DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. juli 2005 *

I sag C-41/03 P,

angående en appel i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen, iværksat den 29. januar 2003,

Rica Foods (Free Zone) NV, Oranjestad (Aruba), ved advocaat G. van der Wal,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: nederlandsk.

Kongeriget Nederlandene ved H. Sevenster, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad og D. Miguel Muñez Pérez, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Franske Republik ved G. de Bergues og L. Bernheim, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

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

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. december 2004,

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

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Rica Foods (Free Zone) NV (herefter »Rica Foods«) nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 14. november 2002, Rica Foods m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-94/00, T-110/00 og T-159/00, Sml. II, s. 4677, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten ikke gav appellanten medhold i påstanden om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 465/2000 af 29. februar 2000 om beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel fra de oversøiske lande og territorier af sukkerprodukter, som har EF/OLT-kumulation af oprindelsen (EFT L 56, s. 39, herefter »den anfægtede forordning«).

Retsforskrifter

Den fælles markedsordning for sukker

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

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

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

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

Ordningen for associering af de oversøiske lande og territorier med Fællesskabet

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

7 De Nederlandske Antiller og Aruba indgår i OLT.

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

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

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

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

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

12 Endvidere hedder det i afgørelsens artikel 102:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22 Første, fjerde, femte, sjette og syvende betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

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

[...]

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

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

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

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

23 Den anfægtede forordnings artikel 1 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede dom

27 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. og den 28. april samt den 9. juni 2000 har Rica Foods og to andre selskaber (herefter under ét »sagsøgerne«), som alle er virksomheder, der forarbejder sukker i OLT (Aruba og De Nederlandske Antiller), anlagt sag med påstand om, for det første, at den anfægtede forordning annulleres, og, for det andet, at sagsøgerne tildeles erstatning for det tab, de hævder at have lidt som følge af forordningen (sag T-94/00, sag T-110/00 og sag T-159/00).

28 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Tredje Afdeling den 12. juli 2000 blev Kongeriget Nederlandenes begæring om at måtte intervenere til støtte for navnlig Rica Foods' påstande imødekommet, ligesom Kongeriget Spanien og Den Franske Republik ved kendelser afsagt af samme afdelingsformand den 11. juli 2000 og den 16. oktober 2001 fik adgang til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande, bl.a. i sag T-94/00.

29 Rica Foods gjorde til støtte for sin påstand tre anbringender gældende vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og tilsidesættelse af den i traktaten fastsatte præferenceordning for OLT.

30 I den appellerede dom har Retten efter at have forenet sagerne frifundet Kommissionen.

31 Retten har for så vidt angår de tre anbringender særligt fastslået følgende:

Anbringendet om tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1

32 Retten bemærkede, at fællesskabsinstitutionerne råder over et vidt skøn ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109. Når der foreligger en sådan skønsbeføjelse, påhviler det Fællesskabets retsinstanser at begrænse sig til at efterprøve, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om fællesskabsinstitutionerne åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn (jf. Domstolens dom af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis) (den appellerede doms præmis 86 og 87).

33 Retten bemærkede til den foreliggende sag, at de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger faldt ind under den anden kategori af tilfælde i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1. Retten bekræftede endvidere rigtigheden af de forhold, som Kommissionen bl.a. i fjerde betragtning til den anfægtede forordning havde fremført som begrundelse for vedtagelsen af foranstaltningen, nemlig at overproduktionen på markedet har til følge, at ethvert yderligere importeret ton sukker medfører en stigning i støtten til eksporten. Denne stigning er egnet til at medføre en overskridelse af grænserne fastsat i WTO-aftalerne (den appellerede doms præmis 95-105). Retten fandt, at disse forhold beviste, at der forelå vanskeligheder i denne bestemmelses forstand (den appellerede doms præmis 108-121).

34 Retten fastslog endvidere, at Kommissionen med rette havde kunnet fastslå, at den øgede import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen i væsentligt omfang kunne destabilisere den fælles markedsordning for sukker (den appellerede doms præmis 122-155).

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

35 Sagsøgerne havde fremført en række argumenter.

36 For det første burde Rådet ved vedtagelsen af afgørelse 91/482 have taget i betragtning, at importen til Fællesskabet af landbrugsprodukter fra OLT kunne medføre yderligere udgifter på budgettet for den fælles landbrugspolitik. Importstigningen var ifølge sagsøgerne den direkte konsekvens af OLT-afgørelsen.

37 Retten bemærkede i denne forbindelse, at den omstændighed, at en stigning i importen var forudseelig allerede i 1991, ikke var relevant for vurderingen af, om foranstaltningen i februar 2000 var en egnet og forholdsmæssig reaktion med henblik på at afhjælpe vanskeligheder i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1's forstand (den appellerede doms præmis 162).

38 For det andet havde sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen ikke har taget hensyn til den omhandlede beskyttelsesforanstaltnings tidsbegrænsede karakter.

39 Retten henviste i denne forbindelse til den vide skønsbeføjelse, fællesskabsinstitutionerne har ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109, og fastslog, at den anfægtede forordning, som var gældende fra den 1. marts til den 30. september 2000, »som begrænsede den frie adgang til Fællesskabets marked for OLT-sukker i et omfang, der var foreneligt med situationen i Fællesskabet, men som opretholdt den særligt gunstige behandling af produkterne på en måde, der respekterede målsætningerne i OLT-afgørelsen [...], var egnet til at opnå Kommissionens målsætninger og gik ikke videre end nødvendigt« (den appellerede doms præmis 166-168).

40 For det tredje havde sagsøgerne bebrejdet Kommissionen, at den ikke i den anfægtede forordning havde angivet, hvorfor fastsættelsen af en minimumspris som den, der blev indført ved forordning nr. 2423/1999, ikke længere blev anset for egnet til at opnå formålet.

41 Retten bemærkede i denne forbindelse, at sagsøgerne ikke havde godtgjort, »at Kommissionen ved at begrænse importen af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen til 3 340 tons i perioden for den anfægtede forordnings anvendelse vedtog en åbenbart uforholdsmæssig foranstaltning, eller at

den foretog en åbenbar fejlfortolkning af de på tidspunktet for forordningens vedtagelse foreliggende omstændigheder«, og at »importen af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen [under alle omstændigheder] var højere på tidspunktet for den anfægtede forordnings vedtagelse, end den var ved vedtagelsen af forordning nr. 2423/1999, hvilket rejser tvivl om effektiviteten af den ved den sidstnævnte forordning indførte foranstaltning, nemlig minimumspriser for importen af det omhandlede produkt« (den appellerede doms præmis 171 og 172).

42 For det fjerde havde sagsøgerne gjort gældende, at fastsættelsen af et maksimum på 3 340 tons sukker i en periode på syv måneder var i strid med proportionalitetsprincippet, idet der for det første var set bort fra importen i 1999 ved beregningen af importkvoten, og det beregnede tal for det andet var uforståeligt og ikke muliggjorde en rentabel drift af blot en enkelt sukkerforarbejdningsfabrik.

43 Retten fastslog i denne forbindelse, at Kommissionen, som har til opgave at finde et kompromis mellem modstående interesser, med rette — som det fremgår af niende betragtning til den anfægtede forordning — kunne konstatere, at kvoten på 3 340 tons var fastsat på grundlag af de største indførte mængder af de pågældende produkter, der blev konstateret i de tre år forud for 1999, henset til den eksponentielle stigning i Fællesskabets import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen i 1999, som kunne indebære en risiko for en forringelse af situationen i EF's sukkersektor (den appellerede doms præmis 176-194).

44 Sagsøgerne havde endelig anført, at den anfægtede forordnings artikel 2, stk. 3, hvorefter »ansøgninger om importlicenser ledsages af en kopi af de eksportlicenser, der er udstedt«, er i strid med proportionalitetsprincippet.

45 Retten afviste dette argument med den begrundelse, at »det hermed var muligt at garantere, at anmodninger om import inden for rammerne af den anfægtede forordning rent faktisk kun vedrørte sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen« (den appellerede doms præmis 196).

Anbringendet om tilsidesættelse af præferencebehandlingen af produkter hidrørende fra OLT

46 Retten bemærkede, at den blotte vedtagelse af en beskyttelsesforanstaltning i henhold til artikel 109 ikke er udtryk for en tilsidesættelse af OLT-produkters fortrinsstilling, når beskyttelsesforanstaltningen er egnet til at fjerne eller formindske de opståede vanskeligheder. Retten bemærkede videre, at den anfægtede forordning ikke indfører nogen begrænsninger af importen af sukker fra OLT efter de almindelige regler om oprindelse, såfremt en sådan produktion skulle eksistere (den appellerede doms præmis 202-210).

Appellen

47 Rica Foods har nedlagt følgende påstande:

— Appellen antages til realitetsbehandling.

— Den appellerede dom ophæves og påstandene som formuleret i første instans tages til følge.

48 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Appellanten tilpligtes at betale appelsagens omkostninger.

49 Den spanske og den franske regering har nedlagt påstand om, at Rettens dom stadfæstes og sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

50 Rica Foods har til støtte for sin påstand gjort følgende fem anbringender gældende:

— Der er sket tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, idet Retten har tillagt fællesskabsinstitutionerne en vid skønsbeføjelse ved anvendelsen af denne bestemmelse.

— Der er sket tilsidesættelse af begrundelsespligten.

— Der er sket tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, for så vidt som Retten fejlagtigt har kvalificeret de omstændigheder, Kommissionen har gjort gældende som begrundelse for vedtagelsen af de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger, som »vanskeligheder« og »forringelse« i denne bestemmelses forstand.

— Der er sket tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2.

— Der er sket tilsidesættelse af OLT's præferencestatus.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, og vedrørende rækkevidden af den skønsbeføjelse, der er tillagt fællesskabsinstitutionerne

51 Med det første anbringende har Rica Foods foreholdt Retten, at denne har tilsidesat rækkevidden af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, ved i den appellerede doms præmis 86 at have anerkendt Kommissionens vide skøn ved anvendelsen af afgørelsen. Da bestemmelsen indfører en undtagelse til det i afgørelsens artikel 101, stk. 1, anførte princip, hvorefter varer med oprindelse i OLT fritages for importafgifter ved indførsel i Fællesskabet, skulle den have været fortolket indskrænkende.

52 Det følger i denne forbindelse af Domstolens praksis, at fællesskabsinstitutionerne råder over et vidt skøn ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109 (jf. i denne retning dom af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 48, dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, præmis 61, og dom af 22.11.2001, sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8853, præmis 73).

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

54 En begrænsning af omfanget af Fællesskabets retsinstansers prøvelsesret er navnlig påkrævet, når fællesskabsinstitutionerne som i nærværende sag skal afveje modstående interesser og således vælge mellem forskellige muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under deres særlige ansvarsområder (jf. i denne retning dom af 8.2.2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 675, præmis 53).

55 Retten har følgelig fortolket OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, korrekt i den appellerede doms præmis 86 og 87.

56 Denne bestemmelses iboende karakter af en undtagelse mindsker på ingen måde rækkevidden af Kommissionens skønsbeføjelse, når den inden for rammerne af de politiske ansvarsområder, den er blevet tillagt, skal foretage vanskelige afvejninger af modstående interesser.

57 Det første anbringende skal herefter forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

58 Med det andet anbringende har Rica Foods anført, at den appellerede dom er behæftet med en begrundelsesmangel, idet Retten har lagt følgende fejlagtige eller uforståelige betragtninger til grund for sin afgørelse:

— Enhver yderligere import af sukker fra OLT med EF/OLT-kumulation af oprindelsen vil forøge mængden af sukker på fællesmarkedet.

— Enhver yderligere import ville medføre yderligere udgifter på EF-budgettet.

— Import af sukker fra OLT for sukkerproduktionsåret 1999/2000 havde indvirkning på Fællesskabets overholdelse af sine forpligtelser i henhold til »liste CXL — De Europæiske Fællesskaber«, som er et bilag til WTO-aftalerne.

59 Hvad for det første angår den appellerede doms argument om, at import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen vil forøge mængden af sukker på fællesmarkedet, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen ikke har kompetence til at fastlægge de faktiske omstændigheder og i princippet heller ikke til at bedømme de beviser, Retten har lagt til grund ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder. Når disse beviser er blevet forskriftsmæssigt tilvejebragt, og de almindelige retsgrundsætninger og de processuelle regler om bevisbyrde og bevisførelse er blevet overholdt, er det alene Retten, der har kompetence til at vurdere, hvilken bevisværdi der skal tillægges de oplysninger, den har fået forelagt (jf. bl.a. dom af 17.12.1998, sag C-185/95 P, Baustahlgewebe mod Kommissionen, Sml. I, s. 8417, præmis 24). Rettens vurdering heraf udgør derfor ikke et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre oplysningerne er gengivet forkert (jf. bl.a. dom af 28.5.1998, sag C-8/95 P, New Holland Ford mod Kommissionen, Sml. I, s. 3175, præmis 26, af 7.11.2002, forenede sager C-24/01 P og C-25/01 P, Glencore og Compagnie Continentale mod Kommissionen, Sml. I, s. 10119, præmis 65, og af 8.5.2003, sag C-122/01 P, T. Port mod Kommissionen, Sml. I, s. 4261, præmis 27).

60 I den foreliggende sag har Retten fastslået følgende:

— i den appellerede doms præmis 99 og på baggrund af sagens akter, at der var overkapacitet på markedet for sukker i Fællesskabet

— i dommens præmis 100, at Fællesskabet var forpligtet til at indføre en vis mængde sukker fra tredjelande i overensstemmelse med WTO-aftalerne

— i dommens præmis 101, at under disse omstændigheder »vil — hvis Fællesskabets produktion af sukker ikke reduceres — enhver yderligere import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen forøge mængden af sukker på fællesmarkedet og vil medføre en forøgelse af den subventionerede eksport af sukker«.

61 Retten har i den appellerede doms præmis 102 udledt heraf, »at Kommissionen med rette [...] kunne fastslå, at »enhver sukkerindførsel til Fællesskabet bevirker [...], at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og derfor må udføres««.

62 Det bemærkes, at Rettens vurdering vedrørende forøgelsen af mængden af sukker på fællesmarkedet udgør en vurdering af de faktiske omstændigheder, som ikke kan anfægtes i en appelsag, idet sagsøgeren — som anført af generaladvokaten i punkt 59 i forslaget til afgørelse — ikke har godtgjort, og end ikke gjort gældende, at Retten skulle have gengivet de oplysninger af bevismæssig betydning, den er blevet forelagt, forkert.

63 Hvad for det andet angår de yderligere udgifter på EF-budgettet, som import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen hævdes at have medført, har Rica Foods understreget, at eksportrestitutionerne for A- og B-sukker fuldstændigt er finansieret af producenterne gennem bidrag, som er lagt over på forbrugerne, således at den omhandlede import ikke har indflydelse på EF-budgettet.

64 Det bemærkes i denne forbindelse blot, at Retten i den appellerede doms præmis 118-120, som særligt er anfægtet af Rica Foods, ikke har anført, at den omhandlede import har medført yderligere udgifter på EF-budgettet. Efter at have

— anført i den appellerede doms præmis 118, at »de i den anfægtede forordning nævnte vanskeligheder er den kraftige stigning i importen af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, overskudsproduktionen af EF-sukker, som medfører subventioneret eksport, samt forpligtelserne i henhold til WTO-aftalerne«, og

— anført i dommens præmis 119, at »henset til overproduktionen på EF-markedet vil importeret OLT-sukker erstatte EF-sukker, som herefter for at fastholde stabiliteten af den fælles markedsordning må eksporteres«,

har Retten således i dommens præmis 120 konkluderet, at »[s]elv om eksporten af EF-sukker i vidt omfang finansieres af Fællesskabets sukkerindustri og derigennem af forbrugerne, [sætter] WTO-aftalerne [...] grænser for eksportstøtten uafhængigt af, hvem der i sidste ende betaler omkostningerne til støtten, og [...] enhver yderligere import forværrer situationen på et marked, der allerede har overproduktion«.

65 Rica Foods har endelig gjort gældende, at import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen ikke kunne skabe vanskeligheder for Fællesskabet med hensyn til dettes forpligtelser efter WTO-aftalerne. Selskabet har anført, at Fællesskabet havde tilstrækkelig bevægelsesfrihed til at kunne tage højde for den omhandlede yderligere import.

66 Retten har i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 112-115 nærmere bestemt fastslået, at henset til såvel overproduktionen i Fællesskabet, som betyder, at enhver yderligere sukkerindførsel til Fællesskabet vil bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker må udføres, som de forpligtelser, der fremgår af WTO-aftalerne, og som begrænser eksportstøtten, måtte stigningen i importen af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen anses for en »vanskelighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, så meget desto mere som lofterne i WTO-aftalerne allerede nødvendiggjorde en væsentlig reduktion af Fællesskabets kvoter for produktionsåret 2000/2001.

67 Det bemærkes, at selv hvis det antages, at den yderligere eksport af sukker med restitutioner, som importen af OLT-sukker kunne have givet anledning til, ikke nåede de beløb og de mængder, der var fastsat i WTO-aftalerne, har Rica Foods ikke godtgjort, at Retten har tilsidesat begrundelsespligten ved at fastslå, at Kommissionen ikke havde anlagt et åbenlyst urigtigt skøn ved at tage hensyn til formålet med WTO-aftalerne, som var at begrænse eksportstøtten gradvist, og ved at antage, at den øgede import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen ville give anledning til en stigning i det samlede eksportstøttebeløb og indebar en risiko for, at markedet for EF-sukker ville blive destabiliseret.

68 Herefter skal det andet anbringende forkastes

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, og om begreberne »vanskeligheder« og »forringelse« i denne bestemmelses forstand

69 Med det tredje anbringende har Rica Foods gjort gældende, at Retten fejlagtigt har kvalificeret de forhold, Kommissionen har påberåbt sig til støtte for vedtagelsen af

den anfægtede forordning, nemlig Fællesskabets øgede import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, Fællesskabets overproduktion på det europæiske sukkermarked, forpligtelserne i WTO-aftalerne og følgerne for den fælles markedsordning for sukker, som »vanskeligheder« og »forringelse« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

70 Rica Foods har for det første gjort gældende, at Retten har gengivet de af Kommissionen fremførte forhold forkert, da den i den appellerede doms præmis 108 fastslog, at Kommissionen aldrig havde påstået, at hver enkelt af de konstaterede vanskeligheder i sig selv kunne legitimere en beskyttelsesforanstaltning, men at disse tværtimod var snævert forbundne.

71 Det fremgår i denne forbindelse af første, fjerde og femte betragtning til den anfægtede forordning, at Kommissionen var af den opfattelse, at kombinationen af de forskellige forhold, nemlig forøgelsen af den omhandlede import, overproduktionen på fællesskabsmarkedet og den begrænsning af eksportrestitutioner, som følger af WTO-aftalerne, udgjorde vanskeligheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1. Retten har således ikke gengivet de forhold, Kommissionen har anført til støtte for den omhandlede beskyttelsesforanstaltning, forkert.

72 Rica Foods har for det andet anført, at det var forudseeligt, og at fællesskabslovgiver endog havde ønsket, at OLT-afgørelsen skulle medføre en udvikling i den omhandlede import. De hævdede »vanskeligheder« og »forringelser«, som Kommissionen har henvist til, og som Retten har anerkendt, fandtes allerede på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning 91/482 og i hvert fald på tidspunktet for dennes revision i 1997. Der havde siden 1968 fundet en overproduktion sted inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, hvortil kom, at ny produktion og import var blevet godkendt ved flere lejligheder.

73 Herefter kunne Retten ifølge sagsøgeren ikke betragte disse forhold som »vanskeligheder«, som risikerede at medføre en »forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

74 Retten har i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 110 fastslået, at importen til Fællesskabet af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen har været i meget stor stigning siden 1997, dvs. efter vedtagelsen af beslutning 91/482 i 1991 og endog efter revisionen heraf i 1997.

75 Selv hvis det antages, at denne store stigning kunne forudses ved vedtagelsen af beslutning 91/482, eller var ønsket af Kommissionen, var dette — som generaladvokaten har bemærket i punkt 81 i forslaget til afgørelse — ikke til hinder for, at Kommissionen kunne konstatere, at denne stigning i lyset af overproduktionen i Fællesskabet og de forpligtelser, der følger af WTO-aftalerne, udgjorde en vanskelighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

76 Retten har således ikke, ved i den appellerede doms præmis 110 ff. at tiltræde Kommissionens holdning på dette punkt, miskendt rækkevidden af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

77 Rica Foods har for det tredje anført, at i modsætning til, hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 124, har reduktionen af produktionskvoterne, som er en konsekvens af den omhandlede import, ikke indflydelse på EF-producenternes indtjening. En sådan reduktion har alene den følge, at EF-producenterne tilskyndes til at dyrke andre produkter, som ligeledes hører under en garanteret landbrugsordning.

78 Selv hvis det antages, at den mulighed, EF-producenterne har haft for at vende sig mod andre afgrøder, skulle kunne rejse tvivl om Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 122-155 af tilstedeværelsen af en forringelse eller en trussel om forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet, bemærkes blot, at Rica Foods ikke for Retten har ført noget bevis for sit synspunkt, hvorfor det er med føje, at Retten ikke har taget dette i betragtning.

79 Rica Foods har endelig gjort gældende, at mængderne af sukker og blandingsprodukter indført fra OLT, som i 1999 udgjorde 0,32% (for sukker) og 0,102% (for blandingsprodukter) af EF-produktionen, ikke kunne indebære en alvorlig risiko for forstyrrelser i den fælles markedsordning for sukker. Ved at fastslå det modsatte har Retten gjort sig skyldig i en urigtig retsanvendelse.

80 Det bemærkes, at som Domstolen har fastslået i præmis 56 i Emesa Sugar-dommen, var der allerede i 1997 en overskudsproduktion af roesukker i forhold til Fællesskabets sukkerforbrug, hvortil kom indførslerne af rørsukker fra AVS-staterne, som skulle opfylde den særlige efterspørgsel efter denne vare, og det forhold, at Fællesskabet var forpligtet til at indføre en vis mængde sukker fra tredjelande i overensstemmelse med WTO-aftalerne. Endvidere var Fællesskabet forpligtet til at støtte sukkereksporten med eksportrestitutioner inden for de rammer, der er udstukket i WTO-aftalerne. Under disse omstændigheder og henset til den væsentlige stigning i import af OLT-sukker siden 1997, kunne Kommissionen — som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 112-115 — med rette antage, at enhver yderligere sukkermængde, som nåede Fællesskabets marked, uanset hvor ubetydelig i forhold til produktionen i Fællesskabet, ville forpligte fællesskabsinstitutionerne til at øge støtten til eksporten inden for de ovennævnte grænser eller til at nedsætte de europæiske producenters kvoter, og at disse foranstaltninger, som ville have været i strid med målene for den fælles landbrugspolitik, ville have forstyrret den i forvejen ustabile fælles markedsordning for sukker.

81 Herefter skal det tredje anbringende forkastes.

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

82 Med det fjerde anbringende har Rica Foods foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 157-197 har fastslået, at Kommissionen ikke har tilsidesat proportionalitetsprincippet i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, ved at begrænse importen af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen til 3 340 tons.

83 Kommissionen har således ifølge sagsøgeren ikke kunnet begrunde det niveau, som den omhandlede import er begrænset til, med de interesser, den søgte at beskytte, idet niveauet er ubetydeligt i forhold til produktionen, til importen og til Fællesskabets eksport, og helt utilstrækkeligt til at give OLT-sukkerindustrien en fornuftig fremtidsudsigt. Ved ikke at anerkende, at den kvantitative begrænsning var vilkårlig, ufornuftig og uden sammenhæng med de påståede vanskeligheder og forringelser, har Retten tilsidesat proportionalitetsprincippet.

84 Det følger i denne forbindelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2:

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

85 Som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 158, indebærer proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 52, og dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81).

86 Det bemærkes for så vidt angår den retlige prøvelse af princippets overholdelse og under hensyn til navnlig Kommissionens vide skøn på området for beskyttelsesforanstaltninger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig, som Retten med rette har fastslået i den appellerede doms præmis 165 (jf. dommen i sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, præmis 145, dommen i sagen Fedesa m.fl., præmis 14, dommen i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 42, og dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 82).

87 Retten har i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 167 udtalt, at »Kommissionen med rette kunne fastslå, at vanskelighederne medførte en risiko for en forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet på tidspunktet for forordningens vedtagelse«. Det fremgår endvidere af dommens præmis 171, at sagsøgerne »ikke [har] godtgjort, at Kommissionen ved at begrænse importen af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen til 3 340 tons i perioden for den anfægtede forordnings anvendelse vedtog en åbenbart uforholdsmæssig foranstaltning, eller at den foretog en åbenbar fejlfortolkning af de på tidspunktet for forordningens vedtagelse foreliggende omstændigheder«.

88 Hvad angår særligt størrelsen af den omhandlede kvote fremgår det — som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 182 — af niende betragtning til den anfægtede forordning, at dette tal svarer til »summen af de største årlige indførte mængder af de pågældende produkter, der blev konstateret i de tre år forud for 1999 [...]«. Efter i den appellerede doms præmis 183-186 at have undersøgt de af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (Eurostat) udarbejdede statistikker og de af Kommissionen fremlagte tal, har Retten i dommens præmis 187 bemærket, at de betragtninger, der fremgår af niende betragtning til den anfægtede forordning, ikke kunne kritiseres. En sådan vurdering af de faktiske omstændigheder kan ikke anfægtes i en appelsag, medmindre Retten har gengivet de oplysninger af bevismæssig betydning, den er blevet forelagt, forkert.

89 Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 193, at »Kommissionen tog OLT-producenternes interesse i betragtning derved, at importen af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen ikke blev fuldstændig suspenderet«, og at »kvoten på 3 340 tons fastsat i den anfægtede forordnings artikel 1 blev [...] beregnet ud fra den største import af sukker og blandingsprodukter i perioden 1996-1998«.

90 Det bemærkes, at Rica Foods ikke har ført bevis for, at Retten ved at fremsætte sådanne betragtninger har tilsidesat proportionalitetsprincippet, når henses til grænserne for den retlige kontrol, som udøves på et område, hvor Kommissionen skal foretage vanskelige afvejninger af modstående interesser.

91 Herefter skal det fjerde anbringende ligeledes forkastes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af OLT's præferencestatus

92 Med det femte anbringende har Rica Foods gjort gældende, at Retten ved ikke i den appellerede doms præmis 198-211 at tage hensyn til den væsentlige forskelsbehand-

ling, der er indført med den omhandlede beskyttelsesforanstaltning, mellem på den ene side import af produkter fra AVS-staterne, fra de bedst stillede lande og endog fra visse andre tredjelande, og på den anden side import af produkter fra OLT, har tilsidesat OLT's præferencestatus.

93 Det fremgår imidlertid klart af den appellerede doms præmis 198-210, at Retten har taget Rica Foods' argumentation i betragtning i forbindelse med redegørelsen for, hvorfor den anfægtede forordning ikke førte til, at AVS-staterne og tredjelandene fik en mere fordelagtig behandling i konkurrencemæssig henseende end OLT.

94 Retten har navnlig i den appellerede doms præmis 203 bemærket, at OLT-afgørelsens artikel 109 netop bemyndiger Kommissionen til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger under de i bestemmelsen nævnte omstændigheder. At Kommissionen har vedtaget en sådan foranstaltning for visse OLT-produkter, kan ikke rejse tvivl om disse produkters præferencestatus i henhold til OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1. En beskyttelsesforanstaltning er efter sin natur ekstraordinær og midlertidig.

95 Som Retten endvidere har bemærket i den appellerede doms præmis 205, er udelukkende import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen omfattet af den anfægtede forordning, idet der ikke er indført nogen begrænsninger af importen af sukker fra OLT efter de almindelige regler om oprindelse, såfremt en sådan produktion skulle eksistere.

96 Rica Foods har ikke i appellen redegjort for, hvorfor det ræsonnement, Retten har fulgt, og som er gengivet ovenfor, skulle være udtryk for en urigtig retsanvendelse.

97 Da det femte anbringende således heller ikke kan imødekommes, skal Rettens dom stadfæstes.

Sagens omkostninger

98 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rica Foods tilpligtes at betale sagens omkostninger. Rica Foods har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale appelsagens omkostninger. I medfør af artikel 69, stk. 4, som ligeledes ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, bærer Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Spanien og Den Franske Republik deres egne omkostninger.

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

1) Retten i Første Instans' dom stadfæstes.

2) Rica Foods (Free Zone) NV betaler sagens omkostninger.

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

Underskrifter