveerd, worden noch concrete bewijselementen, noch de oorzaken en de gevolgen van de aangehaalde „moeilijkheden” uiteengezet.

- 107 Voorts is deze motivering innerlijk tegenstrijdig in die zin dat het niet mogelijk is, in punt 3 van de considerans van de bestreden verordening te stellen dat extra invoer leidt tot extra gesubsidieerde uitvoer, die op de gemeenschapsbegroting drukt, en in punt 4 van de considerans van dezelfde verordening te verklaren dat de kosten van de overschotten die het gevolg zouden zijn van invoer uit de LGO, volledig ten laste komen van de producenten.
- 108 Ten slotte is de stelling in dit punt 3 van de considerans, dat elke suikerinvoer tegen lagere prijzen dan de interventieprijs tot extra lasten voor de gemeenschapsbegroting leidt, onbegrijpelijk.
- 109 De Commissie merkt op dat volgens de rechtspraak van het Hof de motivering van een verordening moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen. Een min of meer volledige, specifieke beoordeling van de feiten is dan ook niet vereist in de motivering. Zij heeft de bestreden verordening beknopt, maar toereikend gemotiveerd: in de eerste overweging van de considerans wordt verklaard welke moeilijkheden op de communautaire suikermarkt zijn gerezen; in de volgende overwegingen wordt uitvoerig uiteengezet waarom deze moeilijkheden tot een verslechtering van de situatie op de markt kunnen leiden; tot slot wordt de aard van de gekozen maatregelen nauwkeurig gemotiveerd. De motivering van de bestreden verordening is bijgevolg toereikend om het Hof in staat te stellen zijn rechterlijke controle uit te oefenen.
- 110 De punten 3 en 4 van de considerans van de bestreden verordening zijn voorts niet onverenigbaar met elkaar, aangezien de toenemende invoer van LGO-suiker kosten kan meebrengen voor de communautaire suikerproducenten en eveneens kan drukken op de gemeenschapsbegroting.

- 111 Ten slotte is dit punt 3 van de considerans volkomen begrijpelijk: de invoer van suiker tegen prijzen die onder de interventieprijs liggen, doet de gemeenschapsproducenten zodanige oneerlijke concurrentie aan dat zij een vergelijkbare hoeveelheid suiker niet op de gemeenschappelijke markt kunnen verkopen, zodat deze suiker moet worden uitgevoerd tegen betaling van restituties die de gemeenschapsbegroting belasten.
- 112 De Spaanse regering verdedigt een standpunt dat vergelijkbaar is met dat van de Commissie. Zij stelt voorts dat in geval van een handeling die algemene toepassing moet vinden, zoals in casu, volgens de rechtspraak van het Hof in de motivering kan worden volstaan met vermelding van het geheel van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid en van de algemene doelstellingen van de instelling die de handeling heeft vastgesteld. Indien de essentie van het door de betrokken instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, zou het te ver gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen. Dit standpunt is des te meer gerechtvaardigd omdat de gemeenschapsinstellingen in de onderhavige zaak over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de middelen die voor de verwezenlijking van een ingewikkeld beleid noodzakelijk zijn.

Beoordeling door het Hof

- 113 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is evenwel niet noodzakelijk, dat alle gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is genomen en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie met name arresten van 4 februari 1997, België en Duitsland/Commissie, C-9/95, C-23/95 en C-156/95, Jurispr. blz. I-645, punt 44, en 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63).

- 114 In casu is, zoals in de punten 28 tot en met 30 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, de vaststelling van de bestreden verordening voorafgegaan door overleg tussen de Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden en de overige lidstaten.
- 115 Wat de inhoud van de handeling betreft, zij vastgesteld dat de Commissie in de punten 1 tot en met 5 van de considerans van de bestreden verordening heeft uiteengezet welke moeilijkheden op de communautaire suikermarkt zijn gerezen, om welke redenen deze moeilijkheden konden leiden tot een verslechtering van de werking van de gemeenschappelijke marktordening en welke nadelige gevolgen dit had voor de communautaire marktdeelnemers. Verder heeft de Commissie in de punten 8 en 9 van de considerans van de genoemde verordening uiteengezet, om welke redenen zij heeft besloten een minimuminvoerprijs voor EG/LGO-suiker vast te stellen en de invoer van mengsels aan een procedure van communautair toezicht te onderwerpen.
- 116 Voorts zijn, zoals de Commissie heeft opgemerkt, de verklaringen in de punten 3 en 4 van de considerans van de bestreden verordening niet tegenstrijdig, aangezien de toenemende invoer van suiker uit de LGO zowel de gemeenschapsbegroting kan belasten als de lasten voor de communautaire suikerproducenten kan verhogen.
- 117 Ten slotte levert punt 3 van de considerans van de bestreden verordening geen bijzondere begripsmoeilijkheden op, zoals blijkt uit de in antwoord op het eerste middel gedane uiteenzettingen, met name de punten 66 tot en met 74 van het onderhavige arrest.
- 118 Bijgevolg moet het derde middel ongegrond worden verklaard.

Het vierde middel, inzake schending van artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit

Argumenten van partijen

- 119 Met haar vierde middel verwijt de Nederlandse regering de Commissie, dat zij de importeurs van LGO-suiker in een ongunstiger positie heeft geplaatst dan de communautaire marktdeelnemers door te bepalen dat de cif-invoerprijs van suiker voor het onverpakte product niet lager mag zijn dan de interventieprijs. Anders dan laatstgenoemden moeten de importeurs van LGO-suiker bovenop de interventieprijs immers de kosten van het vervoer van de producten binnen de Gemeenschap en de kosten van handling en opslag betalen, die bijzonder hoog zijn aangezien de scheepvaartverbindingen vanuit de Nederlandse LGO alleen Noord-Europese havens aandoen. In die omstandigheden zijn de LGO-marktdeelnemers niet in staat om te concurreren met de communautaire marktdeelnemers.
- 120 Voorzover hoe dan ook een drempelprijs voor uit de LGO ingevoerde suiker moest worden vastgesteld, was het volgens de Nederlandse regering meer in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel geweest een minimumverkoopprijs op te leggen in plaats van een minimumprijs bij invoer. Door dit niet te doen heeft de Commissie artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit geschonden.
- 121 De Commissie antwoordt dat de bescherming van de communautaire producenten op zich niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel (zie arrest Antillean Rice Mills e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 54).

- 122 Volgens de Commissie gaan de opgelegde maatregelen niet verder dan noodzakelijk is om deze bescherming te waarborgen. De invoering van een minimuminvoerprijs garandeert gelijke mededingingsvoorwaarden voor communautaire producenten en LGO-producenten, zonder dat de toegang van LGO-suiker tot de gemeenschappelijke markt wordt belemmerd.
- 123 De Commissie merkt dienaangaande op dat krachtens artikel 3 van verordening nr. 2038/1999 jaarlijks een interventieprijs wordt vastgesteld voor de gebieden van de Gemeenschap waar de productie geen tekort vertoont en een afgeleide interventieprijs voor ieder gebied met een productietekort. De Commissie verklaart dat laatstgenoemde prijs hoger is dan de interventieprijs, omdat daarin rekening wordt gehouden met bijkomende kosten, zoals de transportkosten. Indien een LGO-marktdeelnemer besluit zijn producten uit te voeren naar een gebied van de Gemeenschap met een overschot, moet hij zijn prijzen wegens de betrokken vrijwaringsmaatregel afstemmen op de interventieprijs. Indien hij vervolgens besluit zijn producten te verkopen in een gebied met een tekort, moet hij, als iedere communautaire producent, de eindverkoopprijs verhogen om de transportkosten en de overige kosten te dekken.
- 124 De Spaanse regering is eveneens van mening dat de invoering van een minimuminvoerprijs, die in overeenstemming is met artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit, gelijke mededingingsvoorwaarden voor de producenten van de Gemeenschap en die van de LGO garandeert.

Beoordeling door het Hof

- 125 Artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit bepaalt:

„[...] bij voorrang [moeten] 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.”

- 126 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat ter beoordeling of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met dat beginsel, moet worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (arrest *Antillean Rice Mills e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 52).
- 127 In casu wordt in artikel 1 van de bestreden verordening, ter verhelping van de moeilijkheden die op de gemeenschappelijke markt zijn gerezen, een drempelprijs voor de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO vastgesteld die overeenstemt met „de interventieprijs voor de betrokken producten”. Blijkens punt 8 van de considerans van de bestreden verordening moet „deze maatregel [...] garanderen dat de ingevoerde suiker niet tegen lagere prijzen dan die op de communautaire markt wordt verkocht, maakt [hij] het mogelijk de destabiliserende effecten van deze invoer te voorkomen en biedt [hij] tegelijk garanties voor enerzijds een voldoende winst per eenheid voor de betrokken marktdeelnemers uit de LGO en anderzijds de inachtneming van de in het EG-Verdrag vastgestelde volgorde van preferenties ten behoeve van de communautaire producten en van de producten van oorsprong uit de LGO”.
- 128 Tevens zij in de eerste plaats opgemerkt, dat het de essentie van een vrijwaringsmaatregel is dat voor bepaalde ingevoerde producten een ongunstiger regeling geldt dan voor communautaire producten (arrest *Antillean Rice Mills e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 54). In die omstandigheden volstaat het niet om, ten bewijze van schending van artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit, te stellen dat een dergelijke vrijwaringsmaatregel de betrokken ingevoerde producten in een ongunstiger mededingingspositie plaatst dan die welke de communautaire producten genieten. Daarentegen moet worden aangetoond dat de betrokken maatregel niet geschikt is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.
- 129 Dienaangaande komt de Nederlandse regering niet op tegen het gebruik van een drempelprijs als zodanig, maar betwist zij de keuze van de Commissie om veeleer een minimuminvoerprijs dan een minimumverkoopprijs voor suiker op te leggen, voor zover een dergelijke keuze de LGO-marktdeelnemers in een ongunstiger

positie plaatst dan de communautaire marktdeelnemers, zonder dat zij evenwel het bewijs levert of ook maar tracht te leveren dat deze keuze kennelijk ongeschikt is om het door de Gemeenschap nagestreefde doel te verwezenlijken.

- 130 Zoals de Commissie en de advocaat-generaal in de punten 107 tot en met 109 van zijn conclusie terecht hebben opgemerkt, kan worden volstaan met de vaststelling dat het vierde middel op een onjuiste lezing van artikel 1, lid 1, van de bestreden verordening berust.
- 131 Krachtens deze bepaling moet de invoerprijs gelijk zijn aan of hoger dan de interventieprijs indien suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO in een gebied van de Gemeenschap zonder tekort wordt ingevoerd; indien hij wordt ingevoerd in een gebied van de Gemeenschap met een tekort, moet de invoerprijs gelijk zijn aan of hoger dan de afgeleide interventieprijs.
- 132 In deze omstandigheden zal een LGO-marktdeelnemer die besluit zijn producten uit te voeren naar een gebied van de Gemeenschap zonder tekort, zijn prijzen moeten afstemmen op de interventieprijs, met dien verstande dat indien hij vervolgens besluit zijn producten in een gebied met een tekort te verkopen, hij als iedere communautaire producent de kosten van het vervoer van zijn goederen naar het gebied met een tekort zal moeten dragen. Indien een LGO-marktdeelnemer daarentegen besluit zijn producten uit te voeren naar een gebied van de Gemeenschap met een tekort, zal hij zijn prijzen kunnen afstemmen op de afgeleide interventieprijs, die hoger is dan de interventieprijs.
- 133 Aangezien het vierde middel evenmin kan worden aanvaard, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- ¹³⁴ Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig lid 4 van hetzelfde artikel draagt het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**

- 2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.**

- 3) Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen