CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 17 februari 2005 [1]

1. In 1999 en 2000 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen vrijwaringsmaatregelen genomen ten aanzien van bepaalde importen van suiker en cacao uit de landen en gebieden overzee (LGO). Volgens de Commissie verstoorden de litigieuze importen de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.

2. Tegen deze vrijwaringsmaatregelen zijn verschillende beroepen ingesteld, met name door de onderneming Rica Foods (Free Zone) NV (hierna: „Rica Foods") bij het Gerecht van eerste aanleg en door het Koninkrijk der Nederlanden bij het Hof van Justitie.

3. De beroepen van Rica Foods zijn door het Gerecht verworpen in drie arresten van 17 januari 2002 [2] en 14 november 2002. [3] Tegen twee van deze arresten is hogere voorziening ingesteld, die in mijn conclusie van vandaag in de zaken Rica Foods/Commissie (C-40/03 P en C-41/03 P) wordt onderzocht.

4. De behandeling van de beroepen van het Koninkrijk der Nederlanden was door het Hof geschorst tot de uitspraak van de arresten van het Gerecht in bovengenoemde zaken. Die beroepen worden onderzocht in de onderhavige conclusie.

I — Toepasselijke bepalingen

5. Voor het onderzoek van de zaken zijn de regels betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (punt A) en betreffende de associatie van de LGO met de Gemeenschap (punt B) relevant.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Arrest Rica Foods/Commissie (T-47/00, Jurispr. blz. II-113).

3 — Arresten Rica Foods e.a./Commissie (T-94/00, T-110/00 en T-159/00, Jurispr. blz. II-4677; hierna: „arrest Rica Foods II") en Rica Foods en Free Trade Foods/Commissie (T-332/00 en T-350/00, Jurispr. blz. II-4755; hierna: „arrest Rica Foods III").

A — *De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker*

6. Bij verordening (EG) nr. 2038/1999 van 13 september 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker[4], heeft de Raad de meerdere malen gewijzigde verordening (EEG) nr. 1785/81 van 30 juni 1981[5], waarbij deze gemeenschappelijke ordening was ingesteld, gecodificeerd. Met deze ordening wordt beoogd de communautaire suikermarkt te reguleren teneinde de werkgelegenheid en de levensstandaard van de communautaire suikerproducenten te verbeteren.

7. De steun aan de gemeenschapsproductie door middel van gegarandeerde prijzen geldt alleen voor de nationale productiequota (A- en B-quota), die de Raad toewijst aan elke lidstaat, die deze verder over zijn producenten verdeelt. Suiker van het B-quotum (B-suiker) is onderworpen aan een hogere productieheffing dan die van het A-quotum (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 die suiker naar de A- en B-quota van het volgende verkoopseizoen wordt overgeheveld.

8. 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.

9. De hoeveelheid suiker die voor uitvoerrestitutie in aanmerking komt en het jaarlijkse totaalbedrag van de restituties worden beheerst door de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (hierna: „WTO-overeenkomsten"), waarbij de Gemeenschap partij is overeenkomstig besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994.[6] 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 respectievelijk 499,1 miljoen EUR, hetgeen een vermindering van respectievelijk 20 en 36 % ten opzichte van de cijfers van het verkoopseizoen 1994/1995 betekent.

B — *De associatie van de LGO met de Gemeenschap*

10. Artikel 3, lid 1, sub s, EG bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap de associatie van landen en gebieden overzee omvat,

4 — PB L 252, blz. 1.

5 — Verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4).

6 — Besluit 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).

teneinde het handelsverkeer uit te breiden en in gezamenlijke inspanning de economische en sociale ontwikkeling te bevorderen.

11. Overeenkomstig artikel 299, lid 3, EG en bijlage II bij het EG-Verdrag maken Aruba en de Nederlandse Antillen deel uit van de LGO.

12. Volgens artikel 182 EG heeft de associatie tot doel de economische en sociale ontwikkeling van de LGO te bevorderen en nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Gemeenschap in haar geheel tot stand te brengen. Artikel 183, punt 1, EG bepaalt voorts dat de lidstaten op hun handelsverkeer met de LGO de regeling toepassen die zij krachtens het Verdrag met elkaar zijn aangegaan.

13. Op basis van artikel 187 EG heeft de Raad verschillende besluiten vastgesteld betreffende de wijze van toepassing en de procedure van de associatie van de LGO en de Gemeenschap. Relevant in deze zaak is besluit 91/482/EEG van de Raad van 25 juli 1991 [7], dat volgens artikel 240, lid 1, daarvan voor een op 1 maart 1990 ingaande periode van tien jaar geldt.

14. 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. [8] Bovendien heeft de Raad op 25 februari 2000 dit besluit verlengd tot en met 28 februari 2001. [9]

15. Krachtens artikel 101, lid 1, van het LGO-besluit mogen producten van oorsprong uit de LGO vrij van invoerrechten in de Gemeenschap worden ingevoerd. Artikel 102 van dit besluit bepaalt voorts: „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."

16. Artikel 108, lid 1, eerste streepje, van het LGO-besluit verwijst voor de definitie van met name het begrip „producten van oorsprong" naar bijlage II bij het besluit (hierna: „bijlage II"). 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.

7 — Besluit betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap (PB L 263, blz. 1).

8 — PB L 329, blz. 50 (hierna, samen met besluit 91/482, „LGO-besluit").

9 — Zie besluit 2000/169/EG (PB L 55, blz. 67).

17. Artikel 3, lid 3, van 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.

18. Artikel 6, lid 2, van bijlage II bepaalt evenwel: „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." Het betreft hier de zogenoemde regels inzake de „oorsprongscumulatie tussen de EG/LGO-staten en de ACS/LGO-staten".

19. Volgens artikel 6, lid 4, van bijlage II 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".

20. Bij besluit 97/803 is de toepassing van deze cumulatieregels evenwel beperkt door de invoeging van artikel 108 ter in besluit 91/482. Lid 1 van dat artikel 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.

II — De litigieuze vrijwaringsmaatregelen

21. Op grond van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit kan de Commissie in twee gevallen „de vereiste vrijwaringsmaatregelen" nemen. Zij kan dat in de eerste plaats, wanneer „de toepassing van [het LGO-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". Zij kan dat in de tweede plaats, wanneer „moeilijkheden rijzen die in een sector van activiteit van de Gemeenschap of in een regio ervan tot een verslechtering dreigen te leiden".

22. In de twee gevallen moet de Commissie evenwel overeenkomstig artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit „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".

23. 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 LGO. [10]

24. De considerans van deze verordening luidt:

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

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

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

(4) Deze toegenomen invoer kan ook nadelige gevolgen hebben voor de communautaire marktdeelnemers van de sector suiker. De GMO voor suiker wordt namelijk gekenmerkt door enerzijds het beginsel van de volledige autofinanciering, ten laste van de suikerproducenten in de Gemeenschap, van de afzet van de in de Gemeenschap geproduceerde suikeroverschotten — met name door middel van uitvoerrestituties — en anderzijds een door de Europese suikerproducenten te betalen minimumprijs voor de als grondstof gebruikte suikerbieten. Wanneer deze toegenomen invoer van suiker in ongewijzigde staat of in de vorm van producten met een hoog suikergehalte worden ingevoerd tegen prijzen die lager zijn dan die waartegen de producenten in de Gemeenschap vergelijkbare producten kunnen verkopen, destabiliseren zij grondig de activiteit van de communautaire ondernemingen: wegens de hun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opgelegde verplichtingen tegenover de landbouwers kunnen deze ondernemingen niet concurreren tegen aldus ingevoerde producten.

10 — PB L 294, blz. 11.

(5) Als de uitvoer met restituties toeneemt, bestaat bovendien de kans dat daardoor de voor de uitvoer van quotasuiker te dragen eenheidskosten gaan stijgen en bijgevolg ook het bedrag van de productiebijdrage ten laste van de suikerproducenten in de Gemeenschap."

25. De Commissie heeft dus besloten bodemprijzen op te leggen voor de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2423/1999 luidt als volgt:

„Producten van GN-code 1701 mogen, met cumulatie van de oorsprong EG/LGO, alleen met vrijstelling van invoerrechten in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht als de cif-invoerprijs voor het onverpakte product [...] niet beneden de interventieprijs voor de betrokken producten ligt."

26. Voor mengsels van suiker en cacao van de GN-codes 1806 10 30 en 1806 10 90 (hierna: „mengsels") heeft de Commissie besloten dat deze producten in de Gemeenschap in het vrije verkeer moeten worden gebracht overeenkomstig de procedure van het communautair toezicht bedoeld in artikel 308 quinquies van verordening (EEG) nr. 2454/93 [11], zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1427/97 van de Commissie van 13 juli 1997. [12]

27. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 2423/1999 was deze van toepassing van 16 november 1999 tot en met 29 februari 2000.

28. Op 29 februari 2000 heeft de Commissie, eveneens op basis van artikel 109 van het LGO-besluit, verordening (EG) nr. 465/2000 vastgesteld tot invoering van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer uit de LGO, van producten van de sector suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO. [13]

29. De considerans van deze verordening luidt:

„(1) De Commissie heeft geconstateerd dat de invoer van suiker (GN-code 1701) en

11 — Verordening 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).

12 — PB L 196, blz. 31. De in artikel 308 quinquies van deze verordening ingevoerde procedure bestaat erin dat „de lidstaten de Commissie eenmaal per maand, of vaker [...], gegevens [verstrekken] over de hoeveelheid goederen die de voorafgaande maanden met gebruikmaking van een preferentiële tariefregeling in het vrije verkeer is gebracht".

