WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 14 lipca 2005 r.*

W sprawie C-180/00

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 12 maja 2000 r.,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. Fierstrę i J. van Bakel, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez T. van Rijna i C. van der Hauwaerta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: niderlandzki.

popieranej przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

i przez

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a i D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, R. Schintgen (sprawozdawca), G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 lutego 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Królestwo Niderlandów wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (WE) nr 465/2000 z dnia 29 lutego 2000 r. wprowadzającego środki ochronne w odniesieniu do przywozu z krajów i terytoriów zamorskich produktów z sektora cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ (Dz.U. L 56, str. 39, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

Ramy prawne

Wspólna organizacja rynków w sektorze cukru

2 Rozporządzeniem (WE) nr 2038/1999 z dnia 13 września 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 252, str. 1) Rada Unii Europejskiej dokonała ujednolicenia wielokrotnie zmienianego rozporządzenia (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 czerwca 1981 r. (Dz.U. L 177, str. 4), w którym ustanowiono powyżej wspomnianą wspólną organizację rynków. Jej zadaniem jest uregulowanie wspólnotowego rynku cukru w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia i poziomu życia producentów wspólnotowych.

3 Wsparcie produkcji wspólnotowej dokonywane za pomocą cen gwarantowanych ograniczone jest do krajowych kwot produkcji (kwoty A i B) przydzielanych przez Radę na podstawie rozporządzenia nr 2038/1999 każdemu z państw członkowskich, które rozdzielają je następnie między swych producentów. Cukier w ramach kwoty B (zwany „cukrem B") podlega wyższym opłatom produkcyjnym niż cukier w ramach kwoty A (zwany „cukrem A"). Cukier wyprodukowany poza kwotami A i B jest nazywany „cukrem C" i nie może być sprzedawany wewnątrz Wspólnoty Europejskiej, chyba że zostanie zaliczony do kwot A lub B na kolejny rok gospodarczy.

4 Z wyłączeniem wywozu cukru C, wywóz poza Wspólnotę korzysta na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 2038/1999 z refundacji wywozowych pokrywających różnicę między ceną na rynku wspólnotowym a ceną na rynku światowym.

5 Ilości cukru, na który przysługują refundacje wywozowe, oraz ogólna kwota refundacji w skali roku regulowane są w porozumieniach w ramach Światowej Organizacji Handlu (zwanych dalej „porozumieniami WTO"), których Wspólnota jest stroną, zatwierdzonych decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) [tłumaczenie nieoficjalne] (Dz.U. L 336, str. 1). Poczynając najpóźniej od roku gospodarczego 2000/2001 ilość wywożonego cukru objętego refundacją oraz ogólna kwota refundacji musiały zostać ograniczone do 1 273 500 ton i 499,1 milionów euro, co stanowi redukcję o odpowiednio 20% i 36% w stosunku do wielkości dla roku gospodarczego 1994/1995.

Reżim prawny stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą

6 Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. s) WE działalność Wspólnoty obejmuje stowarzyszanie z krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ) „w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego".

7 Antyle Holenderskie i Aruba należą do KTZ.

8 Stowarzyszenie tych ostatnich ze Wspólnotą podlega postanowieniom części czwartej traktatu WE.

9 Na podstawie art. 136 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 187 WE) wydano szereg decyzji, w tym decyzję Rady 91/482/EWG z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (Dz.U. L 263, str. 1), która zgodnie z art. 240 ust. 1 obowiązuje przez okres dziesięciu lat, poczynając od dnia 1 marca 1990 r.

10 Szereg przepisów tej decyzji zostało zmienionych decyzją Rady 97/803/WE z dnia 24 listopada 1997 r. nowelizującą w połowie okresu decyzję 91/482 [tłumaczenie nieoficjalne] (Dz.U. L 329, str. 50). Okres obowiązywania decyzji 91/482 zmienionej decyzją 97/803 (zwanej dalej „decyzją KTZ") został przedłużony do 28 lutego 2001 r. na mocy decyzji Rady 200/169/WE z dnia 25 lutego 2000 r. (Dz.U. L 55, str. 67).

11 Artykuł 101 ust. 1 decyzji KTZ stanowi:

„Przywóz do Wspólnoty towarów pochodzących z KTZ jest wolny od należności celnych przywozowych."

12 Artykuł 102 tej decyzji stanowi:

„Bez uszczerbku dla [art.] 108b Wspólnota nie stosuje do przywozu towarów pochodzących z KTZ ograniczeń ilościowych ani środków o podobnym skutku".

13 Artykuł 108 ust. 1 tiret pierwsze rzeczonej decyzji odsyła w zakresie definicji pojęcia towarów pochodzących i odnoszących się do nich metod współpracy administracyjnej do załącznika II do decyzji. Na mocy art. 1 tego załącznika towar jest uważany za pochodzący z KTZ, Wspólnoty lub państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (zwanych dalej „państwami AKP"), jeśli został w nich całkowicie uzyskany lub w wystarczającym stopniu przetworzony.

14 Artykuł 3 ust. 3 załącznika II zawiera wykaz sposobów obróbki i przetworzenia uznawanych za niewystarczające, by nadać towarowi charakter towaru pochodzącego, między innymi z KTZ.

15 Artykuł 6 ust. 2 tego załącznika zawiera jednakże postanowienia zwane „kumulacją pochodzenia WE/KTZ i AKP/KTZ". Stanowi on:

„Jeżeli towary całkowicie uzyskane we Wspólnocie lub państwach AKP zostały poddane obróbce lub przetworzeniu w KTZ, uznaje się je za całkowicie uzyskane w KTZ".

16 Zgodnie z art. 6 ust. 4 tego załącznika zasady kumulacji pochodzenia WE/KTZ i AKP/KTZ stosuje się do „każdego sposobu obróbki i przetworzenia dokonanego w KTZ, w tym czynności wskazanych w art. 3 ust. 3".

17 Na mocy decyzji 97/803 wprowadzono do decyzji KTZ w szczególności art. 108b, którego ust. 1 stanowi, że „kumulacja pochodzenia AKP/KTZ, o której mowa w art. 6 załącznika II, jest dopuszczalna dla ilości 3 000 ton cukru rocznie". Decyzja 97/803 nie ogranicza natomiast zastosowania zasady kumulacji pochodzenia WE/KTZ.

18 Artykuł 109 ust. 1 decyzji KTZ uprawnia Komisję Wspólnot Europejskich do zastosowania „niezbędnych środków ochronnych", gdy „w wyniku zastosowania [tej decyzji] wystąpią poważne zakłócenia w sektorze gospodarki Wspólnoty lub jednego czy też większej liczby jej państw członkowskich, lub zagrożona będzie ich zewnętrzna stabilność finansowa, lub jeżeli wystąpią trudności mogące doprowadzić do pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty bądź w jednym z jej regionów [...]". Na mocy art. 109 ust. 2 rzeczonej decyzji Komisja musi wybrać „środki, które w najmniejszym stopniu mogłyby zakłócić funkcjonowanie stowarzyszenia i Wspólnoty". Ponadto „[ś]rodki te nie przekraczają zakresu środków absolutnie niezbędnych do wyeliminowania powstałych trudności".

Środki ochronne zastosowane do przywozu cukru i mieszanek cukru i kakao korzystających z kumulacji pochodzenia WE/KTZ

19 Na podstawie art. 109 decyzji KTZ przyjęte zostało rozporządzenie Komisji (WE) nr 2423/1999 z dnia 15 listopada 1999 r. wprowadzające środki ochronne w odniesieniu do cukru objętego kodem CN 1701 oraz mieszanek cukru i kakao objętych kodami CN 1806 10 30 oraz 1806 10 90, pochodzących z krajów i terytoriów zamorskich (Dz.U. L 294, str. 11) [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej]

20 Rozporządzeniem tym, obowiązującym do dnia 29 lutego 2000 r., Komisja zastosowała w odniesieniu do przywozu cukru korzystającego z kumulacji pochodzenia WE/KTZ środek w postaci ceny minimalnej oraz poddała przywóz mieszanek cukru i kakao (zwanych dalej „mieszankami") pochodzących z KTZ procedurze nadzoru wspólnotowego przewidzianej w art. 308d rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 253, str. 1).

21 Królestwo Niderlandów wniosło skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2423/1999. Skarga ta została oddalona wyrokiem z dnia dzisiejszego w sprawie C-26/00 Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6527.

22 Komisja przyjęła zaskarżone rozporządzenie również na podstawie art. 109 decyzji KTZ.

23 Z pierwszego, czwartego, piątego, szóstego i siódmego motywu zaskarżonego rozporządzenia wynika, co następuje:

„(1) Komisja stwierdziła, że przywóz cukru (kod CN 1701) oraz mieszanek [...] pochodzących z [KTZ] charakteryzuje się bardzo silnym wzrostem, począwszy od 1997 r., w szczególności jeśli chodzi o cukier nieprzetworzony mający skumulowane pochodzenie WE-KTZ. Wielkość tego przywozu wzrosła z 0 ton w 1996 r. do 48 000 ton w roku 1999 [...].

[...]

(4) W ostatnich latach pojawiły się trudności na wspólnotowym rynku cukru. Na rynku tym panuje nadprodukcja. Spożycie cukru jest na stałym poziomie i wynosi około 12,7 miliona ton. Produkcja wynosi między 16,7 a 17,8 miliona ton. Stąd wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku; refundacje za wywóz tego cukru — w granicach określonych kwot — wypłacane są z budżetu wspólnotowego (na dzień dzisiejszy w wysokości ok. 520 euro za tonę). Jednakże wielkość wywozu korzystającego z refundacji ograniczona jest porozumieniem rolnym zawartym w ramach Rundy Urugwajskiej i została obniżona z 1 555 600 ton w roku gospodarczym 1995/1996 do 1 273 500 ton w roku gospodarczym 2000/2001.

(5) Trudności te grożą poważną destabilizacją wspólnej organizacji rynku cukru. Na rok gospodarczy 2000/2001, który rozpoczyna się 1 lipca 2000 r., przewiduje się, zgodnie z najostrożniejszymi dostępnymi obecnie szacunkami, obniżenie kwot dla producentów wspólnotowych o około 500 000 ton [...]. Wszelki dodatkowy przywóz cukru lub produktów o znacznej zawartości cukru z KTZ oznaczać będzie konieczność znaczniejszego obniżenia kwot dla producentów wspólnotowych, a co za tym idzie również ich dochodów gwarantowanych.

(6) Przywóz następuje w ciągu około trzech miesięcy następujących po wystąpieniu z wnioskiem o wydanie pozwoleń, z uwagi na ich okres ważności. Dlatego też wszelki wzmożony przywóz, nawet jeżeli nastąpi w okresie trzech miesięcy poprzedzających początek roku gospodarczego 2000/2001, wywiera wpływ na sytuację na rynku w czasie tego roku gospodarczego i rodzi szkodliwe skutki, opisane w motywie 5.

(7) Zatem, występują trudności zagrażające pogorszeniem sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty. [...]"

24 Zgodnie z art. 1 zaskarżonego rozporządzenia:

„W przypadku produktów odpowiadających kodom CN 1701, 1806 10 30 i 1806 10 90 dopuszcza się kumulację pochodzenia WE/KTZ, o której mowa w art. 6 załącznika II [do decyzji KTZ], dla ilości wynoszącej 3 340 ton cukru na czas obowiązywania niniejszego rozporządzenia.

Dla celów stosowania limitu, w przypadku produktów innych niż cukier nieprzetworzony, bierze się pod uwagę zawartość cukru w przywożonym produkcie."

25 Z motywu dziewiątego tego rozporządzenia wynika, że Komisja wyznaczyła wysokość tej kwoty na 3 340 ton, uwzględniając „sumę najwyższych rocznych wielkości przywozu tych produktów stwierdzonych w trzech latach poprzedzających rok 1999, kiedy to zanotowano wykładniczy wzrost przywozu, co stanowi przedmiot dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzonego w związku z podejrzeniem nieprawidłowości".

26 Zgodnie z art. 2 zaskarżonego rozporządzenia przywóz produktów, o których mowa w art. 1 tego rozporządzenia, poddany jest obowiązkowi uzyskania pozwolenia na przywóz, wydawanego zgodnie z zasadami określonymi w art. 2–6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2553/97 z dnia 17 grudnia 1997 r. w sprawie przepisów dotyczących wydawania pozwoleń na przywóz dla niektórych produktów objętych kodami CN 1701, 1702, 1703 i 1704 o skumulowanym pochodzeniu AKP/KTZ (Dz.U. L 349, str. 26), którego przepisy stosuje się odpowiednio.

27 Wreszcie zgodnie z art. 3 zaskarżonego rozporządzenia wchodzi ono w życie dnia 1 marca 2000 r. i stosuje się je do dnia 30 września 2000 r.

Żądania stron

28 Rząd niderlandzki wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

29 Komisja wnosi o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

30 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 lipca 2000 r. Królestwo Niderlandów złożyło wniosek o zawieszenie postępowania przed Trybunałem do czasu ogłoszenia orzeczenia Sądu kończącego postępowanie w sprawach połączonych T-94/00 i T-110/00 Rica Foods i in. przeciwko Komisji, również mających za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia. W odpowiedzi na pytanie Trybunału oświadczyło ono, że jego wniosek o zawieszenie dotyczy również sprawy T-159/00 Rica Foods i in. przeciwko Komisji.

31 Postanowieniem z dnia 17 października 2000 r. Prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek na podstawie art. 47 akapit trzeci Statutu WE Trybunału Sprawiedliwości i art. 82a § 1 akapit pierwszy lit. a) regulaminu Trybunału.

32 Sąd oddalił skargi w tych sprawach jako bezzasadne wyrokiem z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-94/00, T-110/00 oraz T-159/00 Rica Food i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-4677.

33 Postanowieniem z dnia 21 marca 2001 r. Prezes Trybunału dopuścił do udziału w sprawie Królestwo Hiszpanii i Republikę Francuską w charakterze interwenientów na poparcie wniosków Komisji.

34 Rząd francuski nie przedstawił uwag na piśmie.

W przedmiocie skargi

35 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia Królestwo Niderlandów podnosi cztery zarzuty, oparte kolejno na: naruszeniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ, naruszeniu ust. 2 tego artykułu, nadużyciu władzy oraz naruszeniu obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 253 WE.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na naruszeniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ

Argumentacja stron

36 W pierwszym zarzucie rząd niderlandzki podnosi, że gdy chodzi o przywóz do Wspólnoty cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ, Komisja dokonała oczywiście błędnej oceny okoliczności faktycznych prowadzącej do stwierdzenia konieczności zastosowania środków ochronnych.

37 Zdaniem tego rządu środki ochronne stanowią wyjątek wobec mającej zwykle zastosowanie regulacji handlowej. Tak więc po stronie Komisji leżał obowiązek udowodnienia wystąpienia wyjątkowej sytuacji wymagającej zastosowania takich środków na podstawie obiektywnych kryteriów oceny wskazanych w art. 109 decyzji KTZ. Tymczasem nie miało to miejsca w niniejszym postępowaniu.

38 Pierwszy zarzut składa się z pięciu części.

39 W pierwszej kolejności rząd niderlandzki podnosi argument, że ilości cukru przywożonego z KTZ, które zgodnie ze statystykami sporządzonymi przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) wzrosły do ok. 40 000 ton w 1999 r., czyli mniej niż 0,4% produkcji wspólnotowej, nie mogły grozić zakłóceniami we wspólnej organizacji rynku cukru. Zakłócenia na tym rynku nie mogły zostać spowodowane również przywozem mieszanek, gdyż zgodnie z rozporządzeniem nr 2038/1999 kakao nie jest objęte wspomnianą wspólną organizacją rynku.

40 W drugiej kolejności rząd ten wskazuje, że całkowita produkcja cukru we Wspólnocie ulega z roku na rok wahaniom, których wysokość przekracza milion ton. Jako że zmienia się również spożycie, twierdzenie, że każda dodatkowa ilość przywożona z KTZ powoduje konieczność wywozu odpowiadającej jej ilości cukru wspólnotowego, oparte jest na nieznajomości realiów. W każdym razie nawet gdyby przywóz z KTZ przyczyniał się do wzrostu wywozu wspólnotowego, wywóz ten nie musiałby być koniecznie subwencjonowany.

41 W trzeciej kolejności rzeczony rząd twierdzi, że przywóz spornego cukru nie mógł utrudnić Wspólnocie realizacji jej zobowiązań wynikających z porozumień WTO. W oparciu o postanowienie Prezesa Sądu z dnia 30 kwietnia 1999 r. w sprawie T-44/98 R II Emesa Sugar przeciwko Komisji, Rec. str. II 1427, pkt 107, stwierdza on, że do 2000 r. Komisja dysponowała wystarczającą swobodą manewru, by zmierzyć się z problemem wzrostu przywozu cukru z KTZ.

42 W czwartej kolejności rząd niderlandzki poddaje w wątpliwość, czy przyjmując zaskarżone rozporządzenie, Komisja miała zamiar obniżyć kwoty produkcji. W każdym razie obniżenie nie zostało spowodowane samym przywozem spornego cukru.

43 W ostatniej kolejności rząd ten utrzymuje, że nie wykazano, by przywóz spornego cukru wyrządził szkodę producentom wspólnotowym. Po pierwsze, refundacje wywozowe są finansowane z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), a nie przez producentów wspólnotowych. Po drugie, w 1999 r. cukier był sprzedawany producentom z KTZ po cenie około dwukrotnie przewyższającej cenę światową, co pozwoliło producentom wspólnotowym na osiągnięcie znacznych zysków. Wreszcie Komisja nie wykazała, by przywóz każdej tony z KTZ prowadził do odpowiadającego mu zmniejszenia sprzedaży dokonywanych przez producentów wspólnotowych.

44 Poza tym teza, że przywóz powoduje powstanie kosztów po stronie przemysłu europejskiego, jest jeszcze mniej prawdopodobna w odniesieniu do przywozu małych ilości mieszanek pochodzących z KTZ niż w przypadku przywozu cukru, jako że producenci wspólnotowi nie wytwarzają takich mieszanek.

45 Komisja odpowiada, że sytuacja na rynku była tego rodzaju, iż każda tona cukru przywożonego z KTZ do Wspólnoty powodowała odpowiadające jej obniżenie kwot produkcji wspólnotowej. Ponadto uwzględniając możliwości produkcyjne przedsiębiorstw z KTZ, w sytuacji braku jakichkolwiek ograniczeń, przywóz cukru z tych państw mógłby spowodować redukcję kwot produkcji wspólnotowej o ponad 40 do 50% w stosunku do przewidywań instytucji wspólnotowych.

46 Co się tyczy mieszanek, choć bezsprzecznie kakao nie jest objęte wspólną organizacją rynku, jest również oczywiste, że omawiane mieszanki mają wysoką zawartość procentową cukru. Przywóz mieszanek z KTZ może więc wywołać szkodliwe skutki w zakresie sprzedaży cukru przez producentów wspólnotowym wytwórcom tych mieszanek.

47 Komisja podnosi również argument, że w ramach wspólnej organizacji rynku ustanowiono kwoty produkcji zarówno dla cukru spożywanego na rynku wspólnotowym (cukier A), jak i dla cukru wywożonego z refundacjami (cukier A i B). Jej zdaniem, jeśli producenci nie mogą sprzedać cukru A na rynku wspólnotowym, próbują go wywieźć w ramach wywozu subwencjonowanego. Innym rozwiązaniem jest składowanie cukru, lecz od kilku lat nie prowadzi się interwencyjnego skupu cukru, a ponadto Komisja zniechęca do stosowania tego rozwiązania ze względu na jego koszty dla budżetu wspólnotowego.

48 Gdy chodzi o przestrzeganie zobowiązań przyjętych w ramach WTO, Komisja powołuje się na pkt 56 wyroku w sprawie C-17/98 Emesa Sugar, Rec. str. I-675.

49 Wreszcie, co się tyczy szkodliwych skutków dla przedsiębiorców wspólnotowych, Komisja, powołując się na pkt 56 ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar i pkt 88 opinii rzecznika generalnego Ruiz-Jarabo Colomera w tej sprawie, wskazuje, że nie wszystkie refundacje wywozowe są finansowane z EFOGR, gdyż istotna ich część jest finansowana przez producentów wspólnotowych. O ile jest prawdą, że niektórzy producenci wspólnotowi mogą osiągać zyski ze sprzedaży cukru C producentom z KTZ, to okoliczność ta zdaniem Komisji nie może kompensować szkody wyrządzonej całemu sektorowi.

50 Rząd hiszpański broni stanowiska identycznego ze stanowiskiem Komisji. Wskazuje on, że znaczny wzrost od 1997 r. przywozu cukru z KTZ jest skutkiem nowelizacji decyzji KTZ, w której ograniczono wolny od należności celnych przywóz do Wspólnoty produktów o skumulowanym pochodzeniu AKP/KTZ. Przedsiębiorstwa z tego sektora, poinformowane o perspektywie wprowadzenia zmian poprzez publikację w 1996 r. propozycji nowelizacji, zwróciły się ku produktom o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ, które nie były objęte tą zmianą. Tak więc zastosowane środki ochronne miały na celu ochronę interesów producentów we Wspólnocie w ramach wspólnej polityki rolnej, nie wpływając na gospodarkę KTZ, jako że nie dotyczą one cukru produkowanego w tych krajach.

51 Tenże rząd twierdzi również, że w 1999 r. cena cukru na rynku światowym wynosiła 242 euro za tonę, podczas gdy w Hiszpanii cukier był sprzedawany po 775 euro za tonę. Przedsiębiorcy z KTZ osiągali zatem zysk w wysokości 533 euro od tony cukru, który wywozili do Wspólnoty, korzystając ze zwolnienia od należności celnych. Mogli oni zatem kupować cukier C, a następnie, po poddaniu go minimalnemu

przetworzeniu, unikać ponoszenia ceł przywozowych, osiągając ogromne zyski. Co się tyczy ceny importowej mieszanek, jest ona również niższa od ceny występującej na rynku wspólnotowym.

52 Poza tym rząd hiszpański, przypominając, że rzeczony cukier nie pochodzi z upraw w KTZ, wskazuje, że decyzję KTZ wydano w celu wsparcia rozwoju tych terytoriów. Jednakże państwa te nie osiągają żadnych korzyści z wartości dodanej wytworzonej w wyniku czynności przetworzenia, od których zależy kumulacja pochodzenia WE/KTZ, jako że w praktyce dokonywane tam minimalne przetworzenie nie tworzy miejsc pracy i przez to nie przyczynia się do rozwoju KTZ.

Ocena Trybunału

53 Na wstępie należy przypomnieć, że instytucje wspólnotowe korzystają przy stosowaniu art. 109 decyzji KTZ z szerokiego zakresu swobodnego uznania (zob. podobnie wyroki z dnia 11 lutego 1999 r. w sprawie C-390/95 P Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-769, pkt 48 i z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8763, pkt 61, jak również w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8853, pkt 73).

54 W tych okolicznościach sąd wspólnotowy musi ograniczyć się do zbadania, czy przy wykonywaniu tych uprawnień nie popełniono oczywistego błędu, bądź nie dopuszczono się nadużycia władzy, a ponadto, czy instytucje wspólnotowe nie przekroczyły w rażący sposób granic tej swobody (zob. ww. wyroki w sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 48, w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 62 i w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 74).

55 Takie ograniczenie natężenia kontroli wykonywanej przez sąd wspólnotowy jest szczególnie istotne, gdy instytucje wspólnotowe muszą, jak w niniejszej sprawie, godzić rozbieżne interesy i podejmują w ten sposób decyzje o charakterze politycznym należące do ich kompetencji własnych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 53).

56 Zgodnie z brzmieniem art. 109 ust. 1 decyzji KTZ Komisja „może" ustanowić środki ochronne, gdy „w wyniku zastosowania [tej decyzji] wystąpią poważne zakłócenia w sektorze gospodarki Wspólnoty lub jednego czy też większej liczby jej państw członkowskich, lub zagrożona będzie ich zewnętrzna stabilność finansowa", lub „wystąpią trudności mogące prowadzić do pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty bądź w jednym z jej regionów [...]". Trybunał orzekł w pkt 47 ww. wyroku w sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, że w pierwszym przypadku powołanym w tym przepisie wykazane musi zostać istnienie związku przyczynowego, jako że celem środków ochronnych musi być usunięcie lub złagodzenie trudności powstałych w przedmiotowym sektorze, podczas gdy w drugim przypadku nie jest konieczne, by trudności uzasadniające ustanowienie środka ochronnego wynikały z zastosowania decyzji KTZ.

57 Komisja oparła zaskarżone rozporządzenie na drugim przypadku wskazanym w art. 109 ust. 1 decyzji KTZ. Z siódmego motywu rozporządzenia wynika bowiem, że Komisja ustanowiła sporne środki ochronne, gdyż „występ[owały] trudności zagrażające pogorszeniem sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty".

58 W szczególności z motywów od czwartego do szóstego rzeczonego rozporządzenia wynika, że powołanie się na art. 109 decyzji KTZ było uzasadnione tym, iż przywóz cukru i mieszanek o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ zagrażał znacznym zakłóceniem funkcjonowania wspólnej organizacji rynku cukru i szczególnie szkodliwymi skutkami dla wspólnotowych przedsiębiorstw działających w tym sektorze.

59 Pierwszy zarzut składa się z pięciu części, z których pierwsze cztery opierają się przede wszystkim na występowaniu zagrożenia zakłóceniami wspólnej organizacji rynku cukru, a piąta na zagrożeniu szkodliwymi skutkami dla przedsiębiorstw wspólnotowych.

W przedmiocie zagrożenia zakłóceniami wspólnej organizacji rynku cukru

60 W pierwszej kolejności rząd niderlandzki podnosi, że w związku z minimalnymi ilościami cukru przywożonymi w systemie kumulacji pochodzenia WE/KTZ nie występowały żadne trudności w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ.

61 W tym przedmiocie z pierwszego i piątego motywu zaskarżonego rozporządzenia wynika, że Komisja stwierdziła występowanie „bardzo silnego wzrostu", począwszy od 1997 r., przywozu cukru z KTZ w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ oraz że funkcjonowaniu organizacji rynku groziła w tych okolicznościach „poważna destabilizacja". W czwartym motywie tego rozporządzenia stwierdzono w tym zakresie:

„[Na wspólnotowym rynku cukru] panuje nadprodukcja. Spożycie cukru jest na stałym poziomie i wynosi około 12,7 miliona ton. Produkcja wynosi między 16,7 a 17,8 miliona ton. Stąd wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku; refundacje za wywóz tego cukru — w granicach określonych kwot — wypłacane są z budżetu wspólnotowego (na dzień dzisiejszy w wysokości ok. 520 euro za tonę). Jednakże wielkość wywozu korzystającego z refundacji ograniczona jest porozumieniem rolnym zawartym w ramach Rundy Urugwajskiej i została obniżona z 1 555 600 ton w sezonie 1995/1996 do 1 273 500 ton w sezonie 2000/2001".

62 Należy przypomnieć, że jak Trybunał stwierdził w pkt 56 ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar, już w 1997 r. występowała nadwyżka wspólnotowej produkcji cukru z buraków w stosunku do ilości spożywanych we Wspólnocie, powiększana przez przywóz cukru z trzciny cukrowej z państw AKP w celu zaspokojenia szczególnego popytu na ten produkt oraz wypełnienia wynikających z WTO zobowiązań Wspólnoty w zakresie przywozu pewnej ilości cukru z państw trzecich. Ponadto Wspólnota była również zobowiązana do subwencjonowania wywozu cukru w formie refundacji wywozowych i w granicach rzeczonych porozumień. W tych okolicznościach, jak również biorąc pod uwagę stale rosnący, od 1997 r., przywóz cukru z KTZ, Komisja mogła słusznie uznać, że każda dodatkowa, wprowadzana na rynek Wspólnoty, ilość tego produktu, nawet minimalna w stosunku do produkcji wspólnotowej, zmusiłaby instytucje tej ostatniej do zwiększenia kwot subwencji wywozowych w powyżej wskazanych granicach lub do obniżenia limitów dla producentów europejskich, co spowodowałoby zakłócenia we wspólnej organizacji rynku cukru, której równowaga była już zagrożona, i byłoby sprzeczne z celami wspólnej polityki rolnej.

63 Ponadto, choć jest prawdą, że zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2038/1999 mieszanki nie są objęte wspólną organizacją rynku cukru, wzrost przywozu tych produktów pochodzących z KTZ, zwykle o wysokiej zawartości cukru, stanowi jednakże zagrożenie zakłóceniem funkcjonowania wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru, w zakresie w jakim przywóz ten może mieć wpływ na możliwość sprzedaży przez producentów wspólnotowych cukru wspólnotowym wytwórcom tych mieszanek.

64 Rząd niderlandzki nie wykazał więc, by Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, stwierdzając, że między rokiem 1997 i 1999 miał miejsce silny wzrost przywozu cukru i mieszanek pochodzących z KTZ i że wzrost ten, choć minimalny w stosunku do produkcji wspólnotowej, stanowił „trudności" w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ.

65 Wobec powyższego pierwszą część pierwszego zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

66 W drugiej kolejności rząd niderlandzki kwestionuje stwierdzenie zawarte w czwartym motywie zaskarżonego rozporządzenia, zgodnie z którym wszelki dodatkowy przywóz cukru „powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku", gdyż zarówno produkcja, jak i spożycie cukru we Wspólnocie zmieniają się z roku na rok. Rząd ten podważa również okoliczność, że przedmiotowy wywóz objęty jest subwencjami.

67 W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że produkcja wspólnotowa przewyższa spożycie cukru we Wspólnocie — czego rząd niderlandzki nie kwestionuje — i że Wspólnota jest ponadto zobowiązana do przywozu pewnej ilości cukru z państw trzecich na mocy porozumień WTO (ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 56).

68 Uwzględniając fakt istnienia nadwyżki na wspólnotowym rynku cukru, okoliczność, że produkcja i spożycie cukru we Wspólnocie mogą z roku na rok ulegać zmianom, jest bez znaczenia, jak stwierdził to w pkt 71 swej opinii rzecznik generalny.

69 Wszelki dodatkowy przywóz w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ dodatkowo zwiększa bowiem nadwyżkę cukru na rynku wspólnotowym i prowadzi do wzrostu subwencjonowanego wywozu (zob. ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 56).

70 W tej ostatniej kwestii Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, że wywóz spowodowany przywozem cukru z KTZ był wywozem subwencjonowanym, jako że w sytuacji gdy cukier przywożony z KTZ zajmuje miejsce cukru wspólnotowego, ten ostatni musi być wywieziony w celu utrzymania równowagi wspólnej organizacji rynku.

71 W konsekwencji również drugą część pierwszego zarzutu należy oddalić.

72 W trzeciej kolejności rząd niderlandzki podnosi argument, że porozumienia WTO pozostawiały wystarczającą swobodę działania, by umożliwić sporny przywóz do Wspólnoty.

73 W tym zakresie należy zauważyć, że nawet w sytuacji gdy dodatkowy wywóz cukru z refundacjami, który mógł zostać spowodowany przywozem cukru z KTZ, nie osiągnąłby kwot i ilości ustalonych w porozumieniach WTO, rząd niderlandzki nie wykazał, by Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, z jednej strony uwzględniając cel rzeczonych porozumień polegający na stopniowym ograniczeniu subwencjonowania wywozu, a z drugiej strony biorąc pod uwagę, że wzrost przywozu cukru w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ doprowadził do zwiększenia ogólnej kwoty subwencji wywozowych i spowodował zagrożenie destabilizacją sektora cukru wspólnotowego, jak stwierdził to Sąd w pkt 139 ww. wyroku w sprawie Rica Foods i in. przeciwko Komisji.

74 Trzecią część pierwszego zarzutu należy wobec tego oddalić.

75 W czwartej kolejności, w przedmiocie wątpliwości wyrażonych przez rząd niderlandzki co do towarzyszącego wydaniu zaskarżonego rozporządzenia zamiaru Komisji obniżenia kwot produkcji wspólnotowej, wystarczy stwierdzić, że rząd niderlandzki nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie swych twierdzeń.

76 Wobec powyższego nie można uwzględnić czwartej części pierwszego zarzutu.

W przedmiocie skutków dla producentów wspólnotowych

77 Z piątego motywu zaskarżonego rozporządzenia wynika, że sporny przywóz mógł spowodować „znaczniejsze[...] obniżeni[e] dochodów gwarantowanych" wspólnotowych producentów cukru.

78 Wbrew temu, co twierdzi rząd niderlandzki na poparcie piątej części swego pierwszego zarzutu, Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, przedstawiając taki motyw dla uzasadnienia zastosowania spornych środków ochronnych.

79 Przede wszystkim jest oczywiste, że zakłócenia bądź groźba zakłóceń we wspólnej organizacji cukru może uczynić koniecznym obniżenie kwot produkcji i w ten sposób mieć bezpośredni wpływ na dochody producentów wspólnotowych.

80 Następnie refundacje wywozowe są w znacznym stopniu finansowane przez producentów wspólnotowych za pomocą ustalanych corocznie przez Komisję opłat

produkcyjnych. Jak wynika z pkt 70 niniejszego wyroku, Komisja mogła zasadnie uznać, że przywóz mógł spowodować ilościowy wzrost subwencjonowanego wywozu, a w konsekwencji wzrost opłat produkcyjnych obciążających producentów wspólnotowych.

81 Wreszcie, nawet zakładając, że jak twierdzi rząd niderlandzki, pewni producenci mogli osiągnąć znaczne zyski ze sprzedaży cukru C przedsiębiorcom z KTZ, stosując ceny znacznie wyższe od cen na rynku światowym, twierdzenie to, niepoparte żadnymi konkretnymi dowodami, nie może podważyć oceny Komisji, zgodnie z którą sporny przywóz zagrażał zakłóceniami w sektorze cukru, które mogły w szczególności spowodować wzrost kwoty subwencji wywozowych lub zmniejszenie kwot produkcji.

82 Tak więc piątą część pierwszego zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

83 W świetle ogółu powyższych rozważań należy oddalić pierwszy zarzut.

W przedmiocie drugiego zarzutu, opartego na naruszeniu art. 109 ust. 2 decyzji KTZ

Argumentacja stron

84 W drugim zarzucie rząd niderlandzki podnosi, że Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 109 ust. 2 decyzji KTZ. Zarzut ten składa się z czterech części.

85 Po pierwsze, rząd ten zarzuca Komisji, że dopuściła się naruszenia, preferencyjnego — w stosunku do regulacji mającej zastosowanie do towarów pochodzących z państw AKP — statusu towarów pochodzących z KTZ, który wprowadzono na mocy decyzji KTZ.

86 Po drugie, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane przez Komisję bez dokonania oceny negatywnych skutków jego zastosowania dla zainteresowanych KTZ i przedsiębiorstw.

87 Po trzecie, nawet zakładając, że wspólnotowy rynek cukru dotknięty jest trudnościami, cel realizowany przez Komisję mógł zostać osiągnięty za pomocą środka mniej restrykcyjnego dla KTZ i zainteresowanych przedsiębiorstw, jakim jest minimalna cena sprzedaży.

88 Po czwarte, art. 2 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, przewidując zastosowanie art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2553/97, jest również sprzeczny z zasadą proporcjonalności. Przewidziana w tym ostatnim przepisie kwota zabezpieczenia w przypadku pozwoleń przywozowych wynosi 50% cła według wspólnej taryfy celnej w dniu złożenia wniosku, które w chwili obecnej wynosi około 43,7 euro za 100 kg. Do dnia 1 marca 2000 r. zaś kwota zabezpieczenia dla cukru WE/KTZ wynosiła 0,3 ecu za 100 kg. Zdaniem rządu niderlandzkiego, na mocy art. 8 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1464/95 z dnia 27 czerwca 1995 r. w sprawie specjalnych szczegółowych [szczególnych] zasad stosowania systemu pozwoleń na przywóz i wywóz w sektorze cukru (Dz.U. L 144, str. 14), kwota zabezpieczenia w przypadku cukru pochodzącego z państw AKP i państw trzecich również wynosiła 0,3 ecu za 100 kg.

89 Królestwo Niderlandów uznaje zatem, że przewidziana w art. 3 ust. 3 wysokość zabezpieczenia jest nieproporcjonalna do wysokości zabezpieczenia, jakie należy wpłacić w przypadku przywozu cukru z państw AKP lub państw trzecich.

90 Komisja odpowiada w pierwszej kolejności, że sytuacja KTZ jest odmienna od sytuacji państw AKP i państw trzecich, gdyż cukier nie jest wytwarzany w KTZ. Zasada kumulacji pochodzenia, zgodnie z którą KTZ wywożą obecnie cukier i mieszanki do Wspólnoty, nie została zapisana w porozumieniach zawartych z państwami AKP i innymi państwami trzecimi. W tych okolicznościach rząd niderlandzki nie może przekonująco twierdzić, że ograniczenie mechanizmu kumulacji pochodzenia narusza uprzywilejowaną pozycję KTZ w stosunku do państw AKP i państw trzecich.

91 Komisja wskazuje następnie, że okoliczności nie pozwoliły jej na dokonanie dogłębnej analizy skutków wprowadzenia kontyngentów na przywóz z KTZ dla gospodarki tych krajów i zainteresowanego przemysłu. Badanie, którego przeprowadzenie zleciła w tym przedmiocie, powinno pozwolić jej na przedstawienie Radzie projektu rozporządzenia, które trwale ureguluje tę kwestię.

92 Komisja podnosi również argument, że choć zmniejszenie kwot produkcji wspólnotowej ma poważne skutki dla przedsiębiorstw wspólnotowych, ograniczeniom poddano wyłącznie cukier o skumulowanym pochodzeniu. Ponadto, chociaż KTZ nie produkują cukru, kontyngent określony w wysokości 5 726 ton rocznie jest prawie dwukrotnie wyższy od kontyngentu przewidzianego w decyzji 97/803 dla przywozu cukru w ramach systemu kumulacji pochodzenia AKP/KTZ, w odniesieniu do którego Trybunał nie orzekł bezprawności w ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar.

93 Wreszcie w przedmiocie stosowania art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2553/97 Komisja wskazuje, że celem zabezpieczenia, o którym mowa w tym przepisie, jest doprowadzenie do rzeczywistego przywozu ilości, na którą opiewa wniosek, oraz uniknięcie składania wniosków o wydanie pozwoleń w celach spekulacyjnych. Cel ten uzasadnia różnicę między tym zabezpieczeniem a zabezpieczeniem wymaganym przy przywozie cukru z państw AKP i państw trzecich.

94 Rząd hiszpański zasadniczo powtarza argumentację Komisji. Podnosi on w szczególności, że okoliczność, iż sama decyzja KTZ przewiduje możliwość ustanowienia środków ochronnych, potwierdza zgodność spornych środków z reżimem prawnym stowarzyszenia z KTZ.

Ocena Trybunału

95 Zgodnie z art. 109 ust. 2 decyzji KTZ:

„[...W] pierwszej kolejności powinny zostać wybrane środki, które w najmniejszym stopniu mogłyby zakłócić funkcjonowanie stowarzyszenia i Wspólnoty. Środki te nie przekraczają zakresu środków absolutnie niezbędnych do wyeliminowania powstałych trudności."

96 W niniejszej sprawie, w celu usunięcia trudności, które powstały na rynku wspólnotowym, art. 1 zaskarżonego rozporządzenia ogranicza przywóz cukru i mieszanek o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ do ilości maksymalnej 3 340 ton w rozpatrywanym okresie. Z dziewiątego motywu tego rozporządzenia wynika, że ilość ta stanowi „sumę najwyższych rocznych wielkości przywozu tych produktów stwierdzonych w trzech latach poprzedzających rok 1999, kiedy to zanotowano wykładniczy wzrost przywozu, co stanowi przedmiot dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzonego w związku z podejrzeniem nieprawidłowości. Przywóz produktów objętych kodami 1806 10 30 i 1806 10 90 również musi podlegać środkom ochronnym ze względu na wysoką zawartość cukru i szkodliwe skutki dla wspólnej organizacji rynku cukru, tej samej natury co w przypadku cukru nieprzetworzonego. Środki te powinny zapewniać, by ilości przywożonych produktów na bazie cukru, pochodzących z KTZ, nie przekraczały ilości mogących spowodować zakłócenia wspólnej organizacji rynku cukru, zapewniając im zbyt".

97 W pierwszej kolejności, gdy chodzi o naruszenie preferencyjnego statusu cukru pochodzącego z KTZ w stosunku do cukru pochodzącego z państw AKP, wystarczy stwierdzić, że art. 109 decyzji KTZ przewiduje możliwość ustanowienia przez Komisję środków ochronnych we wskazanych w nim okolicznościach. Fakt, że Komisja ustanowiła taki środek w stosunku do niektórych produktów pochodzących z KTZ, nie podważa preferencyjnego statusu, z którego produkty pochodzące z tych krajów korzystają na podstawie art. 101 ust. 1 decyzji KTZ. Środek ochronny jest bowiem ze swej natury wyjątkowy i tymczasowy.

98 Ponadto, jak Sąd podkreślił w pkt 205 ww. wyroku w sprawie Rica Foods i in. przeciwko Komisji, zaskarżonym rozporządzeniem objęty jest wyłącznie cukier i mieszanki przywożone w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ, jako że nie przewidziano limitu w odniesieniu do przywozu cukru z KTZ dokonywanego na podstawie zwykłych reguł pochodzenia, gdyby taki istniał.

99 W konsekwencji pierwsza część drugiego zarzutu musi zostać oddalona.

100 W drugiej kolejności, gdy chodzi o argument oparty na naruszeniu obowiązku uprzedniego poinformowania o negatywnych skutkach, które środek ochronny mógł mieć dla gospodarek KTZ i zainteresowanych przedsiębiorstw, należy stwierdzić, że w chwili przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia zarówno przed Trybunałem, jak i Sądem znajdowały się już skargi dotyczące warunków przywozu cukru z Antyli Holenderskich i Aruby (zob. w szczególności w przedmiocie tej problematyki ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, dotyczący przywozu cukru o skumulowanym pochodzeniu AKP/KTZ; ww. wyrok w sprawie C-26/00 Niderlandy przeciwko Komisji, oraz z dnia 17 stycznia 2002 r. T-47/00 Rica Foods przeciwko Komisji, Rec. str. II-113, gdy chodzi o przywóz cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ). Ponadto, jak wynika z pkt 28–30 ww. wyroku w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, wydanie rozporządzenia nr 2423/1999 było poprzedzone uzgodnieniami pomiędzy Komisją, Królestwem Niderlandów i innymi państwami członkowskimi, w toku których zagadnienie skutków gospodarczych przewidywanego środka ochronnego musiało zostać omówione.

101 Z powyższego wynika, że zamierzając wydać zaskarżone rozporządzenie, Komisja była poinformowana o szczególnej sytuacji Antyli Holenderskich i Aruby i że była w stanie ocenić jego wpływ na dane gospodarki KTZ i sytuację zainteresowanych przedsiębiorstw.

102 Druga część drugiego zarzutu musi zostać zatem oddalona.

103 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do podnoszonej możliwości zastosowania bardziej odpowiedniego i mniej restrykcyjnego środka — dla osiągnięcia celu realizowanego przez Komisję — niż środek przewidziany w zaskarżonym rozporządzeniu, takiego jak minimalna cena sprzedaży, należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co odpowiednie i niezbędne do realizacji zgodnych z prawem celów wskazanych w tych przepisach, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród wielu odpowiednich środków, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyroki z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 13, z dnia 5 października 1994 r. w połączonych sprawach C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. str. I-4863, pkt 41, w ww. sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 52 oraz z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 81).

104 Co się tyczy sądowej kontroli poszanowania tej zasady, to z uwagi na szeroki zakres swobodnego uznania, którym dysponuje Komisja w dziedzinie środków ochronnych, wyłącznie środek przyjęty w danej dziedzinie, który jest oczywiście nieodpowiedni w stosunku do celu zamierzonego przez właściwą instytucję, można uznać za bezprawny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt. 135, i powołane tam orzecznictwo).

105 Tak więc w niniejszej sprawie do Trybunału nie należy badanie, czy przyjęty przez Komisję przepis stanowi jedyny bądź najlepszy środek, który można było przyjąć, lecz czy był on w sposób oczywisty nieodpowiedni.

106 W tym przedmiocie rząd niderlandzki nie przedstawił dowodu na to, że ograniczenie do 3 340 ton ilości cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ, który mógł zostać przywieziony do Wspólnoty w okresie objętym zaskarżonym rozporządzeniem ze zwolnieniem od należności celnych, było oczywiście nieodpowiednie do zamierzonego celu.

107 Trzecia część drugiego zarzutu musi zostać zatem oddalona.

108 W ostatniej kolejności, gdy chodzi o poddanie w wątpliwość ważności art. 2 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia, należy zauważyć, że cel realizowany przez Komisję poprzez nałożenie kwoty zabezpieczenia o znacznej wysokości dla przywozu cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ polegał, jak podkreśliła to Komisja, na uniknięciu zachowań spekulacyjnych.

109 Zabezpieczenie takie nie pozbawia rzeczywiście zainteresowanych przedsiębiorstw możliwości przywozu cukru do Wspólnoty. O ile bowiem dla uzyskania pozwolenia na przywóz niewątpliwie niezbędna jest wpłata kwoty zabezpieczenia, to jest ona zwracana, jeśli operacja przywozowa zostanie dokonana (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 132).

110 W tych okolicznościach nie wykazano, by sporny środek był oczywiście nieodpowiedni lub wykraczał poza cel realizowany przez Komisję.

111 Jako że nie można uwzględnić czwartej części drugiego zarzutu, zarzut ten zostaje oddalony w całości.

W przedmiocie trzeciego zarzutu, opartego na nadużyciu władzy

Argumentacja stron

112 W trzecim zarzucie rząd niderlandzki twierdzi, że Komisja zmierzała do ustanowienia ograniczeń w przywozie cukru w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ, które nie zostały przewidziane przez Radę w kolejnych zmianach decyzji KTZ.

113 Tymczasem art. 109 decyzji KTZ nie nadaje Komisji dyskrecjonalnych uprawnień w zakresie korygowania lub uzupełniania decyzji Rady, gdy skutki tej ostatniej, przewidziane lub jedynie zakładane, ulegną następnie realizacji. Argumentacja ta jest zdaniem tego rządu o tyle istotna, że przedłużając okres obowiązywania decyzji 91/481, Rada zrezygnowała w tym przypadku z zastosowania środków dotyczących cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ i mieszanek.

114 Komisja odpowiada, że w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawach połączonych T-32/98 i T-41/98 Antyle Holenderskie przeciwko Komisji, Rec. str. II-201, Sąd nie stwierdził, by nadużyła ona swych uprawnień.

115 Rząd hiszpański uważa, że Królestwo Niderlandów nie przedstawiło żadnych okoliczności mogących wykazać, iż zaskarżone rozporządzenie nie zostało przyjęte w celu uniknięcia pogorszenia sytuacji we wspólnotowym sektorze cukru.

Ocena Trybunału

116 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nadużycie władzy w przypadku instytucji ma miejsce w razie wykonania kompetencji wyłącznie, lub w decydującej mierze, w celu innym niż wskazany przez pozwaną instytucję albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla danego przypadku (zob. w szczególności wyroki z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-5755, pkt 69 i z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie C-48/96 P Windpark Groothusen przeciwko Komisji, Rec. str. I-2873, pkt 52).

117 W niniejszej sprawie, jak wynika z analizy pierwszego zarzutu, Komisja mogła słusznie uznać, że przywóz cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ powodował „trudności", w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ, mogące zakłócić funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku cukru.

118 Co więcej, rząd niderlandzki nie wskazał żadnej okoliczności, z której wynikałoby, że zaskarżone rozporządzenie nie zostało przyjęte w celu usunięcia stwierdzonych zakłóceń funkcjonowania rynku cukru lub w celu uniknięcia większych zakłóceń. Okoliczność, że Rada ustanowiła w art. 108d decyzji KTZ ograniczenie ilościowe dla cukru mającego pochodzenie AKP/KTZ sama w sobie nie narusza w niczym uprawnień, jakimi dysponuje Komisja na podstawie art. 109 ust. 1 decyzji KTZ, do podjęcia niezbędnych środków ochronnych, czy to w odniesieniu do cukru, czy do dowolnego innego produktu pochodzącego z KTZ, jeżeli spełnione są przesłanki dla podjęcia tego rodzaju środka ochronnego.

119 Wobec tego trzeci zarzut również musi zostać oddalony.

W przedmiocie czwartego zarzutu, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

Argumentacja stron

120 W czwartym zarzucie rząd niderlandzki twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie nie zawiera żadnego uzasadnienia w zakresie:

— powodów, dla których Komisja uznała za konieczne przyjęcie od 1 marca 2000 r. środków jeszcze ostrzejszych niż obowiązujące w okresie poprzednim;

— przyjęcia identycznych ograniczeń w stosunku do cukru i mieszanek pochodzących z KTZ, podczas gdy rozporządzenie nr 2423/99 przewidywało różne środki dla tych dwóch typów produktów;

— zagrożenia pogorszeniem sytuacji na rynku cukru wspólnotowego w związku ze zmniejszonym przywozem cukru i mieszanek o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ;

— derogacji od preferencyjnego statusu, z którego korzystają KTZ w porównaniu z państwami AKP i państwami trzecimi.

121 Ponadto rząd niderlandzki podnosi zarzut, że uzasadnienie ustanowienia kontyngentu w wysokości 3 340 ton jest niewystarczające. Komisja >nie wzięła pod uwagę okoliczności, że przywóz cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ rozpoczął się dopiero w 1999 r. i że przywóz tych towarów był stymulowany przez Radę.

122 Komisja twierdzi natomiast, że uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia spełnia wymogi przewidziane w orzecznictwie, gdyż w sposób jasny przedstawia tok rozumowania instytucji, która wydała akt. Orzecznictwo nie wymaga, by Komisja przedstawiła powody, dla których przyjmuje środek odmienny od środka zastosowanego kilka miesięcy wcześniej. W każdym razie preambuła rozporządzenia wskazywała powód tej zmiany kierunku.

123 Rząd hiszpański broni stanowiska identycznego ze stanowiskiem Komisji. Dodaje on, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, gdy ma się do czynienia, jak w niniejszej sprawie, z aktem o charakterze generalnym, uzasadnienie może ograniczyć się do wskazania, z jednej strony, ogólnej sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a z drugiej strony, ogólnych celów, które jego autor zamierza osiągnąć. Jeśli z zaskarżonego aktu wynika istota celów realizowanych przez daną instytucję, przesadny byłby wymóg szczegółowego uzasadnienia podjętych decyzji o charakterze technicznym. Stanowisko to jest tym bardziej uzasadnione, że w niniejszej sprawie instytucje wspólnotowe korzystają z szerokiego zakresu swobodnego uznania, gdy chodzi o wybór środków koniecznych do realizacji polityki o złożonym charakterze.

Ocena Trybunału

124 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać

w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. w szczególności wyroki z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawach połączonych C-9/95, C-23/95 i C-156/95 Belgia i Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-645, pkt 44 oraz z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 63).

125 Należy stwierdzić, że w motywach od pierwszego do siódmego zaskarżonego rozporządzenia Komisja przedstawiła trudności, które powstały na wspólnotowym rynku cukru, powody, dla których trudności te mogły spowodować zakłócenie funkcjonowania wspólnej organizacji rynku i szkodliwe skutki dla przedsiębiorstw wspólnotowych, w szczególności z powodu poważnego zagrożenia koniecznością redukcji kwot produkcji wspólnotowej. Ponadto instytucja ta przedstawiła w dziewiątym motywie tego rozporządzenia, cytowanym w całości w pkt 96 niniejszego wyroku, powody, które doprowadziły ją do ustanowienia spornego kontyngentu.

126 W tych okolicznościach, wbrew temu, co twierdzi rząd niderlandzki, preambuła zaskarżonego rozporządzenia przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Komisji, pozwalając zainteresowanym na zapoznanie się z uzasadnieniem przyjętego środka, a Trybunałowi na wykonanie kontroli sądowej, jak wynika to również z oceny poprzednich zarzutów. Ponadto Królestwo Niderlandów było ściśle włączone w proces prac nad zaskarżonym rozporządzeniem.

127 Jako że również czwarty zarzut nie może zostać uwzględniony, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

128 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Niderlandów sprawę przegrało, należy je obciążyć kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji. Zgodnie z art. 69 ust. 4 regulaminu Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska ponoszą własne koszty.

Podpisy