CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 16 maart 2006 [1]

I — Inleiding

1. Met dit beroep krachtens artikel 230 EG komt Spanje op tegen de nieuwe communautaire steunregeling voor katoen die is ingesteld bij verordening (EG) nr. 864/2004 van de Raad [2] (hierna: „bestreden verordening") en die is ingevoegd in de „horizontale" basisverordening, verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad [3], waarin de zogenaamde MacSharry-hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB") zijn samengevat.

2. In wezen stelt Spanje dat de nieuwe steunregeling gevolgen teweeg zal brengen die rechtstreeks indruisen tegen de verklaarde doelen ervan, te weten het ondersteunen van de katoenproductie en het voorkomen dat katoen door andere gewassen wordt weggeconcurreerd in die gebieden waar katoen belangrijk is voor de landbouweconomie, welke doelen zijn vervat in het bij de Akte betreffende de toetreding van Griekenland tot de Europese Gemeenschappen gevoegde Protocol nr. 4 (hierna: „Protocol nr. 4") [4], dat vervolgens is uitgebreid tot Spanje en Portugal toen deze landen lidstaten werden in 1986 [5], en in de considerans van de bestreden verordening. Volgens Spanje zal de nieuwe regeling landbouwers er daarentegen waarschijnlijk toe aanzetten de katoenproductie stop te zetten ten gunste van concurrerende gewassen, hetgeen uiterst nadelige gevolgen zal hebben voor landbouwgebieden die afhankelijk zijn van katoen.

3. Er wordt met vier middelen opgekomen tegen de bestreden verordening: (1) schending van de bepalingen van Protocol nr. 4,

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening van 29 april 2004 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, en tot aanpassing daarvan in verband met de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije tot de Europese Unie (PB L 161, blz. 48).

3 — Verordening van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).

4 — Documenten betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot de Europese Gemeenschappen, Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassingen van de Verdragen, Protocol nr. 4 betreffende katoen (PB 1979, L 291, blz. 174).

5 — Documenten betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek tot de Europese Gemeenschappen, Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen, Protocol nr. 14 betreffende katoen (PB 1985, L 302, blz. 436).

(2) schending van wezenlijke vormvoorschriften vanwege het ontbreken van of ontoereikende motivering, (3) misbruik van bevoegdheid en (4) schending van fundamentele beginselen, in het bijzonder van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel van gewettigd vertrouwen.

II — Achtergrond

A — *De oorspronkelijke communautaire steunregeling voor katoen*

4. Met de erkenning dat de katoenproductie voor de Griekse economie van groot belang was toen Griekenland in 1980 tot de Europese Gemeenschap toetrad, is bij Protocol nr. 4 een communautaire steunregeling voor katoen ingesteld.

5. Volgens punt 2 van Protocol nr. 4 heeft de steunregeling met name ten doel „de katoenproductie te ondersteunen in de gebieden van de Gemeenschap waar zij van belang is voor de landbouweconomie, de betrokken producenten in staat te stellen een redelijk inkomen te verwerven, en de markt te stabiliseren door structuurverbetering inzake het aanbod en het op de markt brengen".

6. Punt 3 van Protocol nr. 4 bepaalt dat een dergelijke regeling „de toekenning van productiesteun [omvat]".

7. In de oorspronkelijke versie verplichtte punt 11 van Protocol nr. 4 de Raad de werking van de steunregeling voor katoen te onderzoeken en gaf het hem de bevoegdheid de regeling te wijzigen. Op basis van dat punt heeft de Raad de regeling een aantal malen gewijzigd.

8. De zesde wijziging van de regeling geschiedde in 2001 bij verordening (EG) nr. 1050/2001 van de Raad.[6] De Commissie meende destijds dat de opzet van de regelgeving betreffende de communautaire regeling voor katoen „zeer complex [is] geworden en om de zaken te vereenvoudigen, moeten de voorschriften in het Protocol tot een minimum worden beperkt en moet de rest van de wetgeving in één enkele Raadsverordening worden samengebracht".[7] Bij verordening nr. 1050/2001 werd derhalve onder andere punt 11 van Protocol nr. 4 ingetrokken en vervangen door een nieuwe machtigingsbepaling (nu punt 6 van Protocol nr. 4), waarin het volgende wordt bepaald: „De Raad neemt, op voorstel van de Commissie

6 — Verordening van 22 mei 2001 houdende zesde aanpassing van de steunregeling voor katoen die bij het aan de Akte van Toetreding van Griekenland gehechte Protocol nr. 4 is ingesteld (PB L 148, blz. 1).

7 — Voorstel voor een verordening van de Raad houdende zesde aanpassing van de steunregeling voor katoen die bij het aan de Akte van Toetreding van Griekenland gehechte Protocol nr. 4 is ingesteld [COM(1999) 492 def., blz. 2]. Die grondgedachte kwam ook tot uiting in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1050/2001 van de Raad.

en na raadpleging van het Europees Parlement, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit over eventuele aanpassingen van de bij dit protocol ingestelde regeling en stelt de basisvoorschriften vast die nodig zijn voor de toepassing van de bepalingen in dit protocol."

B — *De steunregeling van 2001*

9. Op dezelfde dag en op de grondslag van het nieuwe punt 6 van Protocol nr. 4 is verordening (EG) nr. 1051/2001 van de Raad [8] (hierna: „verordening nr. 1051/2001") vastgesteld. Bij die verordening werd de steunregeling voor katoen ingesteld die vanaf 2001 van kracht was totdat zij met ingang van 1 januari 2006 werd vervangen door de bestreden regeling. Gemakshalve zal deze steunregeling hierna worden aangeduid als „de steunregeling van 2001".

10. Volgens de steunregeling van 2001 bestond de productiesteun voor katoen volledig uit „gekoppelde steun", oftewel steun die is gekoppeld aan de daadwerkelijke productie van niet-geëgreneerd katoen van een (bepaalde) standaardkwaliteit. De steun werd echter niet rechtstreeks aan de katoentelers uitgekeerd. De centrale rol in de steunregeling werd veeleer vervuld door de egreneringsbedrijven. De egreneringsbedrijven waren de rechtstreekse begunstigden van de communautaire steun. [9]

11. Egreneringsbedrijven onderwerpen het geoogste katoen aan een eerste industriële verwerking door de katoenvezels te scheiden van de zaadhulsels en de zaden. Katoentelers kregen een vast steunbedrag per ton niet-geëgreneerd katoen die zij verkochten aan egreneringsbedrijven, aangezien de bedrijven verplicht waren hun een in de verordening vastgelegde minimumprijs te betalen. Egreneringsbedrijven ontvingen op hun beurt een variabel steunbedrag per ton, afhankelijk van de schommelingen van de wereldmarktprijzen. Als de wereldmarktprijzen laag waren, stegen de prijssubsidies, en vice versa. In beide gevallen konden de egreneringsbedrijven zich echter aan de wereldmarktprijzen aanpassen. Op die manier beschermde de regeling de communautaire katoentelers tegen schommelingen van de wereldmarktprijzen en stelde zij de egreneringsbedrijven in de Gemeenschap in staat tegen concurrerende prijzen katoenvezels te produceren en toch winst te maken.

12. De steunregeling van 2001 had derhalve ten doel zowel de katoentelers als de egrene-

8 — Verordening van 22 mei 2001 betreffende de steun voor de katoenproductie (PB L 148, blz. 3).

9 — Artikelen 10-12 van verordening nr. 1051/2001.

ringsbedrijven te beschermen. Dat doel kwam tot uiting in punt 4 van de considerans van verordening nr. 1051/2001, op grond waarvan de regeling voor prijsondersteuning zo moest zijn dat „de marktdeelnemers teelt- *en verwerking*sprogramma's voor de middellange termijn kunnen opstellen". [10]

C — *De GLB-hervormingen van 2003*

13. De MacSharry-hervormingen, waarover de EU-ministers van Landbouw tijdens de zitting van de Raad van 26 juni 2003 in Luxemburg overeenstemming bereikten, voorzagen in een verreikende algemene hervorming van het GLB. Het leidend beginsel was om van een beleid van prijs- en productieondersteuning voor specifieke gewassen over te schakelen op een beleid van rechtstreekse inkomenssteun aan de landbouwers.

14. Bij verordening nr. 1782/2003 werd de GLB-hervorming naar behoren uitgevoerd voor verschillende landbouwproducten. Vanaf oktober 2003 werd de meeste steun aan landbouwers in het kader van het GLB „ontkoppeld": dat wil zeggen dat landbouwers sindsdien een bedrijfstoeslag ontvangen die *niet* gekoppeld is aan de teelt van specifieke gewassen. De grondgedachte achter de wijziging van het beleid is landbouwers meer vrijheid te geven om te beslissen wat het meest doeltreffende gebruik van hun landbouwgrond is en hun tegelijkertijd van een minimuminkomen te verzekeren. [11] Met de hervormingen werd tevens beoogd het concurrentievermogen te vergroten, de marktgerichtheid te versterken, het respect voor het milieu te verbeteren, inkomens te stabiliseren en de aandacht voor de situatie van de producenten in de probleemgebieden te vergroten. [12]

15. Bij wijze van uitzondering op dat algemene beginsel werd in het geval van bepaalde gewassen (waaronder katoen) de ontkoppelde steun aangevuld met een zeker bedrag aan „gekoppelde steun" (oftewel steun die is gekoppeld aan de daadwerkelijke productie van dat gewas). De specifieke voorschriften betreffende de communautaire steunregeling voor die gewassen, met inbegrip van katoen, zijn bij de bestreden verordening ingevoegd als wijzigingen van verordening nr. 1782/2003.