13 — PB L 56, blz. 39.

van mengsels [...] van de GN-codes 1806 10 30 en 1806 10 90 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."

30. De Commissie heeft dus besloten, de in artikel 6 van bijlage II bij het LGO-besluit bedoelde oorsprongscumulatie EG/LGO voor suiker en mengsels te beperken tot een hoeveelheid van 3 340 ton suiker.

31. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 465/2000 was deze van toepassing van 1 maart tot en met 30 september 2000.

32. Op 29 september 2000 heeft de Commissie, nog steeds op basis van artikel 109 van het LGO-besluit, verordening (EG) nr. 2081/2000 vastgesteld tot verlenging van de toepassing van vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer uit de LGO, van producten van de sector suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO. [14]

14 — PB L 246, blz. 64.

33. De considerans van deze verordening luidt als volgt:

„(1) De Commissie heeft geconstateerd dat de invoer van suiker (GN-code 1701) en van mengsels [...] van de GN-codes 1806 10 30 en 1806 10 90 uit de [LGO] tussen 1997 en 1999 zeer sterk is toegenomen [...] Deze invoer is opgelopen van 0 ton in 1996 tot meer dan 53 000 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 12,8 miljoen ton per jaar. Jaarlijks wordt binnen de quota ongeveer 14,3 miljoen ton suiker geproduceerd. Tegenover alle invoer van suiker in de Gemeenschap moet dan ook een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker die niet op de markt van de Gemeenschap kan worden afgezet, 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 heeft de Commissie besloten de quota voor de producenten in de Gemeenschap met ongeveer 500 000 ton te verlagen [...] Alle extra 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 verdere vermindering van de garantie van hun inkomen met zich meebrengen.

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

34. De Commissie heeft dus voor suiker en mengsels de oorsprongscumulatie EG/LGO beperkt tot 4 848 ton suiker.

35. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 2081/2000 was deze van toepassing van 1 oktober 2000 tot en met 28 februari 2001.

III — Procesverloop en de conclusies van partijen

36. Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 januari 2000 (C-26/00), 12 mei 2000 (C-180/00) en 6 december 2000 (C-452/00), heeft het Koninkrijk der Nederlanden een reeks beroepen ingesteld tegen de verordeningen nrs. 2423/1999, 465/2000 en 2081/2000 (hierna: „bestreden verordeningen" of „litigieuze verordeningen").

37. Het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt het Hof deze verordeningen nietig te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten van de gedingen.

38. De Commissie, verweerster, en het Koninkrijk Spanje, interveniënt, concluderen tot verwerping van de beroepen en tot verwijzing van het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten. De Franse Republiek, die is toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie in zaak C-180/00, heeft geen opmerkingen ingediend.

IV — De beroepen

39. In de drie zaken voert de Nederlandse regering drie identieke middelen aan:

— schending van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit;

— schending van artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit, en

— schending van de in artikel 253 EG voorgeschreven motiveringsplicht.

40. In de zaken C-180/00 en C-452/00 voert de Nederlandse regering een bijkomend middel aan, dat betrekking heeft op misbruik van bevoegdheid.

41. Ik zal beginnen met het onderzoek van de middelen betreffende schending van de bepalingen van artikel 109 van het LGO-besluit (punten A en B), vervolgens het middel inzake misbruik van bevoegdheid behandelen (punt C) en eindigen met het middel betreffende de motiveringsplicht (punt D).

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

42. In haar eerste middel betoogt de Nederlandse regering dat de Commissie een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat in casu aan de in artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit bedoelde voorwaarden was voldaan. Dit middel bestaat uit zes onderdelen, die ik achtereenvolgens zal onderzoeken.

43. Om te beginnen wil ik kort wijzen op de omvang van de toetsing die kan plaatsvinden bij een maatregel uit hoofde van artikel 109 van het LGO-besluit.

44. Volgens vaste rechtspraak beschikken de gemeenschapsinstellingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid voor de toepassing van artikel 109 van het LGO-besluit. [15] Deze bevoegdheid heeft niet alleen betrekking op de vraag of een optreden uit hoofde van deze bepaling noodzakelijk en gepast is [16], maar ook op de aard en de strekking van de te nemen maatregelen. [17]

45. Zoals ik voor het overige reeds heb opgemerkt [18], wordt de toekenning van een dergelijke bevoegdheid gerechtvaardigd door het feit dat de instellingen voor de toepassing van artikel 109 van het LGO-besluit over het algemeen uiteenlopende belangen tegen elkaar dienen af te wegen en aldus een keuze moeten maken uit de politieke opties die binnen hun eigen verantwoordelijkheden vallen. [19] Deze discretionaire bevoegdheid stemt dus overeen met de politieke verantwoordelijkheid die krachtens artikel 109 van het LGO-besluit aan de gemeenschapsinstellingen wordt toegekend. [20]

46. Volgens de rechtspraak impliceert de toekenning van een dergelijke bevoegdheid een beperkte rechterlijke toetsing. Het Hof is immers van oordeel dat de toetsing door de rechter zich moet beperken tot de vraag of de procedure- en motiveringsvoorschriften

15 — Zie met name 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, punten 61 en 62, en C-301/97, Jurispr. blz. I-8853, punten 73 en 74).

16 — Zie arrest Gerecht van 14 september 1995, Antillean Rice Mills e.a./Commissie (T-480/93 en T-483/93, Jurispr. blz. II-2305, punt 122), bevestigd door het arrest Hof Antillean Rice Mills e.a./Commissie, reeds aangehaald, en arrest Gerecht van 10 februari 2000, Nederlandse Antillen/Commissie (T-32/98 en T-41/98, Jurispr. blz. II-201, punt 78).

17 — Zie met name arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald (C-110/97, punt 92, en aangehaalde rechtspraak).

18 — Zie mijn conclusie in de zaak Rica Foods/Commissie (C-40/03 P en C-41/03 P, aanhangig bij het Hof, punten 44, 45 en 50).

19 — Zie bijvoorbeeld arrest van 8 februari 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Jurispr. blz. I-675, punt 53), en arresten Nederland/Raad, reeds aangehaald (C-110/97, punt 63, en C-301/97, punten 64-68 en 75).

20 — Zie eveneens in die zin, met betrekking tot andere bepalingen van gemeenschapsrecht, arresten van 21 februari 1990, Wuidart e.a. (C-267/88–C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 14), en 26 juni 1990, Zardi (C-8/89, Jurispr. blz. I-2515, punt 11), en arrest Gerecht van 5 juni 1996, NMB France e.a./Commissie (T-162/94, Jurispr. blz. II-427, punt 70).

in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. [21]

47. Zoals advocaat-generaal Poiares Maduro heeft opgemerkt [22], slaat de beperking dus niet op de omvang van de rechterlijke toetsing, aangezien deze in alle gevallen betrekking heeft op de in artikel 230 EG genoemde gebreken, namelijk onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van een rechtsregel en misbruik van bevoegdheid. De beperking slaat veeleer op de *intensiteit* van de toetsing, in die zin dat de rechter enkel zal nagaan of bij de inachtneming van het toepasselijke recht en bij de beoordeling van de relevante feiten geen sprake is van klaarblijkelijke schendingen en kennelijke onjuistheden.

48. Volgens mij varieert de intensiteit van de rechterlijke toetsing dus naargelang het gaat om een discretionaire bevoegdheid van politieke aard of een discretionaire bevoegdheid van technische aard. [23] Hoewel de toetsing door de rechter in de twee gevallen duidelijk beperkt blijft tot „kennelijke onjuistheden", zal, gelet op de rechtspraak, de rechterlijke toetsing minder ver gaan wanneer, zoals in het onderhavige geval, de betrokken handeling voortvloeit uit de uitoefening door een instelling van een discretionaire bevoegdheid van politieke aard.

49. De door de Nederlandse regering aangevoerde grieven moeten dus worden onderzocht op basis van deze beginselen.

50. In het eerste onderdeel van haar middel betoogt de Nederlandse regering dat de uit de LGO ingevoerde hoeveelheden suiker en mengsels de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen krachtens artikel 109 van het LGO-besluit niet rechtvaardigden. Zij verklaart op basis van de statistieken van het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen (Eurostat) dat de invoer van suiker en mengsels in 1999 respectievelijk 51 618,3 ton en 18 021,9 ton bedroeg. Het gaat echter om geringe hoeveelheden in vergelijking met andere gegevens:

— volgens een raming van het Nederlands Economisch Instituut van 1997 bedroeg

21 — Zie als recent voorbeeld arrest van 8 mei 2003, Italië en SIM 2 Multimedia/Commissie (C-328/99 en C-399/00, Jurispr. blz. I-4035, punt 39). Voor het specifieke geval van artikel 109 van het LGO-besluit gebruikt het Hof gewoonlijk een andere formulering, namelijk: „In geval van een dergelijke bevoegdheid behoort de gemeenschapsrechter zich ertoe te beperken te toetsen of bij de uitoefening daarvan geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de gemeenschapsinstellingen de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk hebben overschreden" (zie met name arrest van 11 februari 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 48, en arresten Nederland/Raad, reeds aangehaald, C-110/97, punten 61 en 62, en C-301/97, punten 73 en 74). Deze formulering lijkt me evenwel minder juist dan die welke ik in punt 46 van deze conclusie heb aangehaald, omdat zij niet spreekt over de toetsing van bepaalde elementen zoals de juiste vaststelling van de feiten of de inachtneming van de procedure- en motiveringsvoorschriften. Bovendien is niet duidelijk, welk onderscheid er bestaat tussen het geval van „kennelijke dwaling" en het geval waarin de instelling „de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid klaarblijkelijk heeft overschreden".

22 — Conclusie in de zaak Commissie/max.mobil (C-141/02 P, arrest van 22 februari 2005, Jurispr. blz. I-1283, blz. I-1286, punten 77 en 78).

23 — Over dit onderscheid, zie mijn conclusie in de zaak Rica Foods/Commissie (C-40/03 P en C-41/03 P, arresten van 14 juli 2005, Jurispr. blz. I-6811 en blz. I-6875, blz. I-166814, punten 45-49).

de maximale uitvoercapaciteit van de LGO 100 000 à 150 000 ton;

— de totale suikerproductie in de Gemeenschap schommelt tussen 16,7 en 17,8 miljoen ton, zodat de litigieuze invoer slechts 0,4 % van de communautaire productie vormt, en

— de preferentiële suikerinvoer uit de ACS-staten en India bedraagt respectievelijk 1,7 miljoen ton en 279 000 ton, zodat de litigieuze invoer slechts 3 % van deze preferentiële invoer bedroeg.

51. Volgens de Nederlandse regering konden de litigieuze hoeveelheden dus geen gevaar inhouden voor verstoring van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker in de zin van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit.

52. In zekere zin heeft het Hof deze eerste grief reeds onderzocht in het bovengenoemde arrest Emesa Sugar.

53. In die zaak moest het Hof uitspraak doen over een prejudicieel verzoek met betrekking tot de geldigheid van besluit 97/803, waarbij een contingent van 3 000 ton voor suiker met oorsprongscumulatie ACS/LGO werd ingevoerd.[24] De verwijzende rechter vroeg met name of de vaststelling van dit contingent, waarvoor als rechtvaardiging was aangevoerd dat de vrije toegang voor LGO-producten en de handhaving van de oorsprongscumulatie ACS/LGO een bedreiging vormden voor de gemeenschappelijke marktordening voor suiker[25], verenigbaar was met het evenredigheidsbeginsel.[26] Dienaangaande had verzoekster in het hoofdgeding het Hof er uitdrukkelijk op gewezen dat de invoer van LGO-suiker gering was omdat deze voor de LGO samen minder dan 4 % van de preferentiële invoer uit met name de ACS-staten bedroeg.[27]

54. Dit argument is niet aanvaard door advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer, die in zijn conclusie het volgende opmerkte[28]:

„[...] Blijkens de informatie van de Commissie [...] is de Europese suikermarkt thans [net] in evenwicht. Wegens het opleggen van quota bedraagt de communautaire bietsuikerproductie 13,4 miljoen ton, wat meer is dan de suikerconsumptie in de Gemeenschap, namelijk 12,7 miljoen ton. Bovendien importeert de Gemeenschap uit de ACS-

24 — Zie punt 20 van onderhavige conclusie.
25 — Zie besluit 97/803 (punt 7 van de considerans).
26 — Arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald (punt 51).
27 — Ibidem (punt 52).
28 — Punten 86-88.

landen 1,3 miljoen ton rietsuiker, om te voldoen aan de specifieke vraag naar deze suikersoort. Voorts is de Gemeenschap ingevolge overeenkomsten gesloten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) verplicht de invoer toe te staan van 400 000 ton suiker uit derde landen.

Nu de totale vraag naar suiker in de Gemeenschap lager is dan het aanbod, wordt een deel van de beschikbare suiker bestemd voor de uitvoer. Toch bestaat er een aanzienlijk verschil tussen het prijsniveau op de wereldmarkt en dat in de Gemeenschap (de prijs in de Gemeenschap bedraagt ongeveer 300 % van de wereldmarktprijs), zodat deze verkoop moet worden ondersteund met subsidies in de vorm van uitvoerrestituties. Het bedrag van deze restituties bedraagt thans ongeveer 470 euro per ton. Ook de maximumhoeveelheid suiker die met toekenning van subsidies kan worden geëxporteerd, is vastgesteld in overeenkomsten in het kader van de WTO. De komende jaren moet deze maximumhoeveelheid worden verlaagd met 20 %.

[...]

Gelet op [deze elementen], mag mijns inziens niet worden beweerd, dat de door de Raad vastgestelde oplossing niet proportioneel was. Uit de reeds aangehaalde cijfers volgt, dat er [...] een overschot is op de gemeenschapsmarkt, en dat het evenwicht alleen wordt bereikt via gesubsidieerde uitvoer. Elke extra hoeveelheid suiker die op de markt wordt gebracht, dwingt de gemeenschapsinstellingen de voor gesubsidieerde export bestemde hoeveelheden te vergroten (binnen de reeds vermelde grenzen), dan wel de quota van de Europese producenten te verlagen. In ieder geval vindt een belangrijke verstoring plaats van de gemeenschappelijke suikermarktordening, wat in strijd is met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [...]"

55. Het Hof heeft deze redenering gevolgd en in punt 56 van voormeld arrest Emesa Sugar derhalve geoordeeld:

„Blijkens het dossier bestond er bij de vaststelling van besluit 97/803 een communautair productieoverschot van bietsuiker ten opzichte van de in de Gemeenschap verbruikte hoeveelheid, dat nog werd vergroot door de importen van rietsuiker uit de ACS-landen ter dekking van een specifieke vraag naar dit product, en door de invoer van een bepaalde hoeveelheid suiker uit derde landen, die de Gemeenschap moet toestaan uit hoofde van overeenkomsten in het kader van de WTO. Daarnaast diende de Gemeenschap binnen de grenzen van de in het kader van de WTO gesloten overeenkomsten tevens de suikerexport te subsidiëren in de vorm van restituties bij uitvoer. In die omstandigheden kon de Raad zich terecht op het standpunt stellen, dat elke extra hoeveelheid suiker die op de markt van de Gemeenschap werd gebracht, *zelfs al was die vergeleken bij de communautaire productie gering*, de instellingen zou hebben gedwon-

gen het bedrag van de exportsubsidies [...] te verhogen dan wel de quota van de Europese producenten te verlagen, hetgeen [...] de gemeenschappelijke suikermarktordening had verstoord en in strijd was geweest met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid." [29]

56. Daaraan moet worden toegevoegd dat de invoer van suiker en mengsels uit de LGO in 1997, bij de vaststelling van besluit 97/803, respectievelijk 10 372,2 ton en 877,7 ton bedroeg. [30]

57. Bij de vaststelling van de litigieuze verordeningen in 1999 beliepen dezelfde importen respectievelijk 53 519,9 ton en 14 020 ton. [31]

58. In die omstandigheden zie ik niet in hoe het argument van de Nederlandse regering kan worden aanvaard. Aangezien het Hof in februari 2000 heeft geoordeeld dat 10 000 ton ingevoerde suiker de gemeenschappelijke marktordening voor suiker kon verstoren, moet in casu a fortiori worden aangenomen dat de Commissie geen kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat vijf tot vijftienmaal hogere invoer „moeilijkheden" opleverde en het gevaar opleverde voor „verslechtering" van deze gemeenschappelijke marktordening.

59. Het tweede onderdeel heeft enkel betrekking op verordening nr. 2423/1999. [32] De Nederlandse regering betwist de stelling dat de LGO-suiker en -mengsels in de Gemeenschap onder de interventieprijs (wat suiker betreft) of onder de verkoopprijs van de communautaire producenten (wat mengsels en vergelijkbare producten betreft) werden afgezet. Volgens haar heeft de Commissie voor dit feit niet het minste begin van bewijs geleverd.

60. Zoals het Koninkrijk der Nederlanden opmerkt, heeft de Commissie inderdaad niet bewezen dat de LGO-suiker en -mengsels onder de interventieprijs van de gemeenschapsmarkt werden ingevoerd. Voor suiker heeft zij zich blijkens haar verweerschrift [33] op een „vermoeden" gebaseerd. Wat de mengsels betreft, blijkt uit het dossier dat zij zich heeft gebaseerd op informatie van marktdeelnemers [34], maar deze informatie is

29 — Cursivering van mij.

30 — Statistieken van Eurostat voor de uitvoer uit de LGO naar de Gemeenschap van producten van GN-codes 1806 10 30, 1806 10 90 en 1701 voor de jaren 1991-2000 (bijlage bij de memorie in interventie van het Koninkrijk Spanje in de zaken C-26/00, C-180/00 en C-452/00).

31 — Idem.

32 — Zie verzoekschrift in zaak C-26/00 (punt 52).

33 — Punten 5, 7 en 26.

34 — Zie de documenten getiteld „Offres produits d'Aruba" en „Listado de preparaciones" (bijlagen 3a en 3b bij het verzoekschrift in zaak C-26/00).

door het Koninkrijk der Nederlanden evenwel formeel betwist in de procedure overeenkomstig bijlage IV bij het LGO-besluit. [35]

61. Ik ben evenwel van mening dat deze lacune, hoe ernstig ook, geen grond vormt voor nietigverklaring van verordening nr. 2423/1999. Uit de motivering van deze verordening en uit de context daarvan [36] blijkt immers dat de Commissie in deze verordening heeft aangenomen dat de toename van de litigieuze invoer een aantal reeksen van „moeilijkheden" had teweeggebracht.

62. De eerste reeks moeilijkheden bestaat in het gevaar voor verslechtering van de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker. [37] Aangezien het suikerverbruik in de Gemeenschap constant is, verplicht de toename van invoer van LGO-suiker volgens de Commissie tot een overeenkomstige stijging van de uitvoer van communautaire suiker, en deze uitvoer wordt gesubsidieerd. De hoeveelheid gesubsidieerde uitvoer wordt evenwel beperkt door de WTO-overeenkomsten. De litigieuze invoer dreigt dus de mogelijkheid tot uitvoer van communautaire suiker te beperken en kan op den duur leiden tot een verlaging van de communautaire productiequota.

63. De tweede reeks moeilijkheden bestaat in het nadeel dat deze invoer kan berokkenen aan de communautaire marktdeelnemers in de suikersector. [38] Wanneer de LGO-suiker onder de interventieprijs wordt ingevoerd, kunnen de communautaire producenten, aldus de Commissie, daar niet meer mee concurreren, aangezien zij voor de grondstof van hun producten, namelijk suikerbieten, zelf een minimumprijs moeten betalen. [39] Bovendien kan de litigieuze invoer leiden tot een verhoging van de hoeveelheid gesubsidieerde uitvoer en aldus een stijging van de aan deze uitvoer verbonden kosten veroorzaken, die op haar beurt aanleiding zal geven tot een stijging van de productiebijdrage ten laste van de communautaire producenten. [40]

64. Bijgevolg vormt het feit dat de invoer van suiker en mengsels uit de LGO onder de interventieprijs plaatsvindt, slechts één van de elementen die de vaststelling van verordening nr. 2423/1999 hebben gerechtvaardigd.

65. Rekening houdend met het voorgaande faalt volgens mij het tweede onderdeel van het middel. Gesteld al dat de litigieuze invoer niet onder de interventieprijs is verricht en dat de Commissie op dat punt een onjuiste beoordeling heeft gegeven, blijft de in verordening nr. 2423/1999 bedoelde vrijwa-

35 — Zie bijvoorbeeld de brief aan de Commissie van de permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie van 2 juli 1999 (bijlage 4 bij het verzoekschrift in zaak C-26/00).

36 — Zie met name de mededeling van de Commissie van 23 juni 1999 en de toelichtende nota ten behoeve van de behandeling in de Raad van de bij verordening nr. 2423/1999 vastgestelde vrijwaringsmaatregelen (resp. bijlagen 2 en 5a bij het verzoekschrift in zaak C-26/00).

37 — Verordening nr. 2423/1999 (punten 2 en 3 van de considerans).

38 — Ibidem (punt 2 van de considerans).

39 — Ibidem (punt 4 van de considerans).

40 — Ibidem (punt 5 van de considerans).

ringsmaatregel hoe dan ook gerechtvaardigd door het feit dat de instellingen ten gevolge van deze invoer konden worden gedwongen de hoeveelheid gesubsidieerde uitvoer te verhogen dan wel de quota van de Europese producenten te verlagen, hetgeen volgens het bovengenoemde arrest Emesa Sugar [41] de gemeenschappelijke marktordening voor suiker verstoorde.

66. Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het middel worden afgewezen.

67. Het derde onderdeel heeft betrekking op het argument van de Commissie dat de invoer van suiker en mengsels uit de LGO de instellingen ertoe zou verplichten, de uitvoer van communautaire suiker dienovereenkomstig te verhogen.

68. De Nederlandse regering wijst erop dat de productie en de consumptie van suiker in de Gemeenschap van jaar tot jaar schommelen, zodat het onjuist is te betogen, zoals de Commissie doet, dat elke extra invoer van suiker „tot gevolg [heeft] dat een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op deze markt kan worden afgezet en moet worden uitgevoerd". [42] Zelfs indien dat het geval was, staat hoe dan ook niet vast dat de betrokken uitvoer gesubsidieerd zou zijn, zoals de Commissie in de bestreden verordeningen suggereert.

69. Wat de mengsels betreft, merkt het Koninkrijk der Nederlanden verder op dat de gemeenschappelijke marktordening voor suiker niet door de invoer van deze producten kan worden verstoord aangezien cacao overeenkomstig artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2038/1999 niet onder deze gemeenschappelijke marktordening valt.

70. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de gemeenschappelijke marktordening voor suiker een overschotsituatie kent: de communautaire productie van A-suiker en B-suiker, namelijk de suiker die op de gemeenschapsmarkt kan worden afgezet en waarvoor uitvoerrestituties worden betaald, ligt reeds hoger dan de communautaire suikerconsumptie. [43] Bovendien moet de Gemeenschap, zoals het Hof in het genoemde arrest Emesa Sugar heeft opgemerkt [44], krachtens de WTO-overeenkomsten een bepaalde hoeveelheid suiker uit derde landen toelaten.

41 — Punten 40 en 56.

42 — Verordening nr. 2423/1999 (punt 3 van de considerans), verordening nr. 465/2000 (punt 4 van de considerans) en verordening nr. 2081/2000 (punt 4 van de considerans).

43 — Onder de talrijke bronnen, zie speciaal verslag nr. 20/2000 van de Rekenkamer over het beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (PB 2001, C 50, blz. 1, grafiek 2).

44 — Punt 56.

71. In die omstandigheden is het irrelevant dat de productie en het verbruik van suiker in de Gemeenschap van jaar tot jaar lichtjes kunnen schommelen. Zolang de productie van communautaire suiker niet wordt verlaagd, zal immers elke extra invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO het suikeroverschot op de gemeenschapsmarkt doen toenemen en leiden tot een toename van de uitvoer. De Commissie heeft dus geen kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat elke extra invoer van suiker „tot gevolg [heeft] dat een overeenkomstige hoeveelheid communautaire suiker niet op deze markt kan worden afgezet en moet worden uitgevoerd". [45]

72. Volgens mij heeft de Commissie evenmin een kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door te stellen dat deze uitvoer gesubsidieerde uitvoer was. Zoals het Gerecht in punt 119 van het arrest Rica Foods II heeft opgemerkt, kan immers worden aangenomen dat de uit de LGO ingevoerde suiker, gelet op de overschotsituatie op de gemeenschapsmarkt, de plaats van de communautaire suiker inneemt die, teneinde het evenwicht van de gemeenschappelijke marktordening te bewaren, zal moeten worden uitgevoerd.

73. Wat meer in het bijzonder de mengsels betreft, is het juist dat deze niet onder de gemeenschappelijke marktordening voor suiker vallen, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2038/1999. Anders dan de Nederlandse regering betoogt, bewijst deze omstandigheid echter niet dat de invoer van mengsels uit de LGO geen gevaar oplevert voor de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de suikersector.

74. Het staat immers vast dat deze mengsels gewoonlijk een hoog suikergehalte hebben, zodat de litigieuze invoer invloed kan hebben op de mogelijkheid voor de communautaire producenten om suiker te verkopen aan de fabrikanten van deze mengsels. Overigens heeft de Commissie kennelijk in het verleden reeds maatregelen genomen om het gevaar te beperken dat de toenemende invoer van producten met een hoog suikergehalte, in casu frisdranken, inhield voor de gemeenschappelijke marktordening voor suiker. [46]

75. Rekening houdend met het voorgaande moet het derde onderdeel van het middel eveneens worden afgewezen.

45 — Verordening nr. 2423/1999 (punt 3 van de considerans), verordening nr. 465/2000 (punt 4 van de considerans) en verordening nr. 2081/2000 (punt 4 van de considerans).

46 — Zie met name de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, betreffende Protocol nr. 2 van de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat (PB 2000, L 76, blz. 12).

76. In het vierde onderdeel stelt de Nederlandse regering dat de litigieuze invoer geen problemen opleverde ten aanzien van de verplichtingen die voor de Gemeenschap uit de WTO-overeenkomsten voortvloeien. Uitgaande van de beschikking van de president van het Gerecht van 30 april 1999, Emesa Sugar/Commissie [47], stelt zij vast dat de Gemeenschap over een duidelijk toereikende ruimte beschikte om de stijging van de invoer van suiker en mengsels uit de LGO tot het jaar 2000 toe te staan.

77. Volgens mij kan deze vierde grief niet worden aanvaard.

78. Om te beginnen moet worden vermeld dat de WTO-overeenkomsten de gesubsidieerde uitvoer weliswaar daadwerkelijk begrenzen, maar geen enkele verplichting bevatten om deze toegestane hoeveelheid volledig te benutten. De WTO-overeenkomsten hebben immers tot doel de gesubsidieerde uitvoer geleidelijk te verminderen. Om die reden meen ik dat de Commissie wel degelijk kon besluiten de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO te beperken, zonder daarmee de situatie kennelijk onjuist te beoordelen, zelfs ingeval de extra uitvoer ten gevolge van deze invoer onder het in de WTO-overeenkomsten vastgestelde plafond bleef. [48]

79. Vervolgens heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Emesa Sugar geoordeeld dat elke extra invoer van suiker, gelet op de overschotsituatie op de gemeenschapsmarkt en de door de Gemeenschap aangegane verbintenissen, de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker verstoorde, aangezien de instellingen gedwongen zouden zijn het bedrag van de uitvoersubsidies te verhogen (binnen de plafonds van de WTO-overeenkomsten) dan wel de quota van de Europese producenten te verlagen. [49] Zelfs indien bleek dat de WTO-overeenkomsten daadwerkelijk ruimte lieten om de litigieuze invoer op te vangen, neemt dit derhalve niet weg dat de Nederlandse regering niet heeft bewezen dat de Commissie een kennelijk onjuiste beoordeling heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat de toegenomen invoer van suiker en mengsels met oorsprongscumulatie EG/LGO gevaar voor verslechtering van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker inhield. [50]

80. Het vijfde middel heeft eveneens betrekking op de gevolgen van de litigieuze invoer voor de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker. De Nederlandse regering betwijfelt dienaangaande ernstig of de Commissie bij de vaststelling van de verordeningen nrs. 2423/1999 en 465/2000 werkelijk overwoog de productiequota te verlagen, zoals zij in die teksten heeft vermeld. Zij meent hoe dan ook dat deze vermindering niet noodzakelijk is geworden ten gevolge van de litigieuze invoer.

47 — T-44/98 R II, Jurispr. blz. II-1427, punt 107.

48 — Zie in die zin arrest Gerecht van 6 december 2001, Emesa Sugar/Raad (T-43/98, Jurispr. blz. II-3519, punten 147 en 148).

49 — Punt 56.

50 — Zie in die zin arrest Rica Foods II (punt 139).

81. Deze vijfde grief moet wordt afgewezen wegens gebrek aan bewijs. De Nederlandse regering voert immers geen enkel element aan waaruit kan worden opgemaakt dat de Commissie niet overwoog de productiequota te verminderen toen zij de verordeningen nrs. 2423/1999 en 465/2000 vaststelde.

82. De gebeurtenissen die zich na de vaststelling van deze verordeningen hebben voorgedaan, lijken hoe dan ook de stelling van de Nederlandse regering te weerleggen, aangezien de Commissie op 29 september 2000 verordening (EG) nr. 2073/2000 [51] heeft vastgesteld, waardoor de productiequota van 498 800 ton voor A-suiker en B-suiker werden verminderd voor het verkoopseizoen 2000/2001. Luidens punt 2 van de considerans daarvan heeft deze verlaging plaatsgevonden omdat „[d]e raming voor het verkoopseizoen 2000/2001 [...] uit[kwam] op een uit te voeren overschot dat het bij de [WTO-]overeenkomst voor dat verkoopseizoen vastgestelde maximum over [schreed]."

83. In het zesde onderdeel betoogt de Nederlandse regering ten slotte dat de litigieuze invoer de communautaire producenten geen echt nadeel heeft berokkend. Om te beginnen worden de uitvoerrestituties gefinancierd door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), dat wil zeggen de gemeenschapsbegroting, en niet door de communautaire producenten. Vervolgens werd de C-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 had.

84. Volgens mij wordt met deze argumenten niet aangetoond dat de Commissie een kennelijke onjuiste beoordeling heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat de litigieuze invoer nadelige gevolgen kon hebben voor de communautaire marktdeelnemers.

85. Om te beginnen hebben het Hof [52] en het Gerecht [53] reeds geoordeeld dat een situatie waarin een vermindering van de productiequota noodzakelijk is, een gevaar voor „verslechtering van de situatie van een economische activiteit in de Gemeenschap" in de zin van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit vormt, voor zover deze vermindering rechtstreeks invloed heeft op het inkomen van de communautaire producenten.

86. Vervolgens is bekend dat uitvoer van A-suiker en B-suiker krachtens artikel 18 van verordening nr. 2038/1999 recht op restitu-

51 — Verordening houdende verlaging, voor het verkoopseizoen 2000/2001, van de gegarandeerde hoeveelheid in de sector suiker in het kader van de productiequotaregeling, en van de geraamde maximale behoeften van de raffinaderijen in het kader van de preferentiële invoerregelingen (PB L 246, blz. 38).

52 — Arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald (punten 40 en 56).

53 — Arrest Rica Foods II (punt 124).

ties bij uitvoer kan verlenen. Anders dan de Nederlandse regering stelt, worden deze restituties grotendeels door de communautaire producenten gefinancierd door middel van productieheffingen die elk jaar door de Commissie worden vastgelegd. [54] De Commissie heeft dus geen kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door aan te nemen dat de litigieuze invoer kon leiden tot een toename van de gesubsidieerde uitvoer en vervolgens een stijging van de productieheffing ten laste van de communautaire producenten. [55]

87. Wat de verkoopprijs van C-suiker betreft, heeft de Nederlandse regering geen enkel bewijs overgelegd op basis waarvan het Hof kan nagaan of de communautaire producenten deze suiker tegen het dubbele van de wereldmarktprijs hebben verkocht. Zelfs indien dat het geval was, kan daaruit evenwel niet worden afgeleid dat de Commissie een onjuiste beoordeling heeft gemaakt. Dat een aantal producenten in bepaalde gevallen op de verkoop van C-suiker aan marktdeelnemers van de LGO aanzienlijke winsten hebben kunnen boeken, doet immers niet af aan het feit dat de litigieuze invoer de werking van de sector in zijn geheel kan verstoren, doordat de instellingen uiteindelijk het bedrag van de exportsubsidies verhogen of de quota van de communautaire producenten verlagen.

88. Evenzo hoefde de Commissie volgens mij niet aan te tonen dat de litigieuze invoer een daling van de verkoop door de communautaire producenten heeft veroorzaakt. Zoals gezegd, kan de Commissie alleen al op basis van het feit dat deze invoer dreigde te leiden tot een verhoging van het bedrag van de exportsubsidies of een verlaging van de productiequota, aannemen, in het kader van de discretionaire bevoegdheid die artikel 109 van het LGO-besluit haar verleent, dat er sprake was van „moeilijkheden" die tot „verslechtering in een sector van activiteit van de Gemeenschap" in de zin van deze bepaling dreigden te leiden.

89. Gelet op hetgeen voorafgaat, geef ik het Hof dus in overweging het eerste middel in zijn geheel af te wijzen.

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

90. Met haar tweede middel betoogt de Nederlandse regering dat de Commissie het

54 — Artikel 33, lid 8, van verordening nr. 2038/1999 en artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1443/82 van de Commissie van 8 juni 1982 houdende uitvoeringsbepalingen voor de quotaregeling in de sector suiker (PB L 158, blz. 17), zoals later gewijzigd. Voor voorbeelden van verordeningen waarin het bedrag van de productieheffing wordt vastgelegd, zie verordening (EG) nr. 2183/1999 van de Commissie van 14 oktober 1999 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen evenals de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1998/1999 (PB L 267, blz. 23) en verordening (EG) nr. 1993/2001 van de Commissie van 11 oktober 2001 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2000/2001 (PB L 271, blz. 15).

55 — Verordening nr. 2423/1999 (punt 5 van de considerans).

in artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit [56] neergelegde evenredigheidsbeginsel heeft geschonden. Dit middel bestaat uit vijf onderdelen, die ik achtereenvolgens zal onderzoeken.

91. Om te beginnen wil ik eraan herinneren dat volgens het evenredigheidsbeginsel de rechtmatigheid van een vrijwaringsmaatregel afhankelijk is van de voorwaarde dat de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is, 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. [57]

92. Tevens zij eraan herinnerd dat op een gebied als het onderhavige, waarop de gemeenschapsinstellingen over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken, aan de wettigheid van een dergelijke maatregel slechts afbreuk wordt gedaan indien deze kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel. De beperking van de toetsing door het Hof is in het bijzonder geboden, wanneer de Commissie uiteenlopende belangen tegen elkaar dient af te wegen en aldus een keuze moet maken uit de politieke opties die binnen haar eigen verantwoordelijkheid vallen. [58]

93. In het eerste onderdeel van het middel stelt de Nederlandse regering dat de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 de preferentiële status van de LGO-producten miskennen. Zij wijst erop dat de Gemeenschap krachtens protocol nr. 8 van de Overeenkomst van Lomé [59] de ACS-staten een contingent van ongeveer 1,7 miljoen ton suiker heeft toegekend dat deze staten mogen uitvoeren met gehele of gedeeltelijke vrijstelling van douanerechten en voor een gewaarborgde prijs. [60] Door de litigieuze invoer te beperken tot 3 340 ton en vervolgens tot 4 848 ton, heeft de Commissie de LGO-producten in een veel ongunstiger positie geplaatst dan de producten uit de ACS-staten en heeft zij aldus de in het Verdrag neergelegde preferentiële rangorde lidstaten/LGO/ACS-staten/derde landen miskend.

56 — Ter herinnering, deze bepaling luidt: „[...] 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."

57 — Zie met name arresten van 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad (C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 54), en 14 juli 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 57), en reeds aangehaalde arresten Antillean Rice Mills e.a./Commissie (punt 52) en Nederland/Raad (C-110/97, punt 122, en C-301/97, punt 131).

58 — Zie met name arresten van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punten 90 en 91); 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a. (C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 37), en 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-150/94, Jurispr. blz. I-7235, punt 87), en arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald (punt 53).

59 — Besluit 91/400/EGKS, EEG van de Raad en de Commissie van 25 februari 1991 betreffende de sluiting van de vierde ACS-EEG-overeenkomst (PB L 229, blz. 1).

60 — Zie met name artikelen 168 e.v. van de Conventie van Lomé en verordening (EEG) nr. 715/90 van de Raad van 5 maart 1990 inzake de regeling voor landbouwproducten en bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen, van oorsprong uit de ACS-staten of uit de landen en gebieden overzee (LGO) (PB L 84, blz. 85).

94. Het is juist dat de Gemeenschap zich in protocol nr. 8 bij de Overeenkomst van Lomé er ten aanzien van de ACS-staten toe heeft verbonden, suiker tegen gewaarborgde prijzen te kopen en jaarlijks een bepaalde hoeveelheid suiker in te voeren (1,7 miljoen ton). Deze suiker wordt met gehele of gedeeltelijke vrijstelling van douanerechten ingevoerd. Om te voorkomen dat deze waarborg een dode letter blijft, bepaalt artikel 213 van de Overeenkomst van Lomé bovendien dat de in artikel 177 van deze overeenkomst bedoelde vrijwaringsclausule niet van toepassing is in het kader van Protocol nr. 8.

95. Artikel 101, lid 1, van het LGO-besluit bepaalt daarentegen dat alle producten van oorsprong uit de LGO, en dus in beginsel ook suiker, vrij van invoerrechten in de Gemeenschap mogen worden ingevoerd. Suiker uit de LGO geniet dus een preferentiële status ten opzichte van ACS-suiker.

96. Zoals het Gerecht echter in het arrest Rica Foods II heeft geoordeeld [61], doet het feit dat de Commissie ten aanzien van bepaalde producten van oorsprong uit de LGO een vrijwaringsmaatregel heeft vastgesteld, niet af aan deze status. Een dergelijke maatregel is immers naar zijn aard uitzonderlijk, specifiek en tijdelijk. Verder wil ik opmerken dat de bestreden verordeningen in casu enkel suiker en mengsels met oorsprongscumulatie EG/LGO betreffen. Er wordt hierin geen enkel plafond opgelegd ten aanzien van de suikerinvoer uit de LGO volgens de normale oorsprongsregels, gesteld al dat er sprake zou zijn van een dergelijke productie.

97. Het argument inzake schending van de preferentiële status van de LGO-suiker moet dus worden afgewezen.

98. In het tweede onderdeel wijst de Nederlandse regering erop dat de Commissie krachtens artikel 109, lid 2, van het LGO-besluit, wanneer zij voornemens is een vrijwaringsmaatregel te nemen, zich op de hoogte moet stellen van de gevolgen die haar besluit kan hebben voor de economie van het betrokken LGO en voor de betrokken ondernemingen. De Commissie heeft de verordeningen nrs. 2423/1999 en 2081/2000 in casu evenwel vastgesteld zonder na te gaan of de toepassing daarvan negatieve gevolgen heeft voor de LGO en de betrokken industrie.

99. Uit de rechtspraak [62] blijkt dat „wanneer de Commissie voornemens is vrijwaringsmaatregelen te treffen op grond van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit, [...] zij zich, voor zover de omstandigheden van het

61 — Punt 205.

62 — Arrest van 22 november 2001, Antillean Rice Mills/Raad (C-451/98, Jurispr. blz. I-8949, punt 58), en arrest Nederlandse Antillen/Raad (C-452/98, Jurispr. blz. I-8973, punt 68). Zie eveneens arrest Antillean Rice Mills e.a./Commissie, reeds aangehaald (punten 25 en 26).

geval dit toelaten, op de hoogte [moet] stellen van de negatieve gevolgen die haar beslissing kan hebben voor de economie van de betrokken LGO en de belanghebbende ondernemingen".

100. Zoals de Commissie heeft opgemerkt[63], geldt deze verplichting evenwel enkel „voor zover de omstandigheden dit toelaten".[64] In casu heeft de Commissie verklaard dat zij wegens de omstandigheden van de zaak niet in staat was geweest grondig te onderzoeken welke gevolgen de litigieuze maatregelen konden hebben voor de economie van de LGO en voor de betrokken industrie. Niettemin was de Commissie, zoals zij zelf heeft verklaard[65], volgens mij zeer goed op de hoogte van de situatie van de Nederlandse Antillen, aangezien in 1998 een groot aantal procedures zijn ingeleid tegen besluit 97/803, waarin het contingent voor suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO werd vastgesteld[66], en tegen 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.[67]

101. Om die reden is volgens mij niet bewezen dat de Commissie haar verplichting om vooraf informatie in te winnen kennelijk heeft geschonden.

102. In het derde onderdeel stelt de Nederlandse regering dat de bestreden verordeningen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, voor zover:

— verordening nr. 2423/1999 bepaalt dat de cif-invoerprijs voor het onverpakte product van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO niet lager mag zijn dan de interventieprijs, en

— de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 de hoeveelheid EG/LGO-suiker die overeenkomstig artikel 6 van bijlage II mag worden ingevoerd, beperken tot 3 340 ton en vervolgens tot 4 848 ton.

63 — Verweerschrift in de zaken C-180/00 (punt 46) en C-452/00 (punt 50).

64 — Arrest Gerecht Antillean Rice Mills e.a./Commissie, reeds aangehaald (punt 70).

65 — Verweerschrift in de zaken C-180/00 (punt 46) en C-452/00 (punt 50).

66 — Zie zaken Emesa Sugar, reeds aangehaald; Emesa Sugar/Raad (beschikking van de president van het Gerecht van 14 augustus 1998, T-43/98 R, Jurispr. blz. II-3055, en voormeld arrest Gerecht) en Emesa Sugar/Commissie [beschikkingen van de president van het Gerecht van 14 augustus 1998, T-44/98 R, Jurispr. blz. II-3079; van de president van het Hof van 17 december 1998, C-363/98 P(R), Jurispr. blz. I-8787, en C-364/98 P(R), Jurispr. blz. I-8815; van de president van het Gerecht van 30 april 1999, reeds aangehaald; beschikking Gerecht van 29 september 1999, T-44/98 R II, Jurispr. blz. II-2815; beschikking van de president van het Gerecht van 6 april 2000, T-44/98 R II, Jurispr. blz. II-1941, en arrest Gerecht van 6 december 2001, T-44/98, Jurispr. blz. II-3577].

67 — PB L 349, blz. 26. Zie zaak Aruba/Commissie (beschikking Gerecht van 17 september 2003, T-54/98, Jurispr. blz. II-3083).

103. Wat verordening nr. 2423/1999 betreft, meent het Koninkrijk der Nederlanden dat voornoemde verplichting tot gevolg heeft dat marktdeelnemers van de LGO ongunstig worden behandeld ten opzichte van communautaire marktdeelnemers. Anders dan laatstgenoemden, moeten marktdeelnemers van de LGO bovenop de „invoerprijs", die de interventieprijs is, de transportkosten binnen de Gemeenschap en de kosten voor handling en opslag betalen. Aangezien deze kosten zeer hoog zijn, zijn de LGO-marktdeelnemers niet meer in staat om te concurreren met de communautaire marktdeelnemers.

104. Wat de drie bestreden verordeningen betreft, ware het volgens het Koninkrijk der Nederlanden beter geweest een minimumverkoopprijs op te leggen in plaats van een prijs bij invoer of een kwantitatieve beperking. Die voorwaarde heeft de president van het Gerecht trouwens gesteld om de onderneming Emesa Sugar een extra invoerquotum van 7 500 ton suiker toe te staan in afwachting van het arrest van het Hof in de reeds aangehaalde zaak Emesa Sugar. Volgens de Nederlandse regering zou een minimumverkoopprijs dus een geschiktere en minder restrictieve maatregel zijn geweest. [68]

68 — De Nederlandse regering voert nog een derde argument aan met betrekking tot verordening nr. 2081/2000. Zij wijst erop dat de totale hoeveelheid EG/LGO-suiker die in 1999 werd ingevoerd, minder dan 3 % van de communautaire productie vertegenwoordigde en bijgevolg onvoldoende vaststond dat de litigieuze maatregel de door de Commissie aangewezen moeilijkheden echt kan verhelpen (verzoekschrift in zaak C-452/00, punt 113). Hierbij moet echter worden opgemerkt dat dit argument geen betrekking heeft op de evenredigheid van de getroffen maatregel, maar op de vraag of er gevaar bestond voor „verslechtering" „in een sector van activiteit van de Gemeenschap" in de zin van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit. Het argument is als zodanig trouwens reeds onderzocht in het eerste middel (zie punten 50-58 van onderhavige conclusie).

105. Deze argumenten lijken mij niet gegrond.

106. Wat om te beginnen verordening nr. 2423/1999 betreft, zij eraan herinnerd dat in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker voor de gebieden van de Gemeenschap met een productieoverschot jaarlijks een „interventieprijs" en voor de gebieden met een productietekort een „afgeleide interventieprijs" wordt vastgesteld. [69] Voorts is de afgeleide interventieprijs hoger dan de interventieprijs, omdat daarin rekening wordt gehouden met een aantal bijkomende kosten, zoals het transport van de goederen. [70]

107. Zoals bekend, moet de invoerprijs van de suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO ingevolge verordening nr. 2423/1999 gelijk zijn aan of hoger zijn dan de interventieprijs „voor de betrokken producten". [71] Dat betekent dat, indien de LGO-suiker in een gebied van de Gemeenschap met een productieoverschot wordt ingevoerd, de invoerprijs gelijk aan of hoger dan de interventieprijs moet zijn. Indien de litigieuze suiker in een gebied van de Gemeenschap met een tekort wordt ingevoerd, moet de interventieprijs dan ook gelijk zijn aan of hoger dan de afgeleide interventieprijs.

69 — Artikel 3 van verordening nr. 2038/1999.

70 — Zie verweerschrift van de Commissie in zaak C-26/00 (punt 51).

71 — Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2423/1999.

108. Gelet op het voorgaande zie ik niet goed in in welk opzicht de litigieuze verplichting de LGO-marktdeelnemers zou benadelen. Indien een LGO-marktdeelnemer besluit zijn producten uit te voeren naar een gebied van de Gemeenschap met een overschot, kan hij zijn prijzen afstemmen op de interventieprijs. Indien hij vervolgens besluit zijn producten te verkopen in een gebied met een tekort, moet hij zoals elke andere communautaire producent de kosten voor het transport van zijn goederen naar het gebied met het tekort dragen.

109. Indien een LGO-marktdeelnemer evenwel besluit zijn producten uit te voeren naar een gebied van de Gemeenschap met een tekort, zal hij zijn prijzen moeten afstemmen op de afgeleide interventieprijs, die inderdaad hoger is dan de interventieprijs. In dat geval hoeft hij, anders dan een communautaire marktdeelnemer, niet meer de kosten van het transport naar het gebied met een tekort te dragen. Anders dan het Koninkrijk der Nederlanden stelt, heeft de litigieuze maatregel dus niet tot gevolg dat de LGO-marktdeelnemers in een nadelige positie worden geplaatst ten opzichte van de communautaire marktdeelnemers. [72]

110. Wat de vaststelling van een minimumverkoopprijs betreft, zij eraan herinnerd dat de gemeenschapsrechter er weliswaar voor moet zorgen dat de rechten van de LGO worden geëerbiedigd, doch dat hij — wegens het gevaar afbreuk te doen aan de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Commissie — zijn oordeel over de keuze van de meest geschikte maatregel ter voorkoming van verstoringen op de communautaire suikermarkt niet in de plaats kan stellen van het oordeel van de Commissie, wanneer niet is bewezen dat de getroffen maatregel kennelijk ongeschikt was om het nagestreefde doel te bereiken. [73]

111. In casu is evenwel niet bewezen dat de invoering van een minimumverkoopprijs voor de economie van de LGO minder verstoringen zou hebben teweeggebracht en even doeltreffend zou zijn geweest om de door de Commissie nagestreefde doelstellingen te bereiken.

112. Voorts blijkt uit de gegevens van het dossier [74] dat verordening nr. 2423/1999 geen aanzienlijke vermindering van de invoer van EG/LGO-suiker in de Gemeenschap tot gevolg heeft gehad, op grond waarvan kan worden betwijfeld of de bij deze verordening vastgestelde maatregel, te weten een minimumprijs voor de invoer van het betrokken product, wel doelmatig is. [75]

72 — Volgens de Nederlandse regering waren deze overwegingen ontoereikend om gelijkheid tussen LGO-marktdeelnemers en communautaire marktdeelnemers te bewerkstelligen. Haars inziens staat het verschil tussen de interventieprijs en de afgeleide interventieprijs niet in verhouding tot de extra kosten die de LGO-marktdeelnemers zich getroosten voor het transport van hun goederen binnen de Gemeenschap. Dienaangaande zij enkel opgemerkt dat de Nederlandse regering geen enkel bewijs heeft aangevoerd om de gegrondheid van haar stelling te staven.

73 — Arrest Duitsland/Raad, reeds aangehaald, punt 94; arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 83), en arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald (C-301/97, punt 135).

74 — Statistieken van Eurostat voor de uitvoer uit de LGO naar de Gemeenschap van producten van GN-codes 1806 10 30, 1806 10 90 en 1701 voor de jaren 1991-2000 (bijlage bij de memorie in interventie van het Koninkrijk Spanje in de zaken C-26/00, C-180/00 en C-452/00).

75 — Zie eveneens in die zin arresten Rica Foods II (punt 172) en Rica Foods III (punt 157).

113. Tevens zij opgemerkt dat de bestreden verordeningen enkel tot doel hebben de invoer met vrijstelling van douanerechten van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO krachtens artikel 6 van bijlage II te beperken. Zij hebben dus niet tot doel of tot gevolg, de invoer van deze producten te verbieden nadat het contingent volledig is gebruikt, indien de marktdeelnemers de verschuldigde douanerechten betalen. [76]

114. Op basis van al deze gegevens [77] meen ik dus dat het Koninkrijk der Nederlanden niet heeft bewezen dat de bij de bestreden verordeningen vastgestelde maatregelen kennelijk ongeschikt of buitensporig waren om de door de Commissie nagestreefde doelstellingen te bereiken.

115. In het laatste onderdeel van haar middel betoogt de Nederlandse regering ten slotte dat de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel voor zover hierdoor artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2553/97 toepassing vindt.

116. Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2553/97 bepaalt dat de zekerheid inzake invoercertificaten 50 % bedraagt van het in het gemeenschappelijk douanetarief vermelde recht dat op de dag van indiening van de aanvraag van toepassing is, thans ongeveer 43,7 EUR per 100 kilogram. Tot 1 maart 2000 bedroeg de zekerheid voor EG/LGO-suiker 0,3 ECU per 100 kilogram. Naar weten van de Nederlandse regering bedroeg de zekerheid voor suiker uit ACS-staten en voor suiker uit derde landen eveneens 0,3 ECU per 100 kilogram. [78]

117. Het Koninkrijk der Nederlanden meent dus dat het in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2553/97 bedoelde bedrag van de zekerheid niet in verhouding staat tot het bedrag voor de zekerheid voor de invoer van suiker uit ACS-staten en derde landen.

118. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de verordeningen nrs. 65/2000 en 2081/2000 hebben voorzien in een tariefcontingent dat tot 3 340 en vervolgens 4 848 ton suiker is beperkt, en dat derhalve te verwachten was dat dit contingent op zeer grote belangstelling van de exporteurs kon rekenen.

119. Zoals de Commissie heeft opgemerkt [79], had de betwiste zekerheid in deze

76 — Zie arrest Emesa Sugar, reeds aangehaald (punt 45).

77 — Zie eveneens de andere gegevens die de Commissie in haar verweerschrift in de zaken C-180/00 (punt 28) en C-452/00 (punt 30) heeft aangevoerd.

78 — 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).

79 — Verweerschrift in de zaken C-180/00 (punt 49) en C-452/00 (punt 55).

omstandigheden tot doel speculatieve gedragingen te voorkomen. Door middel van een hoge zekerheid moest worden vermeden dat de marktdeelnemers invoercertificaten zouden aanvragen zonder die nadien te gebruiken, waardoor schade werd berokkend aan andere marktdeelnemers, die wel de bedoeling hadden suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO in te voeren, maar onvoldoende invoercertificaten konden verkrijgen. [80]

120. Bovendien ontneemt dit soort zekerheid de echt 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 betaald, doch dit wordt na de invoer aan de onderneming terugbetaald. [81]

121. Om die redenen is volgens mij niet bewezen dat de litigieuze maatregelen kennelijk ongepast of buitensporig waren om de door de Commissie nagestreefde doelstellingen te bereiken. Het tweede middel tot nietigverklaring moet dus in zijn geheel worden afgewezen.

80 — Zie in die zin eveneens arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald (C-110/97, punten 129-132), alsmede mijn conclusie in die zaak (punten 139-141).

81 — Idem.

C — *Het derde middel, inzake misbruik van bevoegdheid*

122. In haar derde middel stelt de Nederlandse regering dat de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 onwettig zijn wegens misbruik van bevoegdheid.

123. Zij wijst erop dat de Raad bij de herziening van besluit 91/482 na langdurig overleg heeft besloten, enkel de invoer van ACS/LGO-suiker te beperken en de mogelijkheid tot invoer van EG/LGO-suiker met vrijstelling van douanerechten te handhaven. Door de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 vast te stellen heeft de Commissie dus haar bevoegdheden gebruikt met een ander doel dan het in artikel 109 van het LGO-besluit nagestreefde doel, aangezien hierdoor voor de invoer van EG/LGO-suiker beperkingen zijn ingevoerd die de Raad niet heeft gewenst noch vastgelegd.

124. Volgens vaste rechtspraak [82] is er slechts sprake is van misbruik van bevoegdheid wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzin-

82 — Zie met name arresten van 21 juni 1984, Lux/Rekenkamer (69/83, Jurispr. blz. 2447, punt 30); 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 24); 13 juli 1995, Parlement/Commissie (C-156/93, Jurispr. blz. I-2019, punt 31); 25 juni 1997, Italië/Commissie (C-285/94, Jurispr. blz. I-3519, punt 52), en 14 mei 1998, Windpark Groothusen/Commissie (C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 52).

gen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de door de verwerende instelling aangegeven doelen te bereiken, dan wel te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft geregeld.

125. In casu blijkt uit het onderzoek van het eerste middel, dat de Commissie terecht heeft geoordeeld dat de invoer van suiker met oorsprongscumulatie EG/LGO „moeilijkheden" opleverde die de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker konden verstoren.

126. Bovendien heeft de Nederlandse regering geen enkele aanwijzing verstrekt waaruit zou blijken dat de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 niet zijn vastgesteld met het doel, de op de gemeenschappelijke suikermarkt vastgestelde verstoringen te verhelpen of ernstiger verstoringen te voorkomen. Dienaangaande heeft het enkele feit dat de Raad in artikel 108 ter van het LGO-besluit een kwantitatieve beperking voor EG/LGO-suiker heeft ingevoerd, geen invloed op de bevoegdheid waarover de Commissie op basis van artikel 109, lid 1, van het LGO-besluit beschikt om voor suiker of enig ander product uit de LGO de vereiste vrijwaringsmaatregelen te nemen, indien is voldaan aan de voorwaarden waaronder een dergelijke maatregel kan worden genomen.

127. Rekening houdend met het voorgaande moet het derde middel eveneens worden afgewezen.

D — *Het vierde middel, inzake schending van de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht*

128. Met haar laatste middel betoogt de Nederlandse regering dat de Commissie de krachtens artikel 253 EG op haar rustende motiveringsplicht heeft geschonden. Dit middel bestaat uit twee onderdelen, die ik achtereenvolgens zal onderzoeken.

129. In het eerste onderdeel merkt de Nederlandse regering op dat de motivering van verordening nr. 2423/1999 ontoereikend is om het Hof in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen. De tekst is immers dermate lapidair en gespeend van elk concreet bewijselement, dat een objectieve lezer geheel in het duister tast over wat er feitelijk aan de hand is en over de door de Commissie vastgestelde moeilijkheden.

130. Voorts is de motivering van deze verordening innerlijk tegenstrijdig. Het is immers niet mogelijk, in punt 3 van de considerans te stellen dat extra invoer leidt tot extra uitvoer met uitvoerrestituties, hetgeen op de gemeenschapsbegroting drukt, en tevens in punt 4 op te merken dat de kosten van de overschotten die het gevolg zouden zijn van de litigieuze invoer, overeenkomstig het beginsel van „zelffinanciering" ten laste komen van de communautaire producenten.

131. Volgens vaste rechtspraak [83] moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Het is evenwel niet noodzakelijk, dat alle gegevens feitelijk of 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. Dit geldt te meer wanneer de lidstaten nauw betrokken zijn geweest bij de procedure voor de totstandkoming van de bestreden handeling en dus de redenen kennen die aan deze handeling ten grondslag liggen. [84]

132. In casu blijkt uit de gegevens van het dossier, dat de vaststelling van verordening nr. 2423/1999 is voorafgegaan door een reeks contacten en vergaderingen tussen de Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden en de overige lidstaten. [85]

133. Wat de inhoud van de handeling betreft, heeft de Commissie, zoals besproken, in de punten 1 tot en met 5 van de considerans van verordening nr. 2423/1999 uiteengezet welke moeilijkheden er zijn gerezen. [86] In de punten 3 tot en met 5 van de considerans van dezelfde verordening heeft zij uitgelegd waarom deze moeilijkheden de werking van de gemeenschappelijk ordening van de suikermarkt dreigden te verstoren en de communautaire producenten van deze sector schade konden berokkenen. Verder heeft de Commissie in de punten 8 en 9 van de considerans van verordening nr. 2423/1999 uiteengezet, welke redenen ten grondslag lagen aan haar besluit om een minimumverkoopprijs voor EG/LGO-suiker vast te stellen en de invoer van mengsels aan de procedure van het communautaire toezicht te onderwerpen.

134. Wat de verklaringen in de punten 3 en 4 van de considerans van verordening nr. 2423/1999 betreft, deze lijken mij niet intern tegenstrijdig. Het is immers goed denkbaar dat de toenemende invoer van EG/LGO-suiker zowel voor de gemeenschapsbegroting (punt 3) als voor de communautaire suikerproducenten (punt 4) extra kosten meebrengt.

135. Om die redenen meen ik dat de motivering van verordening nr. 2423/1999 voldoet aan de in de rechtspraak gestelde vereisten en dat het eerste onderdeel van het middel dus ongegrond is.

83 — Zie met name arresten van 13 oktober 1992, Portugal en Spanje/Raad (C-63/90 en C-67/90, Jurispr. blz. I-5073, punt 16); 14 juli 1994, Griekenland/Raad (C-353/92, Jurispr. blz. I-3411, punt 19), en 4 februari 1997, België en Duitsland/Commissie (C-9/95, C-23/95 en C-156/95, Jurispr. blz. I-645, punt 44).

84 — Zie met name arresten van 17 oktober 1995, Nederland/Commissie (C-478/93, Jurispr. blz. I-3081, punten 49 en 50), en 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. II (C-466/93, Jurispr. blz. I-3799, punt 16).

85 — Zie in het bijzonder de mededeling van de Commissie van 23 juni 1999 over de invoer van LGO-suiker, de brief van de permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie van 2 juli 1999, de toelichtende nota van de Nederlandse autoriteiten ten behoeve van de behandeling in de Raad van de vrijwaringsmaatregelen tegen de invoer van suiker en mengsels uit de LGO (resp. bijlagen 2, 4 en 5 bij het verzoekschrift in zaak C-26/00).

86 — Zie punten 62 en 63 van onderhavige conclusie.

136. In het tweede onderdeel stelt de Nederlandse regering dat de Commissie de op haar rustende motiveringsplicht eveneens heeft geschonden omdat:

— in verordening nr. 465/2000 niet wordt uitgelegd waarom de Commissie het vanaf 1 maart 2000 noodzakelijk achtte strengere maatregelen te nemen dan in de voorgaande periode;

— in de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 niet wordt gemotiveerd waarom voor suiker en mengsels van oorsprong uit de LGO gelijke beperkingen worden opgelegd, terwijl verordening nr. 2423/1999 voor deze twee soorten producten verschillende maatregelen oplegt;

— de vaststelling van de quota op 3 340 ton en vervolgens op 4 848 ton in de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 onvoldoende wordt gemotiveerd, en

— in verordening nr. 2081/2000 niet wordt uitgelegd waarom het noodzakelijk was de bij verordening nr. 465/2000 ingevoerde vrijwaringsmaatregelen te verlengen van 1 oktober 2000 tot en met 28 februari 2001.

137. Wat de eerste twee grieven betreft, blijkt uit de rechtspraak dat in het geval van een handeling die algemene toepassing moet vinden, 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 haar algemene doelstellingen.[87] Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat, indien het door de instelling nagestreefde doel, wat de essentie betreft, uit de betwiste handeling blijkt, het te ver zou gaan om voor elke technische keuze van die instelling een specifieke motivering te verlangen.[88] Dit geldt te meer wanneer de gemeenschapsinstellingen, zoals in het onderhavige geval, over een beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de middelen die voor de verwezenlijking van een ingewikkeld beleid noodzakelijk zijn.[89]

138. Om die reden staat het niet vast dat de Commissie een specifieke motivering diende te verschaffen voor de technische keuzen die zij heeft gemaakt.

139. Uit de verordeningen nrs. 465/2000 en 2081/2000 blijkt in elk geval dat de situatie op de gemeenschapsmarkt verslechterde. Terwijl de Commissie in verordening nr. 2423/1999 enkel de mogelijkheid van vermindering van de productiequota had geopperd[90], wordt dit vooruitzicht veel waarschijnlijker in verordening

87 — Zie met name arrest van 19 november 1998, Spanje/Raad (C-284/94, Jurispr. blz. I-7309, punt 28), en arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald (C-110/97, punt 165).

88 — Zie reeds aangehaalde arresten Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. II (punt 16), Spanje/Raad (punt 30) en Nederland/Raad (C-110/97, punt 166).

89 — Zie reeds aangehaalde arresten Spanje/Raad (punt 33) en Nederland/Raad (C-110/97, punt 167).

90 — Punt 3 van de considerans.

nr. 465/2000 [91] en nog meer in verordening nr. 2081/2000, aangezien de voorgenomen vermindering daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd. [92] Voorzover het Koninkrijk der Nederlanden nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de bestreden verordeningen, kan het volgens mij niet beweren dat het niet wist om welke redenen de Commissie strengere maatregelen heeft vastgesteld dan die waarin verordening nr. 2423/1999 voorzag.

140. Wat de vaststelling van de litigieuze quota betreft, wordt alleen al bij het lezen van de considerans van de bestreden verordeningen duidelijk, dat het argument van de Nederlandse regering kennelijk ongegrond is.

141. In punt 9 van de considerans van verordening nr. 465/2000 wordt immers vermeld dat de „maximumhoeveelheid van 3 340 ton suiker [...] het totaal [vertegenwoordigt] 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". Punt 8 van de considerans van verordening nr. 2081/2000 vermeldt verder dat de „maximumhoeveelheid van 4 848 ton suiker voor de periode van 1 oktober 2000 tot en met 28 februari 2001 [...] het totaal [vertegenwoordigt] van de hoogste invoer in één jaar van de verschillende betrokken producten in de drie jaren voorafgaande aan 1999, het jaar waarin de invoer exponentieel is toegenomen".

142. Anders dan verzoeker betoogt, heeft de Commissie dus uitgelegd om welke redenen de litigieuze quota zijn vastgesteld en heeft zij aldus voldaan aan de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht.

143. Op dezelfde wijze heeft de Commissie in de punten 1 tot en met 6 van de considerans van verordening nr. 2081/2000 duidelijk uiteengezet om welke redenen de bij verordening nr. 465/2000 ingevoerde vrijwaringsmaatregel moest worden verlengd. Zij heeft verklaard dat de moeilijkheden die tot de vaststelling van laatstgenoemde maatregel hadden geleid, „blijven [...] bestaan", zodat het noodzakelijk was „de vrijwaringsclausule van artikel 109 van het LGO-besluit verder toe te passen" voor de litigieuze invoer. [93]

144. Rekening houdend met het voorgaande geef ik het Hof dus in overweging, het vierde middel van de Nederlandse regering af te wijzen.

91 — Punt 5 van de considerans.

92 — Punt 5 van de considerans.

93 — Verordening nr. 2081/2000 (punt 6 van de considerans).

V — Conclusie

145. Gelet op een en ander zal het Hof de beroepen moeten verwerpen en het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moeten verwijzen in de kosten, met uitzondering van de kosten gemaakt door het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek.