DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 juli 2005 *

I mål C-180/00,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 12 maj 2000,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Fierstra och J. van Bakel, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. van Rijn och C. van der Hauwaert, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och D. Colas, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (referent), G. Arestis och J. Klučka,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

och efter att den 17 februari 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens förordning (EG) nr 465/2000 av den 29 februari 2000 om införande av skyddsåtgärder rörande import från utomeuropeiska länder och territorier av sockerprodukter som omfattas av kumulation mellan EG och ULT (EGT L 56, 2000, s. 39) (nedan kallad den ifrågasatta förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker

2 Genom förordning (EG) nr 2038/1999 av den 13 september 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 252, s. 1) kodifierade Europeiska unionens råd förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981, genom vilken denna gemensamma organisation infördes (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110). Sistnämnda förordning har ändrats vid ett flertal tillfällen. Syftet med organisationen är att reglera den gemensamma marknaden för socker för att öka antalet arbetstillfällen och höja levnadsstandarden för sockerproducenterna.

3 Stödet till produktionen i gemenskapen ges i form av prisgarantier och begränsas till nationella produktionskvoter (A-kvot och B-kvot) som rådet fördelar till varje medlemsstat med tillämpning av förordning nr 2038/1999. Medlemsstaterna fördelar därefter kvoterna mellan producenterna. Det socker som omfattas av kvot B (kallat B-socker) omfattas av en högre produktionsavgift än det socker som omfattas av kvot A (kallat A-socker). Socker som produceras utöver A- och B-kvoterna kallas C-socker och får inte säljas inom Europeiska gemenskapen, om det inte förs in i A- eller B-kvoterna för den följande säsongen.

4 Vid export av annat socker än C-socker till länder utanför gemenskapen betalas exportbidrag ut med stöd av artikel 18 i förordning nr 2038/1999. Exportbidragen motsvarar skillnaden mellan priset på socker på gemenskapsmarknaden och priset på världsmarknaden.

5 Mängden socker som kan exporteras med exportbidrag och den högsta tillåtna årliga summan av exportbidrag regleras i världshandelsorganisationens (WTO) avtal (nedan kallade WTO-avtalen), i vilka gemenskapen är part (godkända genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3)). Senast från och med regleringsåret 2000/2001 skall mängden socker som kan exporteras med exportbidrag och den högsta tillåtna summan av bidragen begränsas till 1 273 500 ton respektive 499,1 miljoner euro. Detta utgör en minskning med 20 respektive 36 procent jämfört med siffrorna för regleringsåret 1994/1995.

Reglerna om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska gemenskapen

6 Gemenskapens verksamhet skall enligt artikel 3.1 s EG innefatta associering av utomeuropeiska länder och territorier (ULT) "i syfte att öka handeln och att gemensamt främja den ekonomiska och sociala utvecklingen".

7 Nederländska Antillerna och Aruba ingår i ULT.

8 Dessa länders associering med gemenskapen regleras i EG-fördragets fjärde del.

9 Ett flertal beslut har fattats på grundval av artikel 136 i EG-fördraget (nu artikel 187 EG i ändrad lydelse). Bland dessa beslut återfinns rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 263, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 3). Enligt artikel 240.1 i detta beslut skall det gälla under en period av tio år från den 1 mars 1990.

10 Olika bestämmelser i beslut 91/482 har ändrats genom rådets beslut 97/803/EG av den 24 november 1997 om revidering efter halva giltighetstiden av beslut 91/482 (EGT L 329, s. 50). Giltighetstiden för beslut 91/482 i dess lydelse enligt beslut 97/803/EG (nedan kallat ULT-beslutet) förlängdes fram till och med den 28 februari 2001 genom rådets beslut 2000/169/EG av den 25 februari 2000 (EGT L 55, s. 67).

11 I artikel 101.1 i ULT-beslutet föreskrivs följande:

"Produkter med ursprung i ULT skall importeras till gemenskapen utan importtull."

12 I artikel 102 i ULT-beslutet föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar tillämpningen [av artikel] 108b skall gemenskapen inte tillämpa kvantitativa restriktioner på import av varor med ursprung i ULT eller åtgärder med motsvarande verkan."

13 I artikel 108.1 första strecksatsen i ULT-beslutet hänvisas till bilaga II till beslutet angående definitionen av begreppet ursprungsvaror och de metoder för administrativt samarbete som har avseende på detta. Enligt artikel 1 i denna bilaga skall en vara anses ha sitt ursprung i ULT, gemenskapen eller staterna i Afrika, Västindien och Stilla havet (nedan kallade AVS-staterna) om den antingen har helt producerats eller i tillräcklig grad behandlats eller bearbetats där.

14 Artikel 3.3 i ovannämnda bilaga II innehåller en förteckning över de verksamheter som skall anses som otillräcklig bearbetning eller behandling för att en vara från bland annat ULT skall anses ha karaktären av ursprungsvara.

15 Artikel 6.2 i ovannämnda bilaga II innehåller emellertid bestämmelser kallade "kumulation av ursprung mellan EG och ULT och mellan AVS och ULT". I denna artikel föreskrivs följande:

"När varor som helt framställs inom gemenskapen eller AVS-staterna bearbetas eller behandlas i ett ULT skall de anses som helt framställda i ULT."

16 Enligt artikel 6.4 i ovannämnda bilaga II är dessa regler om kumulation av ursprung mellan EG och ULT och mellan AVS och ULT tillämpliga på "all beredning eller bearbetning som utförs i ULT, däribland de verksamheter som räknas upp i artikel 3.3".

17 Genom beslut 97/803 har bland annat artikel 108b införts i ULT-beslutet. I artikel 108b.1 föreskrivs att "den kumulation av ursprung mellan AVS och ULT som avses i artikel 6 i bilaga II [skall] tillåtas för en årlig kvantitet på 3 000 ton socker". Tillämpningen av regeln om kumulation av ursprung mellan EG och ULT begränsades däremot inte genom beslut 97/803.

18 Enligt artikel 109.1 i ULT-beslutet får Europeiska gemenskapernas kommission vidta "nödvändiga skyddsåtgärder" om "tillämpningen av detta beslut resulterar i allvarliga störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen eller inom en eller flera av dess medlemsstater, eller om den resulterar i att deras externa ekonomiska stabilitet äventyras eller att det uppstår svårigheter som kan leda till en försämring inom en sektor av gemenskapens verksamhet eller i en region inom gemenskapen". Enligt artikel 109.2 i ULT-beslutet skall kommissionen välja "sådana åtgärder som så litet som möjligt stör associeringen och gemenskapens funktion". Dessutom skall dessa åtgärder "inte överskrida gränserna för vad som är strikt nödvändigt för avhjälpande av de svårigheter som har uppstått".

Skyddsåtgärder som vidtagits med avseende på import av socker och av blandningar av socker och kakao som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT

19 Kommissionens förordning (EG) nr 2423/1999 av den 15 november 1999 om införande av skyddsåtgärder rörande socker med KN-nummer 1701 och blandningar av socker och kakao med KN-nummer 1806 10 30 och 1806 10 90, med ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna (EGT L 294, s. 11) antogs med stöd av artikel 109 i ULT-beslutet.

20 Genom denna förordning, som var giltig till och med den 29 februari 2000, underställdes importen av socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT ett system för minimipriser, och importen av blandningar av socker och kakao (nedan kallade blandningarna) med ursprung i ULT underställdes sådan gemenskapsövervakning som föreskrivs i artikel 308d i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1).

21 Konungariket Nederländerna har väckt talan om ogiltigförklaring av förordning nr 2423/1999. Denna talan har ogillats genom dom denna dag i mål C-26/00, Nederländerna mot kommissionen (ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen).

22 Kommissionen har antagit den ifrågasatta förordningen även med stöd av artikel 109 i ULT-beslutet.

23 Följande framgår av skälen 1, 4, 5, 6 och 7 i den ovannämnda förordningen:

"1) Kommissionen har konstaterat att importen av socker ... och blandningar ... som kommer från [ULT] har ökat kraftigt sedan 1997, särskilt oförädlat socker som omfattas av kumulation. Denna import har utvecklats från 0 ton år 1996 till över 48 000 ton år 1999 ...

...

4) Det har under de senaste åren uppstått svårigheter på gemenskapsmarknaden för socker. Det råder överskott på denna marknad. Sockerkonsumtionen ligger på en konstant nivå på omkring 12,7 miljoner ton. Produktionen uppgår till mellan 16,7 och 17,8 miljoner ton. All import av socker innebär därför export av en motsvarande kvantitet socker som producerats i gemenskapen, men som inte kan avsättas där. Exportbidrag för detta socker betalas — inom vissa kvotbegränsningar — via gemenskapsbudgeten (för närvarande cirka 520 euro per ton). Denna export med exportbidrag är dock begränsad i volym genom det avtal om jordbruk som slöts inom ramen för Uruguayrundan och minskas från 1 555 600 ton regleringsåret 1995/1996 till 1 273 500 ton regleringsåret 2000/2001.

5) Den gemensamma organisationen av marknaden för socker riskerar att kraftigt störas på grund av dessa svårigheter. För regleringsåret 2000/2001 som börjar den 1 juli 2000 planeras det, på grundval av de mest försiktiga beräkningar som för närvarande finns tillgängliga, att minska kvoterna för gemenskapens producenter med omkring 500 000 ton ... All ytterligare import av socker och produkter med hög sockerhalt från ULT kommer att innebära en större minskning av gemenskapsproducenternas kvoter och, följaktligen, en större minskning av deras garanterade inkomst.

6) Importen sker under en period på omkring tre månader efter ansökan om utfärdande av importlicenser på grund av giltighetstiden för dessa. Hela den ökande importen, även den som skett månaderna före regleringsåret 2000/2001, påverkar dock situationen på marknaden under det regleringsåret och får de negativa följder som nämnts i skäl 5.

7) Det föreligger alltså risk för försämring för en av gemenskapens verksamhetssektorer ..."

24 I artikel 1 i den ifrågasatta förordningen föreskrivs följande:

"För produkter med KN-numren 1701, 1806 10 30 och 1806 10 90 som omfattas av den kumulation av ursprung mellan EG och ULT som avses i artikel 6 i bilaga II till beslut 91/482/EEG skall en kvantitet på 3 340 ton socker tillåtas under tillämpningsperioden för denna förordning.

För att inte denna mängd skall överskridas skall hänsyn tas till sockerhalten för andra importerade produkter än oförädlat socker."

25 Det framgår av skäl 9 i den ovannämnda förordningen att kommissionen har fastställt denna kvot till 3 340 ton genom att beakta "summan av de största årliga importvolymer som konstaterats för de berörda produkterna under de tre åren närmast före 1999, vilket var det år då importen uppvisade exponentiell tillväxt och för vilket en undersökning från Europeiska byrån för bedrägerikämpning pågår till följd av misstänkta oegentligheter".

26 Enligt artikel 2 i den ifrågasatta förordningen krävs importlicens för import av de produkter som avses i artikel 1. Denna licens utfärdas i enlighet med de villkor som föreskrivs i artiklarna 2–6 i kommissionens förordning (EG) nr 2553/97 av den 17 december 1997 om bestämmelser för utfärdande av importlicenser för vissa produkter med KN-numren 1701, 1702, 1703 och 1704 som omfattas av kumulation av ursprung mellan AVS-länderna och ULT (EGT L 349, s. 26), vilka skall gälla i tillämpliga delar.

27 Enligt artikel 3 i den ifrågasatta förordningen som trädde i kraft den 1 mars 2000 var denna förordning tillämplig fram till och med den 30 september 2000.

Parternas yrkanden

28 Den nederländska regeringen har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara den ifrågasatta förordningen,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan,

— förplikta konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

30 I skrivelse som inkom till domstolens kansli den 7 juli 2000 yrkade konungariket Nederländerna att förfarandet vid domstolen skulle vilandeförklaras fram till dess att förstainstansrätten meddelat dom i de förenade målen T-94/00 och T-110/00, Rica Foods m.fl. mot kommissionen, eftersom även dessa avsåg ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet. Den nederländska regeringen har till svar på en fråga från domstolen angett att yrkandet om vilandeförklaring även avsåg mål T-159/00, Rica Foods m.fl. mot kommissionen.

31 Genom beslut av den 17 oktober 2000 biföll domstolens ordförande detta yrkande med stöd av artikel 47 tredje stycket i EG-stadgan för domstolen och artikel 82a.1 första stycket i domstolens rättegångsregler.

32 Förstainstansrätten ogillade talan i de ovannämnda målen genom dom av den 14 november 2002 i de förenade målen T-94/00, T-110/00 och T-159/00, Rica Foods m.fl. mot kommissionen.

33 Domstolens ordförande gav genom beslut av den 21 mars 2001 Konungariket Spanien tillåtelse att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

34 Frankrikes regering har inte inkommit med några skriftliga yttranden.

Talan

35 Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av den ifrågasatta förordningen har Konungariket Nederländerna åberopat fyra grunder avseende åsidosättande av artikel 109.1 i ULT-beslutet, åsidosättande av artikel 109.2 i samma beslut, maktmissbruk och underlåtelse att iaktta den motiveringsskyldighet som följer av artikel 253 EG.

Den första grunden: åsidosättande av artikel 109.1 i ULT-beslutet

Parternas argument

36 Den nederländska regeringen har i sin första grund hävdat att kommissionen i fråga om import till gemenskapen av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung gjort en uppenbart oriktig bedömning av omständigheterna innan den fastslog att det var nödvändigt att vidta skyddsåtgärder.

37 Enligt nämnda regering har skyddsåtgärderna undantagskaraktär i beaktande av de handelsbestämmelser som normalt tillämpas. Det åligger därför kommissionen att styrka att en undantagssituation föreligger som medför att det är nödvändigt att vidta sådana åtgärder på grundval av de objektiva bedömningskriterier som anges i artikel 109 i ULT-beslutet. I förevarande fall har detta emellertid inte skett.

38 Den första grunden omfattar fem delgrunder.

39 Den nederländska regeringen har först och främst hävdat att importen av socker och blandningar med ursprung i ULT, vilken enligt statistiska uppgifter från Europeiska gemenskapernas statistikkontor (Eurostat) uppgick till omkring 40 000 ton år 1999, det vill säga mindre än 0,4 procent av produktionen i gemenskapen, inte kunde utgöra risk för störningar av den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Denna kan inte heller störas av att blandningar importeras, eftersom kakao enligt artikel 1.1 i förordning nr 2038/1999 inte omfattas av denna gemensamma organisation.

40 Den nederländska regeringen har för det andra hävdat att den totala sockerproduktionen i gemenskapen varierar med mer än en miljon ton mellan olika år. Eftersom även konsumtionen varierar, är påståendet att ytterligare import från ULT får till följd att en motsvarande kvantitet måste exporteras grundat på en missuppfattning av förhållandena. Även om importen från ULT bidrar till ökningen av gemenskapens export, är denna i vart fall inte med nödvändighet subventionerad.

41 Den ovannämnda regeringen har för det tredje gjort gällande att den omtvistade sockerimporten inte kan leda till svårigheter för gemenskapen med avseende på dennas skyldigheter enligt WTO-avtalen. Den nederländska regeringen har på grundval av beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 30 april 1999 i mål T-44/98 R II, Emesa Sugar mot kommissionen (REG 1999, s. II-1427, punkt 107), anfört att gemenskapen har ett tillräckligt utrymme för att kunna hantera ökningen av sockerimporten från ULT.

42 Den nederländska regeringen har för det fjärde anfört tvivel om att kommissionen avsåg att minska produktionskvoterna när den antog den ifrågasatta förordningen. En sådan minskning skulle i vart fall inte ha blivit nödvändig på grund av den omtvistade sockerimporten i sig.

43 Den nederländska regeringen har slutligen hävdat att det inte är styrkt att den omtvistade sockerimporten varit till skada för producenterna i gemenskapen. För det första finansieras exportbidragen av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och inte av producenterna i gemenskapen. Vidare såldes socker under år 1999 till producenter i ULT till ett pris som var ungefär dubbelt så högt som världsmarknadspriset, vilket gav gemenskapens producenter märkbara vinster. Kommissionen har slutligen inte visat att varje ton som importeras från ULT leder till en motsvarande minskning av gemenskapsproducenternas försäljning.

44 Uppfattningen att importen medför kostnader för den europeiska sockerindustrin är för övrigt så mycket mindre trolig när det är fråga om import i blygsamma mängder av blandningar från ULT än i fråga om import av socker, eftersom producenterna inom gemenskapen inte tillverkar sådana blandningar.

45 Kommissionen har genmält att förhållandena på marknaden är sådana att varje ton socker som importeras från ULT till gemenskapen innebär en motsvarande minskning av produktionskvoterna inom gemenskapen. Med hänsyn till produktionskapaciteten hos företagen i ULT kan, om inga restriktioner införs, sockerimport från dessa länder vidare medföra en minskning av gemenskapens produktionskvoter som överstiger vad gemenskapsinstanserna avsett med mellan 40 och 50 procent.

46 Även om det är obestridligt att kakao inte omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden är det, med avseende på blandningar, lika uppenbart att de ifrågavarande blandningarna innehåller en mycket hög procentsats socker. Import av blandningar från ULT kan därför ha skadliga effekter på producenternas sockerförsäljning till gemenskapstillverkarna av dessa blandningar.

47 Kommissionen har även gjort gällande att produktionskvoter införts genom den gemensamma organisationen för marknaden för socker med avseende på såväl socker som skall konsumeras på marknaden i gemenskapen (A-socker) som för socker som kan exporteras med exportbidrag (A- och B-socker). Om sockerproducenterna inte kan avsätta A-socker på marknaden i gemenskapen har de enligt kommissionen benägenhet att exportera detta i samband med export som med nödvändighet är subventionerad. En annan lösning är att lagra sockret, men socker utbjuds sedan ett antal år tillbaka inte längre till intervention och kommissionen avråder för övrigt från detta förfarande med hänsyn till de kostnader det medför för gemenskapsbudgeten.

48 Kommissionen har med avseende på de förpliktelser som följer av avtal som den slutit i samband med WTO hänvisat till punkt 56 i dom av den 8 februari 2000 i mål C-17/98, Emesa Sugar (REG 2000, s. I-675).

49 Kommissionen har avseende skadliga effekter för aktörerna i gemenskapen, slutligen, med hänvisning till punkt 56 i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar och till punkt 88 i generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i detta mål, anfört att inte alla exportbidrag finansieras av EUGFJ, eftersom gemenskapsproducenterna betalar kostnaden för en stor del av dessa. Det är visserligen riktigt att vissa producenter i gemenskapen kan dra fördel av försäljning av C-socker till producenter i ULT, men denna omständighet kan enligt kommissionen inte uppväga den skada som förorsakas sektorn i sin helhet.

50 Den spanska regeringen har intagit samma ståndpunkt som kommissionen. Denna regering har anmärkt att den stora ökningen av sockerimporten från ULT sedan år 1997 är en följd av att ULT-beslutet ändrats, vilket har medfört att tullfri import till gemenskapen av varor med kumulerat AVS-ULT-ursprung begränsats. De företag som är verksamma inom denna sektor och som upplystes om denna möjlighet redan då ändringsförslaget offentliggjordes år 1996 har inriktat sig på varor med kumulerat AVS-ULT-ursprung som inte berördes av denna ändring. De vidtagna skyddsåtgärderna syftar därmed till att skydda intressena hos gemenskapens producenter i samband med den gemensamma jordbrukspolitiken utan att ULT:s ekonomi påverkas, eftersom dessa åtgärder inte omfattar socker som produceras i dessa stater.

51 Den spanska regeringen har även anfört att världsmarknadspriset på socker år 1999 uppgick till 242 euro per ton och att socker såldes för 775 euro per ton i Spanien. Aktörerna i ULT hade därvid en vinstmarginal om 533 euro per ton socker som exporterades tullfritt till gemenskapen. Dessa aktörer kunde således köpa C-socker

och göra enorma vinster, eftersom de efter minimal bearbetning undgick att erlägga importtullar. Även importpriset på blandningar är lägre än det pris som konstaterats på gemenskapsmarknaden.

52 Den spanska regeringen har erinrat om att det ifrågavarande sockret inte kommer från jordbruk i ULT och har i övrigt anmärkt att ULT-beslutet fattades i syfte att dessa territorier skulle utvecklas. Dessa länder har emellertid ingen fördel av det mervärde som erhålls vid den bearbetning som förutsätts för att kumulation av ursprung mellan EG och ULT skall föreligga, eftersom den minimala bearbetning som görs där i praktiken inte ger upphov till några arbetstillfällen och därför inte gynnar utvecklingen av ULT.

Domstolens bedömning

53 Domstolen erinrar inledningsvis om att gemenskapsinstitutionerna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 109 i ULT-beslutet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 11 februari 1999 i mål C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. I-769, punkt 48, och domstolens domar av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8763, punkt 61, och i mål C-301/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8853, punkt 73).

54 Under dessa förhållanden måste gemenskapsdomstolens prövning begränsas till en kontroll av att det vid utövandet av denna behörighet inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att gemenskapsinstitutionerna inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se domarna i de ovannämnda målen Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 48, C-110/97, Nederländerna mot rådet, punkt 62, och C-301/97, Nederländerna mot rådet, punkt 74).

55 Denna begränsning av gemenskapsdomstolens prövning gäller i synnerhet om, som i förevarande fall, gemenskapsinstitutionerna måste göra en avvägning mellan skiljaktiga intressen och således måste välja en lösning inom ramen för de politiska val som ingår i dess ansvarsområden (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, punkt 53).

56 Enligt artikel 109.1 i ULT-beslutet "får" kommissionen vidta skyddsåtgärder antingen "[o]m tillämpningen av ... [ULT-beslutet] resulterar i allvarliga störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen eller inom en eller flera av dess medlemsstater, eller om den resulterar i att deras externa ekonomiska stabilitet äventyras", eller "[om] det uppstår svårigheter som kan leda till en försämring inom en sektor av gemenskapens verksamhet eller i en region inom gemenskapen". Domstolen har i punkt 47 i domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m. fl. mot kommissionen, vad gäller det första fallet i ovannämnda punkt anfört att ett orsakssamband måste fastställas, eftersom skyddsåtgärderna skall syfta till att upphäva eller mildra de svårigheter som uppstått inom den aktuella sektorn och att det med avseende på det andra fallet inte krävs att de svårigheter som utgör grunden för att vidta en skyddsåtgärd beror på ULT-beslutets tillämpning.

57 Kommissionen har grundat den ifrågasatta förordningen på det andra fallet i artikel 109.1 i ULT-beslutet. Det framgår nämligen av skäl 7 i denna förordning att kommissionen vidtog de omtvistade skyddsåtgärderna med anledning av att "det [förelåg] risk för försämring för en av gemenskapens verksamhetssektorer".

58 Det framgår av skälen 4–6 i den ovannämnda förordningen att anledningen till att artikel 109 i ULT-beslutet åberopades var att import av socker och blandningar med kumulerat EG-ULT-ursprung innebar en risk för en betydande försämring av funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker och hade mycket skadliga effekter för verksamheten hos gemenskapsföretag inom denna sektor.

59 Den första grunden omfattar fem delgrunder, varav de fyra första i sak avser risken för störningar av den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Den femte delgrunden avser risken för skadliga följder för aktörerna inom gemenskapen.

Risken för störningar av den gemensamma organisationen av marknaden för socker

60 Den nederländska regeringen har först och främst hävdat att det inte förelegat några svårigheter i den mening som avses i artikel 109.1 i ULT-beslutet, eftersom mycket små mängder socker importerats i enlighet med ordningen för kumulerat EG-ULT-ursprung.

61 Det framgår i detta hänseende av skälen 1 och 5 i den ifrågasatta förordningen att kommissionen konstaterat en från och med år 1997 "kraftigt ökande" import av socker från ULT i enlighet med ordningen för kumulerat EG-ULT-ursprung och att den gemensamma organisationen av marknaden riskerade att kraftigt störas. I skäl 4 i denna förordning anges i detta avseende följande:

"Det råder överskott på [gemenskapsmarknaden för socker]. Sockerkonsumtionen ligger på en konstant nivå på omkring 12,7 miljoner ton. Produktionen uppgår till mellan 16,7 och 17,8 miljoner ton. All import av socker innebär därför export av en motsvarande kvantitet socker som producerats i gemenskapen, men som inte kan avsättas där. Exportbidrag för detta socker betalas — inom vissa kvotbegränsningar — via gemenskapsbudgeten (för närvarande cirka 520 euro per ton). Denna export med exportbidrag är dock begränsad i volym genom det avtal om jordbruk som slöts inom ramen för Uruguayrundan och minskas från 1 555 600 ton regleringsåret 1995/1996 till 1 273 500 ton regleringsåret 2000/2001."

62 Domstolen erinrar om att det, såsom domstolen konstaterade i punkt 56 i det ovannämnda målet Emesa Sugar, redan år 1997 förelåg ett överskott av betsockerproduktion inom gemenskapen i förhållande till den kvantitet som konsumerades där. Till detta överskott kom det rörsocker som importerades från AVS-staterna för att tillgodose den särskilda efterfrågan på denna vara och för att uppfylla gemenskapens skyldighet enligt WTO-avtalen att importera en viss kvantitet socker från tredjeland. Vidare var gemenskapen skyldig att subventionera sockerexporten, vilket skedde i form av exportbidrag och inom de gränser som föreskrevs enligt dessa WTO-avtal. Under dessa omständigheter och med beaktande av att sockerimporten från ULT fortsatt att öka sedan år 1997, hade kommissionen fog för sin ståndpunkt att varje ytterligare kvantitet socker, även en i förhållande till gemenskapsproduktionen obetydlig sådan, för vilken tillträde medgavs på gemenskapsmarknaden, skulle ha tvingat gemenskapens institutioner att höja exportbidragen, inom de gränser som anges ovan, eller att minska kvoterna för de europeiska producenterna, vilket skulle ha lett till störningar i den gemensamma organisationen av marknaden för socker, där balansen var osäker, och strida mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål.

63 Det är visserligen riktigt att blandningarna inte omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker men i enlighet med vad som framgår av artikel 1.1 i förordning nr 2038/1999 utgör importökningen av dessa varor från ULT, ofta med högt sockerinnehåll, ändå en risk för att funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden inom sockersektorn skall störas, eftersom denna import kan påverka gemenskapsproducenternas möjligheter att sälja socker till gemenskapstillverkare av dessa blandningar.

64 Den nederländska regeringen har således inte visat att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning när den fann att importen av socker och blandningar från ULT hade ökat kraftigt mellan år 1997 och år 1999 eller att denna ökning, även om den var obetydlig mot bakgrund av produktionen inom gemenskapen, föranledde "svårigheter" i den mening som avses i artikel 109.1 i ULT-beslutet.

65 Talan kan därför inte bifallas på den första grundens första del.

66 Den nederländska regeringen har för det andra bestritt kommissionens uppgift i skäl 4 i den ifrågasatta förordningen med innebörden att ytterligare import av socker "innebär därför export av en motsvarande kvantitet socker som producerats i gemenskapen, men som inte kan avsättas där", eftersom både konsumtion och produktion av socker inom gemenskapen varierar från år till år. Den nederländska regeringen har även ifrågasatt omständigheten att den ifrågavarande exporten varit subventionerad.

67 Det är härvid tillräckligt att erinra om att gemenskapsproduktionen överstiger konsumtionen av socker inom gemenskapen, vilket den nederländska regeringen inte bestritt och, vidare, om att gemenskapen enligt WTO-avtalen dessutom är skyldig att importera en viss mängd socker från tredjeland (domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, punkt 56).

68 Med beaktande av att det föreligger ett överskott på gemenskapsmarknaden för socker, är den omständigheten att produktionen och konsumtionen av socker inom gemenskapen kan variera från år till år irrelevant, vilket generaladvokaten också påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande.

69 På grund av detta överskottsförhållande leder all ytterligare import i enlighet med ordningen för kumulerat EG-ULT-ursprung till en ökning av sockeröverskottet på gemenskapsmarknaden och till att den subventionerade exporten ökar (se domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, punkt 56).

70 I det sistnämnda avseendet gjorde kommissionen inte någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att den export som förorsakats av importen av socker från ULT var subventionerad export, eftersom det socker som importerats från ULT ersatte gemenskapssocker som i sin tur behövde exporteras för att upprätthålla jämvikten i den gemensamma organisationen av marknaden.

71 Den första grundens andra del kan därför inte godtas.

72 Den nederländska regeringen har för det tredje hävdat att det enligt WTO-avtalen fanns ytterligare handlingsutrymme för att medge den omtvistade importen till gemenskapen.

73 Domstolen anmärker härvid att den nederländska regeringen, även om den ytterligare sockerexport med exportbidrag som kunnat förorsakas av import av socker från ULT inte nått upp till de belopp och mängder som fastställts i WTO-avtalen, inte visat att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den beaktade att ändamålet för dessa avtal var att gradvis begränsa exportsubventionerna och fann att den ökade sockerimporten i enlighet med ordningen för kumulerat EG-ULT-ursprung i sin tur ökade totalbeloppet för exportsubventionerna och hade medfört en risk för att sockersektorn inom gemenskapen skulle störas, såsom förstainstansrätten angett i punkt 139 i den ovannämnda domen i de förenade målen Rica Foods m.fl. mot kommissionen.

74 Den första grundens tredje del kan därför inte godtas.

75 Det räcker för det fjärde att konstatera att den nederländska regeringen inte förebringat någon bevisning till stöd för sina påståenden i fråga om de tvivel som denna regering uttryckt med avseende på kommissionens avsikt att minska produktionskvoterna inom gemenskapen när den antog den ifrågasatta förordningen.

76 Således kan inte heller den första grundens fjärde del godtas.

Följderna för gemenskapsproducenterna

77 Det framgår av skäl 5 i den ifrågasatta förordningen att den omtvistade importen skulle kunna medföra "en större minskning av [den] garanterade inkomst[en]" för sockerproducenterna inom gemenskapen.

78 I motsats till vad den nederländska regeringen har hävdat till stöd för den första grundens sjätte del gjorde kommissionen inte en uppenbart oriktig bedömning när den angav denna motivering för att vidta den omtvistade skyddsåtgärden.

79 Det är nämligen för det första uppenbart att försämringen eller risken för försämring av en gemensam organisation av marknaden kan nödvändiggöra en minskning av produktionskvoterna och därigenom direkt påverka gemenskapsproducenternas inkomster.

80 Exportbidragen finansieras till stor del av gemenskapsproducenterna genom de produktionsavgifter som kommissionen fastställer varje år. Som framgår av punkt 70

i förevarande dom hade kommissionen fog för att anse att importen riskerade att medföra att omfattningen av den subventionerade exporten skulle öka och därigenom att gemenskapsproducenternas produktionsavgifter skulle öka.

81 Även om vissa producenter, såsom den nederländska regeringen har gjort gällande, har kunnat göra betydande vinster på försäljning av C-socker till aktörer i ULT genom att tillämpa priser som i betydande mån överstigit världsmarknadspriset, talar detta påstående, som inte stöds av någon bevisning, inte emot kommissionens bedömning att den omtvistade importen utgjorde en risk för störningar av sockersektorn som särskilt skulle kunna medföra en höjning av kostnaderna för exportsubventionerna eller en minskning av produktionskvoterna.

82 Talan kan därför inte bifallas på den första grundens femte del.

83 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: åsidosättande av artikel 109.2 i ULT-beslutet

Parternas argument

84 I sin andra grund har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen åsidosatt den proportionalitetsprincip som anges i artikel 109.2 i ULT-beslutet. Denna grund sönderfaller i fyra delgrunder.

85 Den nederländska regeringen har för första klandrat kommissionen för att inte ha iakttagit att varor från ULT enligt ULT-beslutet åtnjuter förmånsbehandling i förhållande till den ordning som gäller varor från AVS-staterna.

86 För det andra har den ifrågasatta förordningen antagits utan att kommissionen beaktat de negativa följderna för de berörda ULT och de inblandade företagen av att förordningen tillämpades.

87 För det tredje hade kommissionen, även om gemenskapsmarknaden för socker är utsatt för svårigheter, kunnat uppnå de eftersträvade målen genom åtgärder som utgjorde en mindre begränsning för ULT och de inblandade företagen, såsom att fastställa ett lägsta försäljningspris.

88 För det fjärde strider även artikel 2.2 i den ifrågasatta förordningen mot proportionalitetsprincipen till den del artikel 3.3 i förordning nr 2553/97 är tillämplig enligt den ovannämnda artikeln. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att den säkerhet som skall ställas i fråga om importlicenser skall uppgå till 50 procent av den tull i gemensamma tulltaxan som gäller den dag då ansökan lämnas in, vilket således uppgår till 43,7 euro per 100 kilo. Fram till den 1 mars 2000 uppgick den säkerhet som skulle ställas för socker och som omfattades av reglerna om kumulation av ursprung mellan EG och ULT dock till 0,3 ecu per 100 kilo. Enligt den nederländska regeringen uppgår även den säkerhet som skall ställas för socker från AVS-staterna till 0,3 ecu per 100 kilo enligt artikel 8.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1464/95 av den 27 juni 1995 om särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser för socker (EGT L 144, s. 14).

89 Den nederländska regeringen anser därför att den säkerhet som föreskrivits i artikel 3.3 i förordning nr 2553/97 är oproportionerlig i förhållande till den säkerhet som skall ställas vid import av socker från AVS-staterna och tredjeland.

90 Kommissionen har först och främst invänt att förhållandena i ULT skiljer sig från förhållandena i AVS-staterna och tredjeland, eftersom sockret inte produceras i ULT. Reglerna om kumulation av ursprung i enlighet med vilka ULT för närvarande exporterar socker och blandningar till gemenskapen ingår inte i de avtal som slutits med AVS-staterna och tredjeland. Under sådana förhållanden kan den nederländska regeringen inte med fog göra gällande att en begränsning av systemet för kumulation av ursprung skadar den privilegierade ställning som ULT har i förhållande till AVS-staterna och tredjeland.

91 Kommissionen har därefter anfört att den på grund av omständigheterna inte haft möjlighet att göra en fördjupad bedömning av konsekvenserna för dessa länders ekonomi och för den berörda industrin av att kvoter fastställdes för import från ULT. Den undersökning kommissionen gjorde skulle sätta den i stånd att lägga fram ett förslag till slutgiltiga bestämmelser rörande dessa frågor för rådet.

92 Kommissionen har även gjort gällande att sänkningen av gemenskapens produktionskvoter får svåra konsekvenser för aktörerna inom gemenskapen, emedan det endast är den sockerimport som åtnjuter kumulerat ursprung som begränsats. Trots att ULT inte producerar socker, uppgår dessutom den kvot som fastställts på en årlig grundval av 5 726 ton till nästan dubbelt så mycket som föreskrevs i beslut 97/803 med avseende på import av socker i enlighet med reglerna om kumulation av ursprung mellan AVS och ULT, vilket domstolen inte fann vara rättsstridigt i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar.

93 Kommissionen har slutligen, med avseende på tillämpligheten av artikel 3.3 i förordning nr 2553/97, anfört att den säkerhet som föreskrivs i denna bestämmelse har till syfte att den mängd som anges i ansökan skall kunna importeras i praktiken och att därigenom undvika licensansökningar i spekulativt syfte. Av denna anledning är den skillnad befogad som föreligger mellan denna säkerhet och den säkerhet som föreskrivs vid import av socker från AVS-staterna och tredjeland.

94 Den spanska regeringen har i huvudsak argumenterat på samma sätt som kommissionen. Den har särskilt hävdat att den omständigheten att det i ULT-beslutet föreskrivits en möjlighet att vidta skyddsåtgärder stöder uppfattningen att de omtvistade åtgärderna är förenliga med bestämmelserna om associering av ULT.

Domstolens bedömning

95 Artikel 109.2 i ULT-beslutet har följande lydelse:

"[P]rioritet [skall] ges åt sådana åtgärder som så litet som möjligt stör associeringen och gemenskapens funktion. Dessa åtgärder skall inte överskrida gränserna för vad som är strikt nödvändigt för avhjälpande av de svårigheter som har uppstått."

96 För att i förevarande fall råda bot på de svårigheter som uppkommit på gemenskapsmarknaden begränsas importen av socker och blandningar med kumulerat EG-ULT-ursprung enligt artikel 1 i den ifrågasatta förordningen till högs. 3 340 ton med avseende på den ifrågavarande tidsperioden. Det framgår av skäl 9 i den ovannämnda förordningen att denna mängd utgör "summan av de största årliga importvolymer som konstaterats för de berörda produkterna under de tre åren närmast före 1999, vilket var det år då importen uppvisade exponentiell tillväxt och för vilket en undersökning från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning pågår, till följd av misstänka oegentligheter. Import av produkter med KN-numren 1806 10 30 och 1806 10 90 bör också omfattas av skyddsåtgärder med tanke på den höga sockerhalten i dessa produkter och med tanke på att de ger upphov till samma typ av negativa följder för den gemensamma organisationen av marknaden för socker som oförädlat socker. Denna åtgärd bör säkerställa att de importerade kvantiteterna av sockerprodukter från ULT inte överskrider en mängd som kan innebära störningar för den gemensamma organisationen av marknaden för socker samtidigt som den säkerställer att det finns avsättningsmöjligheter för dem."

97 Domstolen finner för det första, beträffande argumentet att den förmånsbehandling som socker från ULT åtnjuter i förhållande till socker från AVS-staterna inte beaktats, att det är tillräckligt att konstatera att det i artikel 109 i ULT-beslutet föreskrivs just att kommissionen har möjlighet att vidta skyddsåtgärder under de omständigheter som anges i artikeln. Den omständigheten att kommissionen har vidtagit en sådan åtgärd med avseende på vissa varor från ULT kan inte påverka den förmånsbehandling som varor från dessa länder skall åtnjuta med stöd av artikel 101.1 i ULT-beslutet. En skyddsåtgärd är nämligen till sin karaktär undantagsmässig och tillfällig.

98 Såsom förstainstansrätten betonade i punkt 205 i domen i det ovannämnda målet Rica Foods m.fl. mot kommissionen, avses i förevarande fall endast socker och blandningar som importerats i enlighet med bestämmelserna om kumulation av ursprung mellan EG och ULT i den ifrågasatta förordningen, eftersom ingen övre gräns har föreskrivits beträffande import av socker från ULT i enlighet med de ordinarie bestämmelserna om ursprung, för det fall sådan produktion skulle föreligga.

99 Talan kan därför inte bifallas på den andra grundens första del.

100 Beträffande argumentet att skyldigheten att inhämta förhandsinformation om de negativa konsekvenser som skyddsåtgärden skulle kunna få för ekonomin i berörda ULT och inblandade företag åsidosatts, skall det konstateras att den dag då den ifrågasatta förordningen antogs hade talan redan väckts vid såväl domstolen som förstainstansrätten avseende importvillkoren för socker från nederländska Antillerna och Aruba (beträffande denna problematik, se bland annat den ovannämnda domen i målet Emesa Sugar, beträffande import av socker med kumulerat AVS-ULT-ursprung, domen i det ovannämnda målet C-26/00, Nederländerna mot kommissionen och dom av den 17 januari 2002 i mål T-47/00, Rica Foods mot kommissionen, REG 2002, s. II-113, beträffande import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung). Såsom framgår av punkterna 28–30 i domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, samrådde kommissionen, konungariket Nederländerna och de övriga medlemsstaterna före det att förordning nr 2423/1999 antogs. Frågan om de ekonomiska konsekvenserna av den planerade skyddsåtgärden måste ha diskuterats under detta samråd.

101 Av vad ovan anförts framgår att kommissionen erhållit kännedom om de särskilda förhållandena i de nederländska Antillerna och Aruba när den planerade att anta den ifrågasatta förordningen och att den därmed hade möjlighet att bedöma denna förordnings inverkan på ekonomin i berörda ULT och situationen för inblandade företag.

102 Talan kan därför inte bifallas på den andra grundens andra del.

103 Beträffande den påstådda möjligheten att tillgripa en lämpligare och mindre ingripande åtgärd än den som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen för att uppnå de mål kommissionen eftersträvade, såsom att fastställa ett lägsta försäljningspris, erinrar domstolen för det tredje om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, krävs att gemenskapens institutioners rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att den åtgärd som är minst betungande skall väljas när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 13, av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 41, domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 52, och dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 81).

104 När det gäller domstolens kontroll av att en sådan princip iakttagits kan, med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som bland annat kommissionen har i fråga om skyddsåtgärder, endast det uppenbart olämpliga i en beslutad åtgärd på detta område i förhållande till det mål som den berörda institutionen söker uppnå påverka åtgärdens rättsenlighet (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet C-301/97, Nederländerna mot rådet, punkt 135 och där anförd rättspraxis).

105 Det ankommer i förevarande fall därför inte på domstolen att kontrollera om den bestämmelse kommissionen beslutat utgjorde den enda eller den bästa åtgärd som kunde vidtas, men att kontrollera om åtgärden var uppenbart olämplig.

106 Den nederländska regeringen har emellertid i detta hänseende inte förebringat bevisning för att begränsningen till 3 340 ton av det socker med kumulerat EG-ULT-ursprung som kunde importeras tullfritt till gemenskapen under den tidsperiod som omfattades av den ifrågasatta förordningen var uppenbart olämplig för att genomföra det eftersträvade målet.

107 Talan kan därför inte bifallas på den andra grundens tredje del.

108 Domstolen anmärker, beträffande bestridandet av att artikel 2.2 i den ifrågasatta förordningen är giltig, att det mål kommissionen eftersträvade när den föreskrev att en hög säkerhet skulle ställas vid import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung utgjordes av att den, såsom kommissionen själv har betonat, ville undvika spekulativa beteenden.

109 En sådan säkerhet medför inte att de företag som verkligen berörs fråntas möjligheten att exportera socker till gemenskapen. Säkerheten måste visserligen ställas för att importlicenser skall beviljas, men beloppet återbetalas till företaget om importen genomförs (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet C-110/97, Nederländerna mot rådet, punkt 132).

110 Det är under dessa förhållanden inte styrkt att den omtvistade åtgärden var uppenbart olämplig eller orimlig för att uppnå det mål kommissionen eftersträvade.

111 Den fjärde delgrunden kan följaktligen inte godtas, och därför kan talan inte heller bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden: maktmissbruk

Parternas argument

112 Den nederländska regeringen har i sin tredje grund klandrat kommissionen för att denna försökt införa begränsningar för sockerimport i enlighet med reglerna om kumulation av ursprung mellan EG och ULT som rådet inte haft för avsikt att införa vid de successiva ändringarna av ULT-beslutet.

113 Enligt artikel 109 i ULT-beslutet har kommissionen emellertid inte befogenhet att efter fritt skön rätta eller komplettera rådets beslut när de föreskrivna eller endast önskade effekterna av detta beslut inträder senare. Detta argument är så mycket mer relevant som rådet i förevarande fall, när det förlängde giltighetstiden för beslut 91/482, avstod från att vidta åtgärder beträffande socker med kumulerat EG-ULT-ursprung och blandningar.

114 Kommissionen har invänt att förstainstansrätten, i dom av den 10 februari 2000 i de förenade målen T-32/98 och T-41/98, Nederländska Antillerna mot kommissionen (REG 2000, s. II-201), inte ansåg att kommissionen missbrukat sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

115 Den spanska regeringen anser att konungariket Nederländerna inte anfört någon uppgift som gör det möjligt att styrka att den ifrågasatta förordningen inte beslutats i syfte att undvika försämring av sockersektorn inom gemenskapen.

Domstolens bedömning

116 Enligt domstolens rättspraxis föreligger maktmissbruk när en institution utövar sin behörighet uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra syften än dem som anges eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (se bland annat dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade Kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 69, och av den 14 maj 1998 i mål C-48/96 P, Windpark Groothusen mot kommissionen, REG 1998, s. I-2873, punkt 52).

117 Det framgår av bedömningen av den första grunden att kommissionen med fog kunde finna att import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung föranledde "svårigheter" i den mening som avses i artikel 109.1 i ULT-beslutet, vilka kan inverka störande på funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

118 Den nederländska regeringen har inte heller inkommit med några uppgifter varav framgår att den ifrågasatta förordningen inte antagits i syfte att avhjälpa de konstaterade störningarna eller att undvika allvarligare störningar på gemenskapsmarknaden för socker. Den omständigheten att rådet införde en kvantitativ begränsning avseende socker med kumulerat EG-ULT-ursprung i artikel 108b i ULT-beslutet påverkar inte kommissionens befogenhet enligt artikel 109.1 i ULT-beslutet att vidta nödvändiga skyddsåtgärder med avseende på socker eller andra produkter från ULT om villkoren för att vidta sådana åtgärder föreligger.

119 Talan kan följaktligen inte heller vinna bifall på den tredje grunden.

Den fjärde grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

120 Den nederländska regeringen har i sin fjärde grund gjort gällande att den ifrågasatta förordningen inte innehåller någon motivering för följande:

— Kommissionens skäl att bedöma det nödvändigt att från den 1 mars 2000 vidta ännu strängare åtgärder än dem som gällde den föregående tidsperioden.

— Att likadana begränsningar infördes för socker och blandningar från ULT, trots att olika åtgärder föreskrevs i förordning nr 2423/99 för dessa två slag av varor.

— Risken för försämring av förhållandena på gemenskapsmarknaden för socker på grund av minskad import av socker och blandningar med kumulerat EG-ULT-ursprung.

— Det undantag från den förmånsbehandling som ULT åtnjöt i förhållande till AVS-staterna och tredjeland.

121 Den nederländska regeringen har dessutom hävdat att motiveringen för att fastställa kvoten till 3 340 ton är otillräcklig. Kommissionen har förbisett att import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung började först år 1999 och att rådet främjade import av dessa varor.

122 Kommissionen anser tvärtom att den ifrågasatta förordningens motivering uppfyller fordringarna enligt rättspraxis, eftersom upphovsmannens resonemang framgår tydligt. Enligt rättspraxis fordras inte att kommissionen anger skälen till att den vidtagit en annan åtgärd än den som valts några månader tidigare. I ingressen till förordningen anges i vart fall skälen till att inriktningen ändrats.

123 Den spanska regeringen har intagit ett likadant förhållningssätt som kommissionen. Denna regering har tillagt att motiveringen enligt domstolens rättspraxis, när den såsom i förevarande fall avser en rättsakt med allmän giltighet, kan begränsas till att dels innehålla uppgifter om de förhållanden som har lett till att rättsakten antagits, dels innehålla uppgifter om de allmänna syften som skall uppnås med den. Om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten, behövs inte någon särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts. Det gäller i synnerhet när gemenskapsinstitutionerna, som i förevarande fall, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av de medel som är nödvändiga för att en komplicerad politik skall kunna genomföras.

Domstolens bedömning

124 Domstolen erinrar om att den motivering som krävs i artikel 253 EG enligt fast rättspraxis skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och att det klart och

tydligt skall framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se bland annat dom av den 4 februari 1997 i de förenade målen C-9/95, C-23/95 och C-156/95, Belgien och Tyskland mot kommissionen, REG 1997, s. I-645, punkt 44, och av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63).

125 Det skall konstateras att kommissionen i skälen 1–7 i den ifrågasatta förordningen har angett de svårigheter som uppkommit på gemenskapsmarknaden för socker, skälen till att dessa svårigheter skulle kunna medföra en försämring av funktionen av den gemensamma organisationen av marknaden och en skadlig inverkan för aktörerna inom gemenskapen, bland annat på grund av den allvarliga risken för att produktionskvoterna inom gemenskapen skulle behöva sänkas. I skäl 9 i den ovannämnda förordningen, som återgivits i sin helhet i punkt 96 i förevarande dom, har kommissionen dessutom angett skälen till att den fastställt den omtvistade kvoten.

126 Under dessa omständigheter framgår det, i motsats till vad den nederländska regeringen gjort gällande, klart och otvetydigt av ingressen till den ifrågasatta förordningen hur kommissionen har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för de vidtagna åtgärderna och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Detta framgår för övrigt av bedömningen av föregående grunder. Konungariket Nederländerna har dessutom medverkat vid utarbetandet av den ifrågasatta förordningen.

127 Talan kan inte heller bifallas på den fjärde grunden och skall därför ogillas.

Rättegångskostnader

128 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Konungariket Spanien och Republiken Frankrike skall i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien och Republiken Frankrike skall bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter