ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 14ης Ιουλίου 2005 *

Στην υπόθεση C-180/00,

με αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, η οποία ασκήθηκε στις 12 Μαΐου 2000,

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τους M. Fierstra και J. van Bakel,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους T. van Rijn και C. van der Hauwaert, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

υποστηριζομένης από το

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τη N. Díaz Abad, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

και από τη

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τους G. de Bergues και D. Colas,

παρεμβαίνοντες,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (εισηγητή), Γ. Αρέστη και J. Klučka, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Léger
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Φεβρουαρίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή του το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζητεί την ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 465/2000 της Επιτροπής, της 29ης Φεβρουαρίου 2000, για την καθιέρωση μέτρων διασφάλισης όσον αφορά τις εισαγωγές, από τις υπερπόντιες χώρες και εδάφη, προϊόντων του τομέα της ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ (ΕΕ L 56, σ. 39, στο εξής: προσβαλλόμενος κανονισμός»).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινή οργάνωση αγορών στον τομέα της ζάχαρης

2 Με τον κανονισμό (ΕΚ) 2038/1999, της 13ης Σεπτεμβρίου 1999, για την κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 252, σ. 1), το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως προέβη σε κωδικοποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1785/81, της 30ής Ιουνίου 1981 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 177, σ. 4), επανειλημμένα τροποποιηθέντος. Η εν λόγω οργάνωση έχει ως σκοπό τη ρύθμιση της αγοράς κοινοτικής ζάχαρης προς αύξηση της απασχολήσεως και προς βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των κοινοτικών παραγωγών ζάχαρης.

3 Η πραγματοποιούμενη μέσω εγγυημένων τιμών στήριξη της κοινοτικής παραγωγής περιορίζεται στις εθνικές ποσοστώσεις παραγωγής (ποσοστώσεις Α και Β) που χορηγούνται από το Συμβούλιο, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 2038/1999, σε κάθε κράτος μέλος, το οποίο τις κατανέμει στη συνέχεια μεταξύ των παραγωγών του. Η ζάχαρη της ποσοστώσεως Β (καλούμενη ζάχαρη Β) υπόκειται, σε σχέση με εκείνη της ποσοστώσεως Α (καλούμενη ζάχαρη Α), σε υψηλότερη εισφορά στην παραγωγή. Η ζάχαρη που παράγεται επιπλέον των ποσοστώσεων Α και Β καλείται «ζάχαρη Γ» και δεν μπορεί να πωλείται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εκτός αν περιληφθεί στις ποσοστώσεις Α και Β της επομένης περιόδου.

4 Με εξαίρεση τις εξαγωγές ζάχαρης Γ, στις εξαγωγές εκτός της Κοινότητας καταβάλλονται, δυνάμει του άρθρου 18 του κανονισμού 2038/1999, επιστροφές κατά την εξαγωγή αντισταθμίζουσες τη διαφορά μεταξύ της τιμής στην κοινοτική αγορά και της τιμής στη διεθνή αγορά.

5 Η ποσότητα ζάχαρης στην οποία μπορεί να χορηγηθεί επιστροφή κατά την εξαγωγή και το συνολικό ετήσιο ποσό των επιστροφών διέπονται από τις συμφωνίες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (στο εξής: συμφωνίες ΠΟΕ) στις οποίες μετέχει η Κοινότητα, που έγιναν δεκτές με την απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994, σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύναψη των συμφωνιών που απέρρευσαν από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994) (ΕΕ L 336, σ. 1). Το αργότερο από την περίοδο εμπορίας 2000/2001 η εξαγόμενη με καταβολή επιστροφών ποσότητα ζάχαρης και το συνολικό ποσό των επιστροφών θα περιορίζονταν σε 1 273 500 τόνους και σε 499,1 εκατομμύρια ευρώ, πράγμα το οποίο αντιπροσωπεύει μείωση, αντιστοίχως, 20 και 36 % σε σχέση με τα στοιχεία της περιόδου εμπορίας 1994/1995.

Το καθεστώς συνδέσεως των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Κοινότητα

6 Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο σ), ΕΚ, η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει τη σύνδεση με τις υπερπόντιες χώρες και εδάφη (ΥΧΕ), «με σκοπό την αύξηση των συναλλαγών και την προώθηση με κοινή προσπάθεια της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης».

7 Οι Ολλανδικές Αντίλλες και η Αρούμπα αποτελούν μέρη των ΥΧΕ.

8 Η σύνδεση των προαναφερόμενων εδαφών με την Κοινότητα διέπεται από το τέταρτο μέρος της Συνθήκης ΕΚ.

9 Βάσει του άρθρου 136 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 187 ΕΚ), εκδόθηκαν διάφορες αποφάσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η απόφαση 91/482/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1991, σχετικά με τη σύνδεση των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΕ L 263, σ. 1), η οποία έχει εφαρμογή, κατά το άρθρο 240, παράγραφος 1, αυτής, για περίοδο δέκα ετών από την 1η Μαρτίου 1990.

10 Διάφορες διατάξεις της εν λόγω αποφάσεως τροποποιήθηκαν με την απόφαση 97/803/ΕΚ του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 1997, για την ενδιάμεση αναθεώρηση της απόφασης 91/482 (ΕΕ L 329, σ. 50). Η απόφαση 91/482, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 97/803 (στο εξής: απόφαση ΥΧΕ»), παρατάθηκε μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου 2001 με την απόφαση 2000/169/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 2000 (ΕΕ L 55, σ. 67).

11 Το άρθρο 101, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ ορίζει:

«Τα προϊόντα καταγωγής των ΥΧΕ εισάγονται στην Κοινότητα άνευ δασμών.»

12 Το άρθρο 102 της ίδιας αποφάσεως προβλέπει τα ακόλουθα:

«Με την επιφύλαξη [του άρθρου 108β], η Κοινότητα δεν επιβάλλει στις εισαγωγές των προϊόντων καταγωγής ΥΧΕ ούτε ποσοτικούς περιορισμούς, ούτε μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος.»

13 Το άρθρο 108, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, της ως άνω αποφάσεως παραπέμπει στο παράρτημα ΙΙ αυτής για τον ορισμό της εννοίας των προϊόντων καταγωγής και των σχετικών μεθόδων διοικητικής συνεργασίας. Δυνάμει του άρθρου 1 του παραρτήματος αυτού, ένα προϊόν θεωρείται ότι είναι καταγωγής ΥΧΕ, της Κοινότητας ή των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (στο εξής: κράτη ΑΚΕ) αν έχει εξ ολοκλήρου παραχθεί εκεί ή αν έχει υποστεί εκεί επαρκή μεταποίηση.

14 Το άρθρο 3, παράγραφος 3, του ως άνω παραρτήματος ΙΙ περιλαμβάνει κατάλογο των εργασιών επεξεργασίας ή μεταποιήσεως που θεωρούνται ανεπαρκείς για να προσδώσουν τον χαρακτήρα καταγωγής σε προϊόν προερχόμενο, μεταξύ άλλων, από τις ΥΧΕ.

15 Το άρθρο 6, παράγραφος 2, του παραρτήματος αυτού θεσπίζει ωστόσο κανόνες λεγόμενους «σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ και ΑΚΕ/ΥΧΕ». Τούτο ορίζει τα εξής:

«Όταν προϊόντα εξ ολοκλήρου παραγόμενα στην Κοινότητα ή στα κράτη ΑΚΕ υφίστανται κατεργασίες ή μεταποιήσεις στις ΥΧΕ, θεωρούνται ότι έχουν εξ ολοκλήρου παραχθεί στις ΥΧΕ.»

16 Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 4, του εν λόγω παραρτήματος, οι κανόνες σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ και ΑΚΕ/ΥΧΕ εφαρμόζονται σε «όλες τις κατεργασίες ή μεταποιήσεις που πραγματοποιούνται στις ΥΧΕ, συμπεριλαμβανομένων και των εργασιών που απαριθμούνται στο άρθρο 3, παράγραφος 3».

17 Η απόφαση 97/803 προσέθεσε, μεταξύ άλλων, στην απόφαση ΥΧΕ ένα άρθρο 108β, η παράγραφος 1 του οποίου ορίζει ότι «η σώρευση καταγωγής ΑΚΕ/ΥΧΕ, που αναφέρεται στο άρθρο 6 του παραρτήματος ΙΙ γίνεται δεκτή για ετήσια ποσότητα 3 000 τόνων ζάχαρης». Η απόφαση 97/803 ωστόσο δεν περιόρισε την εφαρμογή του κανόνα σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ.

18 Το άρθρο 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ παρέχει την εξουσία στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να λαμβάνει «τα αναγκαία μέτρα διασφαλίσεως» αν «η εφαρμογή της [...] απόφασης [αυτής] προκαλεί σοβαρές διαταραχές σε τομέα οικονομικής δραστηριότητας της Κοινότητας ή ενός ή περισσότερων κρατών μελών ή θέτει σε κίνδυνο την εξωτερική οικονομική τους σταθερότητα, ή αν δημιουργούνται δυσκολίες, οι οποίες ενδέχεται να προκαλέσουν επιδείνωση τομέα δραστηριοτήτων της Κοινότητας ή περιφέρειας αυτής [...]». Δυνάμει του άρθρου 109, παράγραφος 2, της εν λόγω αποφάσεως, η Επιτροπή πρέπει να επιλέγει «τα μέτρα που δημιουργούν τις ελάχιστες διαταραχές στη λειτουργία της σύνδεσης και της Κοινότητας». Επιπλέον, «τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα απολύτως αναγκαία όρια για την αντιμετώπιση των δυσχερειών που προκύπτουν».

Τα μέτρα διασφαλίσεως που ελήφθησαν έναντι των εισαγωγών ζάχαρης και μιγμάτων ζάχαρης και κακάου με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ

19 Βάσει του άρθρου 109 της αποφάσεως ΥΧΕ εκδόθηκε ο κανονισμός (ΕΚ) 2423/1999 της Επιτροπής, της 15ης Νοεμβρίου 1999, για την καθιέρωση μέτρων διασφαλίσεως όσον αφορά τη ζάχαρη του κωδικού ΣΟ 1701 και τα μείγματα ζάχαρης και κακάου που υπάγονται στους κωδικούς ΣΟ 1806 10 30 και 1806 10 90 καταγωγής των υπερποντίων χωρών και εδαφών (ΕΕ L 294, σ. 11).

20 Με τον κανονισμό αυτό, που ίσχυε μέχρι τις 29 Φεβρουαρίου 2000, η Επιτροπή υπέβαλε τις εισαγωγές ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ σε σύστημα κατώτατων τιμών και υπέβαλε τις εισαγωγές μιγμάτων ζάχαρης και κακάου (στο εξής: μίγματα) καταγωγής ΥΧΕ στη διαδικασία κοινοτικής επιτηρήσεως σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 308δ του κανονισμού (ΕΟΚ) 2454/93 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1993, για τον καθορισμό ορισμένων διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 2913/92 του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα (ΕΕ L 253, σ. 1).

21 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών άσκησε προσφυγή ζητώντας την ακύρωση του κανονισμού 2423/1999. Η προσφυγή αυτή απορρίφθηκε με απόφαση της σήμερον, C-26/00, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή).

22 Η Επιτροπή εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό επίσης βάσει του άρθρου 109 της αποφάσεως ΥΧΕ.

23 Από την πρώτη, την τέταρτη, την πέμπτη, την έκτη και την έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού προκύπτουν τα ακόλουθα:

«(1) Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι εισαγωγές ζάχαρης [...] και μειγμάτων [...], προέλευσης των [ΥΧΕ] παρουσιάζουν μεγάλη αύξηση από το έτος 1997, ιδίως με σώρευση της καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ. Οι εν λόγω εισαγωγές εξελίχθηκαν από 0 τόνους το 1996 σε περισσότερους από 48 000 τόνους το 1999 [...]

[...]

(4) Τα τελευταία έτη ανέκυψαν δυσχέρειες στην κοινοτική αγορά ζάχαρης. Η εν λόγω αγορά είναι πλεονασματική. Η κατανάλωση είναι σταθερή σε επίπεδο περίπου 12,7 εκατ. τόνων. Η παραγωγή κυμαίνεται μεταξύ 16,7 και 17,8 εκατ. τόνων. Τοιουτοτρόπως, κάθε εισαγωγή ζάχαρης στην Κοινότητα εκτοπίζει ωθώντας την εξαγωγή αντίστοιχη ποσότητα κοινοτικής ζάχαρης η οποία δεν μπορεί να διατεθεί στην αγορά της για τη ζάχαρη αυτή πληρώνονται επιστροφές —με όριο ορισμένες ποσοστώσεις— από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (το ποσό ανέρχεται σήμερα σε 520 ευρώ ανά τόνο περίπου). Εντούτοις, οι εξαγωγές με χορήγηση επιστροφής περιορίζονται όσον αφορά τον όγκο τους από τη συμφωνία για τη γεωργία που έχει συναφθεί στο πλαίσιο του Γύρου της Ουρουγουάης και μειώνονται από 1 555 600 τόνους για την περίοδο 1995/1996 σε 1 273 500 τόνους κατά την περίοδο 2000/2001.

(5) Οι δυσχέρειες αυτές ενέχουν τον κίνδυνο ισχυρής αποσταθεροποίησης της ΚΟΑ (κοινής οργανώσεως αγοράς). Για την περίοδο εμπορίας 2000/2001 που αρχίζει την 1η Ιουλίου 2000, διαβλέπεται, με βάση τις πλέον συντηρητικές διαθέσιμες σήμερα εκτιμήσεις, μείωση των ποσοστώσεων των κοινοτικών παραγωγών κατά περίπου 500 000 τόνων [...]. Κάθε συμπληρωματική εισαγωγή ζάχαρης και προϊόντων με μεγάλο ποσοστό ζάχαρης προέλευσης ΥΧΕ θα συνεπάγεται μεγαλύτερη μείωση των ποσοστώσεων των κοινοτικών παραγωγών και επομένως μεγαλύτερη απώλεια της κατοχύρωσης του εισοδήματός των.

(6) Οι εισαγωγές πραγματοποιούνται σε περίοδο περίπου τριών μηνών που ακολουθεί την αίτηση έκδοσης πιστοποιητικών λόγω της διάρκειας ισχύος των τελευταίων. Επομένως, κάθε αύξηση των εισαγωγών, ακόμη και εκείνων που πραγματοποιούνται κατά τους μήνες πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας 2000/2001, επηρεάζει την κατάσταση που διαμορφώνεται στην αγορά κατά την εν λόγω περίοδο και δημιουργεί τις αναφερόμενες στην αιτιολογική σκέψη 5 επιζήμιες συνέπειες.

(7) Κατά συνέπεια, υπάρχουν δυσχέρειες που ενέχουν τον κίνδυνο επιδείνωσης ενός τομέα δραστηριότητας της Κοινότητας [...]»

24 Σύμφωνα με το άρθρο 1 του προσβαλλομένου κανονισμού:

«Για τα προϊόντα που υπάγονται στους δασμολογικούς κωδικούς ΣΟ 1701, 1806 10 30 και 1806 10 90, η σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, που αναφέρεται στο άρθρο 6 του παραρτήματος II της [αποφάσεως ΥΧΕ] γίνεται δεκτή για ποσότητα 3 340 τόνων ζάχαρης στη διάρκεια εφαρμογής του παρόντος κανονισμού.

Για να τηρηθεί το ανωτέρω όριο, για τα άλλα προϊόντα πλην της ζάχαρης ως έχει λαμβάνεται υπόψη η περιεκτικότητα σε ζάχαρη του εισαγομένου προϊόντος.»

25 Από την ένατη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού προκύπτει ότι η Επιτροπή όρισε την εν λόγω ποσόστωση των 3 340 τόνων λαμβάνοντας υπόψη «το άθροισμα των υψηλότερων ετήσιων ποσοτήτων των εισαγωγών των σχετικών προϊόντων, οι οποίες διαπιστώθηκαν κατά την τριετία που προηγήθηκε του έτους 1999, έτους κατά το οποίο σημειώθηκε αλματώδης αύξηση των εισαγωγών, για τις οποίες βρίσκεται σε εξέλιξη έρευνα του OLAF (Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης) λόγω υπονοιών για ύπαρξη παρατυπιών».

26 Σύμφωνα με το άρθρο 2 του προσβαλλομένου κανονισμού, η εισαγωγή των προϊόντων του άρθρου 1 υπόκειται στην έκδοση πιστοποιητικού εισαγωγής, το οποίο εκδίδεται σύμφωνα με τις λεπτομέρειες των άρθρων 2 έως 6 του κανονισμού (ΕΚ) 2553/97 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τις λεπτομέρειες έκδοσης πιστοποιητικών εισαγωγής όσον αφορά ορισμένα προϊόντα που υπάγονται στους κωδικούς ΣΟ 1701, 1702, 1703 και 1704 με σώρευση καταγωγής ΑΚΕ/ΥΧΕ (ΕΕ L 349, σ. 26), που εφαρμόζονται mutatis mutandis.

27 Τέλος, κατά το άρθρο 3 του προσβαλλόμενου κανονισμού, ο κανονισμός αυτός, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2000, εφαρμοζόταν μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 2000.

Τα αιτήματα των διαδίκων

28 Η Ολλανδική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

29 Η Επιτροπή ζητεί:

— την απόρριψη της προσφυγής ως αβάσιμης·

— την καταδίκη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

30 Με έγγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 7 Ιουλίου 2000, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζήτησε την αναστολή της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου μέχρις εκδόσεως της αποφάσεως του Πρωτοδικείου στις υποθέσεις Τ-94/00 και Τ-110/00, Rica Foods κ.λπ. κατά Επιτροπής, που είχαν επίσης ως αντικείμενο την ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού. Σε απάντηση σε ερώτηση του Δικαστηρίου, δήλωσε ότι το αίτημά του περί αναστολής αφορούσε επίσης την υπόθεση Τ-159/00, Rica Foods κ.λπ. κατά Επιτροπής.

31 Με διάταξη της 17ης Οκτωβρίου 2000 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου δέχθηκε το αίτημα αυτό κατ' εφαρμογήν των άρθρων 47, τρίτο εδάφιο, του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου και 82α, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α), του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

32 Το Πρωτοδικείο απέρριψε ως αβάσιμες τις προσφυγές στις ως άνω υποθέσεις με απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2002, Τ-94/00, Τ-110/00 και Τ-159/00, Rica Foods κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. II-4677).

33 Με διάταξη της 21ης Μαρτίου 2001 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στο Βασίλειο της Ισπανίας και στη Γαλλική Δημοκρατία να παρέμβουν υπέρ της Επιτροπής.

34 Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν κατέθεσε γραπτές παρατηρήσεις.

Επί της προσφυγής

35 Προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως του προσβαλλόμενου κανονισμού το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προβάλλει τέσσερις λόγους, που στηρίζονται, αντιστοίχως, σε παράβαση του άρθρου 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ και σε παράβαση του ίδιου άρθρου, παράγραφος 2, της διατάξεως αυτής, σε κατάχρηση εξουσίας και σε παραβίαση της υποχρεώσεως παραθέσεως αιτιολογίας την οποία επιβάλλει το άρθρο 253 ΕΚ.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως, που στηρίζεται σε παράβαση του άρθρου 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

36 Με τον πρώτο λόγο η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, όσον αφορά την εισαγωγή στην Κοινότητα ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, η Επιτροπή προέβη σε προδήλως πεπλανημένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι υπάρχει ανάγκη λήψεως μέτρων διασφαλίσεως.

37 Κατά την ως άνω κυβέρνηση, τα μέτρα διασφαλίσεως συνιστούν μέτρο λαμβανόμενο κατ' εξαίρεση σε σχέση με τις συνήθως ισχύουσες εμπορικές ρυθμίσεις. Επομένως, εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη μιας εξαιρετικού χαρακτήρα καταστάσεως επιβάλλουσας τέτοια μέτρα με βάση τα αντικειμενικά κριτήρια εκτιμήσεως που διαλαμβάνονται στο άρθρο 109 της αποφάσεως ΥΧΕ. Όμως, δεν συνέβη κάτι τέτοιο στην υπό κρίση υπόθεση.

38 Ο πρώτος λόγος περιλαμβάνει πέντε σκέλη.

39 Πρώτον, η Ολλανδική Κυβέρνηση διατείνεται ότι οι ποσότητες ζάχαρης και μιγμάτων που εισήχθησαν από τις ΥΧΕ, οι οποίες, σύμφωνα με τις στατιστικές της Στατιστικής Υπηρεσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Eurostat), ανέρχονταν περίπου σε 40 000 τόνους το 1999, ήτοι λιγότερο του 0,4 % της κοινοτικής παραγωγής, δεν μπορούσαν να συνιστούν κίνδυνο διαταράξεως της κοινής οργανώσεως αγοράς ζάχαρης. Ομοίως, η κοινή οργάνωση αυτή δεν μπορούσε να διαταραχθεί από εισαγωγές μιγμάτων διότι, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 2038/1999, το κακάο δεν καλύπτεται από την εν λόγω κοινή οργάνωση.

40 Δεύτερον, η εν λόγω κυβέρνηση παρατηρεί ότι η συνολική παραγωγή ζάχαρης στην Κοινότητα παρουσιάζει διαφορές υπερβαίνουσες το 1 εκατομμύριο τόνους από έτος σε έτος. Δεδομένου ότι και η κατανάλωση παρουσιάζει διακυμάνσεις, ο ισχυρισμός ότι κάθε συμπληρωματική ποσότητα που εισάγεται από τις ΥΧΕ οδηγεί σε εξαγωγή μιας αντίστοιχης ποσότητας στηρίζεται σε άγνοια της πραγματικότητας. Εν πάση περιπτώσει, και αν ακόμα οι εισαγωγές προελεύσεως ΥΧΕ συνέβαλαν στην αύξηση των κοινοτικών εξαγωγών, αυτές δεν επιδοτούνταν οπωσδήποτε.

41 Τρίτον, η προαναφερθείσα κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι επίμαχες εισαγωγές ζάχαρης δεν ήταν ικανές να δημιουργήσουν δυσκολίες στην Κοινότητα σε σχέση με τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συμφωνίες ΠΟΕ. Στηριζόμενη στη διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 30ής Απριλίου 1999, Τ-44/98 R II, Emesa Sugar κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-1427, σκέψη 107), σημειώνει ότι η Κοινότητα διέθετε επαρκή περιθώρια ελιγμών προς αντιμετώπιση της αυξήσεως των εισαγωγών ζάχαρης προελεύσεως των ΥΧΕ.

42 Τέταρτον, η Ολλανδική Κυβέρνηση αμφιβάλλει αν η Επιτροπή έλαβε υπόψη τη δυνατότητα μειώσεως των ποσοστώσεων παραγωγής όταν εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό. Εν πάση περιπτώσει, η εν λόγω μείωση δεν θα καθίστατο αναγκαία εξαιτίας των επίμαχων εισαγωγών ζάχαρης καθαυτών.

43 Τέλος, η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν αποδείχθηκε ότι οι επίμαχες εισαγωγές ζάχαρης προκάλεσαν ζημία στους κοινοτικούς παραγωγούς. Καταρχάς, οι επιστροφές κατά την εξαγωγή χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και όχι από τους κοινοτικούς παραγωγούς. Στη συνέχεια, το 1999 η ζάχαρη επωλείτο στους παραγωγούς των ΥΧΕ σε τιμή διπλάσια σχεδόν από αυτήν της διεθνούς αγοράς, πράγμα το οποίο παρέσχε τη δυνατότητα στους κοινοτικούς παραγωγούς να αποκομίσουν μεγάλα κέρδη. Τέλος, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι κάθε εισαγόμενος από τις ΥΧΕ τόνος ζάχαρης οδηγούσε σε αντίστοιχη μείωση των πωλήσεων των κοινοτικών παραγωγών.

44 Εξάλλου, η άποψη ότι οι εισαγωγές συνεπάγονται έξοδα σε βάρος της ευρωπαϊκής βιομηχανίας ζάχαρης μπορεί να γίνει δεκτή ακόμη δυσκολότερα όσον αφορά τις εισαγωγές μικρών ποσοτήτων μιγμάτων καταγωγής ΥΧΕ σε σχέση με τις εισαγωγές ζάχαρης, διότι οι κοινοτικοί παραγωγοί δεν ασχολούνται με την παραγωγή τέτοιων μιγμάτων.

45 Η Επιτροπή αντιτείνει ότι η κατάσταση στην αγορά είναι τέτοια ώστε κάθε τόνος ζάχαρης που εισάγεται από τις ΥΧΕ στην Κοινότητα οδηγεί σε αντίστοιχη μείωση των κοινοτικών ποσοστώσεων παραγωγής. Επιπλέον, λαμβανομένων υπόψη των παραγωγικών δυνατοτήτων των επιχειρήσεων των ΥΧΕ, αν δεν υπήρχαν περιορισμοί οι εισαγωγές ζάχαρης προελεύσεως των χωρών αυτών θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μείωση των κοινοτικών ποσοστώσεων παραγωγής υπερβαίνουσα το 40 έως 50 % σε σχέση με εκείνη που προέβλεψαν ήδη τα αρμόδια κοινοτικά όργανα.

46 Όσον αφορά τα μίγματα, έστω και αν δεν αμφισβητείται ότι το κακάο δεν υπάγεται στην κοινή οργάνωση αγοράς, είναι εξίσου πρόδηλο ότι τα επίμαχα μίγματα περιέχουν πολύ υψηλό ποσοστό ζάχαρης. Επομένως, οι εισαγωγές μιγμάτων προελεύσεως ΥΧΕ μπορούν να έχουν επιζήμιες συνέπειες όσον αφορά τις πωλήσεις ζάχαρης στις οποίες προβαίνουν οι παραγωγοί για τους κοινοτικούς παραγωγούς των μιγμάτων αυτών.

47 Η Επιτροπή εκθέτει επίσης ότι η κοινή οργάνωση αγοράς εισήγαγε ποσοστώσεις παραγωγής, τόσο για τη ζάχαρη που θα καταναλώνεται στην κοινοτική αγορά (ζάχαρη Α) όσο και για τη ζάχαρη που μπορεί να εξάγεται με καταβολή σχετικής επιστροφής (ζάχαρη Α και ζάχαρη Β). Κατά την Επιτροπή, αν οι παραγωγοί ζάχαρης δεν μπορούν να διαθέσουν τη ζάχαρη Α στην κοινοτική αγορά, επιχειρούν να προβούν σε εξαγωγή της στο πλαίσιο κατ' ανάγκη επιδοτούμενων εξαγωγών. Μια άλλη λύση είναι η εναποθήκευση ζάχαρης, αλλά ήδη από μερικά χρόνια η ζάχαρη δεν προσφέρεται πλέον στην παρέμβαση και η Επιτροπή αποθαρρύνει εξάλλου τη διαδικασία αυτή, λαμβανομένου υπόψη του κόστους της για τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

48 Όσον αφορά την τήρηση των υποχρεώσεων που ανέλαβε στο πλαίσιο του ΠΟΕ, η Επιτροπή παραπέμπει στη σκέψη 56 της αποφάσεως της 8ης Φεβρουαρίου 2000, C-17/98, Emesa Sugar (Συλλογή 2000, σ. I-675).

49 Τέλος, όσον αφορά τις επιζήμιες συνέπειες σε βάρος των κοινοτικών παραγωγών, η Επιτροπή, επικαλούμενη τη σκέψη 56 της προαναφερθείσας αποφάσεως Emesa Sugar και το σημείο 88 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην ως άνω υπόθεση, σημειώνει ότι οι επιστροφές κατά την εξαγωγή δεν χρηματοδοτούνται όλες από το ΕΓΤΠΕ, δεδομένου ότι σημαντικό μέρος τους καλύπτεται από τους κοινοτικούς παραγωγούς. Ναι μεν ορισμένοι κοινοτικοί παραγωγοί μπορούν να αποκομίσουν κέρδη από την πώληση ζάχαρης Γ στους παραγωγούς των ΥΧΕ, τούτο όμως, κατά την Επιτροπή, δεν αντισταθμίζει τη ζημία που προκαλείται στον σχετικό τομέα συνολικά.

50 Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει μια ταυτόσημη άποψη με εκείνη της Επιτροπής. Παρατηρεί ότι η σημαντική αύξηση, από το 1997, των εισαγωγών ζάχαρης προελεύσεως των ΥΧΕ αποτελεί συνέπεια της αναθεωρήσεως της αποφάσεως ΥΧΕ η οποία περιόρισε τις εισαγωγές στην Κοινότητα με απαλλαγή από δασμούς προϊόντων με σώρευση καταγωγής ΑΚΕ/ΥΧΕ. Οι επιχειρήσεις του σχετικού τομέα, πληροφορηθείσες το ενδεχόμενο αυτό ήδη μετά τη δημοσίευση το 1996 της προτάσεως αναθεωρήσεως, στράφηκαν προς τα προϊόντα με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, τα οποία δεν καλύπτονταν από την ως άνω αναθεώρηση. Έτσι, τα ληφθέντα μέτρα διασφαλίσεως αποσκοπούν στην προστασία των παραγωγών της Κοινότητας στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής χωρίς να επηρεάζουν την οικονομία των ΥΧΕ, διότι δεν αφορούν ζάχαρη παραγόμενη στις χώρες αυτές.

51 Η ως άνω κυβέρνηση σημειώνει επίσης ότι το 1999 η τιμή της ζάχαρης στη διεθνή αγορά ήταν 242 ευρώ ανά τόνο ενώ η ζάχαρη επωλείτο 775 ευρώ ανά τόνο στην Ισπανία. Οι επιχειρηματίες των ΥΧΕ είχαν με τον τρόπο αυτό περιθώριο κέρδους 533 ευρώ ανά τόνο ζάχαρης που εξήγαν χωρίς δασμούς στην Κοινότητα. Επομένως, ήταν σε θέση να αγοράζουν ζάχαρη Γ και, μετά από μια αμελητέας σημασίας

μεταποίηση, να αποφεύγουν την καταβολή δασμών, πραγματοποιώντας τεράστια κέρδη. Όσον αφορά την τιμή εισαγωγής των μιγμάτων, ήταν και αυτή χαμηλότερη από την ισχύουσα στην κοινοτική αγορά.

52 Εξάλλου, η Ισπανική Κυβέρνηση, υπενθυμίζοντας ότι η εν λόγω ζάχαρη δεν προέρχεται από καλλιέργειες εντός των ΥΧΕ, παρατηρεί ότι η απόφαση ΥΧΕ ελήφθη με σκοπό την ανάπτυξη των εν λόγω εδαφών. Όμως, οι χώρες αυτές δεν αποκομίζουν κανένα πλεονέκτημα από την προστιθέμενη αξία των εργασιών μεταποιήσεως από τις οποίες εξαρτάται η σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, δεδομένου ότι, στην πράξη, η αμελητέας σημασίας μεταποίηση που πραγματοποιείται δεν δημιουργεί θέσεις εργασίας και, επομένως, δεν διευκολύνει την ανάπτυξη των ΥΧΕ.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

53 Προεισαγωγικώς πρέπει να υπομνησθεί ότι τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την εφαρμογή του άρθρου 109 της αποφάσεως ΥΧΕ (βλ. επ' αυτού τις αποφάσεις της 11ης Φεβρουαρίου 1999, C-390/95 P, Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-769, σκέψη 48, και της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-110/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-8763, σκέψη 61, καθώς και C-301/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-8853, σκέψη 73).

54 Υπό τις συνθήκες αυτές, εναπόκειται στον κοινοτικό δικαστή να περιοριστεί στον έλεγχο του αν η άσκηση της ευχέρειας αυτής πάσχει πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή, ακόμη, του αν τα κοινοτικά όργανα υπερέβησαν προφανώς τα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας (βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 48· C-110/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 62, και C-301/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 74).

55 Ο περιορισμός αυτός του ελέγχου του κοινοτικού δικαστή επιβάλλεται ιδιαιτέρως όταν τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται να συμβιβάσουν διιστάμενα συμφέροντα, όπως εν προκειμένω, και, συνεπώς, να προβούν, κατά τη λήψη των πολιτικής φύσεως αποφάσεων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους, σε επιλογή μεταξύ διαφόρων εναλλακτικών λύσεων (βλ. επ' αυτού την προαναφερθείσα απόφαση Emesa Sugar, σκέψη 53).

56 Κατά το άρθρο 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ, η Επιτροπή «μπορεί» να λάβει μέτρα διασφαλίσεως είτε «αν η εφαρμογή της [απόφασης αυτής] προκαλεί σοβαρές διαταραχές σε τομέα οικονομικής δραστηριότητας της Κοινότητας ή ενός ή περισσότερων κρατών μελών ή θέτει σε κίνδυνο την εξωτερική οικονομική τους σταθερότητα», είτε «αν δημιουργούνται δυσκολίες, οι οποίες ενδέχεται να προκαλέσουν επιδείνωση τομέα δραστηριοτήτων της Κοινότητας ή περιφέρειας αυτής». Το Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 47 της προαναφερθείσας αποφάσεως Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής ότι, στην πρώτη περίπτωση περί της οποίας γίνεται λόγος στην εν λόγω παράγραφο, πρέπει να αποδεικνύεται η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου, διότι τα μέτρα διασφαλίσεως πρέπει να έχουν ως αντικείμενο την εξομάλυνση ή άμβλυνση των δυσχερειών που ανέκυψαν στον υπό εξέταση τομέα, και ότι, αντιθέτως, όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, δεν απαιτείται οι δυσχέρειες που δικαιολογούν τη θέσπιση μέτρων διασφαλίσεως να προκύπτουν από την εφαρμογή της αποφάσεως ΥΧΕ.

57 Η Επιτροπή στήριξε τον προσβαλλόμενο κανονισμό στη δεύτερη περίπτωση περί της οποίας κάνει λόγο το άρθρο 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ. Πράγματι, από την έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού προκύπτει ότι η Επιτροπή έλαβε το επίμαχο μέτρο διασφαλίσεως ενώ είχαν εμφανιστεί «σημαντικές δυσχέρειες που ενέχουν κίνδυνο σημαντικής επιδείνωσης της καταστάσεως στον τομέα της ζάχαρης στην Κοινότητα».

58 Ειδικότερα, από την τέταρτη μέχρι και την έκτη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλόμενου κανονισμού προκύπτει ότι η προσφυγή στο άρθρο 109 της αποφάσεως ΥΧΕ οφείλετο στο γεγονός ότι οι εισαγωγές ζάχαρης και μιγμάτων με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ ενείχαν τον κίνδυνο σημαντικής επιδεινώσεως της λειτουργίας της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης και προκλήσεως ιδιαίτερα επιβλαβών συνεπειών σε βάρος των κοινοτικών παραγωγών στον τομέα αυτό.

59 Ο πρώτος λόγος περιλαμβάνει πέντε σκέλη, τέσσερα από τα οποία αφορούν, στην ουσία, την ύπαρξη κινδύνου διαταράξεως της κοινής οργανώσεως αγοράς ζάχαρης και το πέμπτο τον κίνδυνο προκλήσεως επιβλαβών συνεπειών σε βάρος των κοινοτικών παραγωγών.

Επί της υπάρξεως κινδύνου διαταράξεως της κοινής οργανώσεως αγοράς ζάχαρης

60 Πρώτον, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, λαμβανομένων υπόψη των αμελητέων ποσοτήτων ζάχαρης που εισάγονταν υπό το καθεστώς της σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, δεν υφίστατο καμία δυσκολία υπό την έννοια του άρθρου 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ.

61 Συναφώς, από την πρώτη και την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλόμενου κανονισμού προκύπτει ότι η Επιτροπή διαπίστωσε την ύπαρξη «συνεχώς αυξανόμενων» από το 1997 εισαγωγών ζάχαρης προελεύσεως των ΥΧΕ υπό το καθεστώς σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ και ότι εξ αυτού υπήρχε κίνδυνος μεγάλης αποσταθεροποίησης της λειτουργίας της οργανώσεως αγοράς. Στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του ως άνω κανονισμού εκτίθενται τα ακόλουθα:

«Η [κοινοτική αγορά ζάχαρης] είναι πλεονασματική. Η κατανάλωση είναι σταθερή σε επίπεδο περίπου 12,7 εκατ. τόνων. Η παραγωγή κυμαίνεται μεταξύ 16,7 και 17,8 εκατ. τόνων. Τοιουτοτρόπως, κάθε εισαγωγή ζάχαρης στην Κοινότητα εκτοπίζει ωθώντας την εξαγωγή αντίστοιχη ποσότητα κοινοτικής ζάχαρης η οποία δεν μπορεί να διατεθεί στην αγορά της για τη ζάχαρη αυτή πληρώνονται επιστροφές —με όριο ορισμένες ποσοστώσεις— από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (το ποσό ανέρχεται σήμερα σε 520 ευρώ ανά τόνο περίπου). Εντούτοις, οι εξαγωγές με χορήγηση επιστροφής περιορίζονται όσον αφορά τον όγκο τους από τη συμφωνία για τη γεωργία που έχει συναφθεί στο πλαίσιο του Γύρου της Ουρουγουάης και μειώνονται από 1 555 600 τόνους για την περίοδο 1995/1996 σε 1 273 500 τόνους κατά την περίοδο 2000/2001.»

62 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο στη σκέψη 56 της προαναφερθείσας αποφάσεως Emesa Sugar, ήδη από το 1997 υπήρχε πλεόνασμα της κοινοτικής παραγωγής ζάχαρης από ζαχαρότευτλα σε σχέση με την κατανάλωση εντός της Κοινότητας, στο οποίο προσετίθεντο οι εισαγωγές ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο από τα κράτη ΑΚΕ, που πραγματοποιούνταν προς κάλυψη της συγκεκριμένης ζητήσεως για το προϊόν αυτό και προς εκπλήρωση της υποχρεώσεως της Κοινότητας, κατ' εφαρμογή των συμφωνιών ΠΟΕ, να εισάγει ορισμένη ποσότητα ζάχαρης από τρίτες χώρες. Επιπλέον, η Κοινότητα ήταν επίσης υποχρεωμένη να επιδοτεί τις εξαγωγές ζάχαρης, υπό μορφή επιστροφών λόγω εξαγωγής και εντός των ορίων των ως άνω συμφωνιών. Υπό τις συνθήκες αυτές και λαμβανομένων υπόψη των διαρκώς αυξανόμενων εισαγωγών ζάχαρης προελεύσεως ΥΧΕ από το 1997, ορθώς η Επιτροπή έκρινε ότι οποιαδήποτε συμπληρωματική ποσότητα ζάχαρης, έστω και ελάχιστη σε σύγκριση με την κοινοτική παραγωγή, θα ανάγκαζε τα κοινοτικά όργανα, αν έφθανε στην αγορά της Κοινότητας, να αυξήσουν το ποσό των επιδοτήσεων των εξαγωγών εντός των προαναφερθέντων ορίων ή να μειώσουν τις ποσοστώσεις των Ευρωπαίων παραγωγών, πράγμα που θα διατάρασσε την κοινοτική αγορά ζάχαρης, της οποίας η ισορροπία ήταν ιδιαίτερα λεπτή, και θα αντέβαινε προς τους σκοπούς της κοινής γεωργικής πολιτικής.

63 Επιπλέον, ναι μεν τα μίγματα δεν υπάγονται στην κοινή οργάνωση αγοράς ζάχαρης, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 2038/1999, η αύξηση των εισαγωγών των εν λόγω προϊόντων καταγωγής ΥΧΕ, γενικά μεγάλης περιεκτικότητας σε ζάχαρη, ενέχει ωστόσο τον κίνδυνο διαταράξεως της λειτουργίας της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, διότι οι ως άνω εισαγωγές μπορούν να επηρεάσουν τη δυνατότητα των κοινοτικών παραγωγών να πωλούν ζάχαρη στους κοινοτικούς παραγωγούς των μιγμάτων αυτών.

64 Κατά συνέπεια, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμώντας ότι οι εισαγωγές ζάχαρης και μιγμάτων καταγωγής ΥΧΕ είχαν αυξηθεί έντονα μεταξύ 1997 και 1999 και ότι η εν λόγω αύξηση, έστω και ελάχιστη σε σχέση με την κοινοτική παραγωγή, δημιουργούσε «δυσκολίες», υπό την έννοια του άρθρου 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ.

65 Επομένως, το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο.

66 Δεύτερον, η Ολλανδική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη δήλωση της Επιτροπής, που περιλαμβάνεται στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλόμενου κανονισμού, κατά την οποία κάθε συμπληρωματική εισαγωγή ζάχαρης «οδηγεί σε εξαγωγή αντίστοιχη ποσότητα κοινοτικής ζάχαρης η οποία δεν μπορεί να διατεθεί στην αγορά», διότι τόσο η παραγωγή όσο και η κατανάλωση ζάχαρης στην Κοινότητα κυμαίνονται ανάλογα με το έτος. Η ως άνω κυβέρνηση αμφισβητεί επίσης ότι οι επίμαχες εξαγωγές επιδοτούνται.

67 Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι κοινοτική παραγωγή υπερβαίνει την κατανάλωση ζάχαρης στην Κοινότητα, πράγμα το οποίο δεν αμφισβητεί η Ολλανδική Κυβέρνηση, και ότι, επιπλέον, η Κοινότητα είναι υποχρεωμένη να εισάγει ορισμένη ποσότητα ζάχαρης από τρίτες χώρες δυνάμει των συμφωνιών ΠΟΕ (προαναφερθείσα απόφαση Emesa Sugar, σκέψη 56).

68 Λαμβανομένης υπόψη της πλεονασματικής καταστάσεως της κοινοτικής αγοράς ζάχαρης, το γεγονός ότι η παραγωγή και η κατανάλωση ζάχαρης στην Κοινότητα μπορούν να κυμαίνονται ανάλογα με το έτος δεν έχει σημασία, όπως εξέθεσε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 71 των προτάσεών του.

69 Λόγω ειδικά αυτής της πλεονασματικής καταστάσεως, κάθε συμπληρωματική εισαγωγή υπό το καθεστώς της σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ αυξάνει το πλεόνασμα ζάχαρης στην κοινοτική αγορά και οδηγεί σε αύξηση των επιδοτούμενων εξαγωγών (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Emesa Sugar, σκέψη 56).

70 Επί του τελευταίου αυτού ζητήματος η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμώντας ότι οι εξαγωγές τις οποίες προκαλούσαν οι εισαγωγές ζάχαρης προελεύσεως των ΥΧΕ ήταν επιδοτούμενες, διότι η εισαγόμενη ζάχαρη προελεύσεως των ΥΧΕ που υποκαθιστά την κοινοτική ζάχαρη πρέπει και η ίδια να εξαχθεί προκειμένου να διατηρηθεί η ισορροπία της κοινής οργανώσεως αγορών.

71 Κατά συνέπεια, το δεύτερο σκέλος του ως άνω λόγου πρέπει ομοίως να απορριφθεί.

72 Τρίτον, η Ολλανδική Κυβέρνηση διατείνεται ότι οι συμφωνίες ΠΟΕ παρείχαν επαρκή περιθώρια ελιγμών προκειμένου να επιτραπούν οι επίμαχες εισαγωγές στην Κοινότητα.

73 Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι, ακόμα και στην περίπτωση που οι συμπληρωματικές εξαγωγές ζάχαρης με καταβολή επιστροφής στις οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν οι εισαγωγές ζάχαρης προελεύσεως των ΥΧΕ δεν έφθαναν τα ποσά και τους όγκους που καθόριζαν οι συμφωνίες ΠΟΕ, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη, αφενός, λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό των ως άνω συμφωνιών, ο οποίος συνίσταται στον σταδιακό περιορισμό των εξαγωγικών επιδοτήσεων, και, αφετέρου, εκτιμώντας ότι οι αυξανόμενες εισαγωγές ζάχαρης, υπό το καθεστώς της σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, οδηγούσαν με τη σειρά τους σε αύξηση του συνολικού ποσού των εξαγωγικών επιδοτήσεων και είχαν ήδη δημιουργήσει κινδύνους αποσταθεροποιήσεως του τομέα της κοινοτικής ζάχαρης, όπως σημείωσε το Πρωτοδικείο στη σκέψη 139 της προαναφερθείσας αποφάσεως Rica Foods κ.λπ. κατά Επιτροπής.

74 Κατά συνέπεια, το τρίτο σκέλος του πρώτου λόγου πρέπει να απορριφθεί.

75 Τέταρτον, όσον αφορά τις αμφιβολίες που εκφράζει η Ολλανδική Κυβέρνηση σχετικά την πρόθεση της Επιτροπής, όταν εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό, να μειώσει τις κοινοτικές ποσοστώσεις παραγωγής, αρκεί η διαπίστωση ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο προς στήριξη των ισχυρισμών της.

76 Συνεπώς, ούτε το τέταρτο σκέλος του πρώτου λόγου μπορεί να γίνει δεκτό.

Επί των συνεπειών για τους κοινοτικούς παραγωγούς

77 Από την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλόμενου κανονισμού προκύπτει ότι οι επίμαχες εισαγωγές ενείχαν τον κίνδυνο για «μεγαλύτερη απώλεια της κατοχύρωσης του εισοδήματος» των κοινοτικών παραγωγών ζάχαρης.

78 Σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση προς στήριξη του πέμπτου σκέλους του πρώτου λόγου της, η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη επικαλούμενη τη δικαιολογία αυτή για τη λήψη του επίδικου μέτρου διασφαλίσεως.

79 Πράγματι, καταρχάς, είναι προφανές ότι η επιδείνωση ή η απειλή επιδεινώσεως της καταστάσεως μια κοινής οργανώσεως αγοράς μπορεί να καταστήσει αναγκαία τη μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής και να επηρεάσει, με τον τρόπο αυτό, άμεσα το εισόδημα των κοινοτικών παραγωγών.

80 Στη συνέχεια, οι επιστροφές κατά την εξαγωγή χρηματοδοτούνται κατά ένα μεγάλο μέρος από τους κοινοτικούς παραγωγούς μέσω εισφορών στην παραγωγή τις οποίες

καθορίζει κάθε έτος η Επιτροπή. Όμως, όπως προκύπτει από τη σκέψη 70 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή δικαίως θεώρησε ότι υπήρχε κίνδυνος οι επίμαχες εισαγωγές να οδηγήσουν σε αύξηση του όγκου των επιδοτούμενων εξαγωγών και, κατά συνέπεια, σε αύξηση της βαρύνουσας τους κοινοτικούς παραγωγούς εισφοράς στην παραγωγή.

81 Τέλος, και αν ακόμα υποτεθεί ότι, όπως υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, ορισμένοι παραγωγοί αποκόμισαν σημαντικά κέρδη από την πώληση ζάχαρης Γ στους επιχειρηματίες των ΥΧΕ σε τιμές πολύ υψηλότερες από την τιμή της διεθνούς αγοράς, ο ισχυρισμός αυτός, ο οποίος δεν στηρίζεται σε κανένα συγκεκριμένο αποδεικτικό στοιχείο, δεν είναι ικανός να κλονίσει την εκτίμηση της Επιτροπής κατά την οποία οι επίμαχες εισαγωγές ενείχαν τον κίνδυνο διαταράξεως του τομέα της ζάχαρης που μπορούσε να οδηγήσει, ειδικότερα, σε αύξηση του ποσού των εξαγωγικών επιδοτήσεων ή σε μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής.

82 Επομένως, το πέμπτο σκέλος του πρώτου λόγου πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο.

83 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, ο πρώτος λόγος πρέπει να απορριφθεί.

Επί του δευτέρου λόγου, που στηρίζεται σε παράβαση του άρθρου 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

84 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή παρέβη την αρχή της αναλογικότητας που θέτει το άρθρο 109, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ. Ο λόγος αυτός αποτελείται από τέσσερα σκέλη.

85 Πρώτον, η ως άνω κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι προσέβαλε το προτιμησιακό καθεστώτος που έχουν τα προϊόντα καταγωγής ΥΧΕ, όπως αυτό προβλέπεται από την απόφαση ΥΧΕ, σε σχέση με το καθεστώς που ισχύει για τα προϊόντα καταγωγής κρατών ΑΚΕ.

86 Δεύτερον, ο προσβαλλόμενος κανονισμός εκδόθηκε χωρίς η Επιτροπή να εκτιμήσει τις δυσμενείς συνέπειες της εφαρμογής του για τις εμπλεκόμενες ΥΧΕ και τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις.

87 Τρίτον, και αν ακόμα υποτεθεί ότι η κοινοτική αγορά ζάχαρης αντιμετωπίζει δυσκολίες, ο σκοπός που επεδίωκε η Επιτροπή μπορούσε να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά για τις ΥΧΕ και για τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις, όπως είναι η επιβολή μιας ελάχιστης τιμής πωλήσεως.

88 Τέταρτον, το άρθρο 2, παράγραφος 2, του προσβαλλόμενου κανονισμού, καθόσον προβλέπει την εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 2553/97, αντιβαίνει επίσης προς την αρχή της αναλογικότητας. Πράγματι, το ποσό της εγγυήσεως που προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη, σχετικά με τα πιστοποιητικά εισαγωγής, ισούται προς το 50 % του κοινού δασμού που ισχύει την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως, που ανέρχεται σε 43,7 ευρώ περίπου ανά 100 χιλιόγραμμα. Όμως, μέχρι την 1η Μαρτίου 2000, το ποσό της εγγυήσεως που προβλεπόταν για τη ζάχαρη υπό το καθεστώς σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ ανερχόταν σε 0,3 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 1464/95 της Επιτροπής, της 27ης Ιουνίου 1995, σχετικά με ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 144, σ. 14), η εγγύηση που έπρεπε να συσταθεί για τη ζάχαρη προελεύσεως κρατών ΑΚΕ και τρίτων χωρών είχε καθοριστεί επίσης σε 0,3 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα.

89 Επομένως, η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το ποσό της εγγυήσεως που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 2553/97 δεν είναι ανάλογο με το ποσό της εγγυήσεως που έπρεπε να συστήνεται για την εισαγωγή ζάχαρης προελεύσεως κρατών ΑΚΕ και τρίτων χωρών.

90 Η Επιτροπή αντιτείνει, καταρχάς, ότι η κατάσταση των ΥΧΕ διαφέρει από εκείνη των κρατών ΑΚΕ και των τρίτων χωρών, διότι στις ΥΧΕ δεν παράγεται ζάχαρη. Ο κανόνας της σωρεύσεως καταγωγής δυνάμει του οποίου οι ΥΧΕ εξάγουν τώρα ζάχαρη και μίγματα στην Κοινότητα δεν περιλαμβάνεται στις συμφωνίες που έχουν συναφθεί με τις χώρες ΑΚΕ και τις λοιπές τρίτες χώρες. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ως άνω κυβέρνηση δεν μπορεί βασίμως να ισχυρίζεται ότι ένας περιορισμός του μηχανισμού σωρεύσεως καταγωγής συνιστά προσβολή της προνομιακής θέσεως των ΥΧΕ έναντι των κρατών ΑΚΕ και των τρίτων χωρών.

91 Η Επιτροπή σημειώνει στη συνέχεια ότι οι περιστάσεις δεν της επέτρεψαν να εξετάσει σε βάθος τις συνέπειες επί της οικονομίας των χωρών αυτών και επί του σχετικού βιομηχανικού κλάδου τις οποίες θα είχε ο καθορισμός ποσοστώσεων για τις εισαγωγές προελεύσεως ΥΧΕ. Η μελέτη που ζήτησε να συνταχθεί επ' αυτού θα της παράσχει τη δυνατότητα να υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση κανονισμού προβλέποντος μια μόνιμη ρύθμιση στον υπό κρίση τομέα.

92 Η Επιτροπή εκθέτει επίσης ότι η μείωση των κοινοτικών ποσοστώσεων παραγωγής έχει σοβαρές επιπτώσεις για τους κοινοτικούς επιχειρηματίες, ενώ περιορίζονται μόνον οι εισαγωγές ζάχαρης με σώρευση καταγωγής. Επιπλέον, ενώ οι ΥΧΕ δεν παράγουν ζάχαρη, η ποσόστωση που καθορίστηκε με ετήσια βάση 5 726 τόνους είναι σχεδόν διπλάσια εκείνης την οποία προέβλεψε η απόφαση 97/803 για την εισαγωγή ζάχαρης υπό το καθεστώς της σωρεύσεως καταγωγής ΑΚΕ/ΥΧΕ, ενώ το Δικαστήριο δεν την έκρινε παράνομη με την προαναφερθείσα απόφαση Emesa Sugar.

93 Τέλος, όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 2553/97, η Επιτροπή σημειώνει ότι η εγγύηση που προβλέπει η διάταξη αυτή αποσκοπεί στην πραγματική εισαγωγή της ποσότητας η οποία αποτελεί το αντικείμενο της αιτήσεως και στην αποφυγή με τον τρόπο αυτό του ενδεχομένου να ζητούνται τα σχετικά πιστοποιητικά προς κερδοσκοπία. Η περίσταση αυτή δικαιολογεί τη διαφορά που υφίσταται μεταξύ της εγγυήσεως αυτής και εκείνης που απαιτείται για την εισαγωγή ζάχαρης προελεύσεως κρατών ΑΚΕ και τρίτων χωρών.

94 Η Ισπανική Κυβέρνηση επαναλαμβάνει στην ουσία την επιχειρηματολογία της Επιτροπής. Διατείνεται ειδικότερα ότι το γεγονός ότι η ίδια η απόφαση ΥΧΕ προβλέπει τη δυνατότητα λήψεως μέτρων διασφαλίσεως αποτελεί πρόσθετο στοιχείο που συνηγορεί υπέρ της συμφωνίας των επίμαχων μέτρων με το καθεστώς συνδέσεως των ΥΧΕ.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

95 Κατά το άρθρο 109, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ:

«[...] Πρέπει κατά προτεραιότητα να επιλεγούν τα μέτρα που δημιουργούν τις ελάχιστες διαταραχές στη λειτουργία της σύνδεσης και της Κοινότητας. Τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα απολύτως αναγκαία όρια για την αντιμετώπιση των δυσχερειών που προκύπτουν.»

96 Εν προκειμένω, προς αντιμετώπιση των δυσχερειών που ανέκυψαν στην κοινοτική αγορά, το άρθρο 1 του προσβαλλόμενου κανονισμού περιορίζει τις εισαγωγές ζάχαρης και μιγμάτων με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ προβλέποντας μια μέγιστη εισαγόμενη ποσότητα ύψους 3 340 τόνων για τη σχετική περίοδο. Από την ένατη αιτιολογική σκέψη του ως άνω κανονισμού προκύπτει ότι η ποσότητα αυτή αντιπροσωπεύει «το άθροισμα των υψηλότερων ετήσιων ποσοτήτων των εισαγωγών των σχετικών προϊόντων, οι οποίες διαπιστώθηκαν κατά την τριετία που προηγήθηκε του έτους 1999, έτους κατά το οποίο σημειώθηκε αλματώδης αύξηση των εισαγωγών, για τις οποίες βρίσκεται σε εξέλιξη έρευνα του OLAF (Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης) λόγω υπονοιών για ύπαρξη παρατυπιών. Οι εισαγωγές των προϊόντων που υπάγονται στους κωδικούς ΣΟ 1806 10 30 και 1806 10 90 οφείλουν και εκείνες να αποτελέσουν αντικείμενο μέτρων διαφάλισης λόγω της υψηλής περιεκτικότητας σε ζάχαρη και των επιζήμιων επενεργειών της ίδιας φύσεως με εκείνες που προκαλεί η ζάχαρη ως έχει στην ΚΟΑ της ζάχαρης· το μέτρο αυτό αναμένεται να διασφαλίσει ότι οι εισαγόμενες ποσότητες προϊόντων με βάση τη ζάχαρη καταγωγής ΥΧΕ δεν υπερβαίνουν μια ποσότητα η οποία ενδεχομένως θα προκαλέσει διαταραχές στην ΚΟΑ ζάχαρης, ενώ παράλληλα τους εξασφαλίζει εμπορική διέξοδο».

97 Πρώτον, όσον αφορά το επιχείρημα που στηρίζεται σε προσβολή του προτιμησιακού καθεστώτος της ζάχαρης καταγωγής ΥΧΕ, σε σχέση με τη ζάχαρη προελεύσεως κρατών ΑΚΕ, αρκεί η διαπίστωση ότι το άρθρο 109 της αποφάσεως ΥΧΕ προβλέπει ειδικά τη δυνατότητα της Επιτροπής να λαμβάνει μέτρα διασφαλίσεως όταν συντρέχουν οι περιστάσεις που αυτό παραθέτει. Το γεγονός ότι η Επιτροπή έλαβε ένα τέτοιο μέτρο έναντι ορισμένων προϊόντων καταγωγής ΥΧΕ δεν είναι ικανό να θέσει υπό αμφισβήτηση το προτιμησιακό καθεστώς που έχουν, δυνάμει του άρθρου 101, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ, τα προϊόντα καταγωγής των χωρών αυτών. Πράγματι, ένα μέτρο διασφαλίσεως είναι εκ της φύσεώς του εξαιρετικού χαρακτήρα και προσωρινό.

98 Επιπλέον, όπως σημείωσε το Πρωτοδικείο στη σκέψη 205 της προαναφερθείσας αποφάσεώς του Rica Foods κ.λπ. κατά Επιτροπής, μόνον η ζάχαρη και τα μίγματα που εισάγονται υπό το καθεστώς της σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ καλύπτονται από τον προσβαλλόμενο κανονισμό, ενώ δεν επιβάλλεται κανένα ανώτατο όριο όσον αφορά τις εισαγωγές ζάχαρης καταγωγής ΥΧΕ σύμφωνα με τους συνήθεις κανόνες καταγωγής, στην περίπτωση που υφίσταται μια τέτοια παραγωγή.

99 Κατά συνέπεια, το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου πρέπει να απορριφθεί.

100 Δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα που στηρίζεται σε παραβίαση της υποχρεώσεως προηγουμένης ενημερώσεως σχετικά με τις δυσμενείς συνέπειες που ενδεχόταν να έχει το μέτρο διασφαλίσεως επί της οικονομίας των εμπλεκομένων ΥΧΕ και των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, την ημερομηνία εκδόσεως του προσβαλλόμενου κανονισμού, είχαν ήδη ασκηθεί ενώπιον τόσο του Δικαστηρίου όσο και του Πρωτοδικείου προσφυγές σχετικά με τους όρους εισαγωγής της ζάχαρης προελεύσεως των Ολλανδικών Αντιλλών και της Αρούμπα (βλ., ιδίως, σχετικά με την ίδια προβληματική, την προαναφερθείσα απόφαση Emesa Sugar, όσον αφορά τις εισαγωγές ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΑΚΕ/ΥΧΕ· τις αποφάσεις Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, C-26/00, προαναφερθείσα, και της 17ης Ιανουαρίου 2002, T-47/00, Rica Foods κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. II-113, όσον αφορά τις εισαγωγές ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ). Επιπλέον, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 28 έως 30 της προαναφερθείσας αποφάσεως Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, της εκδόσεως του κανονισμού 2423/1999 προηγήθηκε διαβούλευση μεταξύ της Επιτροπής, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και των λοιπών κρατών μελών, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να εξετάστηκε το ζήτημα των οικονομικών συνεπειών του σχεδιαζόμενου μέτρου διαφαλίσεως.

101 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η Επιτροπή ήταν ενήμερη σχετικά με την ιδιαίτερη κατάσταση των Ολλανδικών Αντιλλών και της Αρούμπα όταν σχεδίαζε να εκδώσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό και ότι έτσι ήταν σε θέση να εκτιμήσει την επίπτωσή του επί της οικονομίας των εμπλεκομένων ΥΧΕ και επί της καταστάσεως των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων.

102 Το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου πρέπει, επομένως, να απορριφθεί.

103 Τρίτον, όσον αφορά την προβαλλόμενη δυνατότητα προσφυγής σε λιγότερο περιοριστικό μέτρο, σε σχέση με αυτό που προέβλεψε ο προσβαλλόμενος κανονισμός, για την επίτευξη των σκοπών που επεδίωκε η Επιτροπή, όπως είναι η επιβολή ελάχιστης τιμής πωλήσεως, πρέπει να υπομνησθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας, η οποία εντάσσεται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, απαιτεί οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων να μην υπερβαίνουν τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει η σχετική ρύθμιση, εξυπακουομένου ότι, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο περιοριστικό μέτρο, και ότι τα μειονεκτήματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς (αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 13· της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Crispoltoni κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 41· Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα, σκέψη 52, και της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ., Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 81).

104 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της τηρήσεως της αρχής αυτής, λαμβανομένης υπόψη της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει η Επιτροπή στον τομέα των μέτρων διασφαλίσεως, η νομιμότητα ενός τέτοιου μέτρου που θεσπίστηκε στον εν λόγω τομέα μπορεί να θιγεί μόνον αν το μέτρο αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση με τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει το αρμόδιο κοινοτικό όργανο (βλ. επ' αυτού την προαναφερθείσα απόφαση C-301/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 135, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

105 Έτσι, εν προκειμένω, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξακριβώσει αν οι διατάξεις που θέσπισε η Επιτροπή αποτελούσαν το μοναδικό ή το καλύτερο μέτρο που μπορούσε να ληφθεί, αλλά να ελέγξει αν ήταν προδήλως ακατάλληλο.

106 Όμως, επ' αυτού, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι ο περιορισμός σε 3 340 τόνους της ποσότητας ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ που μπορούσε να εισαχθεί στην Κοινότητα, κατά το διάστημα που κάλυπτε ο προσβαλλόμενος κανονισμός, με απαλλαγή από δασμούς, ήταν προδήλως ακατάλληλος προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

107 Κατά συνέπεια, το τρίτο σκέλος του δευτέρου λόγου πρέπει να απορριφθεί.

108 Τέλος, όσον αφορά την αμφισβήτηση του κύρους του άρθρου 2, παράγραφος 2, του προσβαλλόμενου κανονισμού, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι ο σκοπός τον οποίο επεδίωκε η Επιτροπή, απαιτώντας σύσταση εγγυήσεως μεγάλου χρηματικού ύψους για την εισαγωγή ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, ήταν, όπως η ίδια υπογράμμισε, η αποτροπή κερδοσκοπικών ενεργειών.

109 Η εν λόγω σύσταση εγγυήσεως δεν στερεί τις πραγματικά ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις από τη δυνατότητα εξαγωγής ζάχαρης προς την Κοινότητα. Συγκεκριμένα, μολονότι το ποσό της εγγυήσεως πρέπει βέβαια να καταβληθεί προκειμένου να χορηγηθούν πιστοποιητικά εισαγωγής, το εν λόγω ποσό επιστρέφεται στην επιχείρηση εφόσον πραγματοποιηθεί η εισαγωγή (βλ. επ' αυτού την προαναφερθείσα απόφαση, C-110/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 132).

110 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν αποδείχθηκε ότι το επίμαχο μέτρο ήταν προδήλως ακατάλληλο ή υπέρμετρο προς επίτευξη του σκοπού τον οποίο επεδίωκε η Επιτροπή.

111 Δεδομένου ότι ούτε το τέταρτο σκέλος μπορεί να γίνει δεκτό, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό του.

Επί του τρίτου λόγου, που στηρίζεται σε κατάχρηση εξουσίας

Επιχειρήματα των διαδίκων

112 Με τον τρίτο λόγο η Ολλανδική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι επιχείρησε να επιβάλει περιορισμούς στις εισαγωγές ζάχαρης υπό το καθεστώς της σωρεύσεως καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ, τους οποίους όμως το Συμβούλιο δεν είχε προβλέψει στο πλαίσιο των διαδοχικών αναθεωρήσεων της αποφάσεως ΥΧΕ.

113 Όμως, το άρθρο 109 της αποφάσεως ΥΧΕ δεν παρέχει στην Επιτροπή τη διακριτική ευχέρεια διορθώσεως ή συμπληρώσεως αποφάσεως του Συμβουλίου όταν επέρχονται στη συνέχεια τα προβλεπόμενα ή απλώς ενδεχόμενα αποτελέσματά της. Το επιχείρημα αυτό έχει σημασία για τον πρόσθετο λόγο ότι, εν προκειμένω, το Συμβούλιο, όταν παρέτεινε την απόφαση 91/482, δεν έλαβε μέτρα σχετικά με τη ζάχαρη με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ και με τα μίγματα.

114 Η Επιτροπή αντιτείνει ότι το Πρωτοδικείο, με την απόφασή του της 10ης Φεβρουαρίου 2000, Τ-32/98 και Τ-41/98, Nederlandse Antillen κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. II-201), δεν έκρινε ότι η Επιτροπή προέβη σε κατάχρηση εξουσίας.

115 Η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν προσκόμισε καμία ένδειξη ικανή να αποδείξει ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν ελήφθη με σκοπό την αποφυγή της επιδεινώσεως της καταστάσεως του τομέα της κοινοτικής ζάχαρης.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

116 Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατάχρηση εξουσίας υφίσταται όταν κοινοτικό όργανο ασκεί τις αρμοδιότητές του με αποκλειστικό ή τουλάχιστον πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από τον αναφερόμενο ή με σκοπό την καταστρατήγηση μιας διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά από τη Συνθήκη για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιστάσεων (βλ. μεταξύ άλλων τις αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 69, και της 14ης Μαΐου 1998, C-48/96 P, Windpark Groothusen κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-2873, σκέψη 52).

117 Εν προκειμένω, από την εξέταση του πρώτου λόγου ακυρώσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή δικαίως θεώρησε ότι οι εισαγωγές ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ αποτελούσαν «δυσκολίες», υπό την έννοια του άρθρου 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ, που ενείχαν τον κίνδυνο διαταράξεως της λειτουργίας της κοινής οργανώσεως αγοράς ζάχαρης.

118 Επιπλέον, η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε καμία ένδειξη από την οποία να συνάγεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν εκδόθηκε με σκοπό την αντιμετώπιση της διαπιστωθείσας διαταράξεως ή προς αποφυγή σοβαρότερης διαταράξεως της κοινοτικής αγοράς ζάχαρης. Συναφώς, απλώς και μόνον το γεγονός ότι το Συμβούλιο προέβλεψε, στο άρθρο 108β της αποφάσεως ΥΧΕ, ποσοτικό περιορισμό για τη ζάχαρη καταγωγής ΑΚΕ/ΥΧΕ ουδόλως επηρεάζει την εξουσία την οποία η Επιτροπή αντλεί από το άρθρο 109, παράγραφος 1, της αποφάσεως ΥΧΕ να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα διασφαλίσεως όσον αφορά τη ζάχαρη ή οποιοδήποτε άλλο προϊόν καταγωγής ΥΧΕ όταν πληρούνται οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

119 Επομένως, και ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Επί του τετάρτου λόγου, που στηρίζεται σε παραβίαση της υποχρεώσεως παραθέσεως αιτιολογίας

Επιχειρήματα των διαδίκων

120 Με τον τέταρτο λόγο η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν περιλαμβάνει καμία αιτιολογία:

— σχετικά με τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή θεώρησε αναγκαίο να λάβει από 1ης Μαΐου 2000 ακόμη αυστηρότερα μέτρα σε σχέση με εκείνα που αφορούσαν την προηγούμενη περίοδο·

— σχετικά με την επιβολή όμοιων περιορισμών για τη ζάχαρη και τα μίγματα καταγωγής ΥΧΕ, ενώ ο κανονισμός 2423/99 προέβλεπε διαφορετικά μέτρα για τα ως άνω δύο προϊόντα·

— σχετικά με τον κίνδυνο χειροτερεύσεως της καταστάσεως στην αγορά κοινοτικής ζάχαρης λόγω των μειωμένων εισαγωγών ζάχαρης και μιγμάτων με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ·

— σχετικά με την παρέκκλιση από την προτιμησιακή θέση που έχουν οι ΥΧΕ σε σχέση με τα κράτη ΑΚΕ και τις τρίτες χώρες.

121 Επιπλέον, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η αιτιολογία του καθορισμού της ποσοστώσεως σε 3 340 τόνους είναι ανεπαρκής. Η Επιτροπή παρέβλεψε το γεγονός ότι οι εισαγωγές ζάχαρης με σώρευση καταγωγής ΕΚ/ΥΧΕ άρχισαν μόλις το 1999 και ότι οι εισαγωγές των προϊόντων αυτών ενθαρρύνθηκαν από το Συμβούλιο.

122 Η Επιτροπή θεωρεί, αντιθέτως, ότι η αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η νομολογία, καθόσον από την αιτιολογία αυτή προκύπτει σαφώς η συλλογιστική του εκδόντος την πράξη οργάνου. Η νομολογία δεν απαιτεί να εκθέτει η Επιτροπή τους λόγους για τους οποίους λαμβάνει μέτρο διαφορετικό από το ληφθέν μερικούς μήνες νωρίτερα. Το προοίμιο του κανονισμού εκθέτει, εν πάση περιπτώσει, τον λόγο τής ως άνω αλλαγής.

123 Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει άποψη ταυτόσημη με αυτή της Επιτροπής. Προσθέτει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν υφίσταται, όπως εν προκειμένω, μια πράξη γενικής ισχύος, η αιτιολογία μπορεί να περιορίζεται στην έκθεση, αφενός, της συνολικής καταστάσεως που οδήγησε στην έκδοσή της και, αφετέρου, των γενικών σκοπών τους οποίους επιδιώκει η εκδίδουσα την πράξη αρχή. Αν από την αμφισβητούμενη πράξη προκύπτει η ουσία του επιδιωκόμενου από το οικείο κοινοτικό όργανο σκοπού, θα ήταν υπερβολικό να απαιτείται ειδική αιτιολογία των διαφόρων τεχνικών επιλογών στις οποίες προέβη το όργανο αυτό. Η άποψη αυτή είναι δικαιολογημένη για τον επιπρόσθετο λόγο ότι, στην παρούσα υπόθεση, τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την επιλογή των αναγκαίων μέσων για την πραγματοποίηση μιας περίπλοκης πολιτικής.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

124 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 253 ΕΚ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη προς τη φύση της οικείας

πράξεως· από την αιτιολογία αυτή πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του οργάνου που εκδίδει την πράξη, προκειμένου να παρέχεται η δυνατότητα στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που υπαγόρευσαν το ληφθέν μέτρο και στον κοινοτικό δικαστή να ασκεί τον έλεγχό του. Η αιτιολογία δεν απαιτείται να διασαφηνίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της αλλά και βάσει του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται, καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 4ης Φεβρουαρίου 1997, C-9/95, C-23/95 και C-156/95, Βέλγιο και Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-645, σκέψη 44, και της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, Συλλογή 1998, σ. I-1719, σκέψη 63).

125 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι στην πρώτη έως και την έβδομη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλόμενου κανονισμού η Επιτροπή εξέθεσε τις δυσχέρειες που είχαν προκύψει στην κοινοτική αγορά ζάχαρης, τους λόγους για τους οποίους οι δυσχέρειες αυτές μπορούσαν να οδηγήσουν σε επιδείνωση της λειτουργίας της κοινής οργανώσεως αγοράς και τις επιζήμιες για τους κοινοτικούς επιχειρηματίες συνέπειες, ιδίως λόγω του σοβαρού κινδύνου μειώσεως των κοινοτικών ποσοστώσεων παραγωγής. Επιπλέον, το ως άνω κοινοτικό όργανο εξέθεσε τους λόγους που το οδήγησαν στον καθορισμό της επίμαχης ποσοστώσεως στην ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού, που παρατίθεται αναλυτικά στη σκέψη 96 της παρούσας αποφάσεως.

126 Υπό τις συνθήκες αυτές, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, από το προοίμιο του προσβαλλόμενου κανονισμού προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενο αμφιβολία η συλλογιστική που ακολούθησε η Επιτροπή, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους ενδιαφερομένους να γνωρίσουν τα στοιχεία που δικαιολογούν τα ληφθέντα μέτρα και στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του, όπως προκύπτει εξάλλου από την εξέταση των ανωτέρω λόγων ακυρώσεως. Ακόμη, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών μετείχε άμεσα στη διαδικασία συντάξεως του προσβαλλόμενου κανονισμού.

127 Δεδομένου ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτός ούτε ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

128 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και το κράτος αυτό ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, το Βασίλειο της Ισπανίας και η Γαλλική Δημοκρατία φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

3) Το Βασίλειο της Ισπανίας και η Γαλλική Δημοκρατία φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)