DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. juli 2005 *

I sag C-180/00,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 12. maj 2000,

Kongeriget Nederlandene ved M. Fierstra og J. van Bakel, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og C. van der Hauwaert, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

støttet af:

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

og af

Den Franske Republik ved G. de Bergues og D. Colas, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (refererende dommer), G. Arestis og J. Klučka,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. februar 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Nederlandene har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 465/2000 af 29. februar 2000 om beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel fra de oversøiske lande og territorier af sukkerprodukter, som har EF-OLT-kumulation af oprindelsen (EFT L 56, s. 39, herefter »den anfægtede forordning«).

Retsforskrifter

Den fælles markedsordning for sukker

2 Med vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13. september 1999 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 252, s. 1) kodificerede Rådet for Den Europæiske Union forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), som flere gange var blevet ændret. Denne markedsordning har til formål at regulere markedet for sukker i Fællesskabet med henblik på at øge beskæftigelsen og hæve levestandarden blandt sukkerproducenterne i Fællesskabet.

3 Støtten til fællesskabsproduktionen, som ydes i form af garanterede priser, omfatter alene de nationale produktionskvoter (A- og B-kvoter), der af Rådet i henhold til forordning nr. 2038/1999 tildeles de enkelte medlemsstater, som derpå fordeler dem mellem deres producenter. Sukker henhørende under B-kvoten (såkaldt »B-sukker«) er pålagt en højere produktionsafgift end sukker henhørende under A-kvoten (såkaldt »A-sukker«). Den del af sukkerproduktionen, der overstiger A- og B-kvoterne, betegnes »C-sukker« og kan ikke sælges i Det Europæiske Fællesskab, medmindre salget indgår i det efterfølgende års A- og B-kvoter.

4 Bortset fra eksport af C-sukker ydes der i henhold til artikel 18 i forordning nr. 2038/1999 eksportrestitutioner for sukker, som eksporteres til tredjelande, som kompensation for forskellen mellem prisen på Fællesmarkedet og prisen på verdensmarkedet.

5 Mængden af sukker, hvortil der kan ydes eksportrestitution, og det samlede årlige restitutionsbeløb fastlægges i aftaler indgået inden for Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO-aftalerne«), som Fællesskabet er part i, og som er godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1). Senest for produktionsåret 2001/2002 skulle mængden af sukker eksporteret med eksportrestitution og det totale restituerede beløb begrænses til henholdsvis 1 273 500 tons og 499,1 mio. EUR, hvilket svarer til en nedgang på henholdsvis 20% og 36% i forhold til produktionsåret 1994/1995.

Ordningen for associering af de oversøiske lande og territorier med Fællesskabet

6 I henhold til artikel 3, stk. 1, litra s), EF indebærer Fællesskabets virke associering af de oversøiske lande og territorier (OLT) »med henblik på at forøge samhandelen og på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i fællesskab«.

7 De Nederlandske Antiller og Aruba indgår i OLT.

8 Associeringen af de oversøiske lande og territorier med Fællesskabet er omhandlet i EF-traktatens fjerde del.

9 Flere afgørelser er blevet vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 136 (efter ændring nu artikel 187 EF), herunder Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1), som var gældende i ti år fra den 1. marts 1990, jf. afgørelsens artikel 240, stk. 1.

10 Flere bestemmelser i denne afgørelse blev ændret ved Rådets afgørelse 97/803/EF af 24. november 1997 om midtvejsrevision af Rådets afgørelse 91/482 (EFT L 329, s. 50). Afgørelse 91/482, som ændret ved afgørelse 97/803 (herefter »OLT-afgørelsen«), blev forlænget til den 28. februar 2001 ved Rådets afgørelse 2000/169/EF af 25. februar 2000 (EFT L 55, s. 67).

11 OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Varer med oprindelse i OLT fritages for importafgifter ved indførsel i Fællesskabet.«

12 Endvidere hedder det i afgørelsens artikel 102:

»Fællesskabet anvender hverken kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved indførsel af varer med oprindelse i OLT, jf. dog [...] artikel 108b.«

13 Afgørelsens artikel 108, stk. 1, første led, henviser til bilag II, for så vidt angår definitionen af begrebet varer med oprindelsesstatus og metoderne for administrativt samarbejde i forbindelse hermed. I henhold til bilagets artikel 1 anses en vare for at have oprindelse i OLT, Fællesskabet eller i staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (herefter »AVS-staterne«), hvis den enten er fuldt ud fremstillet eller tilstrækkeligt forarbejdet dér.

14 I artikel 3, stk. 3, i bilag II opstilles en liste over bearbejdninger eller forarbejdninger, som anses for at være utilstrækkelige med henblik på at give en vare fra bl.a. OLT oprindelsesstatus.

15 Bilagets artikel 6, stk. 2, indeholder bestemmelser om den såkaldte »EF/OLT- og AVS/OLT-kumulation af oprindelsen«. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Såfremt varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet eller i AVS-staterne bearbejdes eller forarbejdes i OLT, anses de for værende fuldt ud fremstillet i OLT.«

16 I medfør af bilagets artikel 6, stk. 4, gælder reglerne om EF/OLT- og AVS/OLT-kumulation af oprindelsen for »enhver bearbejdning eller forarbejdning foretaget i OLT, herunder de i artikel 3, stk. 3, nævnte arbejdsprocesser«.

17 Med afgørelse 97/803 blev bl.a. artikel 108b, hvis stk. 1 bestemmer, at »AVS/OLT-kumulation af oprindelse som omhandlet i bilag II, artikel 6, [er] tilladt inden for en samlet årlig mængde på 3 000 tons sukker«, indsat i OLT-afgørelsen. Afgørelse 97/803 begrænsede dog ikke anvendelsen af reglen om EF/OLT-kumulation af oprindelse.

18 OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, giver Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mulighed for at træffe de nødvendige »beskyttelsesforanstaltninger«, såfremt »anvendelsen af denne afgørelse medfører alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet eller i en eller flere medlemsstater eller bringer disses finansielle stabilitet udadtil i fare, eller såfremt der opstår vanskeligheder, der vil kunne medføre en forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner [...]«. I henhold til afgørelsens artikel 109, stk. 2, skal Kommissionen vælge »foranstaltninger, som bringer mindst mulig forstyrrelse i associeringens og Fællesskabets funktion«. Endvidere »[må] disse foranstaltninger [...] ikke gå ud over, hvad der er absolut nødvendigt for at afhjælpe de opståede vanskeligheder«.

Beskyttelsesforanstaltninger iværksat over for indførsel af sukker og af sukker- og kakaoblandinger, som har EF/OLT-kumulation af oprindelsen

19 Kommissionens forordning (EF) nr. 2423/1999 af 15. november 1999 om beskyttelsesforanstaltninger for sukker henhørende under KN-kode 1701 og for sukker- og kakaoblandinger henhørende under KN-kode 1806 10 30 og 1806 10 90, med oprindelse i de oversøiske lande og territorier (EFT L 294, s. 11) er vedtaget på grundlag af OLT-afgørelsens artikel 109.

20 Ved denne forordning, som var gældende frem til den 29. februar 2000, blev importen af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen underlagt regler om minimumspriser, og sukker- og kakaoblandinger (herefter »blandingsprodukter«) fra OLT blev underlagt proceduren for fællesskabstilsyn efter reglerne i artikel 308d i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993, om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 253, s. 1).

21 Kongeriget Nederlandene anlagde sag med påstand om annullation af forordning nr. 2423/1999. Kommissionen er blevet frifundet ved dom af dags dato i sag C-26/00, Nederlandene mod Kommissionen (trykt i dette hæfte, s. 6527).

22 Kommissionen vedtog, ligeledes i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, den anfægtede forordning.

23 Betragtning 1, 4, 5, 6 og 7 til denne forordning har følgende ordlyd:

»(1) Kommissionen har konstateret, at indførslen af sukker [...] og sukker- og kakaoblandinger [...] med oprindelse i [OLT], har været meget kraftigt stigende siden 1997, især uforarbejdet sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen. Denne indførsel steg fra 0 t i 1996 til over 48 000 t i 1999. [...]

[...]

(4) Der er opstået vanskeligheder på EF's sukkermarked de sidste år. Dette marked er præget af overskud. Sukkerforbruget ligger konstant på ca. 12,7 mio. tons. Produktionen svinger mellem 16,7 og 17,8 mio. tons. Enhver sukkerindførsel til Fællesskabet bevirker derfor, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og derfor må udføres. Restitutionerne for dette sukker — inden for visse kvoter — betales over EF-budgettet (p.t. ca. 520 EUR/t). Udførslerne med restitutioner er dog begrænset i deres omfang ved den landbrugsaftale, der blev indgået i forbindelse med Uruguay-runden, og nedsat fra 1 555 600 t for produktionsåret 1995/1996 til 1 273 500 t i produktionsåret 2000/2001.

(5) Disse vanskeligheder kan forstyrre den fælles markedsordning for sukker meget. For produktionsåret 2000/2001, der begynder den 1. juli 2000, påtænkes det på grundlag af de mest forsigtige skøn for tiden at reducere EF-producenternes kvoter med ca. 500 000 t [...]. Hver yderligere indførsel af sukker og produkter med høj sukkerkoncentration fra OLT forudsætter en større nedsættelse af EF-producenternes kvoter og dermed et større tab af garanti for deres indkomst.

(6) Indførslerne finder sted i en periode på ca. tre måneder efter ansøgningen om udstedelse af licenser på grund af licensernes gyldighedsperiode. Alle importforøgelser, selv dem, der finder sted i månederne inden begyndelsen af produktionsåret 2000/2001, påvirker derfor markedssituationen i nævnte produktionsår og får skadelige følger som nævnt i punkt 5.

(7) Der foreligger derfor vanskeligheder, der indebærer risiko for en forringelse af situationen i EF's sukkersektor. [...]«

24 Den anfægtede forordnings artikel 1 har følgende ordlyd:

»For produkter henhørende under KN-kode 1701, 1806 10 30 og 1806 10 90 med EF/OLT-kumulation af oprindelsen som omhandlet i artikel 6 i bilag II til [OLT-afgørelsen] kan der indføres en mængde på 3 340 tons sukker i den periode, hvor nærværende forordning anvendes.

For at overholde denne mængde tages der for andre produkter end uforarbejdet sukker hensyn til sukkerindholdet i det indførte produkt.«

25 Det fremgår af betragtning 9 til forordningen, at Kommissionen har begrænset denne kvote til 3 340 tons, idet der tages hensyn til »summen af de største årlige indførte mængder af de pågældende produkter, der var blevet konstateret i de tre år forud for 1999, der var det år, hvor indførslen steg eksponentielt, hvorfor Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) indledte en undersøgelse som følge af mistanke om uregelmæssigheder«.

26 Det følger af den anfægtede forordnings artikel 2, at de i forordningens artikel 1 omhandlede produkter kun kan indføres mod fremlæggelse af en importlicens, som tildeles i overensstemmelse med betingelserne i artikel 2-6 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2553/97 af 17. december 1997 om udstedelse af importlicenser for visse produkter henhørende under KN-kode 1701, 1702, 1703 og 1704 med AVS/OLT-kumulation af oprindelsen (EFT L 349, s. 26), som finder tilsvarende anvendelse.

27 Endelig følger det af den anfægtede forordnings artikel 3, at den trådte i kraft den 1. marts 2000 og fandt anvendelse indtil den 30. september 2000.

Parternes påstande

28 Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Ved skrivelse indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. juli 2000 har Kongeriget Nederlandene anmodet om udsættelse af sagen for Domstolen, indtil Retten har truffet afgørelse i de forenede sager T-94/00 og T-110/00, Rica Foods m.fl. mod Kommissionen, som ligeledes er anlagt med påstand om annullation af den anfægtede forordning. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har medlemsstaten forklaret, at anmodningen om udsættelse ligeledes omfattede sag T-159/00, Rica Foods m.fl. mod Kommissionen.

31 Ved kendelse af 17. oktober 2000 har Domstolens præsident imødekommet denne anmodning i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 82a, stk. 1, afsnit 1, litra a).

32 Ved dom af 14. november 2002 i de nævnte sager frifandt Retten Kommissionen (forenede sager T-94/00, T-110/00 og T-159/00, Rica Foods m.fl. mod Kommissionen Sml. II, s. 4677).

33 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 21. marts 2001 blev der meddelt Kongeriget Spanien og Den Franske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

34 Den Franske Republik har ikke afgivet skriftligt indlæg i sagen.

Om søgsmålet

35 Kongeriget Nederlandene har til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede forordning anført fire anbringender vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, tilsidesættelse af samme afgørelses artikel 109, stk. 2, magtfordrejning og tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF.

Første anbringende vedrørende tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1

Parternes argumenter

36 Med det første anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at Kommissionen for så vidt angår import til Fællesskabet af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen har anlagt en åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder, før den konkluderede, at det var nødvendigt at vedtage beskyttelsesforanstaltninger.

37 Regeringen er af den opfattelse, at beskyttelsesforanstaltninger har karakter af en undtagelse fra de normale handelsbestemmelser. Det påhviler således Kommissionen at bevise, at der forekommer en ekstraordinær situation, som nødvendiggør sådanne foranstaltninger, på baggrund af de objektive vurderingskriterier, som fremgår af OLT-afgørelsens artikel 109. Dette er imidlertid ikke tilfældet i nærværende sag.

38 Første anbringende har fem led.

39 For det første har den nederlandske regering anført, at de mængder sukker og blandingsprodukter, som blev importeret fra OLT, hvilket ifølge de statistikker, som er udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (Eurostat), udgjorde ca. 40 000 tons i 1999, dvs. mindre end 0,4% af EF-produktionen, ikke kunne udgøre en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker. Markedsordningen kunne heller ikke forstyrres af import af blandingsprodukter, idet kakao i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999 ikke falder ind under denne fælles markedsordning.

40 For det andet har den nederlandske regering anført, at den samlede sukkerproduktion i Fællesskabet varierer med mere end en million tons fra år til år. Da forbruget også varierer, bygger antagelsen om, at enhver yderligere OLT-import fører til eksporten af en tilsvarende mængde, på en grov forenkling eller på en misforståelse af de faktiske forhold. Under alle omstændigheder er regeringen af den opfattelse, at selv om import fra OLT medvirker til en forøgelse af EF-eksporten, er der ikke nødvendigvis tale om eksport med støtte.

41 For det tredje har regeringen anført, at den omhandlede sukkerimport ikke kunne skabe vanskeligheder for Fællesskabet i forbindelse med dettes forpligtelser efter WTO-aftalerne. Regeringen har på baggrund af en kendelse fra Rettens præsident af 30. april 1999, Emesa Sugar mod Kommissionen (sag T-44/98 R II, Sml. II, s. 1427, præmis 107), gjort gældende, at Fællesskabet havde tilstrækkeligt råderum til at imødegå stigningerne i sukkerimporten fra OLT.

42 For det fjerde har den nederlandske regering rejst tvivl om, hvorvidt Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede forordning tog faldet i produktionskvoter i betragtning. Under alle omstændigheder var dette fald ikke nødvendiggjort af den omhandlede sukkerimport i sig selv.

43 Endelig har regeringen gjort gældende, at det ikke er godtgjort, at den omhandlede sukkerimport førte til et tab for EF-producenterne. For det første var eksportrestitutionerne finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og ikke af EF-producenterne. Desuden blev sukker i 1999 solgt til OLT-producenter til en pris, der var næsten dobbelt så høj som prisen på verdensmarkedet, hvorved EF-producenterne opnåede betydelige fortjenester. Endelig har Kommissionen på ingen måde påvist, at hvert ton importeret sukker fra OLT førte til en tilsvarende nedgang i de europæiske producenters salg.

44 Antagelsen af, at importen fører til udgifter for den europæiske sukkerindustri, er endnu mindre sandsynlig, når det drejer sig om de små mængder blandingsprodukter, der importeres fra OLT, end ved sukkerimport, idet EF-producenterne ikke forarbejder sådanne blandinger.

45 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at markedssituationen betyder, at hvert ton sukker, der importeres fra OLT til Fællesskabet, medfører en tilsvarende nedsættelse i EF-produktionskvoterne. Henset til OLT-virksomhedernes produktionskapacitet, kan sukkerimport fra disse lande, hvis der ikke er nogen begrænsninger, endvidere medføre en nedsættelse af EF-produktionskvoterne, som er 40-50% større end den, der allerede er forudset af fællesskabsinstitutionerne.

46 Hvad angår blandingsprodukter er det — selv om kakao ubestrideligt ikke falder ind under den fælles markedsordning — klart, at de omhandlede blandingsprodukter har et meget højt sukkerindhold. Import af blandingsprodukter fra OLT kan således have skadelige virkninger for producenternes salg af sukker til Fællesskabets fabrikanter af disse blandingsprodukter.

47 Kommissionen har endvidere anført, at der ved den fælles markedsordning var indført produktionskvoter såvel for sukker, som blev forbrugt på fællesmarkedet (A-sukker), som for sukker, som kunne eksporteres med restitution (A- og B-sukker). Kommissionen er af den opfattelse, at hvis sukkerproducenterne ikke kunne afsætte A-sukker på fællesmarkedet, ville de forsøge at eksportere det inden for rammerne af eksport, der nødvendigvis modtog støtte. En anden løsning bestod i at oplagre sukkeret, men efter en vis årrække ville sukkeret ikke længere blive givet til intervention, og Kommissionen opmuntrede således ikke til denne procedure henset til dens omkostninger for Fællesskabets budget.

48 Hvad angår overholdelsen af de forpligtelser, der var aftalt i WTO-aftalerne, har Kommissionen henvist til præmis 56 i dom af 8. februar 2000, Emesa Sugar (sag C-17/98, Sml. I, s. 675).

49 Hvad endelig angår de skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende har Kommissionen med henvisning til præmis 56 i Emesa Sugar-dommen og punkt 88 i generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i denne sag anført, at eksportrestitutionerne ikke alle var finansieret af EUGFL, idet en væsentlig del heraf var betalt af EF-producenterne. Selv om det er korrekt, at visse EF-producenter kunne drage fordel af salg af C-sukker til OLT-producenterne, kan denne omstændighed ifølge Kommissionen ikke opveje den skade, der påføres sektoren som helhed.

50 Den spanske regering er af samme opfattelse som Kommissionen. Regeringen har anført, at den væsentlige stigning siden 1997 i import af sukker fra OLT er en følge af den ændring af OLT-afgørelsen, som begrænsede den toldfrie indførsel i Fællesskabet af produkter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen. Sektorens virksomheder vendte sig — efter at være blevet informeret om dette perspektiv ved offentliggørelsen i 1996 af ændringsforslaget — mod produkter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, som ikke var berørt af ændringen. De vedtagne beskyttelsesforanstaltninger tog således sigte på at beskytte EF-producenternes interesser inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik uden at berøre OLT-økonomien, idet de ikke vedrørte sukkerprodukter fra disse lande.

51 Regeringen har ligeledes anført, at i 1999 var sukkerprisen på verdensmarkedet 242 EUR pr. ton, mens der i Spanien blev solgt sukker for 775 EUR pr. ton. Erhvervsdrivende fra OLT havde således en overskudsmargin på 553 EUR pr. ton sukker, de eksporterede toldfrit i Fællesskabet. De var således i stand til at opkøbe C-sukker og efter en minimal forarbejdning undgå at betale indførselstold, hvorved de

fik enorme fordele. Hvad angår prisen på import af blandingsprodukter var denne ligeledes lavere end prisen på fællesmarkedet.

52 Den spanske regering har i øvrigt — idet den har henvist til, at det omhandlede sukker ikke stammer fra afgrøder dyrket i OLT — anført, at OLT-afgørelsen blev truffet med henblik på udviklingen af disse områder. Landene fik imidlertid ingen fordel af den merværdi, der blev opnået ved de forarbejdninger, som ligger til grund for EF/OLT-kumulationen af oprindelsen, idet den minimale forarbejdning, som blev gennemført, i praksis ikke gav arbejde og således ikke favoriserede udviklingen af OLT.

Domstolens bemærkninger

53 Indledningsvis bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109 (jf. i denne retning dom af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 48, og domme af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 61, og sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8853, præmis 73).

54 Herefter påhviler det Fællesskabets retsinstanser at begrænse sig til at efterprøve, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om fællesskabsinstitutionerne åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn (jf. dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 48; dommen i sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, præmis 62, og i sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, præmis 74).

55 Intensiteten af Fællesskabets retsinstansers prøvelse må navnlig begrænses, når fællesskabsinstitutionerne, som i det foreliggende tilfælde, skal afveje modstående interesser og således vælge mellem forskellige muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under deres særlige ansvarsområder (jf. hertil Emesa Sugar-dommen, præmis 53).

56 Det følger af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, at Kommissionen »kan« anvende beskyttelsesforanstaltningerne, »[s]åfremt anvendelsen af [denne afgørelse] medfører alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet eller i en eller flere medlemsstater eller bringer disses finansielle stabilitet udadtil i fare«, eller »såfremt der opstår vanskeligheder, der vil kunne medføre en forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner«. Domstolen fastslog i præmis 47 i dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, at i det førstnævnte af de i denne bestemmelse nævnte tilfælde skal det godtgøres, at der er en årsagsforbindelse, fordi beskyttelsesforanstaltningerne skal have til formål at fjerne eller formindske de vanskeligheder, der er opstået i den pågældende sektor, men at det derimod i det andet tilfælde ikke kræves, at de vanskeligheder, der begrunder indførelsen af en beskyttelsesforanstaltning, er forårsaget af anvendelsen af OLT-afgørelsen.

57 Den anfægtede forordning er baseret på den anden kategori af tilfælde i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1. Det fremgår således af betragtning 7 til denne forordning, at Kommissionen vedtog beskyttelsesforanstaltningen, fordi der »[forelå] vanskeligheder, der [indebar] risiko for en forringelse af situationen i EF's sukkersektor«.

58 Det fremgår særligt af betragtning 4-6 til forordningen, at foranstaltningen i OLT-afgørelsens artikel 109 er begrundet med den omstændighed, at import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen i høj grad risikerer at forringe den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer, samt at få yderst skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende inden for sukkersektoren.

59 Første anbringende består af fem led, hvoraf de fire første i det væsentlige vedrører risikoen for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker, og det femte vedrører risikoen for skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende.

Risikoen for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker

60 Den nederlandske regering har for det første anført, at der henset til den minimale sukkermængde, der er importeret under ordningen med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, ikke var tale om vanskeligheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

61 Det fremgår i denne forbindelse af betragtning 1 og 5 til den anfægtede forordning, at Kommissionen har konstateret en »meget kraftig stigning« siden 1997 i importen af OLT-sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, og at markedsordningen risikerede at blive »voldsomt destabiliseret«. Betragtning 4 til forordningen bestemmer i denne forbindelse:

»[EF's sukkermarked] er præget af overskud. Sukkerforbruget ligger konstant på ca. 12,7 mio. tons. Produktionen svinger mellem 16,7 og 17,8 mio. tons. Enhver sukkerindførsel til Fællesskabet bevirker derfor, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og derfor må udføres. Restitutionerne for dette sukker — inden for visse kvoter — betales over EF-budgettet (p.t. ca. 520 EUR/t). Udførslerne med restitutioner er dog begrænset i deres omfang ved den landbrugsaftale, der blev indgået i forbindelse med Uruguay-runden, og nedsat fra 1 555 600 t for produktionsåret 1995/1996 til 1 273 500 t i produktionsåret 2000/2001.«

62 Det bemærkes, at som Domstolen har fastslået i præmis 56 i Emesa Sugar-dommen, forelå der allerede i 1997 en overskudsproduktion af roesukker i forhold til Fællesskabets sukkerforbrug, hvortil kom indførslerne af rørsukker fra AVS-staterne, som skulle opfylde den særlige efterspørgsel efter denne vare, og det forhold, at Fællesskabet var forpligtet til at indføre en vis mængde sukker fra tredjelande i overensstemmelse med WTO-aftalerne. Endvidere var Fællesskabet også forpligtet til at støtte sukkereksporten med eksportrestitutioner inden for de rammer, der er udstukket i disse aftaler. Under disse omstændigheder, og henset til den kraftige stigning i importen af OLT-sukker siden 1997, kunne Kommissionen med rette antage, at enhver yderligere sukkermængde, som nåede Fællesskabets marked, selv om den var ubetydelig i forhold til produktionen i Fællesskabet, ville forpligte dennes institutioner til at øge støtten til eksporten inden for de ovennævnte grænser eller til at nedsætte de europæiske producenters kvoter, hvilket ville have forstyrret den i forvejen ustabile fælles markedsordning for sukker og have været i strid med målene for den fælles landbrugspolitik.

63 Selv om blandingsprodukter ikke falder ind under den fælles markedsordning for sukker, som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999, indebærer stigningen i importen af disse produkter fra OLT, som generelt har et højt sukkerindhold, ikke desto mindre en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukkers funktion, for så vidt som denne import kan påvirke EF-producenternes mulighed for at sælge sukker til Fællesskabets producenter af disse blandingsprodukter.

64 Den nederlandske regering har følgelig ikke godtgjort, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at anføre, at importen af OLT-sukker og OLT-blandingsprodukter var steget kraftigt mellem 1997 og 1999, og at denne stigning, selv om den var minimal i forhold til fællesskabsproduktionen, kunne udgøre »vanskeligheder« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

65 Det første led af det første anbringende skal herefter forkastes.

66 Den nederlandske regering har for det andet anfægtet det argument, som Kommissionen har anført i betragtning 4 til den anfægtede forordning, hvorefter enhver yderligere sukkerimport vil »bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres«, idet såvel produktionen som forbruget af sukker i Fællesskabet varierer fra år til år. Regeringen har ligeledes rejst tvivl om, hvorvidt de omhandlede eksporter er støttede.

67 I denne forbindelse skal det blot bemærkes, at EF-produktionen overstiger forbruget af sukker i Fællesskabet, hvilket den nederlandske regering ikke har bestridt, og at Fællesskabet endvidere er forpligtet til at importere en vis mængde sukker fra tredjelande i henhold til WTO-aftalerne (Emesa Sugar-dommen, præmis 56).

68 Henset til, at der er overskud på fællesmarkedet for sukker, er det forhold, at produktionen og forbruget af sukker i Fællesskabet kan variere en smule fra år til år, uden relevans, som anført af generaladvokaten i punkt 71 i forslaget til afgørelse.

69 Netop fordi der er tale om et overskudsmarked, forhøjer enhver yderligere import under ordningen med EF/OLT-kumulation af oprindelsen sukkeroverskuddet på fællesmarkedet og fører til en stigning i eksporten med støtte (Emesa Sugar-dommen, præmis 56).

70 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at anføre, at den eksport, der er en følge af importen af OLT-sukker, var eksport med støtte, idet sukker, som var importeret fra OLT og som erstattede EF-sukker, selv skulle eksporteres for at opretholde ligevægten i den fælles markedsordning.

71 Følgelig skal også det andet led af det første anbringende forkastes.

72 Den nederlandske regering har for det tredje gjort gældende, at der inden for rammerne af WTO-aftalerne var et tilstrækkeligt råderum til de omhandlede importer i Fællesskabet.

73 I denne forbindelse bemærkes, at selv hvis den yderligere eksport af sukker med restitution, som importen af OLT-sukker kunne have medført, ikke nåede op på de beløb og mængder, som er fastsat i WTO-aftalerne, har den nederlandske regering ikke godtgjort, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved dels at tage hensyn til, at formålet med aftalerne var gradvist at begrænse eksportstøtten, dels at anføre, at sukkerimporten under ordningen med EF/OLT-kumulation af oprindelsen førte til en stigning i det samlede eksportstøttebeløb og havde medført en risiko for en destabilisering af sukkersektoren i Fællesskabet, således som Retten har bemærket i præmis 139 i dommen i sagen Rica Foods m.fl. mod Kommissionen.

74 Det tredje led af det første anbringende skal således forkastes.

75 Hvad angår den af den nederlandske regering rejste tvivl om, hvorvidt Kommissionens ved vedtagelsen af den anfægtede forordning havde til hensigt at nedsætte Fællesskabets produktionskvoter, skal det for det fjerde blot bemærkes, at den nederlandske regering ikke har fremlagt noget bevis til støtte for sine argumenter.

76 Det fjerde led af det første anbringende kan således heller ikke tiltrædes.

Virkningerne for EF-producenterne

77 Det fremgår af betragtning 5 til den anfægtede forordning, at den omhandlede import risikerer at medføre et »større tab af garanti for [...] indkomst« for Fællesskabets sukkerproducenter.

78 I modsætning til det, den nederlandske regering har anført til støtte for det femte led af det første anbringende, har Kommissionen ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fremføre et sådant argument som begrundelse for vedtagelsen af de anfægtede beskyttelsesforanstaltninger.

79 Det er for det første klart, at en forringelse eller en truende forringelse af en fælles markedsordning kan gøre det nødvendigt at nedsætte produktionskvoterne og således direkte påvirke EF-producenternes indtjening.

80 Endvidere er eksportrestitutionerne for en stor del finansieret af EF-producenterne gennem produktionsafgifter, som Kommissionen fastsætter hvert år. Som det

fremgår af nærværende doms præmis 70, kunne Kommissionen med rette antage, at den omhandlede import indebar en risiko for en stigning i mængden af eksport med støtte, og dermed at den produktionsafgift, som Fællesskabets sukkerproducenter skal betale, også ville stige.

81 Selv hvis det antages, at visse producenter som anført af den nederlandske regering kunne få en væsentlig fortjeneste gennem salg af C-sukker til erhvervsdrivende fra OLT ved at tage langt højere priser end verdensmarkedsprisen, kan denne betragtning, som ikke er støttet af egentlige beviser, ikke rejse tvivl om Kommissionens vurdering af, at den omhandlede import medfører en risiko for forstyrrelse i sukkersektoren, som navnlig kan medføre en stigning i eksportstøtten eller en nedsættelse af produktionskvoterne.

82 Det femte led af det første anbringende skal således forkastes.

83 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første anbringende herefter forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2

Parternes argumenter

84 Med det andet anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat det i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, fastsatte proportionalitetsprincip. Anbringendet består af fire led.

85 For det første har regeringen foreholdt Kommissionen, at den har tilsidesat OLT-afgørelsens præferencebehandling af produkter fra OLT i forhold til den ordning, som finder anvendelse på produkter fra AVS-staterne.

86 Den anfægtede forordning er for det andet vedtaget, uden at Kommissionen har vurderet de negative følger af forordningens anvendelse for de omhandlede OLT-lande og de berørte virksomheder.

87 For det tredje har den nederlandske regering anført, at selv hvis det antages, at der var vanskeligheder på Fællesskabets sukkermarked, kunne det mål, som Kommissionen forfulgte, have været nået med foranstaltninger, som var mindre indgribende for OLT-landene og de berørte virksomheder, såsom indførelse af en minimumssalgspris.

88 Den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, er for det fjerde i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som bestemmelsen betyder, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2553/97 skal finde anvendelse. Størrelsen af den sikkerhed, der i forbindelse med importlicenser skal stilles i henhold til denne bestemmelse, svarer til 50% af den told ifølge den fælles toldtarif, der gælder på dagen for ansøgningens indgivelse, hvilket var ca. 43,7 EUR pr. 100 kg. Frem til den 1. marts 2000 beløb størrelsen af den sikkerhed, der skulle stilles for sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, sig til 0,3 EUR pr. 100 kg. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at i henhold til artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1464/95 af 27. juni 1995 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukkersektoren (EFT L 144, s. 14), burde sikkerheden for sukker fra AVS-staterne og tredjelande ligeledes have været fastsat til 0,3 EUR pr. 100 kg.

89 Den nederlandske regering finder således, at størrelsen af den sikkerhed, der er omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2553/97, er uforholdsmæssig i forhold til størrelsen af den sikkerhed, der skal stilles ved import af sukker fra AVS-staterne og tredjelande.

90 Kommissionen har hertil indledningsvist gjort gældende, at OLT-landenes situation er anderledes end AVS-staternes og tredjelandenes situation, idet sukkeret ikke er produceret i OLT. Ordningen med kumulation af oprindelsen, i henhold til hvilken OLT i øjeblikket eksporterer sukker og blandingsprodukter til Fællesskabet, fremgår ikke af de aftaler, der er indgået med AVS-staterne og andre tredjelande. Den nederlandske regering kan under disse omstændigheder ikke med rette anføre, at en begrænsning af ordningen med kumulation af oprindelsen udgør en krænkelse af OLT-landenes præferencestatus i forhold til AVS-staterne og tredjelande.

91 Kommissionen har dernæst anført, at den under de foreliggende omstændigheder ikke har haft mulighed for at foretage en tilbundsgående vurdering af følgerne for disse landes økonomi og den berørte industri af fastsættelsen af kvoter for import fra OLT. Den undersøgelse, Kommissionen har foretaget i denne forbindelse, skulle gøre det muligt for den at udarbejde et forslag til en permanent forordning herom til Rådet.

92 Kommissionen har ligeledes anført, at nedsættelsen af EF-produktionskvoterne har alvorlige følger for Fællesskabets erhvervsdrivende, idet alene import af sukker med kumulation af oprindelsen er begrænset. Selv om OLT ikke producerer sukker, udgør den på baggrund af 5 726 tons om året fastsatte kvote desuden næsten det dobbelte af den kvote, der er fastsat i beslutning 97/803 for import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, og som Domstolen ikke fandt ulovlig i Emesa Sugar-dommen.

93 Hvad endelig angår anvendelsen af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2553/97 har Kommissionen anført, at den i denne bestemmelse fastsatte sikkerhed tilsigter at sikre, at den mængde, der er anmodet om, faktisk importeres, og således at undgå, at der ansøges om licenser i spekulationsmæssigt øjemed. Derfor er forskellen mellem denne sikkerhed og den sikkerhed, der skal stilles ved import af sukker fra AVS-staterne og tredjelande, berettiget.

94 Den spanske regering har i det væsentlige gentaget Kommissionens argumentation. Regeringen har særligt anført, at den omstændighed, at der i selve OLT-afgørelsen er givet mulighed for at vedtage beskyttelsesforanstaltninger, bekræfter de omhandlede foranstaltningers forenelighed med OLT-landenes associeringsordning.

Domstolens bemærkninger

95 OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Der [skal] fortrinsvis vælges foranstaltninger, som bringer mindst mulig forstyrrelse i associeringens og Fællesskabets funktion. Disse foranstaltninger må ikke gå ud over, hvad der er absolut nødvendigt for at afhjælpe de opståede vanskeligheder.«

96 I den foreliggende sag bemærkes, at den anfægtede forordnings artikel 1, for at imødegå de vanskeligheder, som er opstået på fællesmarkedet, begrænser importen af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen til 3 340 tons for den omhandlede periode. Det fremgår af betragtning 9 til forordningen, at denne mængde svarer til »summen af de største årlige indførte mængder af de pågældende produkter, der blev konstateret i de tre år forud for 1999, der var det år, hvor indførslen steg eksponentielt, hvorfor Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) indledte en undersøgelse, som følge af mistanke om uregelmæssigheder. Indførslen af produkter henhørende under KN-kode 1806 10 30 og 1806 10 90 bør også omfattes af beskyttelsesforanstaltninger i betragtning af det store indhold af sukker og de skadelige virkninger af samme art som uforarbejdet sukkers for den fælles markedsordning for sukker. Denne foranstaltning skal sikre, at de sukkerprodukter, der indføres fra OLT, ikke overstiger en mængde, der kan forstyrre den fælles markedsordning for sukker, samtidig med at der sikres dem en kommerciel afsætningsmulighed«.

97 Hvad for det første angår argumentet om tilsidesættelse af OLT-sukkerets præferencestatus i forhold til sukker fra AVS-staterne bemærkes blot, at OLT-afgørelsens artikel 109 netop bemyndiger Kommissionen til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger under de i bestemmelsen nævnte omstændigheder. At Kommissionen har vedtaget en sådan foranstaltning for visse OLT-produkter kan ikke rejse tvivl om disse produkters præferencestatus i henhold til OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1. En beskyttelsesforanstaltning er efter sin natur ekstraordinær og midlertidig.

98 Som Retten endvidere har understreget i præmis 205 i dommen i sagen Rica Foods m.fl. mod Kommissionen, er import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen omfattet af den anfægtede forordning, idet der ikke er indført nogen begrænsninger af importen af sukker fra OLT efter de almindelige regler om oprindelse, såfremt en sådan produktion skulle eksistere.

99 Herefter skal det første led af det andet anbringende forkastes.

100 Hvad for det andet angår argumentet om tilsidesættelse af forpligtelsen til forudgående information om de negative virkninger, som beskyttelsesforanstaltningen kan få for de omhandlede OLT-lande og de berørte virksomheder, bemærkes, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning allerede var anlagt sager ved såvel Domstolen som Retten til prøvelse af betingelserne for import af sukker fra De Nederlandske Antiller og Aruba (jf. bl.a., vedrørende samme problemstilling, Emesa Sugar-dommen, som vedrører import af sukker med AVS/OLT-kumulation af oprindelsen, dommen i sag C-26/00, Nederlandene mod Kommissionen, og dom af 17.1.2002, sag T-47/00, Rica Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 113, som vedrører import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen). Som det i øvrigt fremgår af præmis 28-30 i dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, fandt der drøftelser sted mellem Kommissionen, Nederlandene og de øvrige medlemsstater forud for vedtagelsen af forordning nr. 2423/1999, hvorunder spørgsmålet om de økonomiske følger af den omhandlede beskyttelsesforanstaltning burde være drøftet.

101 Herefter bemærkes, at Kommissionen var informeret om den særlige situation i De Nederlandske Antiller og Aruba på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, og at Kommissionen således var i stand til at vurdere virkningerne af forordningen for de omhandlede OLT-landes økonomi og de berørte virksomheders situation.

102 Det andet led af det andet anbringende skal således forkastes.

103 Hvad for det tredje angår den hævdede mulighed for at vedtage foranstaltninger, der var mere egnede og mindre restriktive end den, der fremgår af den anfægtede forordning, for at nå de mål, som Kommissionen forfulgte, herunder fastsættelse af en minimumssalgspris, bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må overskride grænserne for, hvad der er egnet og nødvendigt med henblik på at virkeliggøre de lovlige formål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og således at der, når der kan vælges mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst indgribende foranstaltning, og de forvoldte ulemper ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 52, samt dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81).

104 Det bemærkes for så vidt angår den retlige prøvelse af princippets overholdelse og under hensyn til det vide skøn, Kommissionen navnlig har på området for beskyttelsesforanstaltninger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dommen i sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, præmis 135 og den deri nævnte retspraksis).

105 Det tilkommer således ikke Domstolen at undersøge, om den foranstaltning, som Kommissionen har truffet, udgør den eneste eller den bedste foranstaltning, der kunne træffes, men at kontrollere, om denne åbenbart var uegnet.

106 Den nederlandske regering har i denne forbindelse ikke godtgjort, at begrænsningen af det sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, der toldfrit kunne indføres i Fællesskabet, til 3 340 tons i den periode, der er omfattet af den anfægtede forordning, var åbenbart uegnet til at nå de forfulgte formål.

107 Det tredje led af det andet anbringende skal således forkastes.

108 Hvad endelig angår anfægtelsen af gyldigheden af den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 2, skal det bemærkes, at det mål, Kommissionen forfulgte ved fastsættelsen af en høj sikkerhed i forbindelse med import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, som understreget af denne institution, bestod i at undgå handlinger i spekulationsmæssigt øjemed.

109 En sådan sikkerhed fratager ikke de seriøst interesserede virksomheder muligheden for at udføre sukker til Fællesskabet. Selv om garantibeløbet ganske vist skal indbetales, for at man kan erhverve importlicenser, bliver dette beløb tilbagebetalt til virksomheden, når importen gennemføres (jf. i denne retning dommen i sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, præmis 132).

110 Herefter er det ikke godtgjort, at den omhandlede foranstaltning var åbenbart uegnet eller for vidtgående til at nå det mål, som Kommissionen forfulgte.

111 Da det fjerde led således heller ikke kan tiltrædes, skal det andet anbringende forkastes i sin helhed.

Det tredje anbringende vedrørende magtfordrejning

Parternes argumenter

112 Med det tredje anbringende har den nederlandske regering foreholdt Kommissionen, at den har indført begrænsninger af sukkerimporten under ordningen med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, som Rådet ikke havde fastsat i forbindelse med de gentagne ændringer af OLT-afgørelsen.

113 OLT-afgørelsens artikel 109 tillægger ikke Kommissionen en skønsmæssig beføjelse til at korrigere eller udfylde en afgørelse fra Rådet i tilfælde, hvor denne afgørelses fastsatte eller eventuelt blot tilsigtede virkninger efterfølgende indtræder. Denne argumentation er så meget desto mere relevant, når Rådet — som i nærværende sag — har givet afkald på at vedtage foranstaltninger vedrørende sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen og blandingsprodukter, i forbindelse med forlængelsen af gyldigheden af beslutning 91/482.

114 Kommissionen har hertil gjort gældende, at Retten ikke i dommen af 10. februar 2000, forenede sager T-32/98 og T-41/98, Nederlandse Antillen mod Kommissionen (Sml. II, s. 201), har fastslået, at Kommissionen havde misbrugt sin beføjelse.

115 Den spanske regering er af den opfattelse, at Kongeriget Nederlandene ikke har godtgjort, at den anfægtede forordning ikke er vedtaget med det formål at undgå en forstyrrelse i Fællesskabets sukkersektor.

Domstolens bemærkninger

116 Det følger af Domstolens praksis, at der foreligger magtfordrejning, såfremt en institution udøver sine beføjelser udelukkende eller dog i det mindste overvejende med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat i traktaten for at imødegå de konkret foreliggende omstændigheder (jf. bl.a. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69, og af 14.5.1998, sag C-48/96 P, Windpark Groothusen mod Kommissionen, Sml. I, s. 2873, præmis 52).

117 I den foreliggende sag bemærkes, at det fremgår af gennemgangen af det første anbringende, at Kommissionen med rette kunne anføre, at importen af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen udgjorde »vanskeligheder« i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, som kunne medføre en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukkers funktion.

118 Den nederlandske regering har endvidere ikke godtgjort, at den anfægtede forordning ikke blev vedtaget med det formål at afhjælpe de forstyrrelser, der var konstateret, eller at undgå alvorligere forstyrrelser på Fællesskabets sukkermarked. Den omstændighed, at Rådet i OLT-afgørelsens artikel 108b har indført en kvantitativ begrænsning for sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen påvirker i denne forbindelse ikke i sig selv Kommissionens beføjelse i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, til at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger vedrørende sukker eller ethvert andet produkt fra OLT, hvis betingelserne for vedtagelsen af sådanne foranstaltninger er opfyldt.

119 Det tredje anbringende bør derfor ligeledes forkastes.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

120 Med det fjerde anbringende har den nederlandske regering anført, at den anfægtede forordning ikke indeholder nogen begrundelse for:

— grundene til, at Kommissionen fandt det nødvendigt fra den 1. marts 2000 at træffe endnu strengere foranstaltninger end for den forudgående periode

— vedtagelsen af tilsvarende begrænsninger for sukker og blandingsprodukter fra OLT, når forordning nr. 2423/1999 fastsætter forskellige foranstaltninger for disse to produkttyper

— risikoen for, at situationen på Fællesskabets sukkermarked skulle blive forringet på grund af den nedsatte import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen

— undtagelsen fra OLT-landenes præferencestatus i forhold til AVS-staterne og andre tredjelande.

121 Den nederlandske regering har endvidere anført, at begrundelsen for fastsættelsen af kvoten til 3 340 tons er utilstrækkelig. Kommissionen har set bort fra den omstændighed, at importen af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen først blev indledt i 1999, og at Rådet tilskyndede til import af disse produkter.

122 Kommissionen har derimod anført, at begrundelsen for den anfægtede forordning lever op til de krav, som er fastsat i retspraksis, idet der i begrundelsen klart er redegjort for de betragtninger, affatteren af denne retsakt har lagt til grund. Der stilles ikke i retspraksis krav om, at Kommissionen redegør for, hvorfor den har truffet en anden foranstaltning end den, den traf nogle måneder forinden. Der er under alle omstændigheder redegjort for dette holdningsskift i forordningens præambel.

123 Den spanske regering har fremført en argumentation svarende til Kommissionens. Regeringen har tilføjet, at det følger af Domstolens praksis, at begrundelsen, når der som i nærværende sag er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som dens affatter har ønsket at den skal opfylde. Hvis det formål, der forfølges af den omhandlede institution, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, ville det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet. Dette gælder så meget desto mere, hvor fællesskabsinstitutionerne — som i dette tilfælde — har et vidt skøn med hensyn til valget af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en kompliceret politik.

Domstolens bemærkninger

124 Det bemærkes, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, i henhold til fast praksis skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart

og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dom af 4.2.1997, forenede sager C-9/95, C-23/95 og C-156/95, Belgien og Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 645, præmis 44, og af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63).

125 Det skal bemærkes, at Kommissionen i betragtning 1-7 til den anfægtede forordning har redegjort for de vanskeligheder, der var opstået på Fællesskabets sukkermarked, for årsagerne til, at disse vanskeligheder kunne medføre en forstyrrelse af den fælles markedsordnings funktion, og for de skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende, særligt på grund af den alvorlige risiko for, at det blev nødvendigt at nedsætte EF-produktionskvoterne. Institutionen har endvidere i betragtning 9 til forordningen, som i sin helhed er gengivet i denne doms præmis 96, redegjort for, hvorfor den har fastsat den omhandlede kvote.

126 Herefter giver den anfægtede forordnings præambel, i modsætning til det, den nederlandske regering har gjort gældende, en klar og utvetydig redegørelse for de betragtninger, som Kommissionen har lagt til grund, således at de berørte parter kunne få kendskab til grundlaget for de trufne foranstaltninger, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret, hvilket i øvrigt også fremgår af undersøgelsen af de foregående anbringender. Kongeriget Nederlandene har i øvrigt været direkte inddraget i den procedure, der førte til den anfægtede forordnings vedtagelse.

127 Da det fjerde anbringende således heller ikke kan tiltrædes, skal Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

128 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Spanien og Den Franske Republik sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter