DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. juli 2005 *

I sag C-26/00,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 29. januar 2000,

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

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

støttet af:

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

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

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

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

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

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om annullation af 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, herefter »den anfægtede forordning«).

Retsforskrifter

Den fælles markedsordning for sukker

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

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

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

5 Mængden af sukker, hvortil der kan ydes eksportrestitution, og det samlede årlige restitutionsbeløb fastlægges i aftaler indgået inden for Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO-aftalerne«), som Fællesskabet er part i, og som er godkendt

ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1). Senest for produktionsåret 2001/2002 skulle mængden af sukker eksporteret med eksportrestitution og det totale restituerede beløb begrænses til henholdsvis 1 273 500 tons og 499,1 mio. EUR, hvilket svarer til en nedgang på henholdsvis 20% og 36% i forhold til 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 Kommissionen vedtog i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109 den anfægtede forordning.

20 De fem første betragtninger til den anfægtede forordning har følgende ordlyd:

»(1) Der er i de seneste måneder opstået vanskeligheder, der vil kunne forringe situationen i EF's sukkersektor væsentligt; disse vanskeligheder skyldes den meget kraftige stigning siden 1997 i lavprisimporten af uforarbejdet sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen samt af sukker- og kakaoblandinger henhørende under KN-kode 1806 10 30 og 1806 10 90 med oprindelse i de oversøiske lande og territorier; disse produkter fritages ved indførsel i Fællesskabet for importafgifter i henhold til artikel 101, stk. 1, i OLT-afgørelsen.

(2) Denne import risikerer i høj grad at forringe den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer i Fællesskabet, samt at få yderst skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende inden for sukkersektoren.

(3) Markedsordningen risikerer at blive voldsomt destabiliseret, idet sukkerforbruget på EF-markedet ligger på et konstant niveau; derfor vil enhver sukkerimport i Fællesskabet til priser, der ligger under interventionsprisen, bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres; restitutionerne for dette sukker skal betales over EF-budgettet (p.t. ca. 520 EUR pr. ton); denne eksport er underkastet mængdemæssige begrænsninger i GATT-aftalerne; således medfører importen, at muligheden for at eksportere kvotesukker mindskes; for at imødegå denne situation bør det påtænkes at nedsætte EF-produktionskvoterne.

(4) Fællesskabets erhvervsdrivende i sukkersektoren risikerer også at blive ramt af denne stigende import; den fælles markedsordning for sukker er nemlig karakteriseret ved dels princippet om selvfinansiering for EF's sukkerproducenter af afsætningen af overskudssukker produceret i EF (bl.a. gennem eksportrestitutioner), dels en minimumspris, som de europæiske sukkerproducenter skal betale for de sukkerroer, der udgør råvaren; når denne stigende import af uforarbejdet sukker eller af produkter med et højt sukkerindhold finder sted til lavere priser end dem, EF-producenterne kan sælge tilsvarende produkter til, fører det til en høj grad af destabilisering af EF-virksomhederne, idet disse på baggrund af de forpligtelser, som den fælles landbrugspolitik medfører for landbrugerne, ikke kan konkurrere med førnævnte import.

(5) Stigningen i den mængde, der eksporteres med restitutioner, kan endvidere indebære en risiko for, at enhedsomkostningerne øges for kvotesukkereksporten, og at den produktionsafgift, som Fællesskabets sukkerproducenter skal betale, dermed også stiger.«

21 Det præciseres i betragtning 8 og 9 til den anfægtede forordning:

»(8) Det synes i den forbindelse hensigtsmæssigt at gøre overgangen til fri omsætning i Fællesskabet af [...] sukker [...] betinget af, at den dokumenterede importpris for den ikke-emballerede vare på cif-stadiet ab europæisk havn i Fællesskabet for sukker af den standardkvalitet, der er fastlagt i EF-lovgivningen, ikke ligger under interventionsprisen for de pågældende produkter; denne foranstaltning skal sikre, at det importerede sukker ikke sælges til priser, der ligger under priserne på EF-markedet og undgå denne imports destabiliserende virkninger, samtidig med dels at de berørte erhvervsdrivende i OLT sikres en passende, ensartet fortjeneste, dels at EF-traktatens præferenceorden for EF-produkter og OLT-produkter overholdes.

(9) Det synes på nuværende stadium hensigtsmæssigt at benytte proceduren med fællesskabstilsyn for importen af sukker- og kakaoblandinger [...]; denne foranstaltning vil give Kommissionen mulighed for på nært hold at følge udviklingen i denne import for så vidt angår mængder og priser, uden at de erhvervsdrivende pålægges yderligere administrative byrder.«

22 For sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen har den trufne beskyttelsesforanstaltning form af en mindstepris. Den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1, bestemmer således følgende:

»Produkterne henhørende under KN-kode 1701, som har EF/OLT-kumulation af oprindelsen, overgår til fri omsætning i Fællesskabet med importafgiftsfritagelse, når

den ikke-emballerede vares cif-importpris for standardkvaliteten som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 793/72 [af 17.4.1972] om fastsættelse af standardkvalitet for hvidt sukker [EFT L 94, s. 1] ikke er lavere end de pågældende produkters interventionspris.«

23 Hvad angår sukker- og kakaoblandinger (produkter henhørende under KN-koderne 1806 10 30 og 1806 10 90) med oprindelse i OLT bestemmer den anfægtede forordnings artikel 2, at deres overgang til fri omsætning i Fællesskabet »er underlagt proceduren for fællesskabstilsyn efter reglerne i artikel 308d i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93« af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 253, s. 1).

24 Artikel 308d, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Hvis det er nødvendigt at indføre fællesskabstilsyn med præferenceindførsel skal medlemsstaterne en gang hver måned eller hyppigere, hvis Kommissionen anmoder herom, sende Kommissionen nærmere oplysninger om de varemængder, der er bragt i fri omsætning ved anvendelse af præferencetoldordninger i de foregående måneder.«

25 Den anfægtede forordning anvendes i overensstemmelse med sin artikel 3 indtil den 29. februar 2000.

Sagens faktiske omstændigheder

26 Kommissionen indledte i slutningen af juni 1999 den i OLT-beslutningens artikel 109 omhandlede procedure for så vidt angår import af sukker og kakao- og

sukkerblandinger fra Aruba. I en meddelelse af 23. juni 1999 til medlemsstaterne gjorde Kommissionen opmærksom på den kraftige stigning i importen af sukker og sukker- og kakaoblandinger i Fællesskabet i løbet af de foregående måneder og henførte stigningen til den omstændighed, at produkterne blev udbudt på fællesmarkedet til priser, som var lavere end dem, der blev anvendt af Fællesskabets sukkerproducenter, en situation, som »grundlæggende destabilisere[de] aktiviteterne hos Fællesskabets virksomheder, som på grund af de begrænsninger til fordel for landmændene, der følger af den fælles landbrugspolitik, ikke k[unne] konkurrere med de importerede produkter«.

27 Kommissionen var af den opfattelse, at OLT-producenterne købte deres sukker i Fællesskabet til verdensmarkedsprisen, som var mere end 500 EUR pr. ton lavere end prisen på fællesmarkedet. Produktet blev efter en let forarbejdning genindført i Fællesskabet afgiftsfrit.

28 Det rådgivende udvalg, som er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i bilag IV til OLT-afgørelsen, mødtes den 30. juni 1999. Flertallet af medlemsstaterne var for Kommissionens forslag om at vedtage beskyttelsesforanstaltninger. Kongeriget Nederlandene var imod forslaget, idet medlemsstaten særligt anførte, at der ikke var ført bevis for, at den omhandlede sukker var blevet solgt til en lavere pris end prisen i Fællesskabet, samt at betingelserne for at kunne vedtage beskyttelsesforanstaltninger ikke var opfyldt.

29 Kommissionen gennemførte imidlertid ikke umiddelbart forslaget, men indledte i august 1999 en ny procedure, denne gang rettet mod import af sukker og sukker- og kakaoblandinger fra hele OLT. Kommissionen var af den opfattelse, at den stigning i importen til priser lavere end interventionsprisen, som var konstateret i juni for så vidt angår Aruba, var blevet bekræftet for hele OLT.

30 Det rådgivende udvalg mødtes på ny den 8. september 1999, og størstedelen af medlemslandene (idet Kongeriget Nederlandene gentog sin modstand mod Kommissionens forslag) var for vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger, som endeligt blev vedtaget den 15. november 1999, efter at der var konstateret en stærk stigning i importen i september og oktober samme år.

31 I overensstemmelse med artikel 1, stk. 5, i bilag IV til OLT-afgørelsen indbragte Kongeriget Nederlandene den anfægtede forordning for Rådet, som ikke benyttede sig af muligheden i artikel 1, stk. 7, for at træffe en anden afgørelse.

Parternes påstande

32 Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11. marts 2000 blev der meddelt Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

35 Ved skrivelse indgået til Domstolens Justitskontor den 12. juli 2000 har Kongeriget Nederlandene anmodet om udsættelse af sagen for Domstolen, indtil Retten har truffet afgørelse i sag T-47/00, Rica Foods mod Kommissionen, som ligeledes er anlagt med påstand om annullation af den anfægtede forordning.

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

37 Ved dom af 17. januar 2002 i sag T-47/00, Rica Foods mod Kommissionen (Sml. II, s. 113), frifandt Retten Kommissionen.

Om søgsmålet

38 Kongeriget Nederlandene har til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede forordning anført følgende fire anbringender:

— tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, idet Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede forordnings artikel 1 har lagt en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder til grund for så vidt angår sukker, eller i hvert fald har misbrugt sin beføjelse til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger

— tilsidesættelse af samme bestemmelse, idet Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede forordnings artikel 2 har lagt en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder til grund for så vidt angår sukker- og kakaoblandinger, eller i hvert fald har misbrugt sin beføjelse til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger

— tilsidesættelse af begrundelsespligten i artikel 253 EF, idet begrundelsen for den anfægtede forordning er utilstrækkelig, selvmodsigende og delvis uforståelig

— tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, idet Kommissionen i den anfægtede forordnings artikel 1 har anført, at cif-importprisen for sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen ikke må være lavere end sukkerets EF-interventionspris.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, og vedrørende den indførte mindstepris for sukker

Parternes argumenter

39 Med det første anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at Kommissionen for så vidt angår import til Fællesskabet af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen har anlagt en åbenbart urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder før den konkluderede, at det var nødvendigt at vedtage beskyttelsesforanstaltninger, og at den har misbrugt sine beføjelser, idet de omhandlede foranstaltninger åbenbart har til formål at beskytte de europæiske sukkerproducenter mod enhver potentiel konkurrence fra import fra OLT ud over kvoten.

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

41 Første anbringende har seks led.

42 For det første har den nederlandske regering anført, at de mængder sukker, som blev importeret fra OLT, hvilket ifølge de statistikker, som er udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (Eurostat), udgjorde ca. 45 000 tons i 1999, dvs. mindre end 0,4% af EF-produktionen og lidt mindre end 3% af præferenceimporten af sukker fra AVS-landene og Indien, ikke kunne udgøre en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker.

43 For det andet har regeringen gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at sukkeret fra OLT blev solgt i Fællesskabet til en lavere pris end interventionsprisen.

44 For det tredje har den nederlandske regering anført, at den samlede sukkerproduktion i Fællesskabet varierer med mere end en mio. tons fra år til år. Da forbruget også varierer, bygger antagelsen om, at enhver yderligere OLT-import fører til eksport af en tilsvarende mængde, på en grov forenkling eller på en misforståelse af de faktiske forhold. Under alle omstændigheder er regeringen af den opfattelse, at selv om der havde været en tilsvarende stigning i eksport med støtte, ville de

konsekvenser, dette kunne have medført for Fællesskabets budget, ikke udgøre en tilstrækkelig begrundelse for vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger i den betydning, hvori begrebet er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, idet sådanne konsekvenser ville være uundgåelige i alle ordninger, som bygger på fri import.

45 For det fjerde har regeringen anført, at den omhandlede sukkerimport ikke kunne skabe vanskeligheder for Fællesskabet i forbindelse med dettes forpligtelser efter WTO-aftalerne. Regeringen har på baggrund af en kendelse fra Rettens præsident af 30. april 1999 i sag T-44/98 R II, Emesa Sugar mod Kommissionen (Sml. II, s. 1427, præmis 107) gjort gældende, at Fællesskabet havde tilstrækkeligt råderum til at imødegå stigningerne i sukkerimporten fra OLT frem til 2000.

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

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

48 Kommissionen har hertil anført, at den samlede import af sukker fra OLT i henhold til tal offentliggjort af Eurostat udgjorde 10 251,7 tons i 1997 og 43 948,4 tons mellem januar og oktober 1999, dvs. en stigning på 328%, idet der i øvrigt var en tiltagende stigning af importen mellem august og oktober. Størstedelen af denne import vedrørte sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen.

49 Kommissionen er af den opfattelse, at der er risiko for, at en sådan stigning i importen grundlæggende kan destabilisere den fælles markedsordning for sukkers funktion. Henset til, at der er overskud på verdensmarkedet for sukker, vil import af en vis mængde sukker følgelig forhindre afsætningen af en tilsvarende mængde EF-sukker på fællesmarkedet, hvorfor denne mængde derfor ville blive eksporteret med heraf følgende udgifter for såvel Fællesskabets budget som for sukkerproducenterne, som bidrager til finansieringen af eksportrestitutionerne.

50 Kommissionen har anført, at enhver yderligere import af sukker, selv en ringe mængde, kan destabilisere markedet. På sigt kan Fællesskabet på grund af stigningen i importen blive tvunget til at nedsætte EF-produktionskvoterne, hvilket ville være i strid med principperne og målene med den fælles landbrugspolitik. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til dom af 8. februar 2000 (sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 675, præmis 56).

51 Salg af produkter, som er importeret til priser, der er lavere end interventionsprisen, har forværret konsekvenserne af stigningen i importen, idet EF-producenterne ikke kan tilbyde deres sukker til lavere priser, eftersom de er forpligtet til at betale en minimumspris for de sukkerroer, de køber, i overensstemmelse med artikel 6 i forordning nr. 2038/1999. Kommissionen kunne — uden at dette var konstateret materielt — med rette have mistanke om, at OLT-virksomhederne opkøbte »C-

sukker« til verdensmarkedsprisen og importerede dette til Fællesskabet til priser under interventionsprisen.

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

53 Hvad angår overholdelsen af de forpligtelser, der var aftalt i WTO-aftalerne, har Kommissionen henvist til præmis 56 i Emesa Sugar-dommen.

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

55 Den spanske regering er af samme opfattelse som Kommissionen. Regeringen har anført, at den væsentlige stigning siden 1997 i import af sukker fra OLT er en følge

af den ændring af OLT-afgørelsen, som begrænsede den toldfrie indførsel i Fællesskabet af produkter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen. Sektorens virksomheder vendte sig — efter at være blevet informeret om dette perspektiv ved offentliggørelsen i 1996 af ændringsforslaget — mod produkter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, som ikke var berørt af ændringen. De vedtagne beskyttelsesforanstaltninger tog således sigte på at beskytte EF-producenternes interesser inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik uden at berøre OLT-økonomien, idet de ikke vedrørte sukkerprodukter fra disse lande.

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

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

Domstolens bemærkninger

58 Indledningsvis bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109 (jf. i denne retning dom af 11.2.1999,

sag C-390/95, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 48, og domme af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 61, og sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8853, præmis 73).

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

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

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

62 Den anfægtede forordning er baseret på den anden kategori af tilfælde i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1. Det fremgår således af betragtning 1 til denne forordning, at Kommissionen vedtog beskyttelsesforanstaltningen, fordi der »i de seneste måneder [var] opstået vanskeligheder, der [ville] kunne forringe situationen i EF's sukkersektor væsentligt«.

63 Det fremgår særligt af betragtning 2-5 til forordningen, at foranstaltningen i OLT-afgørelsens artikel 109 er begrundet med den omstændighed, at import af sukker og blandingsprodukter med EF/OLT-kumulation af oprindelsen i høj grad risikerer at forringe den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer, samt at få yderst skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende inden for sukkersektoren.

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

Risikoen for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker

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

66 Det fremgår i denne forbindelse af betragtning 1 og 3 til den anfægtede forordning, at Kommissionen har konstateret en »meget kraftig stigning« siden 1997 i importen af OLT-sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, og at markedsordningen risikerede at blive »voldsomt destabiliseret«. Betragtning 3 til forordningen bestemmer i denne forbindelse:

»Sukkerforbruget på EF-markedet ligger på et konstant niveau; derfor vil enhver sukkerimport i Fællesskabet til priser, der ligger under interventionsprisen, bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres; restitutionerne for dette sukker skal betales over EF-budgettet (p.t. ca. 520 EUR pr. ton); denne eksport er underkastet mængdemæssige begrænsninger i GATT-aftalerne; således medfører importen, at muligheden for at eksportere kvotesukker mindskes; for at imødegå denne situation bør det påtænkes at nedsætte EF-produktionskvoterne.«

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

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

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

70 For det andet fremgår det af betragtning 3 til den anfægtede forordning, at »enhver sukkerimport i Fællesskabet til priser, der ligger under interventionsprisen, [vil] bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres«.

71 Som den nederlandske regering har anført, har Kommissionen ikke godtgjort, at importen af OLT-sukker faktisk fandt sted til en pris, der var lavere end interventionsprisen på fællesmarkedet. Kommissionen har selv i sit skriftlige indlæg anerkendt, at den i denne forbindelse har lagt en »antagelse« til grund.

72 Dette kan imidlertid ikke rejse tvivl om den anfægtede forordnings gyldighed, henset til de begrundelser, der er anført i betragtning 2, 3 og 5, og som vedrører dels risikoen for forstyrrelser af den fælles markedsordning for sukkers funktion, dels de skadelige virkninger, den omhandlede import kan have for Fællesskabets erhvervsdrivende i sukkersektoren.

73 Selv hvis det antages, at den omhandlede import ikke blev gennemført til en pris, der er lavere end interventionsprisen, har Kommissionen begrundet de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger tilstrækkeligt ved at anføre, at den væsentlige stigning i importen af OLT-sukker, henset til det stabile sukkerforbrug i Fællesskabet, kunne medføre en stigning i omfanget af eksport med støtte, hvilket ville føre til en stigning i de med eksporten forbundne udgifter og følgelig i bidragene for EF-producenterne eller endog en nedsættelse af EF-produktionskvoterne. Sådanne vanskeligheder kan føre til en forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker, hvilket Domstolen har fastslået i præmis 40 og 56 i Emesa Sugar-dommen.

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

75 Den nederlandske regering har for det tredje anfægtet det argument, som Kommissionen har anført i betragtning 3 til den anfægtede forordning, hvorefter enhver yderligere sukkerimport vil »bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres«, idet såvel produktionen som forbruget af sukker i Fællesskabet varierer fra år til år. Regeringen har ligeledes rejst tvivl om, hvorvidt de omhandlede eksporter er støttede.

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

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

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

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

80 Følgelig skal også det tredje led forkastes.

81 Den nederlandske regering har for det fjerde gjort gældende, at der inden for rammerne af WTO-aftalerne indtil den 1. juli 2000 var et tilstrækkeligt råderum til de omhandlede importer i Fællesskabet.

82 I denne forbindelse bemærkes, at selv hvis den yderligere eksport af sukker med restitution, som importen af OLT-sukker kunne have medført, ikke nåede op på de beløb og mængder, som er fastsat i WTO-aftalerne, har den nederlandske regering ikke godtgjort, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved dels at tage hensyn til, at formålet med aftalerne var gradvist at begrænse eksportstøtten, dels at anføre, at sukkerimporten under ordningen med EF/OLT-kumulation af oprindelsen førte til en stigning i det samlede eksportstøttebeløb og allerede før den 1. juli 2000 havde medført en risiko for en destabilisering af sukkersektoren i Fællesskabet, således som Retten har bemærket i dom af 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, præmis 139).

83 Det fjerde led af det første anbringende skal således forkastes.

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

85 Det femte led af det første anbringende kan således heller ikke tiltrædes.

Virkningerne for EF-producenterne

86 Det fremgår af betragtning 2 til den anfægtede forordning, at den omhandlede import »risikerer [...] at få yderst skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende inden for sukkersektoren«.

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

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

89 Endvidere er eksportrestitutionerne for en stor del finansieret af EF-producenterne gennem produktionsafgifter, som Kommissionen fastsætter hvert år. Som det fremgår af nærværende doms præmis 78, kunne Kommissionen med rette antage, at importen indebar en risiko for en stigning i mængden af eksport med støtte, og dermed, at den produktionsafgift, som Fællesskabets sukkerproducenter skal betale, også ville stige.

90 Selv hvis det antages, at visse producenter som anført af den nederlandske regering kunne opnå en væsentlig fortjeneste gennem salg af C-sukker til erhvervsdrivende

fra OLT ved at tage langt højere priser end verdensmarkedsprisen, kan denne betragtning, som ikke er støttet af egentlige beviser, ikke rejse tvivl om Kommissionens vurdering af, at den omhandlede import medfører en risiko for forstyrrelse i sukkersektoren, som navnlig kan medføre en stigning i eksportstøtten eller en nedsættelse af produktionskvoterne.

91 Det sjette led af det første anbringende skal således forkastes.

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

Det andet anbringende om tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, og vedrørende toldtilsynsmekanismen ved import af kakao- og sukkerblandinger

Parternes argumenter

93 Med det andet anbringende har den nederlandske regering for så vidt angår kakao- og sukkerblandinger påberåbt sig en argumentation svarende til den, der blev gjort gældende til støtte for det første anbringende.

94 Regeringen har for det første foreholdt Kommissionen, at den ikke har godtgjort, at importen af de meget små mængder blandingsprodukter, som ikke viste en stigende tendens i 1999, begrundede vedtagelsen af de omhandlede beskyttelsesforanstaltninger.

95 Tilkendegivelsen i betragtning 4 til den anfægtede forordning, hvorefter disse blandingsprodukter blev importeret »til lavere priser end dem, EF-producenterne kan sælge tilsvarende produkter til«, er ikke støttet af noget bevis.

96 Den nederlandske regering har ligeledes anført, at den fælles markedsordning for sukker ikke kunne forstyrres af importen af blandingsprodukter, idet kakao i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999 ikke faldt ind under denne markedsordning.

97 Selv om toldtilsynsmekanismen er en forholdsvis lempelig foranstaltning, for så vidt som toldmyndighederne ikke benytter den til at udøve hindrende kontrolforanstaltninger, er formålet hermed at indsamle oplysninger for at fastslå, om den pågældende indførsel kan forstyrre markedet. En beskyttelsesforanstaltning har imidlertid til formål at løse et eksisterende problem og ikke at fastslå, hvilke forhold der kan begrunde en sådan foranstaltning. Kommissionen har således gjort sig skyldig i magtfordrejning.

98 Kommissionen har hertil gjort gældende, at den for sukker- og kakaoblandinger blot har indført en overvågningsmekanisme, som skulle gøre det muligt at indsamle faktiske oplysninger vedrørende udviklingen i de importerede mængder og de anvendte priser, eftersom der ikke kræves importlicenser for de omhandlede produkter. Selv om kakao ubestrideligt ikke falder ind under den fælles markedsordning, er det dog klart, at de omhandlede blandingsprodukter indeholder en meget høj sukkerandel. Import af blandingsprodukter fra OLT kan således have

skadelige virkninger for sukkerproducenterne for så vidt angår sukkersalget til Fællesskabets producenter af blandingsprodukter.

99 Hvad angår de anvendte priser har Kommissionen gentaget sin argumentation om, at import til priser under interventionsprisen indebærer en illoyal konkurrence til skade for EF-producenterne, idet disse ikke kan udbyde deres sukker til lavere priser, da de skal betale en mindstepris for de indkøbte sukkerroer.

100 Den spanske regering har gentaget de af Kommissionen anførte betragtninger. Regeringen har vedrørende klagepunktet om magtfordrejning tilføjet, at dette er afkræftet af de faktiske omstændigheder og ikke bygger på nogen objektive, relevante og sammenhængende beviser.

Domstolens bemærkninger

101 I henhold til den anfægtede forordnings artikel 2 er overgangen til fri omsætning for sukker- og kakaoblandinger fra OLT underlagt en tilsynsmekanisme, der — som det fremgår af betragtning 9 til forordningen — skulle give Kommissionen mulighed for »på nært hold at følge udviklingen i denne import for så vidt angår mængder og priser, uden at de erhvervsdrivende pålægges yderligere administrative byrder«.

102 Selv om blandingsprodukter ikke falder ind under den fælles markedsordning for sukker, som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999, indebærer stigningen i importen af disse produkter fra OLT, som generelt har et højt sukkerindhold, ikke desto mindre en risiko for forstyrrelse af den fælles markeds-

ordning for sukkers funktion, for så vidt som denne import kan påvirke EF-producenternes mulighed for at sælge sukker til Fællesskabets producenter af disse blandingsprodukter.

103 Selv om det ikke er godtgjort, at den omhandlede import skete til lavere priser end dem, som EF-producenterne kan anvende, og dermed medførte en illoyal konkurrence til skade for disse, kunne Kommissionen uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn antage, at importen medførte en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordnings funktion, som det er fastslået for så vidt angår sukker i nærværende doms præmis 67.

104 Den nederlandske regering har endelig ikke fremført nogen objektive, relevante og sammenhængende beviser for, at der foreligger magtfordrejning i nærværende sag.

105 Herefter skal det andet anbringende forkastes.

Det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

106 Med det tredje anbringende har den nederlandske regering gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede forordning, således som den fremgår af betragtning 1-5, er utilstrækkelig. Forordningen, som har en kort begrundelse, indeholder hverken konkrete beviser eller en beskrivelse af årsager og virkninger af de hævdede »vanskeligheder«.

107 Begrundelsen er endvidere selvmodsigende, for så vidt som det ikke samtidig kan hævdes i betragtning 3 til den anfægtede forordning, at yderligere import fører til yderligere eksport med støtte, som belaster Fællesskabets budget, og i betragtning 4 til forordningen, at de omkostninger ved overskuddet, som kan pålægges import fra OLT, fuldstændig påhviler producenterne.

108 Det argument, der fremgår af betragtning 3, hvorefter enhver import af sukker til priser under interventionsprisen fører til yderligere byrder for Fællesskabets budget, er uforståeligt.

109 Kommissionen har anført, at det følger af Domstolens praksis, at begrundelsen for en forordning skal være tilpasset retsaktens art og fremstille den regeludstedende institutions argumentation på en klar og utvetydig måde. Det kan således ikke kræves, at begrundelsen giver en specifik vurdering af de faktiske omstændigheder, som er mere eller mindre fuldstændig. Kommissionen har begrundet den anfægtede forordning kort, men tilstrækkeligt: I betragtning 1 redegøres for de opståede vanskeligheder på Fællesskabets sukkermarked, i de følgende betragtninger redegøres detaljeret for grundene til, at disse vanskeligheder kan føre til en forstyrrelse i markedssituationen, og endelig gives en præcis begrundelse for arten af de valgte foranstaltninger. Den anfægtede forordnings begrundelse er således tilstrækkelig til, at Domstolen har mulighed for at udøve sin prøvelsesret.

110 Betragtning 3 og 4 til den anfægtede forordning er i øvrigt ikke selvmodsigende, idet stigningen i import af OLT-sukker kan føre til omkostninger for sukkerproducenterne i Fællesskabet, samtidig med at den kan udgøre en byrde for Fællesskabets budget.

111 Betragtning 3 er endelig fuldstændig forståelig: Sukkerimport til lavere priser end interventionsprisen giver anledning til en illoyal konkurrence til skade for EF-producenterne, således at det bliver umuligt for disse at sælge en tilsvarende mængde sukker på fællesmarkedet, hvorfor dette sukker skal eksporteres mod betaling af restitutioner, som belaster Fællesskabets budget.

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

Domstolens bemærkninger

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

114 Som det er fastslået i denne doms præmis 28-30, fandt der drøftelser sted mellem Kommissionen, Kongeriget Nederlandene og de øvrige medlemsstater forud for vedtagelsen af den anfægtede forordning.

115 Hvad angår indholdet af retsakten skal det bemærkes, at Kommissionen i betragtning 1-5 til den anfægtede forordning har redegjort for de opståede vanskeligheder på Fællesskabets sukkermarked, for begrundelserne for, at disse vanskeligheder kunne føre til en forstyrrelse af den fælles markedsordnings funktion, og for de skadelige virkninger for Fællesskabets erhvervsdrivende. Institutionen har endvidere i betragtning 8 og 9 til forordningen redegjort for begrundelserne for fastsættelsen af en minimumspris ved import af OLT-sukker og for iværksættelsen af proceduren med fællesskabstilsyn for importen af blandingsprodukter.

116 Som Kommissionen har anført, er de i betragtning 3 og 4 til den anfægtede forordning anførte argumenter på ingen måde selvmodsigende, idet den stigende import af OLT-sukker på samme tid kan belaste Fællesskabets budget og medføre en stigning i udgifterne for Fællesskabets sukkerproducenter.

117 Betragtning 3 til den anfægtede forordning giver endelig ikke anledning til særlige vanskeligheder med hensyn til forståelsen heraf, som det fremgår af det til første anbringende anførte, jf. navnlig denne doms præmis 66-74.

118 Det tredje anbringende skal følgelig forkastes.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelsen af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2

Parternes argumenter

119 Med det fjerde anbringende har den nederlandske regering foreholdt Kommissionen, at den har sat importørerne af OLT-sukker i en ugunstig situation i forhold til Fællesskabets erhvervsdrivende ved at bestemme, at det ikke-emballerede sukkers cif-importpris ikke kan være lavere end interventionsprisen. I modsætning til Fællesskabets erhvervsdrivende skal importører af OLT-sukker til interventionsprisen lægge omkostninger til transport af varerne inden for Fællesskabet samt laste-, losse- og oplagringsomkostninger, som er særligt høje, fordi de skibe, der sikrer skibsforbindelsen fra de nederlandske OLT, alene anløber nordeuropæiske havne. Under disse betingelser vil de erhvervsdrivende fra OLT ikke længere være i stand til at konkurrere med de erhvervsdrivende fra Fællesskabet.

120 Den nederlandske regering er af den opfattelse, at det, for så vidt som det under alle omstændigheder er nødvendigt at fastsætte en mindstepris for sukker importeret fra OLT, ville være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet at fastsætte en minimumssalgspris i stedet for en minimumsimportpris. Ved ikke at gøre dette har Kommissionen tilsidesat OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2.

121 Kommissionen har hertil anført, at beskyttelsen af EF-producenterne ikke i sig selv er i strid med proportionalitetsprincippet (jf. dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 54).

122 Kommissionen er af den opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger ikke går ud over, hvad der var nødvendigt for at sikre denne beskyttelse. Indførelsen af en minimumsimportpris kunne sikre ligheden i konkurrencemæssig henseende mellem EF-producenterne og OLT-producenterne uden dog at forhindre OLT-sukkerets adgang til fællesmarkedet.

123 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2038/1999 fastsættes der hvert år en interventionspris for de områder af Fællesskabet, som ikke har underskud, og en afledt interventionspris for hvert af de områder i Fællesskabet, som har underskud. Kommissionen har præciseret, at sidstnævnte pris er højere end interventionsprisen, idet den tager højde for ekstraomkostninger såsom transportomkostninger. Som følge af den omhandlede beskyttelsesforanstaltning skal en erhvervsdrivende fra OLT, som vælger at eksportere sine produkter til et område i Fællesskabet, som har overskud, bringe sine priser på linje med interventionsprisen. Hvis han efterfølgende vælger at sælge produkterne i et område, som har underskud, må han som alle EF-producenter forhøje den endelige salgspris for at dække transportomkostningerne og andre omkostninger.

124 Den spanske regering er ligeledes af den opfattelse, at indførelsen af en minimumsimportpris, som er i overensstemmelse med OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, sikrer ligheden i konkurrencemæssig henseende mellem EF-producenter og OLT-producenter.

Domstolens bemærkninger

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

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

126 Det skal bemærkes for så vidt angår proportionalitetsprincippet, at det ved fastlæggelsen af, om en fællesskabsretlig bestemmelse overholder proportionalitetsprincippet, skal efterprøves, om de foranstaltninger, som den iværksætter, er egnede til at nå det tilsigtede mål, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 52).

127 For at imødegå de vanskeligheder, som er opstået på fællesmarkedet, fastsættes i den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1, en mindstepris for import af sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen, som svarer til »de pågældende produkters interventionspris«. Det fremgår af betragtning 8 til forordningen, at »denne foranstaltning skal sikre, at det importerede sukker ikke sælges til priser, der ligger under priserne på EF-markedet og undgå denne imports destabiliserende virkninger, samtidig med dels at de berørte erhvervsdrivende i OLT sikres en passende, ensartet fortjeneste, dels at EF-traktatens præferenceorden for EF-produkter og OLT-produkter overholdes«.

128 Det skal endvidere indledningsvist understreges, at en beskyttelsesforanstaltning i sagens natur medfører, at nogle indførte produkter undergives en ordning, der er ugunstig i forhold til fællesskabsprodukterne (dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 54). Det er herefter ikke tilstrækkeligt at anføre til støtte for, at der skulle foreligge en tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, at sådanne beskyttelsesforanstaltninger sætter de omhandlede importerede produkter i en ugunstig konkurrencemæssig situation i forhold til EF-produkterne. Det skal tværtimod godtgøres, at den omhandlede foranstaltning ikke er egnet til at sikre det mål, der forfølges, eller at den går ud over, hvad der er nødvendigt herfor.

129 Den nederlandske regering har i denne forbindelse ikke bestridt fastsættelsen af en mindstepris som sådan, men har anfægtet, at Kommissionen har valgt at fastsætte en minimumsimportpris frem for en minimumssalgspris for sukker, idet dette valg stiller de erhvervsdrivende fra OLT ringere end de erhvervsdrivende fra

Fællesskabet, uden dog at have bevist, endsige forsøgt at bevise, at valget er åbenbart uegnet til at nå det mål, Kommissionen har forfulgt.

130 Som Kommissionen og generaladvokaten (i punkt 107-109 i forslaget til afgørelse) imidlertid med rette har anført, bemærkes blot, at det fjerde anbringende hviler på en fejlagtig forståelse af den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1.

131 Det følger således af denne bestemmelse, at hvis sukker med EF/OLT-kumulation af oprindelsen indføres i et område af Fællesskabet, som ikke har underskud, skal importprisen være lig med eller højere end interventionsprisen, og at hvis sukkeret indføres i et område af Fællesskabet, som har underskud, skal importprisen være lig med eller højere end den afledte interventionspris.

132 Herefter bemærkes, at hvis en erhvervsdrivende fra OLT vælger at eksportere sine produkter til et område af Fællesskabet, som ikke har underskud, skal han bringe sine priser på linje med interventionsprisen, idet det er klart, at hvis han efterfølgende vælger at sælge produkterne i et område med underskud, må han som alle erhvervsdrivende i Fællesskabet bære omkostningerne ved transport af varerne til området med underskud. Hvis en erhvervsdrivende fra OLT derimod vælger at eksportere sine varer til et område i Fællesskabet, som har underskud, kan han bringe sine priser på linje med den afledte interventionspris, som er højere end interventionsprisen.

133 Det fjerde anbringende kan således heller ikke tiltrædes, hvorfor Kommissionen skal frifindes.

Sagens omkostninger

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

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

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter