DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 14 juli 2005 *

I mål C-26/00,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 29 januari 2000,

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

sökande,

mot

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

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med stöd av

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

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

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

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

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

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

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens förordning (EG) nr 2423/1999 av den 15 november 1999 om införande av skyddsåtgärder rörande socker med KN-nummer 1701 och blandningar av socker och kakao med KN-nummer 1806 10 30 och 1806 10 90, med ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna (EGT L 294, s. 11) (nedan kallad den ifrågasatta förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Den gemensamma organisationen av marknaden för socker

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

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

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

5 Mängden socker som kan exporteras med exportbidrag och den högsta tillåtna årliga summan av exportbidrag regleras i världshandelsorganisationens (WTO) avtal (nedan kallade WTO-avtalen), i vilka gemenskapen är part (godkända genom rådets

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

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

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

7 Nederländska Antillerna och Aruba ingår i ULT.

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

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

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

11 I artikel 101.1 i ULT-beslutet föreskrivs följande:

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

12 I artikel 102 i ULT-beslutet föreskrivs följande:

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

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

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

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

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

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

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

18 Enligt artikel 109.1 i ULT-beslutet får Europeiska gemenskapernas kommission vidta "nödvändiga skyddsåtgärder" om "tillämpningen av detta beslut resulterar i allvarliga störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen eller inom en eller flera av dess medlemsstater, eller om den resulterar i att deras externa ekonomiska stabilitet äventyras eller att det uppstår svårigheter som kan leda till en försämring inom en

sektor av gemenskapens verksamhet eller i en region inom gemenskapen". Enligt artikel 109.2 i ULT-beslutet skall kommissionen välja "sådana åtgärder som så litet som möjligt stör associeringen och gemenskapens funktion". Dessutom skall dessa åtgärder "inte överskrida gränserna för vad som är strikt nödvändigt för avhjälpande av de svårigheter som har uppstått".

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

19 Kommissionen antog den ifrågasatta förordningen på grundval av artikel 109 i ULT-beslutet.

20 Följande framgår av de fem första skälen i den ifrågasatta förordningen:

"1. Under de senaste månaderna har svårigheter uppstått som innebär risk för en betydande försämring för sockersektorn i gemenskapen. Dessa svårigheter orsakas av den från och med 1997 kraftigt ökande importen av oförädlat socker med kumulerat EG-ULT-ursprung och blandningar av socker och kakao med ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna. Dessa produkter beviljas vid import till gemenskapen undantag från importtullar i enlighet med artikel 101.1 i ULT-beslutet.

2. Denna import utgör en risk för en betydande försämring av funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker och har mycket skadliga effekter för verksamheten hos gemenskapsföretag inom sockersektorn.

3. Den gemensamma organisationen av marknaden riskerar att kraftigt störas eftersom sockerkonsumtionen är konstant på gemenskapsmarknaden. All import av socker till gemenskapen till ett pris som är lägre än interventionspriset innebär därför export av en motsvarande kvantitet som producerats i gemenskapen, men inte kan avsättas där. Exportbidrag för detta socker betalas via gemenskapsbudgeten (för närvarande cirka 520 euro/ton). Denna export är begränsad i volym genom GATT-avtalen. Denna import minskar alltså möjligheten att exportera inom sockerkvoten. För att möta detta bör en minskning av kvoterna för gemenskapsproduktion övervägas.

4. På grund av den ökande importen föreligger det också risk för försämring för företag som är verksamma inom gemenskapens sockersektor. Den gemensamma organisationen av marknaden inom sockersektorn kännetecknas dels av principen om heltäckande självfinansiering för gemenskapens sockerproducenter och avsättning av det sockeröverskott som produceras i gemenskapen — bl.a. genom exportbidrag — dels av ett minimipris som de europeiska sockerproducenterna skall betala för de sockerbetor som utgör råvaran. Ökad import av socker, oförädlad eller i form av produkter med stark koncentration av socker, som sker till lägre priser än de som gemenskapsaktörerna kan sälja motsvarande produkter till, utgör därför en allvarlig störning av verksamheten hos gemenskapsföretagen. På grund av de tvingande bestämmelser till jordbrukarnas förmån som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan gemenskapsföretagen inte konkurrera med sådan import.

5. En ökning av volymen på exporten med bidrag kan dessutom medföra en risk för att enhetskostnaderna för exporten av kvoterat socker ökar och därigenom också den produktionsavgift som betalas av sockerproducenterna inom gemenskapen."

21 I åttonde och nionde skälen i den ifrågasatta förordningen anges följande:

"8. Det förefaller därför lämpligt att för socker ... uppställa villkoret att för att socker av standardkvalitet enligt gemenskapslagstiftningen skall få övergå till fri omsättning med befrielse från importtullar, får det dokumenterade cif-priset för oförpackad vara vid import till gemenskapens europeiska hamnar inte underskrida det gällande interventionspriset för produkterna i fråga. Denna åtgärd borde garantera att det importerade sockret inte säljs till lägre priser än priset på gemenskapsmarknaden och göra det möjligt att undvika störande effekter av importen, samtidigt som dels en tillräcklig vinst per enhet säkerställs för de berörda aktörerna i de utomeuropeiska länderna och territorierna, dels det preferenssystem iakttas som genom EG-fördraget upprättades till förmån för produkter med ursprung i gemenskapen och i ULT.

9. När det gäller blandningar av socker och kakao med ... förefaller det lämpligt att på det här stadiet föreskriva att importen av sådana produkter skall ställas under gemenskapsövervakning. Denna åtgärd gör det möjligt för kommissionen att noga följa hur importen utvecklas, både när det gäller kvantitet och pris, utan att det läggs någon ytterligare administrativ börda på aktörerna."

22 För det socker som kommer i åtnjutande av kumulation av ursprung mellan EG och ULT har skyddsåtgärden formen av ett minimipris. I artikel 1.1 i den ifrågasatta förordningen föreskrivs således följande:

"Produkter med KN-nummer 1701 med kumulerat EG-ULT-ursprung får övergå till fri omsättning inom gemenskapen med befrielse från importtullar, endast under

förutsättning att importpriset cif för oförpackad vara av standardkvalitet enligt rådets förordning (EEG) nr 793/72 av den 17 april 1972 om fastställande av standardkvalitet för vitsocker (EGT L 94, s. 1) inte underskrider det interventionspris som tillämpas för de aktuella produkterna."

23 Vad beträffar blandningar av socker och kakao (varor som omfattas av KN-numren 1806 10 30 och 1806 10 90) med ursprung i ULT, föreskrivs i artikel 2 i den ifrågasatta förordningen att de, vid övergång till fri omsättning inom gemenskapen, skall "underställas sådan gemenskapsövervakning som föreskrivs i artikel 308d i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93" av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1).

24 I artikel 308d i förordning nr 2454/93 föreskrivs följande:

"När gemenskapsövervakning av förmånsimporten är tillämplig skall medlemsstaterna lämna uppgifter till kommissionen en gång i månaden, eller oftare om kommissionen så begär, om hur stora produktkvantiteter som övergått till fri omsättning inom ramen för en preferensordning under de föregående månaderna."

25 I enlighet med artikel 3 i den ifrågasatta förordningen, skall denna tillämpas till och med den 29 februari 2000.

Bakgrund

26 I slutet av juni 1999 inledde kommissionen det förfarande som föreskrivs i artikel 109 i ULT-beslutet med avseende på import av socker och blandningar av

kakao och socker från Aruba. I ett meddelande av den 23 juni 1999, ställt till medlemsstaterna, redovisade kommissionen en stark ökning av import av socker och blandningar av kakao och socker till gemenskapen under föregående månader. Enligt kommissionen berodde denna ökning på att dessa varor bjöds ut på gemenskapsmarknaden till priser som var lägre än gemenskapsproducenternas sockerpriser och att detta förhållande utgjorde en "allvarlig störning av verksamheten hos gemenskapsföretagen, som på grund av de bestämmelser till jordbrukarnas förmån som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken, inte [kunde] konkurrera med de importerade varorna".

27 Enligt kommissionen köpte tillverkarna i ULT socker inom gemenskapen till det pris som tillämpades på världsmarknaden. Detta var mer än 500 euro lägre per ton än priset på gemenskapsmarknaden. Efter en mindre bearbetning återimporterades dessa varor tullfritt till gemenskapen.

28 Den rådgivande kommitté som avses i artikel 1.2 i bilaga IV till ULT-beslutet samlades den 30 juni 1999. De flesta medlemsstaterna uttalade sig till förmån för kommissionens förslag att anta skyddsåtgärder. Konungariket Nederländerna invände mot förslaget och hävdade bland annat att det inte förebringats bevisning för att det ifrågavarande sockret sålts till ett pris som var lägre än det pris som tillämpades inom gemenskapen och att föreskrivna villkor för vidtagande av skyddsåtgärder inte var uppfyllda.

29 Kommissionen genomförde emellertid inte omedelbart det ovannämnda förslaget men den inledde i augusti 1999 ett nytt förfarande som vid detta tillfälle utvidgades till att omfatta import av socker och blandningar av socker och kakao från hela ULT. Enligt kommissionen hade den tendens till ökning av importen till priser understigande interventionspriset som i juni konstaterats med avseende på Aruba bekräftats med avseende på hela ULT.

30 Den rådgivande kommittén samlades på nytt den 8 september samma år och majoriteten av medlemsstaterna (Konungariket Nederländerna hade återtagit sin invändning mot kommissionens förslag) uttalade sig till förmån för att vidta skyddsåtgärder. Beslut om sådana fattades slutligen den 15 november 1999, efter att en stark ökning av importen konstaterats under september och oktober samma år.

31 Konungariket Nederländerna hänsköt den ifrågasatta förordningen till rådet i enlighet med artikel 1.5 i bilaga IV till ULT-beslutet. Rådet utnyttjade inte möjligheten att anta ett avvikande beslut enligt artikel 1.7 i denna bilaga.

Parternas yrkanden

32 Den nederländska regeringen har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara den ifrågasatta förordningen,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan,

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Genom beslut av domstolens ordförande av den 11 mars 2000 har Konungariket Spanien tillåtits intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

35 Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 12 juli 2000 yrkade Konungariket Nederländerna att målet vid domstolen skulle förklaras vilande fram till dess att förstainstansrätten meddelat dom i mål T-47/00, Rica Foods mot kommissionen, vilket även detta angick ogiltigförklaring av den ifrågasatta förordningen.

36 Genom beslut av den 17 oktober 2000 biföll domstolens ordförande det ovannämnda yrkandet, med stöd av artikel 47 tredje stycket i EG-stadgan för domstolen och artikel 82a.1 första stycket a i domstolens rättegångsregler.

37 Genom dom av den 17 januari 2002 avvisade förstainstansrätten talan i mål T-47/00, Rica Foods mot kommissionen.

Talan

38 Konungariket Nederländerna har åberopat följande fyra grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av den ifrågasatta förordningen:

— Åsidosättande av artikel 109.1 i ULT-beslutet, eftersom kommissionen fastställde artikel 1 i den ifrågasatta förordningen på grundval av en uppenbart oriktig bedömning av faktiska omständigheter i fråga om socker, eller i vart fall missbrukade sin behörighet att vidta skyddsåtgärder.

— Åsidosättande av den ovannämnda bestämmelsen, eftersom kommissionen fastställde artikel 2 i den ifrågasatta förordningen på grundval av en uppenbart oriktig bedömning av faktiska omständigheter i fråga om blandningar av kakao och socker, eller i vart fall missbrukade sin behörighet att vidta skyddsåtgärder.

— Åsidosättande av den motiveringsskyldighet som följer av artikel 253 EG, eftersom förordningens motivering är otillräcklig, innehåller inre motsägelser och är delvis obegriplig.

— Åsidosättande av artikel 109.2 i ULT-beslutet, eftersom kommissionen i artikel 1 i den ifrågasatta förordningen föreskrivit att importpriset cif på socker med kumulerat EG-ULT-ursprung inte fick vara lägre än gemenskapens interventionspris avseende socker.

Den första grunden: åsidosättande av artikel 109.1 i ULT-beslutet och föreskrivet minimipris för socker

Parternas argument

39 Genom sin första grund har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen med avseende på import till gemenskapen av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung gjorde en uppenbart felaktig bedömning av faktiska omständigheter innan den drog slutsatsen att det var nödvändigt att vidta skyddsåtgärder, och att kommissionen missbrukat sina befogenheter eftersom syftet med de ifrågavarande åtgärderna uppenbarligen varit att skydda europeiska sockerproducenter mot potentiell konkurrens från icke kvoterad import från ULT.

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

41 Den första grunden omfattar sex delgrunder.

42 Den nederländska regeringen har först och främst hävdat att importen av socker med ursprung i ULT enligt statistiska uppgifter från Europeiska gemenskapernas statistikkontor (Eurostat) uppgick till omkring 45 000 ton år 1999, det vill säga mindre än 0,4 procent av produktionen i gemenskapen och litet mindre än 3 procent av förmånsimporten från AVS-staterna och Indien och att denna import inte kunde utgöra risk för störningar av den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

43 Den nederländska regeringen har för det andra hävdat att kommissionen inte förebringat bevisning för att socker från ULT sålts inom gemenskapen till ett pris som varit lägre än interventionspriset.

44 Den nederländska regeringen har för det tredje hävdat att den totala sockerproduktionen i gemenskapen varierar med mer än en miljon ton mellan olika år. Eftersom även konsumtionen varierar, är påståendet att ytterligare import från ULT får till följd att en motsvarande kvantitet måste exporteras grundat på en grov förenkling, eller till och med på en missuppfattning av förhållandena. Även om en motsvarande ökning av subventionerad export kunnat konstateras, är följderna för

gemenskapens budget enligt den ovannämnda regeringen inte ett relevant skäl som kan göra det befogat att vidta skyddsåtgärder i den mening som avses i artikel 109 i ULT-beslutet, eftersom sådana konsekvenser ingår i alla system som bygger på fri import.

45 Den ovannämnda regeringen har för det fjärde gjort gällande att den omtvistade sockerimporten inte kan leda till svårigheter för gemenskapen med avseende på dennas skyldigheter enligt WTO-avtalen. Den nederländska regeringen har på grundval av beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 30 april 1999 i mål T-44/98 R II, Emesa Sugar mot kommissionen (REG 1999, s. II-1427, punkt 107), anfört att gemenskapen har ett tillräckligt utrymme för att kunna hantera ökningen av sockerimporten från ULT fram till år 2000.

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

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

48 Kommissionen har genmält att sockerimporten enligt de siffror som publicerats av Eurostat totalt uppgick till 10 251,7 ton under år 1997 och till 43 948,4 ton mellan januari och oktober 1999, det vill säga en ökning med 328 procent. I övrigt har konstaterats att importökningen accelererade mellan augusti och oktober. Den övervägande delen av importen avsåg socker med kumulerat EG-ULT-ursprung.

49 Enligt kommissionen riskerar en sådan ökning av importen att allvarligt störa funktionen hos organisationen för den gemensamma marknaden för socker. Med hänsyn till att det finns överskott på världsmarknaden för socker, innebär import av en viss mängd socker ett hinder för att en motsvarande mängd socker avsätts på marknaden i gemenskapen. Denna sockermängd måste därför exporteras, vilket medför kostnader för både gemenskapens budget och sockerproducenterna som bidrar till finansieringen av exportbidragen.

50 Enligt kommissionen kan all ytterligare import av socker störa marknaden, även om det sker i små kvantiteter. Gemenskapen kan slutligen bli tvungen att sänka gemenskapens produktionskvoter på grund av importökningen, vilket skulle strida mot principerna och målsättningen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen har i detta hänseende hänvisat till domen av den 8 februari 2000 i mål C-17/98, Emesa Sugar (REG 2000, s. I-675, punkt 56).

51 Följderna av att importen ökar försvåras av att importerade varor säljs till priser som är lägre än interventionspriset, eftersom producenterna i gemenskapen inte kan sälja till lägre pris på grund av att de, i enlighet med artikel 6 i förordning nr 2038/1999, är tvungna att erlägga ett minimipris för de sockerbetor de köper. Utan att kunna konstatera detta materiellt, hade kommissionen emellertid anledning att anta att

företagen i ULT köpte C-socker till världsmarknadspris och importerade detta till gemenskapen till priser som var lägre än interventionspriset.

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

53 Kommissionen har med avseende på de förpliktelser som följer av avtal som slutits i samband med WTO hänvisat till punkt 56 i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar.

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

55 Den spanska regeringen har intagit samma ståndpunkt som kommissionen. Denna regering har anmärkt att den stora ökningen av sockerimporten från ULT sedan

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

56 Den spanska regeringen har även anfört att världsmarknadspriset på socker år 1999 uppgick till 242 euro per ton och att socker såldes för 775 euro per ton i Spanien. Aktörerna i ULT hade därvid en vinstmarginal om 533 euro per ton socker som exporterades tullfritt till gemenskapen. Dessa aktörer kunde således köpa C-socker och göra enorma vinster, eftersom de efter minimal bearbetning undgick att erlägga importtullar.

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

Domstolens bedömning

58 Domstolen erinrar inledningsvis om att gemenskapsinstitutionerna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 109 i ULT-

beslutet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 11 februari 1999 i mål C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. I-769, punkt 48, och av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8763, punkt 61, och i mål C-301/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8853, punkt 73).

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

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

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

62 Kommissionen har grundat den ifrågasatta förordningen på det andra fallet i artikel 109.1 i ULT-beslutet. Det framgår nämligen av första skälet i denna förordning att kommissionen vidtog de omtvistade skyddsåtgärderna med anledning av att "[u]nder de senaste månaderna [hade] svårigheter uppstått som [innebar] risk för en betydande försämring för sockersektorn i gemenskapen".

63 Det framgår av skälen 2–5 i den ovannämnda förordningen att anledningen till att artikel 109 i ULT-beslutet åberopades var att import av socker och blandningar med kumulerat EG-ULT-ursprung innebar en risk för en betydande försämring av funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker och hade mycket skadliga effekter för verksamheten hos gemenskapsföretag inom denna sektor.

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

Risken för störningar av den gemensamma organisationen av marknaden för socker

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

66 Det framgår i detta hänseende av skälen 1 och 3 i den ifrågasatta förordningen att kommissionen konstaterat en från och med år 1997 "kraftigt ökande" import av socker från ULT i enlighet med ordningen för kumulerat EG-ULT-ursprung och att den gemensamma organisationen av marknaden riskerade att kraftigt störas. I skäl 3 i denna förordning anges i detta avseende följande:

"... sockerkonsumtionen är konstant på gemenskapsmarknaden. All import av socker till gemenskapen till ett pris som är lägre än interventionspriset innebär därför export av en motsvarande kvantitet som producerats i gemenskapen, men inte kan avsättas där. Exportbidrag för detta socker betalas via gemenskapsbudgeten (för närvarande cirka 520 euro/ton). Denna export är begränsad i volym genom GATT-avtalen. Denna import minskar alltså möjligheten att exportera inom sockerkvoten. För att möta detta bör en minskning av kvoterna för gemenskapsproduktion övervägas."

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

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

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

70 Det framgår för det andra av skäl 3 i den ifrågasatta förordningen att "[a]ll import av socker till gemenskapen till ett pris som är lägre än interventionspriset innebär därför export av en motsvarande kvantitet som producerats i gemenskapen, men inte kan avsättas där".

71 Som den nederländska regeringen har anmärkt har kommissionen emellertid inte styrkt att socker med ursprung i ULT verkligen importerats till ett pris som varit lägre än interventionspriset på gemenskapsmarknaden. Kommissionen har i sina skriftliga yttranden själv medgett att den i detta avseende grundat sig på en "misstanke".

72 Denna omständighet påverkar emellertid inte den ifrågasatta förordningens giltighet med hänsyn till den motivering som anges i skälen 2, 3 och 5 i denna förordning och som avser dels risken för försämring av funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker, dels de skador som den omtvistade importen skulle kunna förorsaka gemenskapsaktörerna inom sockersektorn.

73 Även om den ifrågavarande importen inte skett till ett pris som varit lägre än interventionspriset skulle kommissionen ha motiverat den ifrågasatta skyddsåtgärden tillräckligt genom att ange att den fortsatta ökningen av sockerimporten från ULT, med beaktande av att sockerkonsumtionen är stabil inom gemenskapen, riskerade att medföra en ökning av den subventionerade exporten, vilket i sin tur skulle innebära ökade kostnader i samband med denna export och därmed en ökning av producenternas avgifter eller en minskning av produktionskvoterna inom gemenskapen. Sådana svårigheter kan, såsom domstolen redan angett i punkterna 40 och 56 i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, inverka störande på den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

74 Den första grundens andra del skall därför lämnas utan avseende.

75 Den nederländska regeringen har för det tredje bestritt kommissionens uppgift i skäl 3 i den ifrågasatta förordningen med innebörden att ytterligare import av socker "innebär export av en motsvarande kvantitet som producerats i gemenskapen, men inte kan avsättas där", eftersom både konsumtion och produktion av socker inom gemenskapen varierar från år till år. Den nederländska regeringen har även ifrågasatt omständigheten att den ifrågavarande exporten varit subventionerad.

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

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

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

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

80 Den tredje delgrunden kan därför inte godtas.

81 Den nederländska regeringen har för det fjärde hävdat att det enligt WTO-avtalen fanns ett tillräckligt handlingsutrymme för att medge den omtvistade importen till gemenskapen fram till den 1 juli 2000.

82 Domstolen anmärker härvid att den nederländska regeringen, även om den ytterligare sockerexport med exportbidrag som kunnat förorsakas av import av socker och från ULT inte nått upp till de belopp och mängder som fastställts i WTO-avtalen, inte visat att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den beaktade att ändamålet för dessa avtal var att gradvis begränsa exportsubventionerna och fann att den ökade sockerimporten i enlighet med ordningen för kumulerat EG-ULT-ursprung i sin tur ökade totalbeloppet för exportsubventionerna och redan före den 1 juli 2000 hade medfört en risk för att sockersektorn inom gemenskapen skulle störas, såsom förstainstansrätten angett i dom av den 14 november 2002 i de förenade målen T-94/00, T-110/00 och T-159/00, Rica Foods m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. II-4677, punkt 139).

83 Den första grundens fjärde del kan därför inte godtas.

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

85 Således kan inte heller den första grundens femte del godtas.

Följderna för gemenskapsproducenterna

86 Det framgår av skäl 2 i den ifrågasatta förordningen att den omtvistade importen "har mycket skadliga effekter för verksamheten hos gemenskapsföretag inom sockersektorn".

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

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

89 Exportbidragen finansieras till stor del av gemenskapsproducenterna genom de produktionsavgifter som kommissionen fastställer varje år. Som framgår av punkt 78 i förevarande dom hade kommissionen fog för att anse att importen riskerade att medföra att omfattningen av den subventionerade exporten skulle öka och därigenom att gemenskapsproducenternas produktionsavgifter skulle öka.

90 Även om vissa producenter, såsom den nederländska regeringen har gjort gällande, har kunnat göra betydande vinster på försäljning av C-socker till aktörer i ULT

genom att tillämpa priser som i betydande mån överstigit världsmarknadspriset, talar detta påstående, som inte stöds av någon bevisning, inte emot kommissionens bedömning att den omtvistade importen utgjorde en risk för störningar av sockersektorn som särskilt skulle kunna medföra en höjning av kostnaderna för exportsubventionerna eller en minskning av produktionskvoterna.

91 Talan kan därför inte bifallas på den första grundens sjätte del.

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

Den andra grunden: åsidosättande av artikel 109.1 i UILT-beslutet och bestämmelser om tullövervakning av import av blandningar av kakao och socker

Parternas argument

93 I den andra grunden har den nederländska regeringen med avseende på blandningar av kakao och socker framfört argument motsvarande dem som gjorts gällande till stöd för den första grunden.

94 Den nederländska regeringen har först och främst kritiserat kommissionen för att denna inte styrkt att det var befogat att vidta den omtvistade skyddsåtgärden på grund av import av mycket begränsade mängder av blandningar som inte visade en stigande tendens under år 1999.

95 Påståendet i skäl 4 i den ifrågasatta förordningen att blandningar importeras till "lägre priser än de som gemenskapsaktörerna kan sälja motsvarande produkter till" stöds inte av någon bevisning.

96 Den nederländska regeringen har även hävdat att den gemensamma organisationen av marknaden för socker inte kan störas av att blandningar importeras, eftersom kakao enligt artikel 1.1 i förordning nr 2038/1999 inte omfattas av denna gemensamma organisation.

97 Bestämmelserna om tullövervakning utgör en relativt lindrig åtgärd, så länge tullmyndigheterna inte tillämpar dessa bestämmelser för att genomföra kontroller som lamslår. Bestämmelsernas ändamål är att upplysningar skall samlas in för att det skall kunna avgöras om den ifrågavarande importen kan störa marknaden. Ändamålet med skyddsåtgärder är emellertid att ett befintligt problem skall lösas och inte att det skall fastställas vad som kan göra en sådan åtgärd befogad. Detta innebär att kommissionen gjort sig skyldig till maktmissbruk.

98 Kommissionen har genmält att den med avseende på blandningar av socker och kakao begränsat sig till att införa bestämmelser om övervakning som gör det möjligt för kommissionen att inhämta faktiska upplysningar om hur importmängderna utvecklas och vilka priser som tillämpas, och detta när sådana importlicenser inte utfärdats som krävs för de ifrågavarande varorna. Det är obestridligt att kakao inte omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden, men det är lika uppenbart att de ifrågavarande blandningarna innehåller en mycket hög andel socker. Blandningar som importeras från ULT kan således medföra skadliga effekter

för sockerproducenterna i fråga om sockerförsäljning till gemenskapstillverkarna av dessa blandningar.

99 Kommissionen har med avseende på de priser som tillämpas upprepat argumentet att import till priser som är lägre än interventionspriset medför en illojal konkurrens till skada för tillverkarna inom gemenskapen. Dessa kan nämligen inte sälja sitt socker till lägre pris, eftersom de är skyldiga att betala ett lägsta pris för de sockerbetor de köper.

100 Den spanska regeringen har anfört samma skäl som kommissionen och därvid tillagt att anmärkningen avseende maktmissbruk motsägs av omständigheterna och inte vilar på objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter.

Domstolens bedömning

101 Enligt artikel 2 i den ifrågasatta förordningen skall, vid övergång till fri omsättning, blandningar av socker och kakao från ULT underställas gemenskapsövervakning som, vilket framgår av skäl 9 i denna förordning, skall göra det möjligt för kommissionen "att noga följa hur importen utvecklas, både när det gäller kvantitet och pris, utan att det läggs någon ytterligare administrativ börda på aktörerna".

102 Det stämmer visserligen att blandningarna inte omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker men, vilket framgår av artikel 1.1 i förordning nr 2038/1999, importökningen av dessa varor från ULT, ofta med högt sockerinnehåll, utgör ändå en risk för att funktionen hos den gemensamma

organisationen av marknaden inom sockersektorn skall störas, eftersom denna import kan påverka gemenskapsproducenternas möjligheter att sälja socker till gemenskapstillverkare av dessa blandningar.

103 Även om det inte styrkts att den omtvistade importen skett till priser som varit lägre än de priser som gemenskapstillverkarna förmodas tillämpa, och därigenom inneburit en illojal konkurrens gentemot dessa, hade kommissionen, utan att göra en uppenbart oriktigt bedömning, kunnat finna att denna import medförde en risk för att funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden skulle störas, såsom fastslagits ovan i punkt 67 i förevarande dom med avseende på sockerimport.

104 Den nederländska regeringen har slutligen inte anfört några objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter som i förevarande fall kan utgöra stöd för att maktmissbruk förelegat.

105 Talan kan därför inte bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

106 Den nederländska regeringen har i sin tredje grund anfört att den motivering till den ifrågasatta förordningen som anges i skälen 1–5 i denna är otillräcklig. Förordningen har erhållit en kortfattad motivering och innehåller inte någon redovisning av någon konkret bevisning eller av orsaker till eller verkan av åberopade "svårigheter".

107 Motiveringen är dessutom motstridig i den meningen att det inte är möjligt att i skäl 3 i den ifrågasatta förordningen påstå att ytterligare import leder till subventionerad ytterligare export som belastar gemenskapsbudgeten, samtidigt som skäl 4 i samma förordning innehåller påståendet att kostnaderna för överskottet beroende på import från ULT helt betalas av producenterna.

108 Det påståendet i skäl 3 i den ovannämnda förordningen att all sockerimport till priser som understiger interventionspriset innebär en belastning för gemenskapsbudgeten är obegripligt.

109 Kommissionen har yttrat att motiveringen till en förordning enligt domstolens rättspraxis skall vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat. Det kan därför inte krävas att motiveringen innehåller en särskild och mer eller mindre fullständig bedömning av omständigheterna. Motiveringen är kortfattad men tillräcklig. I skäl 1 redovisas uppkomna svårigheter på gemenskapsmarknaden för socker. I de följande skälen anges i detalj orsakerna till att dessa svårigheter kunde medföra en försämring av förhållandena på marknaden. De valda åtgärdernas karaktär motiveras exakt. Motiveringen till den ifrågasatta förordningen är därmed tillräcklig för att domstolen skall ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt.

110 Skälen 3 och 4 i den ifrågasatta förordningen är för övrigt inte oförenliga, eftersom ökning av sockerimporten från ULT kan förorsaka kostnader för sockerproducenterna inom gemenskapen och samtidigt innebära en belastning för gemenskapsbudgeten.

111 Skäl 3 i den ovannämnda förordningen är slutligen fullständigt begripligt. Sockerimport till priser som är lägre än interventionspriset ger upphov till illojal konkurrens, till skada för producenterna inom gemenskapen, som innebär att dessa inte har möjlighet att sälja motsvarande mängder socker på gemenskapsmarknaden, varvid detta socker måste exporteras med exportbidrag som belastar gemenskapsbudgeten.

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

Domstolens bedömning

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

114 Såsom domstolen har erinrat om i punkterna 28–30 i förevarande dom antogs den ifrågasatta förordningen efter samråd mellan kommissionen, Konungariket Nederländerna och övriga medlemsstater.

115 Det skall med avseende på rättsaktens innehåll konstateras att kommissionen i skälen 1–5 i den ifrågasatta förordningen redogjort för svårigheter som uppkommit på gemenskapsmarknaden för socker, skälen till att dessa svårigheter skulle kunna leda till en försämring av funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden och ha skadlig inverkan för aktörerna inom gemenskapen. I skälen 8 och 9 i den ovannämnda förordningen angav denna institution även grunderna för att ett minimipris fastställdes för import av socker från EG och ULT och för att föreskriva att importen av blandningar skulle ställas under gemenskapsövervakning.

116 Som kommissionen har anmärkt är för övrigt påståendena i skälen 3 och 4 i den ifrågasatta förordningen inte motstridiga, eftersom den ökande importen av socker från ULT kan belasta gemenskapsbudgeten samtidigt som den leder till en ökning av den produktionsavgift som betalas av sockerproducenterna inom gemenskapen.

117 Skäl 3 i den ifrågasatta förordningen är slutligen inte särskilt svårbegriplig, vilket framgår av vad som angetts till svar på den första grunden och särskilt i punkterna 66–74 i förevarande dom.

118 Talan kan därför inte bifallas på den tredje grunden.

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

Parternas argument

119 Den nederländska regeringen har i den fjärde grunden klandrat kommissionen för att ha försatt importörer av socker från ULT i en ogynnsammare situation än gemenskapsaktörerna, genom att föreskriva att importpriset cif för oförpackat socker inte får underskrida interventionspriset. Till skillnad från de sistnämnda måste nämligen importörerna av socker från ULT lägga kostnaderna för att transportera varorna till gemenskapen, samt hanterings- och lagringskostnader till interventionspriset. Dessa kostnader är särskilt höga, eftersom de fartyg som trafikerar sjölederna från de nederländska ULT endast anlöper hamnar i Nordeuropa. Aktörerna i ULT har under dessa förhållanden inte möjlighet att konkurrera med aktörerna inom gemenskapen.

120 Den nederländska regeringen har anfört att, eftersom det i vårt fall var lämpligt att fastställa ett minimipris för socker som importerats från ULT, det hade varit mer förenligt med proportionalitetsprincipen att fastställa ett lägsta försäljningspris i stället för ett lägsta importpris. Genom att inte göra detta har kommissionen åsidosatt artikel 109.2 i ULT-beslutet.

121 Kommissionen har invänt att skyddet av gemenskapsproducenterna inte i sig strider mot proportionalitetsprincipen (se domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 54).

122 Enligt kommissionen går de vidtagna åtgärderna inte längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa det ovannämnda skyddet. Genom att införa ett lägsta importpris säkerställdes att gemenskapsproducenterna och producenterna i ULT behandlades lika i konkurrenshänseende, utan att socker från ULT hindrades tillträde till gemenskapsmarknaden.

123 Kommissionen har i detta avseende anfört att enligt artikel 3 i förordning nr 2038/1999 skall ett interventionspris varje år fastställas för områden inom gemenskapen utan underskott och ett härlett interventionspris fastställas för vart och ett av underskottsområdena. Kommissionen har preciserat att det sistnämnda priset överstiger interventionspriset, eftersom det fastställs med beaktande av tillkommande kostnader, såsom transportkostnader. Om en aktör i ULT beslutar att exportera sina varor till ett överskottsområde inom gemenskapen, måste han på grund av den ifrågavarande skyddsåtgärden anpassa sina priser till interventionspriset. Om han därefter beslutar att sälja sina varor i ett underskottsområde, måste han i likhet med alla producenter inom gemenskapen öka det slutliga försäljningspriset med transportkostnader och andra kostnader.

124 Även den spanska regeringen anser att likhet i konkurrenshänseende mellan gemenskapsproducenterna och producenterna i ULT säkerställdes genom att ett lägsta importpris infördes som var förenligt med artikel 109.2 i ULT-beslutet.

Domstolens bedömning

125 Artikel 109.2 i ULT-beslutet har följande lydelse:

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

126 Domstolen erinrar om att det, för att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse är förenlig med proportionalitetsprincipen, är viktigt att kontrollera om de åtgärder som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 52).

127 För att i förevarande fall avhjälpa de svårigheter som uppkommit på gemenskapsmarknaden har ett minimipris för import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung fastställts i artikel 1 i den ifrågasatta förordningen. Detta pris motsvarar "det interventionspris som tillämpas för de aktuella produkterna". Det framgår av skäl 8 i den ovannämnda förordningen att "[d]enna åtgärd borde garantera att det importerade sockret inte säljs till lägre priser än priset på gemenskapsmarknaden och göra det möjligt att undvika störande effekter av importen, samtidigt som dels en tillräcklig vinst per enhet säkerställs för de berörda aktörerna i de utomeuropeiska länderna och territorierna, dels det preferenssystem iakttas som genom EG-fördraget upprättades till förmån för produkter med ursprung i gemenskapen och i ULT".

128 Det är inledningsvis även väsentligt att betona att det följer av själva beskaffenheten hos en skyddsåtgärd att vissa importerade produkter missgynnas i förhållande till gemenskapens produkter (domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 54). För att styrka att artikel 109.2 i ULT-beslutet åsidosatts räcker det under dessa förhållanden inte att göra gällande att en sådan skyddsåtgärd innebär att importerade varor försätts i ett ogynnsamt konkurrensläge i förhållande till varor från gemenskapen. Det är däremot lämpligt att visa att den ifrågavarande åtgärden är ägnad att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att den inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma.

129 Den nederländska regeringen har härvid inte ifrågasatt åtgärden minimipris som sådan, men har ifrågasatt att kommissionen valt att fastställa ett lägsta importpris i stället för ett lägsta försäljningspris på socker, eftersom detta val försätter aktörerna i ULT i en ogynnsam situation i förhållande till aktörerna i gemenskapen. Den

nederländska regeringen har emellertid inte förebringat bevisning eller ens försökt att styrka att detta val är uppenbart olämpligt för att uppnå det mål kommissionen eftersträvat.

130 Som kommissionen och generaladvokaten, i punkterna 107–109 i dennes förslag till avgörande, med fog har anfört, räcker det att konstatera att den fjärde grunden bygger på en missuppfattning av artikel 1.1 i den ifrågasatta förordningen.

131 Enligt den ovannämnda bestämmelsen skall importpriset för socker med kumulerat EG-ULT-ursprung som importeras till ett område utan underskott vara lika med eller högre än interventionspriset. Om sockret importeras till ett underskottsområde inom gemenskapen skall importpriset vara lika eller högre än det härledda interventionspriset.

132 Under dessa förhållanden måste en aktör i ULT som beslutar att exportera sina varor till ett område utan underskott inom gemenskapen anpassa sina priser till interventionspriset. Om han därefter beslutar att sälja sina varor i ett underskottsområde, måste han i likhet med alla producenter inom gemenskapen bära transportkostnaderna till underskottsområdet. Om en aktör i ULT däremot beslutar att exportera sina varor till ett underskottsområde inom gemenskapen kan han anpassa sina priser till det härledda interventionspriset, som är högre än interventionspriset.

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

Rättegångskostnader

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

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

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien skall bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter