ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 juli 2005 *

In zaak C-180/00,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 12 mei 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,

en door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en D. Colas als gemachtigden,

interveniënten,

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. 465/2000 van de Commissie van 29 februari 2000 tot invoering van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer uit de landen en gebieden overzee, van producten van de sector suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO (PB L 56, blz. 39; 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 Gemeenschap 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 ditzelfde besluit bepaalt:

„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 Op 15 november 1999 heeft de Commissie op basis van artikel 109 van het LGO-besluit verordening (EG) nr. 2423/1999 vastgesteld 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).

20 Met deze verordening, die van toepassing was tot en met 29 februari 2000, heeft de Commissie de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO onderworpen aan een stelsel van minimumprijzen, en de invoer van mengsels van suiker en cacao (hierna: „mengsels") van oorsprong uit de LGO onderworpen aan 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).

21 Het Koninkrijk der Nederlanden heeft beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 2423/1999 ingesteld. Dit beroep is bij arrest van heden, Nederland/Commissie (C-26/00, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), verworpen.

22 De Commissie heeft de bestreden verordening eveneens op basis van artikel 109 van het LGO-besluit vastgesteld.

23 De punten 1, 4, 5, 6 en 7 van de considerans van deze verordening luiden als volgt:

„(1) De Commissie heeft geconstateerd dat de invoer van suiker [...] en van mengsels [...] uit de [LGO] sinds 1997 zeer sterk is toegenomen, met name van producten met de oorsprongscumulatie EG/LGO. Deze invoer is opgelopen van 0 ton in 1996 tot meer dan 48 000 ton in 1999 [...]

[...]

(4) De laatste jaren zijn op de markt voor suiker in de Gemeenschap moeilijkheden ontstaan. Op deze markt bestaat een overschot. Het verbruik van suiker is constant en bedraagt ongeveer 12,7 miljoen ton. De productie ligt tussen 16,7 en 17,8 miljoen ton suiker. Dat heeft tot gevolg dat tegenover alle invoer van suiker in de Gemeenschap een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker die niet op de markt van de Gemeenschap kan worden afgezet, moet worden uitgevoerd. Voor de uitvoer van deze suiker — die toegestaan is tot bepaalde quota — worden restituties betaald uit de begroting van de Gemeenschap (op dit ogenblik ongeveer 520 EUR/ton). Op grond van de landbouwovereenkomst in het kader van de Uruguay-Ronde mogen de restituties slechts worden verleend voor een beperkte hoeveelheid, die bovendien wordt verlaagd van 1 555 600 ton voor het verkoopseizoen 1995/1996 tot 1 273 500 ton in het verkoopseizoen 2000/2001.

(5) De werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker dreigt door bovengenoemde moeilijkheden ernstig te worden verstoord. Voor het verkoopseizoen 2000/2001, dat begint op 1 juli 2000, wordt op grond van de meest voorzichtige ramingen die nu beschikbaar zijn, overwogen om de quota voor de producenten in de Gemeenschap met ongeveer 500 000 ton te verlagen [...]. Alle bijkomende invoer van suiker en van producten met een hoog suikergehalte uit de LGO zal een sterkere verlaging van de quota van de communautaire producenten vergen en dus een groter verlies wat de garantie van hun inkomen betreft.

(6) De invoer gebeurt, als gevolg van de geldigheidsduur van de invoercertificaten, gespreid over een periode van drie maanden na de aanvraag voor afgifte van de certificaten. Alle bijkomende invoer, zelfs die in de maanden voor het begin van het verkoopseizoen 2000/2001, is dus van invloed op de marktsituatie in genoemd verkoopseizoen en heeft de in overweging 5 genoemde nadelige consequenties.

(7) Er bestaan dus moeilijkheden die een gevaar inhouden voor verslechtering van de situatie van een economische activiteit in de Gemeenschap [...]"

24 Artikel 1 van de bestreden verordening luidt:

„Voor producten van de GN-codes 1701, 1806 10 30 en 1806 10 90 is tijdens de geldigheidsduur van deze verordening oorsprongscumulatie EG/LGO als bedoeld in artikel 6 van bijlage II bij [het LGO-]besluit [...] toegestaan voor een hoeveelheid van 3 340 ton suiker.

Met het oog op de naleving van deze beperking wordt voor andere producten dan suiker als zodanig rekening gehouden met het suikergehalte van het ingevoerde product."

25 Blijkens punt 9 van de considerans van de bestreden verordening heeft de Commissie het quotum van 3 340 ton vastgesteld met inachtneming van „het totaal van de hoogste invoer in 1 jaar van de verschillende betrokken producten in de drie jaren voorafgaande aan het jaar 1999 waarin de invoer exponentieel is toegenomen en naar aanleiding waarvan, in verband met vermoedens over onregelmatigheden, een onderzoek door OLAF aan de gang is".

26 Ingevolge artikel 2 van de bestreden verordening mogen de in artikel 1 bedoelde producten alleen worden ingevoerd met een invoercertificaat, dat wordt afgegeven overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 6 van verordening (EG) nr. 2553/97 van de Commissie van 17 december 1997 betreffende de afgifte van invoercertificaten voor bepaalde producten van de GN-codes 1701, 1702, 1703 en 1704 met ACS/LGO-oorsprongscumulatie (PB L 349, blz. 26), welke artikelen mutatis mutandis van toepassing zijn.

27 Ten slotte bepaalt artikel 3 van de bestreden verordening, die in werking is getreden op 1 maart 2000, dat deze van toepassing is tot en met 30 september 2000.

Conclusies van partijen

28 De Nederlandse regering verzoekt het Hof:

— de bestreden verordening nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

29 De Commissie verzoekt het Hof:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

30 Bij op 7 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 de zaken T-94/00 en T-110/00, Rica Foods e.a./ Commissie, die eveneens de nietigverklaring van de bestreden verordening tot voorwerp hebben. In antwoord op een vraag van het Hof heeft het meegedeeld dat zijn verzoek om schorsing ook betrekking had op zaak T-159/00, Rica Foods e.a./ Commissie.

31 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.

32 Bij arrest van 14 november 2002, Rica Foods e.a./Commissie (T-94/00, T-110/00 en T-159/00, Jurispr. blz. II-4677), heeft het Gerecht de beroepen in deze zaken ongegrond verklaard.

33 Bij beschikking van 21 maart 2001 heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

34 De Franse regering heeft geen schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het beroep

35 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 en van lid 2 van hetzelfde artikel, misbruik van bevoegdheid en schending van de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht.

Het eerste middel, inzake schending van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit

Argumenten van partijen

36 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.

37 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.

38 Het eerste middel bestaat uit vijf onderdelen.

39 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 40 000 ton bedroegen, wat overeenkomt met minder dan 0,4 % van de communautaire productie, geen gevaar konden inhouden voor verstoring van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt. Voorts kan de gemeenschappelijke marktordening niet 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.

40 In de tweede plaats merkt deze 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 miskenning van de werkelijkheid. Zelfs indien de invoer uit de LGO de uitvoer uit de Gemeenschap zou doen toenemen, gaat het hoe dan ook niet noodzakelijkerwijs om gesubsidieerde uitvoer.

41 In de derde plaats 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.

42 In de vierde plaats 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.

43 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.

44 Overigens is de stelling dat de importen tot kosten voor de Europese suikerindustrie leiden, nog minder waarschijnlijk voor de bescheiden invoer van mengsels uit de LGO dan voor de invoer van suiker, aangezien de communautaire suikerproducenten dit soort mengsels niet maken.

45 De Commissie antwoordt dat de situatie op de suikermarkt zodanig is dat iedere ton invoer van suiker uit de LGO in de Gemeenschap tot een overeenkomstige vermindering van de communautaire productiequota leidt. Bovendien is het, rekening houdend met de productiecapaciteit van de ondernemingen uit de LGO, goed mogelijk dat, indien geen beperkingen worden opgelegd, de invoer van suiker uit deze landen tot een 40 tot 50 % sterkere reductie van de communautaire productiequota leidt dan door de communautaire instanties reeds wordt verwacht.

46 Wat mengsels betreft, is het onbetwistbaar dat cacao niet onder de gemeenschappelijke marktordening valt, maar kan evenmin worden betwist dat de betrokken mengsels een zeer hoog percentage suiker hebben. De invoer van mengsels uit de LGO kan dus schadelijke gevolgen hebben voor de verkoop van suiker door de producenten aan de communautaire fabrikanten van deze mengsels.

47 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.

48 Aangaande de naleving van de verplichtingen in het kader van de WTO verwijst de Commissie naar punt 56 van het arrest van 8 februari 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Jurispr. blz. I-675).

49 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.

50 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.

51 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. Ook de prijs van de importen van mengsels lag beneden de op de gemeenschapsmarkt vastgestelde prijs.

52 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 deze LGO.

Beoordeling door het Hof

53 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).

54 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).

55 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).

56 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.

57 De Commissie heeft de bestreden verordening op het tweede geval van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit gebaseerd. Uit punt 7 van de considerans van deze verordening blijkt immers dat de Commissie de litigieuze vrijwaringsmaatregel heeft genomen terwijl „[e]r [...] moeilijkheden [bestonden] die een gevaar in[hielden] voor verslechtering van de situatie van een economische activiteit in de Gemeenschap".

58 In het bijzonder blijkt uit de punten 4 tot en met 6 van de considerans van deze verordening 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.

59 Het eerste middel bestaat uit vijf onderdelen, waarvan de eerste vier in wezen betrekking hebben op het bestaan van een gevaar voor verstoring van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt, terwijl het vijfde 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

60 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.

61 Dienaangaande blijkt uit de punten 1 en 5 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 4 van de considerans van deze verordening vermeldt dienaangaande het volgende:

„Op [de communautaire suiker]markt bestaat een overschot. Het verbruik van suiker is constant en bedraagt ongeveer 12,7 miljoen ton. De productie ligt tussen 16,7 en 17,8 miljoen ton suiker. Dat heeft tot gevolg dat tegenover alle invoer van suiker in de Gemeenschap een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker die niet op de markt van de Gemeenschap kan worden afgezet, moet worden uitgevoerd. Voor de uitvoer van deze suiker — die toegestaan is tot bepaalde quota — worden restituties betaald uit de begroting van de Gemeenschap (op dit ogenblik ongeveer 520 EUR/ton). Op grond van de landbouwovereenkomst in het kader van de Uruguay-Ronde mogen de restituties slechts worden verleend voor een beperkte hoeveelheid, die bovendien wordt verlaagd van 1 555 600 ton voor het verkoopseizoen 1995/1996 tot 1 273 500 ton in het verkoopseizoen 2000/2001."

62 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 wankele evenwicht van de gemeenschappelijke suikermarktordening zou hebben verstoord en in strijd zou zijn geweest met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

63 Voorts behoren mengsels weliswaar niet tot de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2038/1999, maar dreigt de toename van de invoer van deze producten uit de LGO, die over het algemeen een hoog suikergehalte hebben, de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de suikersector niettemin 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.

64 De Nederlandse regering heeft bijgevolg niet aangetoond dat de Commissie een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gegeven door te constateren dat de invoer van suiker en mengsels uit de LGO 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.

65 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

66 In de tweede plaats betwist de Nederlandse regering de stelling van de Commissie, in punt 4 van de considerans van de bestreden verordening, dat elke extra invoer van suiker tot gevolg heeft dat „een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker die niet op de markt van de Gemeenschap kan worden afgezet, 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.

67 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).

68 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.

69 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).

70 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.

71 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het eerste middel eveneens worden afgewezen.

72 In de derde plaats stelt de Nederlandse regering dat de WTO-overeenkomsten nog voldoende manoeuvreerruimte lieten voor de litigieuze invoer in de Gemeenschap.

73 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 het evenwicht in de communautaire suikersector dreigde te verstoren, zoals het Gerecht in punt 139 van het reeds aangehaalde arrest Rica Foods e.a./ Commissie heeft vastgesteld.

74 Het derde onderdeel van het eerste middel moet bijgevolg worden afgewezen.

75 Aangaande in de vierde 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.

76 Het vierde onderdeel van het eerste middel kan derhalve evenmin worden aanvaard.

De gevolgen voor de communautaire marktdeelnemers

77 Blijkens punt 5 van de considerans van de bestreden verordening dreigde de litigieuze invoer voor de communautaire suikerproducenten te leiden tot „een groter verlies wat de garantie van hun inkomen betreft".

78 Anders dan de Nederlandse regering tot staving van het vijfde onderdeel van haar eerste middel aanvoert, heeft de Commissie geen kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door de vaststelling van de litigieuze vrijwaringsmaatregel op deze grond te rechtvaardigen.

79 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.

80 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 70 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.

81 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.

82 Het vijfde onderdeel van het eerste middel moet dus ongegrond worden verklaard.

83 Gelet op hetgeen voorafgaat, moet het eerste middel worden afgewezen.

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

Argumenten van partijen

84 Met haar tweede middel betoogt de Nederlandse regering dat de Commissie het in artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit neergelegde evenredigheidsbeginsel heeft geschonden. Dit middel bestaat uit vier onderdelen.

85 Ten eerste verwijt deze regering de Commissie de preferentiële status van de producten uit de LGO, zoals ingesteld door het LGO-besluit, te hebben geschonden ten opzichte van het stelsel dat van toepassing is op de producten uit de ACS-staten.

86 Ten tweede is de bestreden verordening vastgesteld zonder dat de Commissie heeft onderzocht of de toepassing daarvan negatieve gevolgen heeft voor de betrokken LGO en de belanghebbende ondernemingen.

87 Ten derde had de Commissie, gesteld al dat er sprake zou zijn van moeilijkheden op de communautaire suikermarkt, de nagestreefde doelstelling kunnen bereiken met een maatregel die de LGO en de betrokken ondernemingen minder belast, zoals de oplegging van een minimumverkoopprijs.

88 Ten vierde schendt artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening, voor zover het toepassing geeft aan artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2553/97, eveneens het evenredigheidsbeginsel. Het bedrag van de zekerheid waarin deze bepaling voorziet voor invoercertificaten, is immers gelijk aan 50 % van het op de dag van indiening van de aanvraag geldende recht van het gemeenschappelijk douanetarief, dat destijds ongeveer 43,7 EUR per 100 kilogram bedroeg. Tot 1 maart 2000 bedroeg de zekerheid voor suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO 0,3 ECU per 100 kilogram. Volgens de Nederlandse regering was de voor suiker uit de ACS-staten en derde landen te stellen zekerheid overeenkomstig artikel 8, lid 1, van verordening (EG) nr. 1464/95 van de Commissie van 27 juni 1995 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de regeling van invoer- en uitvoercertificaten in de sector suiker (PB L 144, blz. 14), eveneens vastgesteld op 0,3 ECU per 100 kilogram.

89 Volgens de Nederlandse regering staat het bedrag van de in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2553/97 bedoelde zekerheid in geen verhouding tot de voor invoer van suiker uit de ACS-staten en derde landen te stellen zekerheid.

90 De Commissie antwoordt om te beginnen dat de situatie van de LGO verschilt van die van de ACS-staten en derde landen omdat de suiker niet in de LGO wordt verbouwd. De oorsprongscumulatieregel krachtens welke de LGO thans suiker en mengsels naar de Gemeenschap uitvoeren, komt niet voor in de overeenkomsten met de ACS-staten en andere derde landen. In die omstandigheden kan de Nederlandse regering niet stellen dat een beperking van het mechanisme van de oorsprongscumulatie een aantasting vormt van de preferentiële positie waarin de LGO zich bevinden ten opzichte van de ACS-staten en derde landen.

91 Vervolgens hebben de omstandigheden de Commissie niet toegelaten uitgebreid te onderzoeken, welke gevolgen de vaststelling van quota voor invoer uit de LGO heeft voor de economie van deze landen en de betrokken industrie. De studie die zij dienaangaande heeft laten verrichten, zou haar in staat moeten stellen de Raad een permanente regeling ter zake voor te stellen.

92 De Commissie betoogt eveneens dat de vermindering van de communautaire productiequota ernstige gevolgen heeft voor de communautaire marktdeelnemers, terwijl enkel de invoer van suiker met oorsprongscumulatie wordt beperkt. Hoewel de LGO geen suiker produceren, bedraagt het op jaarbasis vastgestelde contingent van 5 726 ton bovendien bijna het dubbele van het contingent dat bij besluit 97/803 is vastgesteld voor de invoer van suiker met oorsprongscumulatie ACS/LGO en dat het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest Emesa Sugar niet onrechtmatig heeft geacht.

93 Wat ten slotte de toepasselijkheid van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2553/97 betreft, merkt de Commissie op dat de in deze bepaling bedoelde zekerheid tot doel heeft ervoor te zorgen dat de aangevraagde hoeveelheid daadwerkelijk wordt ingevoerd en aldus te voorkomen dat certificaten voor speculatieve doeleinden worden aangevraagd. Om die reden is het verschil tussen deze zekerheid en die welke bij de invoer van suiker uit ACS-staten en derde landen wordt verlangd, gerechtvaardigd.

94 De Spaanse regering neemt de argumenten van de Commissie grotendeels over. In het bijzonder bevestigt het feit dat het LGO-besluit zelf in de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen voorziet, volgens haar dat de litigieuze maatregelen verenigbaar zijn met de LGO-associatieregeling.

Beoordeling door het Hof

95 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."

96 In casu beperkt artikel 1 van de bestreden verordening, ter verhelping van de moeilijkheden die op de gemeenschappelijke markt zijn gerezen, de invoer van suiker en mengsels met oorsprongscumulatie EG/LGO tot een maximumhoeveelheid van 3 340 ton voor de desbetreffende periode. Blijkens punt 9 van de considerans van deze verordening stemt dit getal overeen met „het totaal van de hoogste invoer in 1 jaar van de verschillende betrokken producten in de drie jaren voorafgaande aan het jaar 1999 waarin de invoer exponentieel is toegenomen en naar aanleiding waarvan, in verband met vermoedens over onregelmatigheden, een onderzoek door OLAF aan de gang is. Ook met betrekking tot de invoer van producten van de codes 1806 10 30 en 1806 10 90 moeten vrijwaringsmaatregelen worden genomen gezien het hoge suikergehalte daarvan en omdat zich voor de gemeenschappelijke marktordening voor suiker dezelfde nadelige consequenties kunnen voordoen als ten gevolge van de invoer van suiker in ongewijzigde staat. Deze maatregel moet waarborgen dat de ingevoerde hoeveelheden producten op basis van suiker van oorsprong uit de LGO niet groter zijn dan een hoeveelheid waarbij een verstoring van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker dreigt en er tegelijk voor zorgen dat commerciële afzet mogelijk blijft."

97 In de eerste plaats kan met betrekking tot het argument inzake schending van de preferentiële status van de suiker uit de LGO ten opzichte van de suiker uit de ACS-staten worden volstaan met de vaststelling, dat artikel 109 van het LGO-besluit de Commissie juist de mogelijkheid biedt om vrijwaringsmaatregelen te nemen in de omstandigheden die daarin zijn bepaald. De omstandigheid dat de Commissie een dergelijke maatregel heeft vastgesteld ten aanzien van bepaalde producten uit de LGO, doet niet af aan de preferentiële status die de producten uit deze landen krachtens artikel 101, lid 1, van het LGO-besluit genieten. Een vrijwaringsmaatregel is naar zijn aard immers uitzonderlijk en tijdelijk.

98 Bovendien betreft de bestreden verordening, zoals het Gerecht in punt 205 van het reeds aangehaalde arrest Rica Foods e.a./Commissie heeft vastgesteld, in casu enkel de invoer van suiker en mengsels met oorsprongscumulatie EG/LGO en wordt geen enkel plafond opgelegd ten aanzien van de invoer van suiker uit de LGO volgens de normale oorsprongsregels, gesteld al dat er sprake zou zijn van een dergelijke productie.

99 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.

100 In de tweede plaats zij vastgesteld, met betrekking tot het argument inzake schending van de verplichting om zich vooraf te informeren over de negatieve gevolgen die de vrijwaringsmaatregel kon hebben voor de economie van de betrokken LGO en voor de belanghebbende ondernemingen, dat op de datum van vaststelling van de bestreden verordening zowel bij het Hof als bij het Gerecht reeds beroepen aanhangig waren die betrekking hadden op de voorwaarden voor invoer van suiker uit de Nederlandse Antillen en Aruba (zie onder meer, betreffende dezelfde problematiek, arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald, inzake de invoer van suiker met oorsprongscumulatie ACS/LGO; arrest Nederland/Commissie, C-26/00, reeds aangehaald, en arrest van 17 januari 2002, Rica Foods/Commissie, T-47/00, Jurispr. blz. II-113, inzake de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO). Zoals uit de punten 28 tot en met 30 van het reeds aangehaalde arrest Nederland/Commissie blijkt, is de vaststelling van verordening nr. 2433/1999 bovendien voorafgegaan door overleg tussen de Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden en de overige lidstaten en zal de kwestie van de economische gevolgen van de overwogen vrijwaringsmaatregel daarop besproken zijn.

101 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie op de hoogte was van de bijzondere situatie van de Nederlandse Antillen en Aruba toen zij overwoog de bestreden verordening vast te stellen en dat zij aldus in staat was om de invloed daarvan op de economie van het betrokken LGO en de situatie van de belanghebbende ondernemingen te beoordelen.

102 Het tweede onderdeel van het tweede middel moet bijgevolg worden afgewezen.

103 In de derde plaats zij eraan herinnerd, met betrekking tot de beweerde mogelijkheid om ter bereiking van de door de Commissie nagestreefde doelstellingen een meer geschikte en minder belastende maatregel te kiezen dan die waarin de bestreden verordening voorziet, zoals het opleggen van een minimumverkoopprijs, dat volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen mogen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13 en 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41; arrest Antillean Rice Mills e.a./ Commissie, reeds aangehaald, punt 52, en arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81).

104 Wat de rechterlijke toetsing van de naleving van dit beginsel betreft kan, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover met name de Commissie op het gebied van vrijwaringsmaatregelen beschikt, een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig worden geacht wanneer deze maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (zie in die zin arrest Nederland/Raad, C-301/97, reeds aangehaald, punt 135, en aangehaalde rechtspraak).

105 In casu is het derhalve niet de taak van het Hof, na te gaan of de door de Commissie vastgestelde maatregel de enige mogelijke of de beste maatregel was, maar moet het onderzoeken of deze kennelijk ongeschikt was.

106 Dienaangaande heeft de Nederlandse regering evenwel niet bewezen dat de beperking tot 3 340 ton van de hoeveelheid suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO die tijdens de door de bestreden verordening gedekte periode met vrijstelling van douanerechten in de Gemeenschap kon worden ingevoerd, kennelijk ongeschikt was om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

107 Het derde onderdeel van het tweede middel moet bijgevolg worden afgewezen.

108 Wat in de laatste plaats de betwisting van de geldigheid van artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening betreft, zij opgemerkt dat de Commissie, zoals zij heeft beklemtoond, door een hoge zekerheid te eisen voor de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO ernaar streefde, speculatie te voorkomen.

109 Een dergelijke zekerheid ontneemt de daadwerkelijk geïnteresseerde ondernemingen niet de mogelijkheid om suiker naar de Gemeenschap uit te voeren. Voor de verkrijging van invoercertificaten moet het bedrag van de zekerheid weliswaar worden voldaan, doch dit wordt na de invoer aan de onderneming terugbetaald (zie arrest Nederland/Raad, C-110/97, reeds aangehaald, punt 132).

110 In deze omstandigheden is niet bewezen dat de litigieuze maatregel kennelijk ongeschikt of buitensporig was om de door de Commissie nagestreefde doelstelling te bereiken.

111 Aangezien het vierde onderdeel evenmin kan worden aanvaard, moet het tweede middel in zijn geheel worden afgewezen.

Het derde middel, inzake misbruik van bevoegdheid

Argumenten van partijen

112 Met haar derde middel verwijt de Nederlandse regering de Commissie, dat zij de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO heeft willen onderwerpen aan beperkingen, die de Raad bij de opeenvolgende herzieningen van het LGO-besluit evenwel niet had voorzien.

113 Artikel 109 van het LGO-besluit verleent de Commissie geen discretionaire bevoegdheid om een besluit van de Raad te corrigeren of aan te vullen, wanneer door dat besluit voorziene of zelfs maar beoogde gevolgen nadien intreden. Dit argument geldt des te meer nu de Raad in casu bij de verlenging van besluit 91/482 heeft afgezien van maatregelen met betrekking tot suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO en mengsels.

114 De Commissie antwoordt hierop dat het Gerecht in zijn arrest van 10 februari 2000, Nederlandse Antillen/Commissie (T-32/98 en T-41/98, Jurispr. blz. II-201), niet van oordeel was dat zij misbruik van haar bevoegdheid had gemaakt.

115 De Spaanse regering is van mening dat het Koninkrijk der Nederlanden niets heeft aangevoerd waaruit blijkt dat de bestreden verordening niet is vastgesteld met het doel, een verslechtering van de situatie in de communautaire suikersector te voorkomen.

Beoordeling door het Hof

116 Volgens de rechtspraak van het Hof is er sprake van misbruik van bevoegdheid, wanneer een gemeenschapsinstelling een handeling vaststelt uitsluitend of althans overwegend om andere dan de aangegeven doeleinden te bereiken, dan wel om te ontkomen aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan zekere omstandigheden het hoofd te bieden (zie onder meer arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 69, en 14 mei 1998, Windpark Groothusen/Commissie, C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 52).

117 In casu blijkt uit het onderzoek van het eerste middel dat de Commissie heeft kunnen oordelen, dat de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO „moeilijkheden" in de zin van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit opleverde die de werking van de gemeenschappelijke ordening van de suikermarkt dreigden te verstoren.

118 Bovendien heeft de Nederlandse regering niets aangevoerd waaruit blijkt dat de bestreden verordening niet is vastgesteld met de bedoeling, de vastgestelde verstoringen op de gemeenschappelijke suikermarkt te verhelpen of nog ernstiger verstoringen te voorkomen. Dienaangaande doet het enkele feit dat de Raad in artikel 108 ter van het LGO-besluit voor suiker met oorsprongscumulatie ACS/LGO een kwantitatieve beperking heeft ingevoerd, niet af aan de bevoegdheid van de Commissie om krachtens artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit voor suiker of enig ander product uit de LGO de noodzakelijke vrijwaringsmaatregelen te treffen indien aan de voorwaarden voor de vaststelling daarvan is voldaan.

119 Derhalve moet ook het derde middel worden afgewezen.

Het vierde middel, inzake schending van de motiveringsplicht

Argumenten van partijen

120 Met haar vierde middel betoogt de Nederlandse regering dat in de bestreden verordening niet wordt gemotiveerd waarom:

— de Commissie het vanaf 1 maart 2000 noodzakelijk heeft geacht nog strengere maatregelen te nemen dan voor de voorafgaande periode;

— voor suiker en mengsels uit de LGO dezelfde beperkingen worden opgelegd, terwijl verordening nr. 2423/1999 voor deze twee soorten producten in verschillende maatregelen voorzag;

— de situatie op de communautaire suikermarkt dreigde te verslechteren ten gevolge van de geringe invoer van suiker en mengsels met oorsprongscumulatie EG/LGO;

— is afgeweken van de preferentiële positie die de LGO bezitten ten opzichte van de ACS-staten en derde landen.

121 Voorts stelt de Nederlandse regering dat de vaststelling van het quotum op 3 340 ton onvoldoende wordt gemotiveerd. De Commissie heeft uit het oog verloren dat de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO pas in 1999 op gang is gekomen en dat de invoer van deze producten door de Raad is gestimuleerd.

122 De Commissie meent daarentegen dat de bestreden verordening voldoet aan de in de rechtspraak gestelde vereisten, omdat de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, daarin duidelijk tot uiting komt. De rechtspraak verlangt niet dat de Commissie motiveert waarom zij een andere maatregel neemt dan enkele maanden eerder. In de considerans van de verordening wordt de reden voor deze koerswijziging in elk geval verklaard.

123 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

124 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).

125 Vastgesteld zij dat de Commissie in de punten 1 tot en met 7 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, met name wegens het ernstige risico dat de communautaire productiequota moesten worden verminderd. Verder heeft de Commissie in punt 9 van de considerans van de genoemde verordening, dat in punt 96 van het onderhavige arrest volledig is weergegeven, uiteengezet om welke redenen zij heeft besloten het litigieuze contingent vast te stellen.

126 Derhalve komt de door de Commissie gevolgde redenering, anders dan de Nederlandse regering stelt, duidelijk en ondubbelzinnig tot uiting in de considerans van de bestreden verordening, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, zoals trouwens blijkt uit het onderzoek van de voorafgaande middelen. Bovendien is het Koninkrijk der Nederlanden nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van de bestreden verordening.

127 Aangezien het vierde middel evenmin kan worden aanvaard, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

128 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 dragen het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek hun 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 en de Franse Republiek dragen hun eigen kosten.

Timmermans Silva de Lapuerta Schintgen

Arestis Klučka

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 2005.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

C. W. A. Timmermans