10 — Cursivering van mij.

11 — Punt 28 van de considerans van verordening nr. 1782/2003.

12 — Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB — De sectoren tabak, olijfolie, katoen en suiker", COM(2003) 554 def., blz. 2.

D — *Verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij de bestreden verordening*

1. Verloop van het wetgevingsproces

16. Om het beroep van Spanje goed te kunnen beoordelen, moet kort worden ingegaan op het verloop van het wetgevingsproces dat heeft geresulteerd in de bestreden verordening, die is vastgesteld krachtens artikel 37, lid 2, EG en punt 6 van Protocol nr. 4, op grond waarvan de raadplegingsprocedure moet worden gevolgd.

17. Het voorstel van de Commissie [13] had tot doel de GLB-hervormingen in onder andere de katoensector uit te voeren. De prioriteit werd derhalve „van productiesteun naar het inkomen van de producenten verschoven door een belangrijk deel van de huidige aan de productie gekoppelde uitgaven over te hevelen naar de bedrijfstoeslagregeling die bij de nieuwe horizontale verordening [nr. 1782/2003] is ingesteld". [14] In het voorstel werd echter rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van volledige ontkoppeling in de katoensector, met name met het risico dat de katoenproductie zou worden beëindigd. Daarom stelde de Commissie voor dat een deel van de steun uit gekoppelde steun zou blijven bestaan. [15]

18. De Commissie berekende dat de aan de productie gekoppelde gemeenschapsuitgaven gedurende de referentieperiode 2000-2002, verdeeld over de bedrijfstoeslag en de nieuwe productiesteun, 695,8 miljoen EUR bedroegen. [16] Om economische voorwaarden te scheppen die de voortzetting van activiteit in de sector katoen mogelijk maakten en om katoen aantrekkelijk te maken in vergelijking met andere concurrerende gewassen, stelde de Commissie voor dat 40 % van de begrotingsmiddelen moest worden bestemd voor de nieuwe (gekoppelde) productiesteun per hectare. [17] In het voorstel werd per lidstaat ook het maximale subsidiabele areaal bepaald. Dat betekende voor Spanje een rechtstreekse (aan) productie (gekoppelde) steun van 898 EUR per subsidiabele hectare. De rest van de begrotingsmiddelen, 60 %, zou overeenkomstig verordening nr. 1782/2003 voor de bedrijfstoeslagregeling worden bestemd.

19. Tot slot stelde de Commissie voor om ter compensatie van eventuele herstructureringsmaatregelen die de hervorming noodzakelijk maakt, ongeveer 103 miljoen EUR over te hevelen naar sectorale herstructure-

13 — Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, COM(2003) 698 def.

14 — COM(2003) 698 def., blz. 2.

15 — Ibid.

16 — Zie voor een gedetailleerde uiteenzetting van de berekening van de Commissie COM(2003) 698 def., blz. 2-4.

17 — Idem, blz. 3.

ring in de context van maatregelen inzake plattelandsontwikkeling uit hoofde van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL"). [18]

20. In zijn wetgevingsresolutie over het voorstel van de Commissie heeft het Europees Parlement voorgesteld aanzienlijke wijzigingen aan te brengen met betrekking tot de voorgestelde verdeling tussen gekoppelde en ontkoppelde steun. Het Parlement stelde voor „elke lidstaat de mogelijkheid te bieden [...] ten hoogste 80 %" van het nationale aandeel in de steun die rechtstreeks aan de producenten werd toegekend vast te stellen als gewasspecifieke betaling, dat wil zeggen als gekoppelde steun. De resterende „20 %" diende beschikbaar te zijn voor de bedrijfstoeslagregeling. [19]

21. Ook in het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: „EESC") werd stevige kritiek uitgeoefend op het voorstel van de Commissie, zowel in algemene zin als met betrekking tot de voorgestelde steunregeling voor katoen. Volgens het EESC moest „per sector en per regio nauwkeurig worden onderzocht wat het mogelijke effect is van verschillende vormen van ontkoppeling van de steun (op de markt, de streek, de werkgelegenheid, het milieu enzovoort) voordat ook maar enigerlei wijziging wordt aangebracht in de bestaande regeling" [20], en het merkte op „dat bij het voorstel van de Commissie geen effectbeoordeling is gevoegd, hetgeen voor de sectoren die in juni 2003 opnieuw werden bekeken, en voor de tabakssector wel het geval was". [21]

22. De Commissie heeft de voorgestelde amendementen niet aanvaard. Evenmin heeft zij een effectbeoordeling uitgevoerd. De Raad heeft de percentages voor de verhouding tussen ontkoppelde en gekoppelde steun bijgesteld van 60 %: 40 % naar 65 %: 35 %. Daarnaast heeft hij de totale steun inzake plattelandsontwikkeling voor herstructurering uit hoofde van het EOGFL verlaagd van 103 miljoen EUR tot 22 miljoen EUR en de subsidiabele arealen per lidstaat gewijzigd. [22] Vervolgens heeft hij de bestreden verordening vastgesteld.

2. De bestreden verordening, zoals vastgesteld

23. Om te beginnen wordt in de considerans van de bestreden verordening uiting gegeven

18 — Idem, blz. 5. De 103 miljoen EUR aanvullende steun dient te worden gebruik zoals bepaald in verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80).

19 — Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB 2004, C 102 E, blz. 601, blz. 604 en 605).

20 — Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" (PB C 110, blz. 116, punt 2.10).

21 — Idem, punt 5.8. Gemakshalve zal ik, evenals het EESC, naar deze voorstudies verwijzen als „effectbeoordelingen".

22 — In het geval van Spanje werd het totale subsidiabele areaal verkleind van 85 000 tot 70 000 hectare.

aan het belangrijkste beginsel van de GLB-hervormingen, namelijk dat de steun voor katoen, olijfolie, ruwe tabak en hop in principe, net als de steun voor andere producten, moet worden ontkoppeld en moet worden omgevormd tot een bedrijfstoeslag ter ondersteuning van het inkomen van landbouwers. [23]

24. Verderop in de considerans wordt met betrekking tot katoen echter gesteld dat aangezien „de volledige integratie van de huidige steunregeling voor de katoensector in de bedrijfstoeslagregeling [...] voor de katoenproducerende regio's van de Gemeenschap een aanzienlijk risico op ontwrichting van de productie [zou] meebrengen[, e]en deel van de steun [...] aan de katoenteelt gekoppeld [dient] te blijven via een gewasspecifieke betaling per subsidiabele hectare. Het bedrag ervan dient zo te worden berekend dat economische voorwaarden worden gegarandeerd die in de voor deze teelt geschikte regio's de voortzetting van activiteit in de katoensector mogelijk maken en die voorkomen dat katoen door andere gewassen wordt weggeconcurreerd." [24]

25. In de considerans staat dat om dit doel te bereiken 65 % van het nationale aandeel in de steun die katoentelers zijdelings ontvingen uit hoofde van de vorige steunregeling, nu wordt ontkoppeld en wordt omgevormd tot een bedrijfstoeslag, te betalen aan elke landbouwer die voor deze steun in aanmerking komt. [25] De resterende 35 % blijft gekoppeld, dat wil zeggen verbonden met de teelt van katoen, maar wordt berekend als een bedrag per hectare subsidiabel areaal. [26]

26. Bij artikel 1, punt 20, van de bestreden verordening is een nieuw hoofdstuk 10 bis ingevoegd in titel IV van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Gewasspecifieke betaling voor katoen". De artikelen 110 bis tot en met 110 septies van dat hoofdstuk omvatten de voornaamste bepalingen die zien op de nieuwe steunregeling voor katoen.

27. Naast het bedrag aan ontkoppelde steun waarop elke landbouwer die voor steun in aanmerking komt overeenkomstig titel III van verordening nr. 1782/2003 recht heeft, worden in artikel 110 ter dus de voorwaarden neergelegd voor de betaling van de „gekoppelde" steun, die wordt uitgekeerd per hectare subsidiabel areaal. Om subsidiabel te zijn moet het areaal „bestaan uit landbouwgrond waarvoor de lidstaat een vergunning voor de katoenproductie heeft

23 — Punten 1 en 2 van de considerans.

24 — Punt 5.

25 — Punt 6. De subsidiabiliteitscriteria en het mechanisme voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling zijn vastgelegd in titel III van verordening nr. 1782/2003.

26 — Punt 5. Dat percentage resulteerde in het steunbedrag per subsidiabele hectare dat is vastgelegd in het nieuwe artikel 110 quater van verordening nr. 1782/2003, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 20, van de bestreden verordening.

verleend, zijn ingezaaid met toegelaten rassen en ten minste tot de opening van de katoenbollen [27] in normale groeiomstandigheden in stand worden gehouden".

28. In artikel 110 quater, lid 1, worden voor elk van de producerende lidstaten de totale arealen vastgesteld die voor steun in aanmerking komen (voor Spanje in totaal 70 000 hectare). In artikel 110 quater, lid 2, wordt het steunbedrag per subsidiabele hectare vastgelegd (in het geval van Spanje 1 039 EUR).

29. Alle betalingen dienen bovendien rechtstreeks aan de katoentelers te worden verricht. Zij worden niet langer betaald via de egreneringsbedrijven. [28]

30. Tot slot is bij artikel 1, punt 22, van de bestreden verordening in verordening nr. 1782/2003 een nieuwe titel IV ter ingevoegd, met als opschrift „Financiële overdrachten". Deze titel omvat een nieuw artikel 143 quinquies krachtens het welk „vanaf het begrotingsjaar 2007 [...] een bedrag van 22 miljoen EUR" per kalenderjaar beschikbaar is als extra communautaire steun voor maatregelen in katoenproducerende regio's ter compensatie van eventuele herstructureringsmaatregelen die de nieuwe steunregeling in die regio's noodzakelijk maakt. [29]

III — Beoordeling

A — *Het eerste middel: schending van Protocol nr. 4*

31. Spanje beweert dat het nieuwe artikel 110 ter van verordening nr. 1782/2003 in strijd is met de vereisten van punt 3 van Protocol nr. 4 doordat het de opening van de katoenbollen, en niet de oogst, als het tijdstip neemt waarop met katoen ingezaaide landbouwgrond in aanmerking komt voor steun. In wezen stelt Spanje dat zowel een letterlijke als een systematische interpretatie van Protocol nr. 4 tot de conclusie leidt dat een steunregeling pas kan worden aangemerkt als „productiesteun voor katoen" in de zin van punt 3 als het katoen ook geoogst wordt.

27 — Met de opening van de katoenbollen wordt het moment bedoeld waarop het hulsel (of bol) dat de katoenzaden bevat opengaat en de katoenvezels die rondom de zaden („lint") groeien, zichtbaar worden.

28 — Nieuwe artikelen 110 bis en 110 septies van verordening nr. 1782/2003, zoals ingevoegd bij artikel 1, punt 20, van de bestreden verordening

29 — Zie punt 22 van de considerans van de bestreden verordening. Deze extra steun dient te worden gebruikt zoals bepaald in verordening nr. 1257/1999, reeds aangehaald in voetnoot 18.

32. De redenering van Spanje op dit punt kan als volgt worden samengevat. Het essentiële vereiste van punt 3 van Protocol nr. 4 is dat de communautaire steunregeling voor katoen „productiesteun" omvat. „Productie" betekent impliciet dat het katoen niet slechts het stadium van de opening van de katoenbollen moet hebben bereikt. Het katoen moet ook daadwerkelijk worden geoogst. Anders vindt er strictu senso geen „productie" van katoen plaats.

33. Die analyse wordt gestaafd door het feit dat in de considerans van Protocol nr. 4 wordt verwezen naar de betekenis van katoen als grondstof. Alleen geoogst katoen kan industrieel verwerkt worden. Derhalve kan alleen geoogst katoen worden aangemerkt als grondstof.

34. Daarenboven bepaalt punt 1 van Protocol nr. 4[30] dat het Protocol „betrekking [heeft] op niet-gekaarde en niet-gekamde katoen die valt onder post 5201 00 van de gecombineerde nomenclatuur". Die precisering is slechts zinvol als het Protocol betrekking heeft op geoogst katoen.

35. Spanje voert verder aan dat volgens een algemeen rechtsbeginsel uit het burgerlijk recht dat diverse lidstaten gemeen hebben[31] natuurlijke vruchten niet als „producten" kunnen worden beschouwd zolang zij niet zijn gescheiden van de plant waaraan zij groeien: dat wil zeggen, totdat zij zijn geoogst. Hetzelfde geldt voor katoen.

36. Ten slotte voert Spanje een taalkundig argument aan dat is gebaseerd op de Spaanse tekst van de bestreden verordening. Punt 5 van de considerans bepaalt als volgt: „Een deel van de steun dient daarom aan de katoenteelt gekoppeld te blijven" (onderstreept in het oorspronkelijke Spaanse beroep), en hoofdstuk 10 bis van titel IV heeft (in de Spaanse versie) als opschrift „Specifieke steun voor de teelt" (en niet de productie) van katoen. Spanje voert aan dat productie en teelt geen synoniemen zijn. Productie kan wel worden gelijkgesteld aan oogst, maar nooit aan teelt. De bestreden verordening schendt derhalve Protocol nr. 4.

37. Mijns inziens is de Spaanse interpretatie van Protocol nr. 4 onjuist.

38. Zoals de Raad terecht stelt, staat in punt 3 van de huidige versie van Protocol

30 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 4006/87 van de Commissie van 23 december 1987 tot wijziging van Protocol nr. 4 betreffende katoen (PB L 377, blz. 49) teneinde de omschrijvingen van de goederen en tariefnummers die voorkomen in Protocol nr. 4 aan te passen aan de gecombineerde goederennomenclatuur op basis van het geharmoniseerde systeem dat is ingesteld bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad (PB L 256, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3985/87 (PB L 376, blz. 1).

31 — Spanje doelt op de burgerlijke wetboeken van Spanje, Italië, België en Frankrijk.

nr. 4 slechts, zonder verdere restrictie, dat de steunregeling „de toekenning van productiesteun [omvat]". Protocol nr. 4 bevat geen expliciet vereiste waaruit kan worden afgeleid dat de steunregeling en de overeenkomstige productiesteun afhankelijk zijn van de daadwerkelijke oogst van het katoen. Daarenboven gaf het nieuwe punt 6 van Protocol nr. 4, dat is ingevoegd bij verordening nr. 1050/2001, de Raad de bevoegdheid een besluit te nemen over eventuele aanpassingen en de basisvoorschriften vast te stellen voor de toepassing van de bepalingen van het protocol. De Raad kreeg zo expliciet een ruime beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de wijze van organisatie van de „productiesteun voor katoen". De enige beperking die wordt gesteld aan de uitoefening van de bevoegdheid die voortvloeit uit Protocol nr. 4 spreekt voor zich: de vastgestelde voorschriften moeten geschikt zijn om de doelstellingen die in lid 2 zijn neergelegd te verwezenlijken.

39. Aangezien Protocol nr. 4 geen bepaling bevat waaruit kan worden opgemaakt dat katoenproductie duidt op geoogst katoen, overtuigt de beperkende interpretatie van het begrip „productie" die door Spanje wordt voorgestaan mij niet. In economische zin ziet het begrip „productie" zowel op het eindresultaat van een productieprocedé — of het nu gaat om een industrieel, bewerkings- of landbouwprocedé — als op het productieprocedé zelf.[32] Zoals Spanje zelf onderkent, bestaat het productieprocedé uit diverse onderling met elkaar verbonden fasen. Mijns inziens kan productiesteun bestaan in steun die wordt toegekend ter ondersteuning van elk van deze fasen, met inbegrip van de „teelt", ook als de verstrekking van die steun niet geschiedt op voorwaarde dat er een op de markt te verkopen grondstof wordt verkregen.

40. Aangezien het begrip productiesteun in Protocol nr. 4 steun omvat die wordt toegekend ter ondersteuning van elke fase van het verbouwen en dus produceren van katoen, doet het feit dat een „vrucht" naar burgerlijk recht juridisch pas bestaat wanneer deze is gescheiden van de plant, geen afbreuk aan die redenering.

41. Evenmin aanvaard ik het argument dat de verwijzing in de considerans van Protocol nr. 4 naar de „betekenis van katoen als grondstof" noodzakelijkerwijs impliceert dat Protocol nr. 4 uitsluitend ziet op geoogst katoen. De overweging waarop Spanje zich baseert, luidt in haar geheel: „Erkennend dat, gezien de betekenis van katoen als grondstof, de regeling van het handelsverkeer met derde landen niet nadelig zal mogen worden beïnvloed". In dat verband bezien, schijnt het mij toe dat met de verwijzing naar de betekenis van katoen als grondstof wordt benadrukt dat, ongeacht de gekozen steunregeling, die regeling geen (nadelige) gevolgen mag hebben voor het handelsverkeer met derde landen. Ik zie niet in hoe aannemelijk kan worden gemaakt dat deze

32 — Volgens het Shorter Oxford English Dictionary betekent „production" zowel de „action or an act of producing, making or causing something" [actie of handeling waarbij iets wordt geproduceerd, gemaakt of veroorzaakt] als „something which is produced by an action, process" [iets dat wordt geproduceerd middels een actie, proces]. Hetzelfde geldt voor het Spaans. Volgens het Diccionario de la Real Academia de la Lengua betekent „producción" zowel „acción de producir" als „la cosa producida".

overweging impliceert dat Protocol nr. 4 uitsluitend betrekking heeft op geoogst katoen.[33]

42. Evenzo zet de strikt tekstuele interpretatie die Spanje hanteert met betrekking tot de formulering „niet-gekaarde en niet-gekamde katoen die valt onder post 5201 00 van de gecombineerde nomenclatuur" in punt 1 van Protocol nr. 4, zijn argument niet veel kracht bij. Die formulering sluit niet-geoogst katoen niet noodzakelijkerwijs uit van de werkingssfeer van Protocol nr. 4. Kammen en kaarden zijn de processen waaraan geoogst katoen wordt onderworpen om het te ontdoen van ongerechtigheden en de kortere draden van de katoenvezels die uit het zaad komen. Katoen is in het stadium van de opening van de katoenbollen (per definitie) „niet-gekaarde en niet-gekamde katoen". Derhalve valt het binnen de werkingssfeer van lid 1.

43. Hierbij dient benadrukt te worden dat de bestreden regeling landbouwers er niet van weerhoudt te oogsten. Het laat hun veeleer de keuze daartoe al dan niet over te gaan. De aanname die hieraan ten grondslag ligt is dat het uit economisch oogpunt logisch is om te oogsten wanneer het gewas het stadium van de opening van de katoenbollen heeft bereikt „in normale groeiomstandigheden" en goede landbouwkundige en milieutechnische omstandigheden. Wanneer de vierde grond voor nietigverklaring aan de orde komt, zal ik ingaan op de vraag of die eenvoudige aanname aanvaardbaar is.

44. Het argument dat Spanje aanvoert in verband met punt 5 van de considerans van de bestreden verordening kan snel worden weerlegd. Als de teelt kan worden beschouwd als een fase van het productieprocedé, zoals ik eerder heb geconcludeerd, dan kan steun bij de „teelt" gelijk worden gesteld aan productiesteun.

45. Het taalkundige argument dat berust op het feit dat hoofdstuk 10 bis van de bestreden verordening in het Spaans als opschrift heeft „Specifieke steun voor de teelt" is om een andere reden onjuist. Het volstaat op te merken dat de in de Spaanse tekst gebruikte terminologie in tegenspraak is met die in een aantal andere taalversies. Hetzelfde hoofdstuk heeft bijvoorbeeld de volgende uiteenlopende opschriften: „Crop specific payment for cotton" (Engels), „Pagamento específico para o algodão" (Portugees), „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (Duits), „Aide spécifique au cotton" (Frans) en „Pagamento specifico per il cotone" (Italiaans). Het Hof heeft in het verleden de voorkeur gegeven aan de taalversies die de meerderheid vormden wanneer de daaruit voortvloeiende interpretatie beter overeenstemt met de

33 — Het schijnt mij inderdaad toe dat de regeling van 2001, die via de egreneringsbedrijven liep, in wezen een prijssubsidie was waardoor in de EU geproduceerde katoen kon concurreren met de wereldmarktprijzen. Het is heel goed mogelijk dat deze regeling een aanzienlijk groter potentieel effect heeft gehad op de handel met derde landen dan de nieuwe steunregeling die is ingesteld bij de bestreden verordening.

beoogde doelstellingen van de verordening.[34] Dat is hier het geval. Aangezien steun voor de teelt mijns inziens gelijkstaat aan productiesteun, blijkt uit de term „teelt" in de Spaanse tekst niet dat de nieuwe regeling Protocol nr. 4 schendt.

46. Op een fundamenteler niveau schijnt het mij toe dat de gemeenschapswetgever de bedoeling had dat het mogelijk moest zijn de MacSharry-hervormingen van het GLB uit te voeren binnen de structuur van de bestaande verdragsbepalingen en protocollen, met inbegrip van Protocol nr. 4. De algehele strekking van die hervormingen, en de nadruk die hierin wordt gelegd op het gebruik van ontkoppelde (in plaats van gekoppelde) steun, verzet zich tegen een dusdanig restrictieve interpretatie van Protocol nr. 4 dat *iedere* ontkoppeling inbreuk maakt op het vereiste verband tussen de verstrekte steun en de „productie" van katoen.[35]

47. Het eerste middel dat Spanje aanvoert voor de nietigverklaring van de regeling is derhalve ongegrond.

B — *Het tweede middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften (ontbreken van of ontoereikende motivering)*

48. Spanje stelt dat de Raad verzuimd heeft de grondslag van de bestreden verordening te motiveren. In het bijzonder heeft de Raad niet voldoende toegelicht waarom de zijdelingse betaling van steun aan producenten via de egreneringsbedrijven in de nieuwe regeling is vervangen door rechtstreekse steunbetalingen aan producenten. Evenmin heeft de Raad gemotiveerd waarom hij het stadium van de opening van de katoenbollen en niet een andere fase in het productieprocedé heeft gekozen als het tijdstip waarop producenten in aanmerking komen voor gekoppelde steun.

49. Volgens vaste rechtsspraak hangt „de omvang van de motiveringsplicht [af] van de aard van de handeling, en [kan] in het geval van handelingen die algemene toepassing moeten vinden, in de motivering [...] worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen".[36] Daarenboven zou, „indien het door de instelling nagestreefde doel, wat het wezenlijke betreft, uit de betwiste handeling blijkt, [...] het te ver gaan om voor elke technische keuze van die

34 — Arresten van 7 juli 1988, Moksel (55/87, Jurispr. blz. 3845, punten 16 e.v.), en 17 oktober 1996, Lubella (C-64/95, Jurispr. blz. I-5105, punt 18). Voor een analyse van de rechtspraak over de interpretatie van uiteenlopende taalversies, zie de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak Simutenkov (arrest van 12 april 2005, C-265/03, Jurispr. blz. I-2579).

35 — De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat Spanje ter terechtzitting niet aanvoerde dat *iedere* ontkoppeling onrechtmatig is. Spanje bepleitte veeleer dat ontkoppelde steun alleen mag worden ingevoerd op voorwaarde dat de regeling in haar geheel, en, in het bijzonder, het bedrag aan gekoppelde steun dat nog steeds wordt uitgekeerd, voortzetting van de katoenproductie mogelijk maakt in die regio's waar dit belangrijk is voor de lokale economie. Spanje beweerde dat dit doel met de nieuwe regeling niet werd bereikt.

36 — Arresten van 19 november 1998, Spanje/Raad (C-284/94, Jurispr. blz. I-7309, punt 28), en 13 maart 1968, Beus (5/67, Jurispr. blz. 119.) Zie voor een recentere zaak arrest van 17 september 1998, Pontillo (C-372/96, Jurispr. blz. I-5091, punt 36).

instelling een specifieke motivering te verlangen."[37]

50. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat „bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel [235] van het Verdrag voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen".[38]

51. Mijns inziens voldoet de bestreden verordening, bezien in de context ervan en in het licht van het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen, in voldoende mate aan die voorwaarden.

52. In de uitgebreide considerans van verordening nr. 1782/2003 worden de beleidsmatige redenen om de algehele steunregeling voor landbouwers in het kader van het GLB te wijzigen, duidelijk toegelicht. In de punten 24 en 28 van de considerans wordt duidelijk en ondubbelzinnig verklaard dat de aanpassingen tot doel hebben de verschuiving te verwezenlijken van een productiesteunregeling naar een regeling van rechtstreekse inkomenssteun aan de landbouwers. Met die beleidskeuze wordt beoogd het concurrentievermogen van de Europese landbouwsector te vergroten, alsmede de voedselkwaliteit- en milieunormen en de marktgerichte productie te versterken. Die doelen dienen bezien te worden in het licht van het communautaire beleid om op de middellange tot lange termijn de communautaire steun voor de landbouwsector te verminderen. Met het oog op die doelen wordt in de considerans tevens duidelijk gemaakt dat met de nieuwe regeling gepoogd wordt landbouwers meer keuzevrijheid te laten met betrekking tot de gewassen die zij verbouwen, en hun tegelijkertijd een redelijk inkomen te verzekeren.

53. Met betrekking tot de specifieke steun voor de katoenproductie wordt in de punten 4 tot en met 6 van de considerans van de bestreden verordening duidelijk en ondubbelzinnig toegelicht waarom de productie van katoen, evenals van bepaalde andere gewassen, in aanmerking moet blijven komen voor gekoppelde steun als aanvulling op de in het kader van de hervorming van het GLB ontkoppelde steun.[39]

54. Het is inderdaad zo dat in de considerans van de bestreden verordening niet gedetailleerd wordt toegelicht waarom de verhouding tussen de gekoppelde en ontkoppelde steun is vastgesteld op 35 %: 65 %. Mijns inziens betekent dat echter niet dat een motivering ontbreekt.

55. De vaststelling van de verhouding tussen gekoppelde en ontkoppelde steun is een technische keuze, en de gemeenschapsinstellingen zijn niet verplicht de technische

37 — Arrest Spanje/Raad, reeds aangehaald, punt 30, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

38 — Zie met name arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63).

39 — Zie punten 24 en 25 hierboven.

keuzen die zij maken om de door hen aangegeven doelen te verwezenlijken in detail te motiveren. Uit de punten 5 en 6 van de considerans van de bestreden verordening blijkt dat, volgens de Raad, de twee gekozen steunniveaus „de voortzetting van activiteit in de katoensector mogelijk maken en [...] voorkomen dat katoen door andere gewassen wordt weggeconcurreerd". Het standpunt van de Raad kan onjuist blijken te zijn. In dat geval bestaat de dwaling echter niet in een ontoereikende motivering, maar in een beoordelingsfout die in casu onderzocht dient te worden aan de hand van het evenredigheidsbeginsel. [40]

56. Met betrekking tot de redenering achter de keuze voor het stadium van de opening van de katoenbollen (en niet bijvoorbeeld de oogst) als het tijdstip waarop de landbouwers in aanmerking komen voor steun, is de situatie een andere. Deze keuze wordt nergens in de bestreden verordening toegelicht. Dat is zonder meer onbevredigend.

57. Alles afwegend, betwijfel ik of het Hof deze omissie op zichzelf ernstig genoeg acht om de bestreden verordening nietig te verklaren op grond van een gebrek aan motivering en derhalve schending van een wezenlijk vormvoorschrift. Die keuze is immers, evenals de verhouding tussen gekoppelde en ontkoppelde steun, een technische keuze. [41] De keuze om het betrokken stadium als tijdstip te nemen dat bepalend is voor de betaling van gekoppelde steun is niet geheel onlogisch. De gemeenschapswetgever is niet verplicht alle technische keuzen toe te lichten in de considerans van een algemene handeling als een verordening. Alles afwegend, lijkt het mij relevanter om deze kwestie nogmaals te bekijken in verband met de vraag of de regeling die is ingesteld bij de bestreden verordening verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.

58. Het tweede middel dat Spanje aanvoert voor de nietigverklaring van de regeling is derhalve niet gegrond.

C — *Het derde middel: misbruik van bevoegdheid*

59. Spanje betoogt dat de Raad, door de bestreden verordening vast te stellen op de

40 — Zie bijvoorbeeld het onderscheid dat het Hof heeft gemaakt in zijn arrest van 30 maart 2000, VBA/Florimex e.a. (C-265/97 P, Jurispr. blz. I-2061, punten 110-122).

41 — Er valt inderdaad iets voor te zeggen dat het uit economisch oogpunt doeltreffender kan zijn dat de katoen het stadium van de opening van de katoenbollen moet bereiken, maar niet noodzakelijkerwijs geoogst hoeft te worden om in aanmerking te komen voor steun. Wanneer de wereldprijzen voor geoogst en geëgreneerd katoen te laag zijn om het oogsten van de katoen te rechtvaardigen, zou het immers onredelijk zijn om van de katoenproducenten toch te verlangen dat zij (extra) oogstkosten maken om in aanmerking te komen voor communautaire steun. Door het stadium van de opening van de katoenbollen als bepalend tijdstip te nemen, blijft de voor de katoenteelt gebruikte landbouwgrond ook geschikt voor de katoenproductie in jaren waarin de oogst van de geteelde katoen uit economisch oogpunt geen zin heeft.

grondslag van punt 6 van Protocol nr. 4, zijn bevoegdheid heeft misbruikt. De wijziging van de regeling van 2001 door de Raad beperkte zich niet slechts tot het doorvoeren van louter aanpassingen, zoals bepaald in punt 6. Deze wijziging betekende veeleer een wezenlijke hervorming van de productiesteunregeling voor katoen. Door de invoering van een dergelijke hervorming te baseren op punt 6 van Protocol nr. 4, heeft de Raad gepoogd de procedures te omzeilen die specifiek zijn voorzien voor de wijziging van bepalingen van primair gemeenschapsrecht, zoals die welke opgenomen zijn in Protocol nr. 4.

60. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat „ter zake van een handeling [...] slechts [kan] worden gesproken van misbruik van bevoegdheid, wanneer er objectieve, ter zake dienende onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat zij uitsluitend althans hoofdzakelijk is vastgesteld ter bereiking van andere doeleinden dan gesteld, dan wel ter omzeiling van een speciale procedure waarin het Verdrag heeft voorzien om aan de betrokken omstandigheden het hoofd te bieden". [42]

61. Aan die voorwaarden wordt in het onderhavige geval klaarblijkelijk niet voldaan.

62. Ten eerste voorziet punt 6 van Protocol nr. 4 in een specifieke procedure waarin sprake is van een voorstel van de Commissie en een advies van zowel het Europees Parlement als het EESC voor het wijzigen van de steunregeling voor katoen. De Commissie en de Raad hebben die procedure naar de letter gevolgd voor de aanpassing van de steunregeling voor katoen aan de beginselen die ten grondslag liggen aan de MacSharry-hervormingen van het GLB. Het is moeilijk te begrijpen hoe dit als misbruik van bevoegdheid kan worden aangemerkt.

63. Ten tweede is punt 6, en de voorganger punt 11, in het verleden door de Raad gebruikt om aanzienlijke wijzigingen aan te brengen in Protocol nr. 4 zelf. [43] Sinds de vaststelling van de verordeningen nrs. 1050/2001 en 1051/2001 zijn op de regeling voor zijdelingse steun bij de katoenproductie via de egreneringsbedrijven immers *niet* de bepalingen van Protocol nr. 4 van toepassing, maar de communautaire verordeningen die zijn vastgesteld op de grondslag van Protocol nr. 4. Strikt genomen wordt met de bestreden verordening geen enkele wijziging aangebracht in Protocol nr. 4. Zij wijzigt immers verordening nr. 1782/2003 met betrekking tot de katoensector.

64. In die omstandigheden leek de meest voor de hand liggende keuze voor het

42 — Arrest van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 24, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 — Zie bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 1553/95 van de Raad van 29 juni 1995 tot vijfde aanpassing van de steunregeling voor katoen die bij het aan de Akte van Toetreding van Griekenland gehechte Protocol nr. 4 is ingesteld (PB L 148, blz. 45), vastgesteld op basis van de eerdere versie van punt 11 van Protocol nr. 4, of verordening nr. 1050/2001, vastgesteld op basis van punt 6; zie punt 8 hierboven.

wijzigen van de communautaire steunregeling voor katoen punt 6 te zijn. Spanje heeft geen bewijsstukken verstrekt waaruit blijkt dat de Raad met zijn handelwijze andere doeleinden heeft nagestreefd dan die welke in de bestreden verordening zijn aangegeven.

65. Er zijn derhalve geen „objectieve, ter zake dienende onderling overeenstemmende aanwijzingen" waaruit geconcludeerd kan worden dat de Raad bewust gebruik heeft gemaakt van de in punt 6 van Protocol nr. 4 neergelegde procedure uitsluitend althans hoofdzakelijk ter bereiking van een ander doeleinde dan gesteld, dan wel ter omzeiling van een speciale procedure waarin het Verdrag heeft voorzien.

66. Bijgevolg is het derde middel dat Spanje aanvoert voor de nietigverklaring van de regeling ongegrond.

D — *Het vierde middel: schending van fundamentele beginselen*

67. Gemakshalve worden eerst de argumenten in verband met het beginsel van gewettigd vertrouwen behandeld en daarna de argumenten van Spanje ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel.

1. Gewettigd vertrouwen

68. Spanje betoogt dat de marktdeelnemers in de sector mochten verwachten dat zij in aanmerking zouden blijven komen voor een communautaire steunregeling die de voortzetting van de teelt van dat gewas niet in gevaar zou brengen. De vaststelling van de bestreden bepalingen kon echter niet worden voorzien en was noch vanuit sociaal-economisch oogpunt noch op basis van de internationale verplichtingen van de Europese Unie gerechtvaardigd.

69. Deze argumenten kunnen de toets der kritiek niet doorstaan.

70. Ten eerste kunnen de bestreden maatregelen moeilijk worden omschreven als niet te voorzien, zoals de rechtspraak eist.[44] Hervorming van het GLB stond immers sinds 1992 op de politieke agenda. In 2003 bereikte de Raad eindelijk overeenstemming over het centrale beginsel van de MacSharry-hervormingen, namelijk de overschakeling van een regeling van prijs- en productiesteun op een regeling van inkomenssteun aan de landbouwers. Verordening nr. 1782/2003 werd vastgesteld ter uitvoering van deze beginselen en is hiervan een duidelijke weerspiegeling. Bovendien heeft de Commis-

44 — Zie arresten van 1 februari 1978, Lührs (78/77, Jurispr. blz. 169, punt 6), en 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens en Van Dijk Food Products/Commissie (265/85, Jurispr. blz. 1155, punt 44).

sie op verzoek van de Raad in 2003 een mededeling gepubliceerd [45] waarin zij heeft uitgelegd op welke wijze zij voornemens was de steunregeling voor katoen te wijzigen in het licht van de nieuwe beginselen die als grondslag dienden voor het GLB. De nieuwe steunregeling voor katoen die is vastgesteld bij de bestreden verordening was derhalve alles behalve niet te voorzien of te voorspellen.

71. Bovendien was in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voorzien dat de steunregeling van 2001 na het verkoopseizoen 2004/05 niet langer zou gelden, en dat de nieuwe steunregeling met ingang van 1 september 2005 van toepassing zou zijn en zou zien op het in het voorjaar van 2005 ingezaaide katoen. [46] In werkelijkheid werd de nieuwe steunregeling in 2004 vastgesteld, maar trad deze pas in 2006 in combinatie met andere hervormingen van het GLB in werking. De gemeenschapswetgever mocht ervan uitgaan dat dit voldoende tijd was voor die marktdeelnemers waarvoor de wijziging gevolgen had om zich aan te passen aan de nieuwe regeling. In dergelijke omstandigheden kunnen marktdeelnemers zich niet beroepen op een schending van hun gewettigd vertrouwen, wanneer er vervolgens een maatregel wordt vastgesteld. [47]

72. Ten tweede heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat „ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, [...] de marktdeelnemers [toch] niet [mogen] vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd, met name op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, waarvan het doel een voortdurende aanpassing aan de wijzigingen van de economische situatie meebrengt". [48]

73. De Raad was (aanvankelijk krachtens punt 11 en later krachtens punt 6 van Protocol nr. 4) uitdrukkelijk gemachtigd om de steunregeling voor katoen aan te passen in het licht van de economische, sociale of beleidsontwikkelingen. Hij had die bevoegdheden al bij verschillende gelegenheden uitgeoefend. Wanneer de gemeenschapsinstellingen over een dergelijke discretionaire bevoegdheid beschikken bij de keuze van de middelen, kunnen bedrijven die actief zijn binnen de katoensector zich derhalve niet beroepen op een verkregen recht op de handhaving van de oorspronkelijke situatie of op de voordelen die daaruit voor hen voortvloeiden en waarover zij op een gegeven moment beschikten. [49]

74. Spanje doet derhalve ten onrechte een beroep op het beginsel van gewettigd vertrouwen.

45 — Zie voetnoot 12.

46 — COM(2003) 698 def., punt 2.5.

47 — Zie onder andere het arrest Lührs, aangehaald in voetnoot 44, punt 6, en arrest van 16 oktober 1996, Efisol/Commissie (T-336/94, Jurispr. blz. II-1343, punt 31).

48 — Zie onder andere het arrest van 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 56, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Overigens is er in punt 22 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 al op gewezen dat „begunstigden [...] er [...] niet op [kunnen] vertrouwen dat de steunvoorwaarden ongewijzigd blijven, en [...] voorbereid [dienen] te zijn op een mogelijke herziening van de regelingen in het licht van de marktontwikkelingen".

49 — Zie bijvoorbeeld arrest van 14 juli 1994, Griekenland/Raad (C-353/92, Jurispr. blz. I-3411, punt 45, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

2. Schending van het evenredigheidsbeginsel

75. De gemeenschapsinstellingen beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de middelen die geschikt zijn om de doelen te bereiken die met een communautaire maatregel worden nagestreefd, met name ten aanzien van het beheer van de markten voor landbouwproducten. [50] Het is evenwel duidelijk dat er grenzen moeten worden gesteld aan de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen om op de wetgeving voor de landbouwsector rechterlijk toezicht te kunnen blijven uitoefenen.

76. Daarom heeft het Hof ook verklaard dat „volgens het evenredigheidsbeginsel [...] [handelingen van gemeenschapsinstellingen] niet buiten de grenzen [mogen] treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel". [51]

77. In de rechtspraak van het Hof wordt duidelijk vastgesteld dat de rechterlijke toetsing zich in dergelijke gevallen dient te beperken tot de vraag of de maatregelen „kennelijk ongeschikt" zijn ter bereiking van de nagestreefde doelen, en niet of de gekozen middelen de enige of beste middelen zijn om die doelen te bereiken. [52] Indien de gemeenschapsinstellingen een kennelijke beoordelingsfout hebben gemaakt, zal de daaruit voortvloeiende maatregel kennelijk ongeschikt zijn en bijgevolg in strijd met het evenredigheidsbeginsel. [53] De aard van een dergelijke fout maakt namelijk de redenering die ten grondslag ligt aan de gekozen maatregel en de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen ongeldig. Logischerwijs kan die rechtspraak niet aldus worden opgevat dat de gemeenschapsinstellingen *geen enkel* onderzoek moeten verrichten of de bestreden maatregelen geschikt zijn voor het bereiken van de gestelde doelen.

78. Het evenredigheidsbeginsel verplicht nationale autoriteiten er soms toe „grondig [te] onderzoeken of maatregelen [kunnen] worden getroffen die het vrije verkeer minder beperken en deze slechts van de hand [te] wijzen indien duidelijk [vaststaat] dat zij niet geschikt [zijn] om het nagestreefde doel te bereiken". [54]

79. Mijns inziens kan die strikte verplichting niet automatisch van toepassing worden verklaard op de beoordeling van commu-

50 — Arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 80, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 — Idem, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

52 — Idem, punten 82 en 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

53 — Arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 50-67, met name punt 58).

54 — Arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk (C-320/03, Jurispr. blz. I-9871, punt 87). De zaak betrof een nationale maatregel ter bevordering van milieubescherming die ten koste ging van het vrij verkeer van goederen.

nautaire maatregelen, en mag bij de vaststelling van wetgevingsmaatregelen bijgevolg niet dezelfde mate van stiptheid geëist worden van de nationale en de communautaire autoriteiten. Het feit dat er met betrekking tot communautaire maatregelen een minder strikte evenredigheidsnorm wordt gehanteerd kan worden bekritiseerd. Dit valt (althans ten dele) te rechtvaardigen omdat communautaire maatregelen worden vastgesteld via het communautaire besluitvormingsproces en hiermee het algemeen belang van de Gemeenschap wordt nagestreefd, terwijl met nationale maatregelen in het algemeen nationale belangen worden nagestreefd, die strijdig kunnen zijn met de belangen van de Gemeenschap. [55]

80. Niettemin verplicht het evenredigheidsbeginsel volgens mij de gemeenschapsinstellingen om zich er in ieder geval van te vergewissen dat de voorgestelde maatregelen prima facie geschikt zijn om de legitieme doelstellingen te bereiken die met de wetgeving worden nagestreefd, en zich te realiseren hoe belastend die voorgestelde maatregelen naar verwachting zullen zijn. Anders kan het Hof niet toetsen of de gemeenschapsinstellingen „buiten de grenzen [zijn getreden] van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die [...] worden nagestreefd", en of (indien er, zoals in het onderhavige geval, sprake was van een keuze tussen verschillende geschikte maatregelen) die maatregel is gekozen die de „minste belasting" met zich brengt, zodat „de veroorzaakte nadelen" niet „onevenredig zijn aan het nagestreefde doel". De gemeenschapsinstellingen moeten hun normatieve keuzen in ieder geval kunnen rechtvaardigen als die keuzen voor het Hof op grond van het evenredigheidsbeginsel worden bestreden.

81. Tegen die achtergrond is het middel dat Spanje aanvoert in verband met de schending van het evenredigheidsbeginsel deels gegrond en wel in twee opzichten.

a) Ontbreken van een effectbeoordeling

82. Het staat vast dat de Commissie vooraf geen enkele studie heeft verricht om de te verwachten sociaal-economische gevolgen van haar voorstel voor een nieuwe steunregeling voor katoen te onderzoeken. Zij was daartoe niet expliciet verplicht op grond van enige specifieke bepaling van het gemeenschapsrecht. Niettemin waren er, zoals Spanje voor het Hof betoogde zonder te worden tegengesproken, gelijksoortige effectbeoordelingen uitgevoerd alvorens hervormingen van andere landbouwsectoren werden voorgesteld. [56]

55 — Advocaat-generaal Jacobs heeft deze zienswijze verdedigd in de eerste Journal of Environmental Law-lezing die hij op 24 november 2005 uitsprak voor het University College London. De tekst van deze lezing zal binnenkort in het gelijknamige tijdschrift worden gepubliceerd.

56 — Zie ook de verklaringen van het EESC, punt 21 hierboven.

83. Ter terechtzitting stelde de Commissie zich op het standpunt dat een effectbeoordeling niet noodzakelijk was, omdat de steunregeling voor katoen eenvoudig is in vergelijking met andere gemeenschappelijke marktordeningen (d.w.z. een eenvoudig mechanisme dat de interne steunprijs koppelt aan de externe wereldmarktprijs). Mijns inziens is dit een te eenvoudige voorstelling van zaken die niet strookt met de feiten. De landbouweconomie is een onderling met elkaar verbonden geheel, en de primaire verwerking van landbouwproducten is, wanneer die verwerking vanwege de kenmerken van het product noodzakelijkerwijs lokaal moet geschieden, een belangrijke factor voor de lokale werkgelegenheid en een belangrijke bron van inkomsten. De gemeenschapswetgever had het bestaande verband tussen de katoenproductie en de eerste fase van de katoenverwerking (egrenering) immers al erkend door een steunregeling in te stellen waarmee uitdrukkelijk zowel katoentelers als egreneringsbedrijven gesteund werden.

84. De Raad voerde ter terechtzitting eveneens aan dat op hem geen verplichting rustte om de gevolgen van de hervormingen voor de egreneringsbedrijven te onderzoeken. Het is ongetwijfeld zo dat de Raad, in algemene zin, terecht stelt dat artikel 37 EG en de maatregelen die op grond van dat artikel worden genomen betrekking hebben op de landbouw, en niet op de industrie.

85. In casu is echter sprake van bijzondere kenmerken. Krachtens artikel 32 EG worden landbouwproducten voor de toepassing van het GLB gedefinieerd als „voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden". Het begrip „eerste graad van bewerking" werd door het Hof in de zaak König breed gedefinieerd en diende aldus te worden verstaan „dat het een duidelijk economische correlatie inhoudt tussen de basisproducten en de producten die voortkomen uit een productieproces, ongeacht het aantal daarmee gepaard gaande bewerkingen".[57]

86. Egrenering is het eerste procedé waarmee ruwe katoen wordt omgezet in een product dat op de markt kan worden gebracht voor verdere verwerking en/of gebruik in andere producten, zoals textiel. Het ligt bijgevolg niet voor de hand dat geëgreneerd katoen niet kan worden aangemerkt als landbouwproduct voor de toepassing van het GLB. Bovendien werden met de steunregeling van 2001 uitdrukkelijk zowel katoentelers als egreneringsbedrijven gesteund.[58]

87. Hoe het ook zij, ter terechtzitting is aangevoerd — zonder dat de Raad of de Commissie dit tegenspraken — dat katoen in de nabijheid van de plaats van productie moet worden geëgreneerd en niet over grote afstanden kan worden vervoerd. Het behoeft derhalve geen betoog dat in een agrarische gemeenschap die in hoge mate afhankelijk is

57 — Arrest van 29 mei 1974 (185/73 Jurispr. blz. 607, punt 13).
58 — Zie punten 10-12 hierboven.

van de productie van katoen, de lokale aan katoen gerelateerde werkgelegenheid zowel landarbeid als werk bij egreneringsbedrijven omvat.

88. Doordat de steun rechtstreeks aan de landbouwers wordt verstrekt en deze niet verplicht zijn het katoen te verkopen aan de egreneringsbedrijven om in aanmerking te komen voor de steun, kan de nieuwe steunregeling er daarentegen toe leiden dat de lokale egreneringsindustrie haar economische levensvatbaarheid verliest. Het verdwijnen van de lokale egreneringscapaciteit zou op zijn beurt kunnen leiden tot een afname van de katoenproductie in de betrokken gebieden. Hoewel ik het ermee eens ben dat het lot van de egreneringsbedrijven niet centraal hoefde te worden gesteld in de opzet van een nieuwe steunregeling, ben ik er gezien voornoemde omstandigheden niet van overtuigd dat hun lot juridisch gezien volledig buiten beschouwing mocht worden gelaten zonder daarmee de evenredigheid van de getroffen maatregelen in twijfel te trekken.

89. Het ontbreken van een effectbeoordeling geeft aanleiding tot een aantal voor de hand liggende vragen. Was er enige grond (naast eenvoudige rekenkunde) voor de vaststelling van een verhouding van 65 %: 35 % tussen ontkoppelde en gekoppelde steun, en voor de aanname dat de twee bestanddelen zodanig zouden functioneren dat de economische omstandigheden gehandhaafd bleven die noodzakelijk zijn om het voortbestaan van de katoenproductie in de betrokken gebieden te verzekeren? Waarom en hoe zijn de Commissie en de Raad tot de overtuiging gekomen dat, als het totale steunniveau gelijk zou blijven, maar de structuur en de betalingsmethode van de steun ingrijpend gewijzigd zouden worden, er geen neveneffecten zouden optreden waarvan de mogelijke gevolgen beoordeeld zouden moeten worden omdat zij een buitensporige belasting met zich zouden kunnen brengen?

90. Zowel het Europees Parlement [59] als het EESC [60] had de aandacht gevestigd op aspecten van de voorgestelde regeling die, naar hun mening, waarschijnlijk grote negatieve gevolgen zouden hebben voor bijvoorbeeld de regionale werkgelegenheid in landbouwgebieden. Zij hadden substantiële wijzigingen voorgesteld. Het Europees Parlement had bijvoorbeeld voorgesteld de verdeling tussen ontkoppelde en gekoppelde steun vast te stellen op 20 %: 80 %. [61] In het kader van de raadplegingsprocedure waarin de bestreden verordening is vastgesteld, rustte er op de Commissie en de Raad geen enkele wettelijke verplichting om formeel of publiekelijk te reageren op de kritiek van het Europees Parlement en het EESC. Aangezien hun bezwaren echter raakten aan de kern van het voorstel voor de nieuwe steunregeling, had mogen worden verwacht dat de Commissie vervolgens nauwkeuriger onderzoek zou doen naar de te verwachten sociaal-economische effecten van haar voorstel (wellicht door in dat stadium een effectbeoordeling uit te voeren), en/of dat in de considerans van de vastgestelde bestreden verordening gedetailleerder zou worden toegelicht waarom de Raad de nieuwe regeling als de geschikte normatieve keuze beschouwde. Niets van dit alles is gebeurd.

59 — Zie punt 20 hierboven.
60 — Zie punt 21 hierboven.
61 — Zie punt 20 hierboven.

91. Dat er op het moment dat er ingrijpende wijzigingen werden voorgesteld, geen specifieke effectbeoordeling werd uitgevoerd, betekent uiteraard niet dat de Commissie (en via haar de Raad) noodzakelijkerwijs onvoldoende op de hoogte waren van de te verwachten gevolgen van de voorgestelde wijzigingen om een nieuwe regeling te kunnen instellen die voldeed aan het evenredigheidscriterium, en dat zij op dat moment de formaliteit van een specifieke effectbeoordeling hadden moeten vervullen. Uit de stukken die aan het Hof zijn overgelegd en uit de mondelinge verklaringen ter terechtzitting blijkt niet dat daarvan in dit geval geen sprake was.

92. Bovendien kwam uit de verklaringen van de Commissie en de Raad ter terechtzitting duidelijk naar voren dat de voornaamste zorg van de instellingen ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening erin bestond te verzekeren dat de nieuwe regeling verenigbaar was met het beginsel van begrotingsneutraliteit. Omdat zij de communautaire steunregeling voor de katoensector als eenvoudig beschouwden, lijken de Commissie en de Raad te hebben aangenomen dat de doelstellingen van Protocol nr. 4 en de bestreden verordening automatisch zouden worden bereikt als zij enkel zouden verzekeren dat het totaalbedrag aan communautaire steun voor de katoensector onder de nieuwe regeling gelijk zou blijven aan het bedrag dat onder de oude regeling beschikbaar was.

93. De Spaanse regering heeft ernstige twijfel doen rijzen met betrekking tot die aanname. Zij heeft met name aangetoond dat de instellingen geen acht hebben geslagen op de mogelijkheid dat begrotingsneutrale wijzigingen niettemin, vanwege de nieuwe structuur en mechanismen voor de betaling van de steun, gevolgen kunnen hebben voor de regionale landbouweconomie die haaks staan op de aangegeven doelen van Protocol nr. 4 en de bestreden verordening.

94. Nu er geen effectbeoordeling is uitgevoerd, lijken bepaalde keuzen van de Commissie en de Raad arbitrair. Voornoemde instellingen zijn er in de loop van de procedure niet in geslaagd hun keuzen op overtuigende wijze te rechtvaardigen. Twee aspecten zijn met name opmerkelijk: het verzuim om rekening te houden met de gevolgen van de nieuwe regeling voor de lokale verwerkingsindustrie in de katoensector verderop in het productieprocedé (oftewel de egreneringsindustrie), en de vaststelling van de specifieke verhouding tussen gekoppelde en ontkoppelde steun.

95. Hierbij zij duidelijk vermeld dat die conclusie *niet* noodzakelijkerwijs betekent dat ik de twee studies die Spanje aan het Hof heeft doen toekomen zonder meer aanvaard. Het is niet aan het Hof om een economisch oordeel uit te spreken over het standpunt van Spanje en dat van de Raad en de Commissie. Het is duidelijk dat de twee beoordelingen sterk van elkaar verschillen. Die verschillen hadden echter moeten worden onderzocht *voordat* er een ingrijpend gewijzigde nieuwe steunregeling werd inge-

steld, en niet naderhand. Een vergelijkende tabel met de relatieve rentabiliteit van tarwe, maïs en katoen bij verschillende mondiale prijsniveaus, zoals de Commissie bij haar interventie heeft gevoegd, kan — met alle respect — niet dienen ter vervanging van een dergelijk onderzoek.

96. Derhalve ben ik er niet van overtuigd dat de Raad en de Commissie de te verwachten gevolgen van de voorgestelde nieuwe regeling voor katoentelers en de betrokken agrarische gemeenschappen in voldoende mate in aanmerking hadden genomen om een regeling te kunnen ontwerpen met parameters die niet arbitrair waren en/of gevolgen die niet mogelijk onevenredig waren. Het ontbreken van een effectbeoordeling maakt het moeilijk te begrijpen hoe de Raad en de Commissie tot de conclusie konden komen dat de nieuwe steunregeling de geschiktste maatregel was om „economische voorwaarden [te garanderen] die in de voor deze teelt geschikte regio's de voortzetting van activiteit in de katoensector mogelijk maken en die voorkomen dat katoen door andere gewassen wordt weggeconcurreerd", zoals de bestreden verordening vereist.

b) Verzuim om rechtstreekse loonkosten in de berekeningen op te nemen

97. De Raad gaat uit van de vooronderstelling dat het bij het onderzoek of landbouwers zullen besluiten katoen te verbouwen of over te schakelen op een ander gewas, noodzakelijk is het totaalbedrag aan gekoppelde en ontkoppelde steun in aanmerking te nemen. Mijns inziens is die benadering onjuist. Zoals Spanje terecht aanvoert, aangezien landbouwers sowieso in aanmerking komen voor *ontkoppelde* steun — ongeacht of zij al dan niet katoen verbouwen — zullen zij alleen katoen verbouwen als het bedrag aan *gekoppelde* steun plus de opbrengsten van de verkoop ervan tegen marktprijzen het verbouwen van katoen uit economisch oogpunt zinvol maken met het oog op de productiekosten.

98. Uitgaande van de gegevens die door de Commissie zijn verstrekt, beweert de Raad dat, ook als de oogstkosten worden meegerekend, de kosten van de verbouw van katoen per hectare lager liggen dan de som van de gekoppelde steun die per hectare wordt verstrekt en de opbrengsten van de verkoop. De Raad stelt dat de productiekosten van katoen 1 045 EUR per hectare bedragen. De Raad concludeert dat het voor Spaanse landbouwers vanuit economisch oogpunt altijd zinvol is om onder de nieuwe steunregeling katoen te verbouwen en te oogsten, omdat de gekoppelde steun bij de bestreden verordening is vastgesteld op 1 039 EUR per hectare, waarbij dan de opbrengsten van de verkoop van het katoen — naar schatting 744 EUR per hectare — moeten worden opgeteld.

99. De Raad laat echter (in navolging van de Commissie) bij de berekening van de kosten

van de verbouw en de oogst van katoen de vaste loonkosten [62] buiten beschouwing. Ter terechtzitting stelde de Commissie dat het meerekenen van de vaste loonkosten methodologische problemen opleverde. Spanje maakt ernstig bezwaar tegen die benadering en beweert, zonder te worden tegengesproken, dat de loonkosten die door de Raad niet in aanmerking worden genomen circa 630 EUR per hectare bedragen. Wanneer rekening wordt gehouden met deze kosten, daalt de brutomarge die landbouwers kunnen realiseren met de verbouw en verkoop van hun katoen tot een niveau waarop het voor hen uit economisch oogpunt niet langer aantrekkelijk kan zijn om katoen te verbouwen.

100. Zonder de cijfers zoals die door alle partijen zijn overgelegd in detail te analyseren, schijnt het mij toe dat, indien katoen inderdaad een arbeidsintensief gewas is (zoals Spanje beweert, zonder door de Raad te worden tegengesproken), de totale loonkosten, d.w.z. zowel de seizoensgebonden als de vaste kosten, noodzakelijkerwijs een belangrijk deel moeten uitmaken van de algemene kosten. Bijgevolg zullen de loonkosten zonder meer van invloed zijn op het besluit van landbouwers om al dan niet katoen te verbouwen en te oogsten.

101. In de loop van de procedure heeft noch de Raad noch de Commissie bewijsstukken verstrekt die in tegenspraak zijn met de ramingen van Spanje ten aanzien van de loonkosten. Evenmin hebben zij aangetoond dat de vaste loonkosten bij de katoenproductie een verwaarloosbaar deel van de totale loonkosten vormen en dat die vaste loonkosten derhalve redelijkerwijs buiten beschouwing mogen worden gelaten. Hieruit volgt dat de Raad, door geen rekening te houden met deze loonkosten en de mogelijke gevolgen daarvan voor het besluit van landbouwers om katoen te verbouwen of op een ander gewas over te schakelen, bij de vaststelling van de bestreden verordening een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt. Hij heeft het evenredigheidsbeginsel derhalve geschonden.

c) Conclusie inzake evenredigheid

102. De aangegeven doelen van de bestreden verordening zijn te verzekeren dat de economische voorwaarden worden gehandhaafd die de voortzetting van de katoenproductie in de betrokken regio's mogelijk maken en die voorkomen dat katoen door andere gewassen wordt weggeconcurreerd. [63] Door de nieuwe steunregeling in te voeren zonder vooraf onderzoek te doen naar de te verwachten gevolgen van de wijziging in de katoensector als geheel (en met name zonder de eventuele gevolgen van de nieuwe regeling voor de egreneringsindustrie en bijgevolg voor de productie van katoen in aanmerking te nemen, en zonder de gekozen verhouding van 65 %: 35 % tussen ontkoppelde en gekoppelde steun te rechtvaardi-

62 — In tegenstelling tot seizoensgebonden loonkosten die wel zijn meegerekend.

63 — Zie punt 24 hierboven.

gen), heeft de Raad keuzen gemaakt die vanwege de arbitraire aard ervan onverenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel. Door bij de berekeningen ter bepaling van het niveau van de gekoppelde steun geen rekening te houden met de vaste loonkosten, heeft de Raad een kennelijke beoordelingsfout gemaakt. Op deze twee gronden heeft de Raad derhalve verzuimd aan te tonen dat de nieuwe steunregeling „geschikte en noodzakelijke" maatregelen omvat om de nagestreefde doelen te bereiken. De bestreden verordening is in deze opzichten onverenigbaar met het evenredigheidsbeginsel. Het door Spanje ingestelde beroep is dan ook gegrond.

d) Omvang van de nietigverklaring

103. Spanje bepleit terecht dat de nietigverklaring van artikel 110 quater alle overige bepalingen die van toepassing zijn op de nieuwe steunregeling voor katoen overbodig maakt. Mijns inziens dient het Hof bijgevolg, overeenkomstig het verzoek van Spanje, ook hoofdstuk 10 bis van titel IV van verordening nr. 1782/2003 („Gewasspecifieke betaling voor katoen") nietig te verklaren. Dit komt in feite neer op nietigverklaring van de nieuwe steunregeling voor katoen.

104. Een en ander heeft uiteraard ernstige gevolgen. De nieuwe regeling is in januari 2006 in werking getreden. Landbouwers hebben hun productiestrategieën waarschijnlijk aangepast in de veronderstelling dat de voorwaarden van de nieuwe steunregeling van toepassing zouden zijn. De betrokken lidstaten hebben wellicht reeds maatregelen genomen om de nieuwe steunregeling uit te voeren. Voorts zullen de Raad en de Commissie een aanzienlijke periode nodig hebben om een vervangende steunregeling in te stellen.

105. Mocht het Hof besluiten voornoemde delen van de bestreden verordening nietig te verklaren, dan lijkt het om redenen van rechtszekerheid en ter voorkoming van een rechtsvacuüm dat zeker negatieve gevolgen zou hebben voor zowel de publieke als de particuliere belangen die op het spel staan, passend dat het Hof zijn bevoegdheden krachtens artikel 231, tweede alinea, EG uitoefent, en verklaart dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen gehandhaafd moeten worden totdat binnen een redelijke termijn een nieuwe communautaire maatregel ter uitvoering van zijn arrest is vastgesteld en in werking getreden. [64]

64 — Zie een reeks arresten beginnende met het arrest van 5 juni 1973, Commissie/Raad (81/72, Jurispr. blz. 575), en eindigend met het arrest van 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad (C-178/03, Jurispr. blz. I-107, punten 61-65).

IV — Conclusie

106. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te verklaren:

— hoofdstuk 10 bis van titel IV van verordening nr. 1782/2003, zoals ingevoegd bij verordening nr. 864/2004, wordt nietig verklaard wegens schending van het evenredigheidsbeginsel;

— de gevolgen van hoofdstuk 10 bis van titel IV van verordening nr. 1782/2003, zoals ingevoegd bij verordening nr. 864/2004, worden gehandhaafd totdat, binnen een redelijke termijn en overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, nieuwe vervangende bepalingen zijn vastgesteld;

— de Raad wordt verwezen in zijn eigen kosten alsmede in die van Spanje;

— de Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten.