

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 2 december 2004 (1)

Zaak C-342/03

Koninkrijk Spanje

tegen

Raad van de Europese Unie

1. In de onderhavige zaak verzoekt het Koninkrijk Spanje om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 975/2003 van de Raad van 5 juni 2003 betreffende de opening en het beheer van een tariefcontingent voor de invoer van tonijnconserven, ingedeeld onder de GN-codes 1604 14 11, 1604 14 18 en 1604 20 70.(2)

De bestreden verordening en de achtergrond ervan

2. In november 2001 hebben de Europese Gemeenschap, Thailand en de Filippijnen besloten overleg te plegen over de vraag in hoeverre de rechtmatige belangen van Thailand en de Filippijnen worden geschaad door de preferentiële tariefbehandeling van tonijnconserven van oorsprong uit de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (hierna: „ACS-staten”).

3. De Gemeenschap stelde op dat ogenblik tonijnconserven van oorsprong uit de ACS-staten volledig vrij van douanerechten terwijl voor tonijnconserven van oorsprong uit Thailand en de Filippijnen een douanerecht van 24 % gold.

4. Omdat er geen voor alle partijen aanvaardbare oplossing kon worden bereikt, hebben de Europese Gemeenschap, Thailand en de Filippijnen om bemiddeling in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: „WTO”) verzocht.

5. Op 20 december 2002 heeft de bemiddelaar de Europese Gemeenschap geadviseerd om voor 2003 een contingent van 25 000 ton tonijnconserven van oorsprong uit Thailand en de Filippijnen te openen tegen een douanerecht van 12 %.

6. Dit is gebeurd bij de bestreden verordening, die op artikel 133 EG is gebaseerd.

7. Het tariefcontingent werd opgesplitst in vier delen: 52 % van de jaarlijkse hoeveelheid voor invoer van oorsprong uit Thailand, 36 % voor invoer van oorsprong uit de Filipijnen, 11 % voor invoer van oorsprong uit Indonesië en 1 % voor invoer van oorsprong uit andere derde landen.

8. Het Koninkrijk Spanje voert acht middelen aan ter ondersteuning van zijn beroep tot nietigverklaring.

Schending van het beginsel van gemeenschapspreferentie

9. Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de verordening indruist tegen het beginsel van gemeenschapspreferentie, dat één van de beginselen van het Verdrag is⁽³⁾ en ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijk douanetarief,⁽⁴⁾ aangezien dergelijke maatregelen enkel kunnen worden vastgesteld bij ontoereikende communautaire productie.

10. Ik aanvaard dat argument niet. Het Hof heeft uitdrukkelijk beslist dat het beginsel van gemeenschapspreferentie geen wettelijk vereiste is waarvan schending de ongeldigheid van de betrokken handeling meebrengt.⁽⁵⁾

Concurrentievervalsing

11. Het Koninkrijk Spanje herhaalt dat maatregelen als de verordening enkel kunnen worden vastgesteld indien de communautaire productie niet volstaat om de communautaire markt te bevoorraden; wanneer dat niet zo is, vervalst de maatregel de concurrentievoorwaarden op de markt.

12. Het staat echter vast dat elke verlaging van de douanerechten op uit derde landen ingevoerde goederen een bepaald effect kan hebben op de mededinging tussen die goederen en soortgelijke communautaire producten, ten nadele van deze laatste. De uiterste consequentie van de redenering van het Koninkrijk Spanje zou zijn dat de Gemeenschap nooit de douanerechten op ingevoerde goederen kon verlagen. Daarvan kan vanzelfsprekend geen sprake zijn; in ieder geval zou dat strijdig zijn met artikel 131 EG dat bepaalt dat, door tezamen een douane-unie op te richten, de lidstaten een bijdrage beogen te leveren tot onder meer de verlaging van de tariefmuren in het internationale handelsverkeer. Zoals de Commissie, die aan de zijde van de Raad heeft geïntervenieerd, betoogt, leidt een diepgaandere analyse tot de conclusie dat het de douanerechten zelf zijn die de mededinging vervalsen, terwijl afschaffing ervan het marktevenwicht herstelt.

Procedurefout

13. Het Koninkrijk Spanje stelt dat volgens vaste rechtspraak tot de waarborgen van de communautaire rechtsorde in administratieve procedures met name behoort de verplichting voor de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken.⁽⁶⁾ Volgens hem berust de verordening niet op enigerlei studie die de noodzaak ervan aantoont, en is derhalve vastgesteld in strijd met de vereisten van de administratieve procedure.

14. Het is echter duidelijk dat de verordening niet het resultaat is van een administratieve procedure doch van een wetgevingsprocedure. Artikel 230 EG bepaalt dat het Hof van Justitie bevoegd is uitspraak te doen inzake elk beroep tot nietigverklaring wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Tot de wezenlijke vormvoorschriften waarvan schending kan leiden tot nietigverklaring van een communautaire

wetgevende handeling, behoort niet het vereiste van een effectbeoordeling, hetgeen eigenlijk is wat het Koninkrijk Spanje betoogt.

15. Hoe dan ook, zoals duidelijk uit de considerans blijkt,(7) is de verordening in het kader van een WTO bemiddelingsprocedure vastgesteld en met name om de aanbevelingen van de bemiddelaar uit te voeren. De bemiddelaar heeft in zijn advies, waarnaar de considerans uitdrukkelijk verwijst en dat door het Koninkrijk Spanje aan het Hof is overgelegd, de betrokken tonijnconservenmarkten zeer nauwgezet onderzocht en daarbij met name rekening gehouden met gegevens betreffende de communautaire productie en consumptie en de capaciteit van de markt van de Gemeenschap om een grotere invoer te verwerken. De tarieven en de omvang van het in de verordening geopende tariefcontingent sluiten nauw aan bij de uitkomsten waartoe de bemiddelaar in het kader van dat onderzoek is gekomen. Het is derhalve niet zo dat de verordening is vastgesteld zonder de mogelijke effecten ervan in aanmerking te nemen.

Schending van artikel 12 van de overeenkomst van Cotonou

16. Volgens het Koninkrijk Spanje is artikel 12 van de overeenkomst van Cotonou geschonden.(8)

17. De overeenkomst van Cotonou beoogt de economische, culturele en maatschappelijke ontwikkeling van de ACS-staten te bevorderen en te versnellen, teneinde tot vrede en veiligheid bij te dragen en een stabiel en democratisch politiek klimaat te bevorderen.

18. Het eerste lid van artikel 12 luidt als volgt:

„[...] De Gemeenschap [stelt], indien zij voornemens is bij de uitvoering van haar bevoegdheden een maatregel te nemen die, gelet op de doelstellingen van de Overeenkomst, van invloed kan zijn op de belangen van de ACS-staten, deze daarvan tijdig in kennis. Met het oog hierop doet de Commissie haar voorstel voor maatregelen van deze aard tegelijkertijd aan het secretariaat van de ACS-staten toekomen.”

19. Het Koninkrijk Spanje voert aan dat er wel een vergadering met tonijnexporteurs uit de ACS-staten heeft plaatsgevonden te Brussel op 28 januari 2003, maar dat de Commissie het verordeningvoorstel pas later, op 27 maart 2003, heeft gedaan;(9) derhalve is artikel 12 van de overeenkomst van Cotonou niet in acht genomen.

20. Volgens de Raad heeft de Gemeenschap de ACS-staten regelmatig over de voortgang van het betrokken dossier geïnformeerd. Naast de vergadering van 28 januari 2003, is deze kwestie verschillende malen aan de orde gesteld, onder andere op vergaderingen met de ACS-staten op 6 mei 2002, 1 maart 2003 en 25 maart 2003. De Raad heeft kopieën van de notulen van die vergaderingen overgelegd, die zijn verklaringen bevestigen. Het Koninkrijk Spanje brengt daartegen in dat die vergaderingen ook plaatsvonden vóór de presentatie van het verordeningvoorstel. Zoals de Raad opmerkt, lijkt het echter minder zinvol om een voorstel ter kennis te brengen nadat het is aangenomen, dan om het tevoren aan te kondigen. Het Koninkrijk Spanje noemt in replek ook nog een vergadering in het raam van de overeenkomst van Cotonou, die van 31 maart tot 3 april 2003 in Brazzaville (Volksrepubliek Kongo) plaatsvond en waarop een resolutie tegen de voorgestelde oplossing van het geschil was goedgekeurd. Reeds daaruit kan worden afgeleid dat er informatie en communicatie is geweest in de context van de overeenkomst van Cotonou.

21. Van een schending van artikel 12 van de overeenkomst van Cotonou blijkt dus niet.

Schending van preferentiële overeenkomsten

22. Het volgende middel van het Koninkrijk Spanje betreft schendingen van door de Gemeenschap gesloten preferentiële overeenkomsten met i) de ACS-staten en ii) de staten die – in Spanje's woorden – onder het SAP (schema van algemene preferenties) voor drugs vallen. Het gaat hierbij om de „bijzondere regelingen ter bestrijding van de vervaardiging van en de handel in verdovende middelen”, die deel uitmaken van het geldende (ook op het ter zake dienende tijdstip) schema van algemene preferenties van verordening (EG) nr. 2501/2001 van de Raad.(10)

23. Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de betrokken overeenkomsten voorzien in een preferentiële behandeling waardoor tonijnconserven van oorsprong uit de ACS-staten en drugschema-staten toegang tot de markt van de Gemeenschap hebben. Het voert aan dat het bestreden tariefcontingent die preferentiële overeenkomsten zal ondermijnen aangezien daardoor tonijnconserven uit ontwikkelde landen kunnen concurreren met die van oorsprong uit de ACS-staten en uit de staten die onder het SAP-drugschema vallen. Bovendien bevatten die overeenkomsten oorsprongsregels voor tonijnconserven die strikter zijn dan die van de verordening; in zoverre werkt het door de verordening bepaalde contingent nadelig voor de staten die met de Gemeenschap preferentiële overeenkomsten hebben gesloten.

24. Ik zal de twee onderdelen van het middel van het Koninkrijk Spanje afzonderlijk behandelen.

De ACS-staten

25. De door het Koninkrijk Spanje bedoelde overeenkomst tussen de Gemeenschap en de ACS-staten is de overeenkomst van Cotonou.(11) Die overeenkomst voorziet in de volledige afschaffing van douanerechten(12), terwijl het door de verordening ingestelde tariefcontingent een recht van 12 % kent. Ik zie derhalve niet in hoe de verordening de overeenkomst van Cotonou zou uithollen.

26. Er is voorts geen enkele kwantitatieve beperking gesteld aan de in de overeenkomst van Cotonou vervatte tariefpreferenties; de verordening daarentegen opent een contingent van 25 000 ton, wat naar de mening van de Commissie (hierin niet tegengesproken door het Koninkrijk Spanje) nauwelijks 10 % is van de totale invoer uit de ACS en de SAP drugschema-staten tezamen.

27. Hoe dit ook zij, de enige juridische verplichting die voor de Gemeenschap uit de overeenkomst van Cotonou voortvloeit met betrekking tot de invoer, is om de invoer vrij te stellen van douanerechten; er is geen bepaling die de begunstigde staten ofwel een tariefpreferentiemarge of een minimumomvang van de invoer in vergelijking met die van andere staten waarborgt. Zelfs al leidde de verordening tot de door het Koninkrijk Spanje aangevoerde gevolgen, dan nog is zij dus niet strijdig met de eerdere overeenkomsten.

De SAP drugschema-staten

28. Het Koninkrijk Spanje wijst op een preferentiële overeenkomst tussen de Gemeenschap en de SAP drugschema-staten. Zoals de Commissie opmerkt, zijn de tariefpreferenties die de Gemeenschap aan de begunstigde landen van het SAP drugschema verleent echter niet in enige overeenkomst met die landen vastgelegd: integendeel, het zijn eenzijdige preferenties die de Gemeenschap in het raam van de voornoemde „bijzondere regelingen ter bestrijding van de vervaardiging van en de handel in verdovende middelen” verstrekt.(13)

29. Die regelingen omvatten de schorsing van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op „producten die volgens het bepaalde in bijlage IV onder de bijzondere regelingen

ter bestrijding van de vervaardiging van en de handel in verdovende middelen vallen en die van oorsprong zijn uit een land dat volgens het bepaalde in kolom I van bijlage I voor deze regelingen in aanmerking komt".(14) Tonijnconserven lijken echter niet tot die producten te behoren.(15)

30. Zelfs al zouden tonijnconserven wel onder de door de Gemeenschap krachtens het SAP drugschema verleende preferentiële regelingen vallen, dan nog holt de bestreden verordening die regelingen naar mijn mening niet uit: ik verwijs naar de bespreking van het eerste onderdeel van het middel van het Koninkrijk Spanje aangaande de overeenkomst van Cotonou.

Schending van gewettigd vertrouwen

31. Volgens het Koninkrijk Spanje is de verordening in strijd met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Het gaat blijkbaar om het vertrouwen van de communautaire marktdeelnemers die hebben geïnvesteerd in de ACS en SAP drugschema-staten. Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de verordening de investeringen in die staten zal aantasten, wat een negatieve invloed op hun economie zal hebben daar de investeringen, als zij niet langer winstgevend zijn, kunnen verdwijnen.

32. Ik geef toe dat ik dit argument niet goed begrijp: voorzover het inhoudt dat marktdeelnemers uit de Gemeenschap erop mogen vertrouwen dat de economische situatie in de ACS en de SAP drugschema-staten niet zal achteruitgaan, getuigt het niet van veel realiteitszin. Het staat hoe dan ook vast dat een gewettigd vertrouwen in het algemeen niet wordt geschonden door bepalingen die krachtens een discretionaire bevoegdheid van de instellingen zijn vastgesteld.

33. Het Hof heeft weliswaar beslist, zoals door het Koninkrijk Spanje gesteld, dat „er [...] niets [is] dat zich ertegen verzet, dat een lidstaat in een beroep tot nietigverklaring aanvoert dat een handeling van de instellingen het gewettigd vertrouwen van bepaalde particulieren schendt".(16) In het daaropvolgende punt van dat arrest voegde het Hof daar echter aan toe dat „de gemeenschapsinstellingen over een zekere beoordelingsvrijheid beschikken bij de keuze van de middelen die voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke handelspolitiek noodzakelijk zijn, zodat handelaren niet kunnen aanvoeren dat zij mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door besluiten van die instellingen, genomen krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd".(17)

34. In casu zie ik helemaal niet in hoe de overeenkomst van Cotonou of het SAP drugschema (zelfs al was het toepasselijk) enig redelijk vertrouwen kon opwekken dat de Gemeenschap geen tariefcontingent voor tonijnconserven van oorsprong uit Thailand en de Filippijnen zou instellen.

Ontbrekende motivering

35. Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de verordening indruist tegen het vereiste van artikel 253 EG, dat verordeningen met redenen moeten worden omkleed: de eerste overweging van de considerans van de verordening verwijst eenvoudigweg naar het advies van de WTO-bemiddelaar, dat voor de Gemeenschap niet verbindend was, en de verordening behandelt de problematiek niet uitputtend aangezien zij niet ingaat op de invloed van de maatregelen op de communautaire conservenindustrie.

36. Wanneer de considerans van de verordening evenwel in zijn geheel wordt gelezen, behelst die heel wat meer dan een loutere referentie naar het advies van de bemiddelaar. De volledige considerans luidt als volgt:

„1) In november 2001 hebben de Europese Gemeenschap, Thailand en de Filippijnen overleg gepleegd over de vraag in hoeverre de legitieme belangen van Thailand en de Filippijnen worden

geschaad door de preferentiële tariefbehandeling van tonijnconserven uit de ACS-staten. Omdat er geen voor alle partijen aanvaardbare oplossing kon worden bereikt, hebben de Europese Gemeenschap, Thailand en de Filippijnen de zaak voor bemiddeling voorgelegd. Op 20 december 2002 heeft de bemiddelaar het advies verstrekt dat de Europese Gemeenschap voor 2003 een tariefcontingent van 25 000 ton opent tegen een recht van 12 % in het kader van de meestbegunstiging.

2) Omdat de Gemeenschap een oplossing wenste te vinden voor dit reeds lang aanslepende probleem, heeft zij besloten dit voorstel te aanvaarden. Daarom dient een aanvullend tariefcontingent te worden geopend voor een beperkte hoeveelheid tonijnconserven.

3) Het verdient aanbeveling een bepaald aandeel van het contingent te bestemmen voor die landen die groot belang hebben bij de levering van tonijnconserven, uitgaande van de hoeveelheden die elk van deze landen in een representatieve periode op niet-preferentiële voorwaarden hebben geleverd. Het overige deel van het contingent moet worden opengesteld voor andere landen.

4) Voor een optimaal gebruik van het tariefcontingent moet de toewijzing geschieden in chronologische orde van de data waarop de aangifte voor het vrije verkeer zijn aanvaard.

5) Om het contingent doelmatig te kunnen beheren dient een certificaat van oorsprong te worden voorgelegd bij de invoer van tonijnconserven uit Thailand, de Filippijnen en Indonesië, de voornaamste leveranciers en de voornaamste begunstigden van het contingent.

6) De voor de uitvoering van deze verordening vereiste maatregelen worden vastgesteld overeenkomstig Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.”

37. Die overwegingen lijken mij een volkomen geschikte motivering, die volledig in overeenstemming is met de door het Hof gestelde eis dat de motivering van een handeling die algemene toepassing moet vinden, het geheel van de omstandigheden dient te vermelden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen.(18) Zoals het Koninkrijk Spanje betoogt, gaat de considerans niet in op de invloed van de maatregelen op de communautaire conservenindustrie. Daar echter niet was vereist dat dit punt werd behandeld, is deze omissie geen grond voor nietigverklaring.

Misbruik van bevoegdheid

38. Ten slotte voert het Koninkrijk Spanje aan dat de verordening misbruik van bevoegdheid oplevert doordat het contingent op willekeurige wijze is verdeeld: niet alleen Thailand en de Filippijnen doch ook Indonesië is begunstigd, terwijl het saldo aan derde landen is toegewezen. Het Koninkrijk Spanje is van mening dat de in de verordening vastgestelde percentages als zodanig in strijd zijn met het begrip contingent en veeleer het resultaat van politieke onderhandeling lijken. Voorts schept de toekenning van die tariefpreferenties zijns inziens een gevaarlijk precedent dat stellig aanleiding zal geven tot talloze verzoeken om een soortgelijke behandeling van staten die zichzelf benadeeld achten door de preferentiële overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de SAP drugschema-staten; bovendien kunnen ook de ACS en SAP drugschema-staten zich gediscrimineerd voelen wegens de verschillen tussen de oorsprongsregels, en de kwestie bij de WTO aan de orde stellen.

39. Volgens vaste rechtspraak is slechts sprake van misbruik van bevoegdheid wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de aangegeven doelen te

bereiken, dan wel te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden.⁽¹⁹⁾ Het Koninkrijk Spanje heeft geen bewijs van dien aard overgelegd. Het laatste middel van het Koninkrijk Spanje dient mijns inziens derhalve te worden afgewezen, zonder dat het noodzakelijk is om in te gaan op de uitleg van de Commissie (die op het eerste gezicht overtuigend lijkt) met betrekking tot de redenen waarom de stellingen van Spanje in dit kader geen doel treffen.

Conclusie

40. Om die redenen stel ik voor dat het Hof:

- 1) het beroep verwerpt;
- 2) het Koninkrijk Spanje verwijst in de kosten, met uitzondering van de kosten van de Commissie, interveniënte, die haar eigen kosten draagt.

1 – Oorspronkelijke taal: Engels.

2 – PB L 141, blz. 1 (hierna: „bestreden verordening”).

3 – Het Koninkrijk Spanje haalt het arrest van 13 maart 1968, Beus (C[?]5/67, Jurispr. blz. 120, blz. 142) aan.

4 – Arrest van 10 december 1987, Nicolet Instrument (C[?]232/86, Jurispr. blz. 5025, punt 13).

5 – Arrest van 14 juli 1994, Griekenland/Raad (C[?]353/92, Jurispr. blz. I[?]3411, punt 50).

6 – Arrest van 21 november 1991, Technische Universität München (C[?]269/90, Jurispr. blz. I[?]5469, punt 14).

7 – De considerans wordt in zijn geheel geciteerd in punt 36.

8 – Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB L 317, blz. 3).

9 – COM(2003) 141 def.

10 – Verordening van 10 december 2001 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004 (PB L 346, blz. 1).

11 – Zie boven, punt 17 en voetnoot 8.

12 – Zie artikel 1 van bijlage V bij de overeenkomst.

13 – Zie punt 22.

14 – Zie artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2501/2001.

15 – Zie artikel 4 van verordening nr. 2501/2001 en de lijst vermeld in bijlage IV bij deze verordening.

16 – Arrest van 19 november 1998, Spanje/Raad (C[?]284/94, Jurispr. blz. I[?]7309, punt 42).

17 – Punt 43 van het arrest, met tal van verwijzingen.

18 – Arrest van 22 november 2001, Nederland/Raad (C-301/97, Jurispr. blz. I-8853, punt 189).

19 – Arrest van 22 november 2001, Nederland/Raad (C-110/97, Jurispr. blz. I-8763, punt 137).