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

W sprawie C-26/00

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 29 stycznia 2000 r.,

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

strona skarżąca,

przeciwko

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

strona pozwana,

* Język postępowania: niederlandzki.

popierana przez

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

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

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

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

uwzględniając procedurę pisemną,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Królestwo Niderlandów wnosi w swej skardze o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (WE) nr 2423/1999 z dnia 15 listopada 1999 r. wprowadzającego środki ochronne w odniesieniu do cukru objętego kodem CN 1701 oraz mieszanek cukru i kakao objętych kodami CN 1806 10 30 oraz 1806 10 90, pochodzących z krajów i terytoriów zamorskich (Dz.U. L 294, str. 11, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzaniem")[tłumaczenie nieoficjalne, podobnie wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

Ramy prawne

Wspólna organizacja rynków w sektorze cukru

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

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

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

5 Ilości cukru, na który przysługują refundacje wywozowe, oraz ogólna kwota refundacji w skali roku regulowane są w porozumieniach w ramach Światowej Organizacji Handlu (zwanych dalej „porozumieniami WTO"), których Wspólnota

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

Reżim prawny stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą

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

7 Antyle Holenderskie i Aruba należą do KTZ.

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

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

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

11 Artykuł 101 ust. 1 decyzji KTZ stanowi:

„Przywóz do Wspólnoty towarów pochodzących z KTZ jest wolny od należności celnych przywozowych." [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej]

12 Artykuł 102 tej decyzji stanowi:

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

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

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

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

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

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

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

18 Artykuł 109 ust. 1 decyzji KTZ uprawnia Komisję Wspólnot Europejskich do zastosowania „niezbędnych środków ochronnych", gdy „w wyniku zastosowania [tej decyzji] wystąpią poważne zakłócenia w sektorze gospodarki Wspólnoty lub jednego czy też większej liczby jej państw członkowskich, lub zagrożona będzie ich zewnętrzna stabilność finansowa, lub jeżeli wystąpią trudności mogące doprowadzić

do pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty bądź w jednym z jej regionów [...]". Na mocy art. 109 ust. 2 rzeczonej decyzji Komisja musi wybrać „środki, które w najmniejszym stopniu mogłyby zakłócić funkcjonowanie stowarzyszenia i Wspólnoty". Ponadto „[ś]rodki te nie przekraczają zakresu środków absolutnie niezbędnych do wyeliminowania powstałych trudności".

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

19 Komisja przyjęła zaskarżone rozporządzenie na podstawie art. 109 decyzji KTZ.

20 Z pięciu pierwszych motywów zaskarżonego rozporządzenia wynika, że:

„(1) w ostatnich miesiącach pojawiły się trudności grożące znacznym pogorszeniem sytuacji na rynku cukru Wspólnoty; trudności te spowodowane zostały bardzo silnym wzrostem, począwszy od 1997 r., przywozu cukru nieprzetworzonego, mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ, oraz w postaci mieszanek cukru i kakao objętych kodem CN 1806 10 30 oraz CN 1806 10 90, pochodzących z krajów i terytoriów zamorskich. Zgodnie z art. 101 ust. 1 decyzji KTZ przywóz tych towarów na terytorium Wspólnoty wolny jest od należności celnych przywozowych;

(2) przywóz ten grozi znacznym zakłóceniem funkcjonowania wspólnej organizacji rynku cukru oraz szczególnie szkodliwymi skutkami dla wspólnotowych przedsiębiorstw działających w sektorze cukru;

(3) występuje niebezpieczeństwo znacznej destabilizacji funkcjonowania organizacji rynku; spożycie cukru we Wspólnocie utrzymuje się na stałym poziomie, stąd wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku; refundacje z tytułu tego wywozu obciążają budżet wspólnotowy (obecnie w wysokości ok. 520 EUR za tonę). Wielkość tego wywozu ograniczona jest porozumieniami GATT: w związku z tym przywóz ogranicza możliwości wywozu cukru w ramach kwot; aby temu zapobiec należałoby rozważyć obniżenie wspólnotowych kwot produkcyjnych;

(4) wspólnotowe przedsiębiorstwa działające w sektorze cukru są również zagrożone przez wspomniany wzrost przywozu. Wspólna organizacja rynku cukru opiera się bowiem, po pierwsze, na obciążającym wspólnotowych producentów cukru samofinansowaniu zbytu nadwyżek cukru wyprodukowanego we Wspólnocie — w szczególności poprzez refundacje wywozowe — a po drugie, na cenie minimalnej, jaką europejscy producenci cukru zmuszeni są płacić za buraki stanowiące surowiec do jego produkcji. Wzrost przywozu cukru, w postaci nieprzetworzonej lub w postaci produktów zawierających znaczną ilość cukru, po cenach niższych niż ceny, jakie mogą uzyskać producenci wspólnotowi, destabilizuje w istotnym stopniu działalność przedsiębiorstw wspólnotowych; nie są one w stanie, z powodu ograniczeń, jakie na korzyść rolników nakłada na nie wspólna polityka rolna, konkurować z produktami przywożonymi.

(5) zwiększenie wielkości wywozu objętego refundacją może ponadto powodować wzrost jednostkowych kosztów wywozu cukru w ramach kwot, co prowadziłoby do wzrostu opłat produkcyjnych nakładanych na wspólnotowych producentów cukru".

21 Ósmy i dziewiąty motyw zaskarżonego rozporządzenia stanowią, co następuje:

„(8) W tym celu cukier [...] powinien zostać dopuszczony do swobodnego obrotu na terenie Wspólnoty bez pobierania należności celnych przywozowych tylko wtedy, gdy wynikająca z załączonych dokumentów cena importowa cif, niepakowanego cukru o standardowej jakości określonej przez przepisy wspólnotowe i dostarczonego do portów europejskich na terenie Wspólnoty, nie jest niższa od ceny interwencyjnej na te produkty. Środki te powinny zapewnić, by przywożony cukier nie był sprzedawany po cenach niższych od cen na rynku Wspólnoty oraz pozwolić na uniknięcie destabilizujących skutków tegoż przywozu, zapewniając jednocześnie zarówno adekwatne dochody jednostkowe dla przedsiębiorców z KTZ, jak i zgodność z systemem preferencji, wprowadzonym przez traktat WE, na korzyść produktów wspólnotowych oraz produktów pochodzących z KTZ;

(9) W przypadku mieszanek cukru i kakao [...] przywóz powinien podlegać procedurze nadzoru wspólnotowego. Pozwoli to Komisji na monitorowanie z bliska zmian ilości takiego przywozu i stosowanych cen, bez nakładania na przedsiębiorców żadnych dodatkowych obciążeń administracyjnych".

22 Dla cukru korzystającego z kumulacji pochodzenia WE/KTZ zastosowano środek ochronny w postaci ceny minimalnej. Tak więc art. 1 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Dopuszczenie do swobodnego obrotu we Wspólnocie bez należności celnych przywozowych produktów objętych kodem CN 1701 mających skumulowane

pochodzenie WE/KTZ uzależnione jest od warunku, zgodnie z którym cena importowa cif, niepakowanych produktów o standardowej jakości określonej przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/72 z dnia 17 kwietnia 1972 r. ustalające jakość standardową dla białego cukru [Dz.U. L 94, str. 1], nie była niższa od stosowanej do tego produktu ceny interwencyjnej".

23 Co się tyczy mieszanek cukru i kakao objętych kodami CN 1806 10 30 i 1806 10 90 pochodzących z KTZ, art. 2 zaskarżonego rozporządzenia stanowi, że ich dopuszczenie do swobodnego obrotu we Wspólnocie jest „objęte procedurą nadzoru wspólnotowego przewidzianą w art. 308d rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93" z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 253, str. 1).

24 Wspomniany art. 308d ust. 1 stanowi:

„Jeżeli konieczny jest wspólnotowy nadzór przywozu preferencyjnego, państwa członkowskie dostarczą Komisji raz w miesiącu lub, o ile Komisja tego zażąda, w krótszych odstępach czasu, szczegółowe informacje dotyczące ilości produktów dopuszczonych do swobodnego obrotu na podstawie preferencyjnych uzgodnień taryfowych w poprzednich miesiącach".

25 Zgodnie z jego art. 3, zaskarżone rozporządzenie było stosowane do 29 lutego 2000 r.

Okoliczności faktyczne

26 Pod koniec czerwca 1999 r. Komisja wszczęła na podstawie art. 109 decyzji KTZ postępowanie w sprawie przywozu cukru i mieszanek kakao i cukru z Aruby.

W komunikacie z dnia 23 czerwca 1999 r. stwierdziła ona silny wzrost przywozu w poprzednich miesiącach cukru i mieszanek cukru i kakao do Wspólnoty i przypisała ten wzrost okoliczności, że produkty te były oferowane na rynku wspólnotowym po cenach niższych od stosowanych przez producentów wspólnotowych cukru, co miało „głęboko destabilizujący wpływ na działalność przedsiębiorstw wspólnotowych, które wskutek ograniczeń wprowadzonych na korzyść rolników w ramach wspólnotowej polityki rolnej, nie [mogły] konkurować z produktami przywożonymi".

27 Zdaniem Komisji producenci KTZ nabywali cukier we Wspólnocie po cenie stosowanej na rynku światowym, niższej o ponad 500 EUR za tonę od ceny na rynku wspólnotowym. Produkt ten po drobnych zmianach był następnie ponownie przywożony do Wspólnoty, korzystając ze zwolnienia z cła.

28 W dniu 30 czerwca 1999 r. miało miejsce zebranie Komitetu Doradczego przewidzianego w art. 1 ust. 2 załącznika IV do decyzji KTZ. Większość państw członkowskich opowiedziała się za przedstawioną przez Komisję propozycją przyjęcia środków ochronnych. Z propozycją tą nie zgodziło się Królestwo Niderlandów, wskazując w szczególności, że nie przedstawiono dowodów, iż sporny cukier był sprzedawany po cenach niższych od cen stosowanych we Wspólnocie, oraz że nie zostały spełnione przesłanki przyjęcia środków ochronnych.

29 Komisja nie przystąpiła jednakże natychmiast do realizacji powyższej propozycji, lecz wszczęła w sierpniu 1999 r. nowe postępowanie obejmujące przywóz cukru i mieszanek cukru i kakao pochodzących ze wszystkich KTZ. Zdaniem Komisji stwierdzona w czerwcu w odniesieniu do Aruby tendencja wzrostowa w przywozie po cenach niższych od cen interwencyjnych, została potwierdzona w odniesieniu do wszystkich KTZ.

30 W dniu 8 września 1999 r. miało miejsce kolejne zebranie Komitetu Doradczego i większość państwa członkowskich (Królestwo Niderlandów ponowiło swój sprzeciw wobec propozycji Komisji) opowiedziała się za przyjęciem środków ochronnych, co ostatecznie nastąpiło w dniu 15 listopada 1999 r. po stwierdzeniu silnego wzrostu przywozu we wrześniu i październiku tegoż roku.

31 Zgodnie z art. 1 ust. 5 załącznika IV do decyzji KTZ, Królestwo Niderlandów zwróciło się w sprawie zaskarżonego rozporządzenia do Rady, która nie skorzystała z przyznanej jej w ust. 7 tego artykułu możliwości podjęcia odmiennej decyzji.

Żądania stron

32 Rząd niderlandzki wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

33 Komisja wnosi o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

34 Postanowieniem z dnia 11 marca 2000 r. Prezes Trybunału dopuścił Królestwo Hiszpanii do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

35 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 12 lipca 2000 r. Królestwo Niderlandów złożyło wniosek o zawieszenie postępowania przed Trybunałem do czasu ogłoszenia orzeczenia Sądu kończącego postępowanie w sprawie T-47/00 Rica Foods przeciwko Komisji, również mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

36 Postanowieniem z dnia 17 października 2000 r. Prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek w trybie art. 47 akapit trzeci Statutu WE Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 82a ust. 1 akapit pierwszy lit. a) regulaminu Trybunału.

37 Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2002 r. w sprawie Rica Food przeciwko Komisji Sąd odrzucił skargę T-47/00 jako niedopuszczalną (Rec. str. II-113).

W przedmiocie skargi

38 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia Królestwo Niderlandów podnosi cztery zarzuty oparte na:

— naruszeniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ, ze względu na to, że przyjmując art. 1 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja oparła się na oczywiście błędnej ocenie okoliczności faktycznych dotyczących cukru, a w każdym razie nadużyła swych uprawnień w zakresie nakładania środków ochronnych;

— naruszeniu powyższego przepisu, ze względu na to, że przyjmując art. 2 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja oparła się na oczywiście błędnej ocenie okoliczności faktycznych dotyczących mieszanek kakao i cukru, a w każdym razie nadużyła swych uprawnień w zakresie nakładania środków ochronnych;

— naruszeniu przewidzianego w art. 253 WE obowiązku przedstawienia uzasadnienia, ze względu na to, że uzasadnienie rozporządzenia jest niewystarczające, wewnętrznie niespójne i częściowo niezrozumiałe;

— naruszeniu art. 109 ust. 2 decyzji KTZ, ze względu na to, że Komisja przewidziała w art. 1 zaskarżonego rozporządzenia, że cena importowa cif cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ nie może być niższa od ceny interwencyjnej cukru WE.

W przedmiocie pierwszego zarzutu opartego na naruszeniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ i dotyczącego ceny minimalnej ustalonej dla cukru

Argumentacja stron

39 W swym pierwszym zarzucie rząd niderlandzki podnosi, że gdy chodzi o przywóz do Wspólnoty cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ, Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych, poprzedzający wniosek o konieczności przyjęcia środków ochronnych oraz nadużyła swych uprawnień, jako że wyraźnym celem przyjętych środków była ochrona producentów cukru europejskiego przed jakąkolwiek potencjalną konkurencją ze strony nieobjętego ograniczeniami, przywozu pochodzącego z KTZ.

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

41 Pierwszy zarzut składa się z sześciu części.

42 W pierwszej kolejności rząd niderlandzki podnosi, że ilości cukru przywożonego z KTZ, które zgodnie ze statystykami sporządzonymi przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) wzrosły do ok. 45 000 ton w 1999 r., stanowiły mniej niż 0,4% produkcji wspólnotowej i nieco mniej niż 3% przywozu na warunkach preferencyjnych z państw AKP i Indii, nie mogły grozić zakłóceniami wspólnej organizacji rynku cukru.

43 W drugiej kolejności rząd ten podnosi, że Komisja nie przedstawiła dowodów, że cukier pochodzący z KTZ był sprzedawany we Wspólnocie po cenach niższych od ceny interwencyjnej.

44 W trzeciej kolejności rząd niderlandzki wskazuje, że całkowita produkcja cukru we Wspólnocie ulega z roku na rok wahaniom, których wysokość przekracza milion ton. Jako że zmienia się również spożycie, twierdzenie, że każda dodatkowa ilość przywożona z KTZ powoduje konieczność wywozu odpowiadającej jej ilości cukru wspólnotowego, oparte jest na znacznym uproszczeniu, jeśli nie na nieznajomości realiów. W każdym razie, nawet gdyby odpowiedni wzrost subwencjonowanego

wywozu został stwierdzony, spowodowane nim skutki dla budżetu nie stanowiłyby zdaniem tego rządu ważnego powodu, który uzasadniałby przyjęcie środków ochronnych w rozumieniu art. 109 decyzji KTZ, jako że skutki takie są nierozłącznie związane z każdym systemem opartym na swobodzie przywozu.

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

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

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

48 Komisja odpowiada, że według danych opublikowanych przez Eurostat ogólna wielkość przywozu cukru z KTZ wyniosła 10 251,7 ton w 1997 r. i 43 948,4 ton pomiędzy styczniem i październikiem 1999 r., co stanowi wzrost o 328%, ponadto stwierdzono nasilenie wzrostu tego przywozu w miesiącach od sierpnia do października. Większość tego przywozu stanowił cukier korzystający z kumulacji pochodzenia WE/KTZ.

49 Zdaniem Komisji taki wzrost przywozu groził poważną destabilizacją funkcjonowania wspólnej organizacji rynku cukru. Biorąc pod uwagę ogólną sytuację nadprodukcji na rynku, przywóz pewnej ilości cukru uniemożliwia zbyt odpowiadającej jej ilości cukru wspólnotowego na rynku wspólnotowym, który musi następnie zostać wywieziony, co prowadzi do powstania kosztów zarówno po stronie budżetu wspólnotowego, jak i producentów cukru, którzy uczestniczą w finansowaniu refundacji wywozowych.

50 Zdaniem Komisji wszelki dodatkowy przywóz cukru, nawet w małych ilościach, może destabilizować rynek. Wskutek tego, Wspólnota mogłaby zostać zmuszona ze względu na wzrost przywozu, do obniżenia kwot produkcji wspólnotowej, co byłoby sprzeczne z zasadami i celami wspólnej polityki rolnej. Komisja odsyła w tym zakresie do wyroku z dnia 8 lutego 2000 r. w sprawie C-17/98 Emesa Sugar (Rec. str. I-675, pkt 56).

51 Sprzedaż przywożonych towarów po cenach poniżej ceny interwencyjnej pogłębia skutki wzrostu przywozu, ponieważ producenci wspólnotowi nie mogą oferować swego cukru po niższej cenie ze względu na zobowiązanie do zapłaty minimalnej ceny skupu buraków cukrowych, zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 2038/1999. Komisja mogła słusznie przypuszczać, nie stwierdzając wystąpienia tej okoliczności,

że przedsiębiorstwa KTZ kupowały cukier C po cenach rynku światowego i przywoziły go do Wspólnoty po cenach niższych od ceny interwencyjnej.

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

53 Gdy chodzi o przestrzeganie zobowiązań przyjętych w ramach WTO, Komisja powołuje się na pkt 56 ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar.

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

55 Rząd hiszpański broni stanowiska identycznego ze stanowiskiem Komisji. Wskazuje on, że znaczny wzrost od 1997 r. przywozu cukru z KTZ jest skutkiem nowelizacji

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

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

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

Ocena Trybunału

58 Na wstępie należy przypomnieć, że instytucje wspólnotowe korzystają przy stosowaniu art. 109 decyzji KTZ z szerokiego zakresu swobodnego uznania (zob.

podobnie wyroki z dnia 11 lutego 1999 r. w sprawie C-390/95 P Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-769, pkt 48 i z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8763, pkt 61, jak również w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8853, pkt 73).

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

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

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

62 Komisja oparła zaskarżone rozporządzenie na drugim przypadku wskazanym w art. 109 ust. 1 decyzji KTZ. Z pierwszego motywu tego rozporządzenia wynika, że Komisja ustanowiła sporne środki ochronne gdy „w ostatnich miesiącach pojawiły się trudności grożące znacznym pogorszeniem sytuacji na rynku cukru Wspólnoty".

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

64 Pierwszy zarzut składa się z sześciu części, z których pięć pierwszych opiera się przede wszystkim na występowaniu zagrożenia zakłóceniami wspólnej organizacji rynku cukru, a szósta na zagrożeniu szkodliwymi skutkami dla wspólnotowych przedsiębiorstw.

W przedmiocie zagrożenia zakłóceniami wspólnej organizacji rynku cukru

65 W pierwszej kolejności rząd niderlandzki podnosi, że w świetle minimalnych ilości cukru przywożonego w systemie kumulacji pochodzenia WE/KTZ nie występowały żadne trudności w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ.

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

„spożycie cukru we Wspólnocie jest stałe, stąd wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku; refundacje z tytułu tego wywozu obciążają budżet wspólnotowy (na dzień dzisiejszy w wysokości ok. 520 EUR za tonę). Wielkość tego wywozu ograniczona jest porozumieniami GATT: w związku z tym przywóz ogranicza możliwości wywozu cukru w ramach kwot; aby temu zapobiec należałoby rozważyć obniżenie wspólnotowych kwot produkcyjnych".

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

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

69 Wobec tego pierwszą część pierwszego zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

70 W drugiej kolejności, z trzeciego motywu zaskarżonego rozporządzenia wynika, że „wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku".

71 Jak wskazuje rząd niderlandzki, Komisja nie wykazała, że przywóz cukru pochodzącego z KTZ miał istotnie miejsce po cenach niższych od cen interwencyjnych na rynku wspólnotowym. Komisja sama przyznała w swych uwagach pisemnych, że oparła się w tym zakresie na „przypuszczeniu".

72 Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na ważność zaskarżonego rozporządzenia w świetle uzasadnienia wskazanego w motywach drugim, trzecim i piątym, które opierają się z jednej strony na zagrożeniu zakłóceniem funkcjonowania wspólnej organizacji rynku cukru, a z drugiej strony na szkodzie, którą sporny przywóz mógł wyrządzić wspólnotowym przedsiębiorstwom działającym w sektorze cukru.

73 Nawet bowiem zakładając, że przedmiotowy przywóz nie był dokonywany po cenach niższych niż ceny interwencyjne, Komisja w wystarczający sposób uzasadniła sporne środki ochronne, wskazując, że biorąc pod uwagę stały poziom spożycia cukru we Wspólnocie, coraz silniejszy wzrost przywozu cukru z KTZ mógł spowodować zwiększenie ilości subwencjonowanego wywozu, przekładające się na wzrost kosztów związanych z tym wywozem, a w konsekwencji składek obciążających przedsiębiorców wspólnotowych lub zmniejszenie kwot produkcji wspólnotowej. Zgodnie z tym, co Trybunał orzekł już w tym przedmiocie w pkt 40 i 56 ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar, trudności takie mogą powodować zakłócenia we wspólnej organizacji rynku cukru.

74 Wobec tego druga część pierwszego zarzutu musi zostać oddalona jako nieistotna dla sprawy

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

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

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

78 Właśnie z powodu powyższej sytuacji wszelki dodatkowy przywóz w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ powiększa nadwyżkę cukru na rynku wspólnotowym i prowadzi do wzrostu subwencjonowanego wywozu (zob. ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 56).

79 Odnośnie do tego ostatniego punktu Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, że wywóz spowodowany przywozem cukru z KTZ był wywozem subwencjonowanym, jako że w sytuacji gdy cukier przywożony z KTZ zajmuje miejsce cukru wspólnotowego, ten ostatni musi zostać wywieziony w celu utrzymania równowagi wspólnej organizacji rynków.

80 W konsekwencji również trzecią część pierwszego zarzutu należy oddalić.

81 W czwartej kolejności rząd niderlandzki podnosi argument, że porozumienia WTO pozostawiały aż do 1 lipca 2000 r. wystarczającą swobodę działania, by umożliwić sporny przywóz do Wspólnoty.

82 W tym zakresie wystarczy zauważyć, że nawet w sytuacji gdy dodatkowy wywóz cukru z refundacjami, który mógł zostać spowodowany przywozem cukru z KTZ, nie osiągnąłby kwot i ilości ustalonych w porozumieniach WTO, rząd niderlandzki nie wykazał, by Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, z jednej strony uwzględniając cel rzeczonych porozumień polegający na stopniowym ograniczeniu subwencjonowania wywozu, a z drugiej strony biorąc pod uwagę fakt, że wzrost przywozu cukru w ramach systemu kumulacji pochodzenia WE/KTZ doprowadził do zwiększenia ogólnej kwoty subwencji wywozowych i spowodował już przed 1 lipca 2000 r. zagrożenie destabilizacją sektora cukru wspólnotowego, jak stwierdził to Sąd w swym wyroku z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-94/00, T-110/00 i T-159/00 Rica Foods i in. przeciwko Komisji (Rec. str. II-4677, pkt 139).

83 Czwartą część pierwszego zarzutu należy wobec tego oddalić.

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

85 Wobec powyższego nie można uwzględnić piątej części pierwszego zarzutu.

W przedmiocie skutków dla producentów wspólnotowych

86 Z drugiego motywu zaskarżonego rozporządzenia wynika, że sporny przywóz „grozi [...] szczególnie szkodliwymi skutkami wspólnotowym przedsiębiorstwom działającym w sektorze cukru".

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

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

89 Następnie refundacje wywozowe są w znacznym stopniu finansowane przez producentów wspólnotowych za pomocą ustalanych corocznie przez Komisję opłat produkcyjnych. Jak wynika z pkt 78 niniejszego wyroku Komisja mogła zasadnie uznać, że przywóz mógł spowodować ilościowy wzrost subwencjonowanego wywozu, a w konsekwencji wzrost opłat produkcyjnych obciążających producentów wspólnotowych.

90 Wreszcie, nawet zakładając, że jak twierdzi rząd niderlandzki, pewni producenci mogli osiągnąć znaczne zyski ze sprzedaży cukru C przedsiębiorcom z KTZ, stosując

ceny znacznie wyższe od cen na rynku światowym, twierdzenie to, niepoparte żadnymi konkretnymi dowodami, nie może podważyć oceny Komisji, zgodnie z którą sporny przywóz zagrażał zakłóceniami w sektorze cukru, które mogły w szczególności spowodować wzrost kwoty subwencji wywozowych lub zmniejszenie kwot produkcji.

91 Tak więc szóstą część pierwszego zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

92 W świetle ogółu powyższych rozważań należy oddalić pierwszy zarzut.

W przedmiocie drugiego zarzutu opartego na naruszeniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ i dotyczącego mechanizmu nadzoru celnego przywozu mieszanek kakao i cukru

Argumentacja stron

93 Swym drugim zarzutem rząd niderlandzki przedstawia w odniesieniu do mieszanek kakao i cukru argumentację podobną do przedstawionej na poparcie pierwszego zarzutu.

94 Na wstępie zarzuca on Komisji, że nie wykazała, iż przywóz niezwykle ograniczonej ilości mieszanek, który nie wykazywał tendencji wzrostowej w ciągu 1999 r., uzasadniał przyjęcie spornego środka ochronnego.

95 Następnie, twierdzenie zawarte w czwartym motywie zaskarżonego rozporządzenia, że mieszanki te są przywożone „po cenach niższych niż ceny, jakie mogą uzyskać producenci wspólnotowi", nie jest poparte żadnym dowodem.

96 Rząd niderlandzki podnosi również, że wspólna organizacja rynku cukru nie może zostać zakłócona przywozem mieszanek, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2038/1999 kakao nie należy do tej wspólnej organizacji.

97 Wreszcie, nawet jeżeli mechanizm nadzoru celnego stanowi relatywnie niedolegliwy środek, o ile władze celne nie wykorzystują go w celu przeprowadzania kontroli paraliżujących, jego cel polega na zebraniu informacji w celu ustalenia, czy przedmiotowy przywóz może spowodować zakłócenia na rynku. Środek ochronny ma natomiast na celu rozwiązanie istniejącego problemu, a nie ustalenie okoliczności uzasadniających taki środek. W konsekwencji Komisja dopuściła się nadużycia władzy.

98 Komisja odpowiada, że w odniesieniu do mieszanek cukru i kakao ograniczyła się do ustanowienia mechanizmu nadzoru pozwalającego jej na zebranie danych dotyczących zmian w zakresie przywożonych ilości i stosowanych cen, i to przy braku wymogu pozwoleń na przywóz omawianych produktów. Choć kakao bezsprzecznie nie jest objęte wspólną organizacją rynku, jest również oczywiste, że sporne mieszanki zawierają w znacznej części cukier. Przywóz mieszanek z KTZ może więc

wywoływać dla producentów cukru szkodliwe skutki w zakresie sprzedaży cukru wspólnotowym wytwórcom tych mieszanek.

99 Co się tyczy stosowanej ceny, Komisja podtrzymuje argumentację, zgodnie z którą przywóz po cenach niższych od ceny interwencyjnej stanowi nieuczciwą konkurencję wyrządzającą szkodę producentom wspólnotowym, jako że ci ostatni nie mogą oferować ich cukru po niższej cenie, będąc zobowiązani do zapłaty minimalnej ceny przy zakupie buraków cukrowych.

100 Rząd hiszpański powtarza argumenty Komisji. Dodaje on odnośnie do zarzutu opartego na nadużyciu władzy, że zaprzeczają mu okoliczności faktyczne oraz że nie znajduje on oparcia w żadnej obiektywnej, istotnej dla sprawy i spójnej przesłance.

Ocena Trybunału

101 Na mocy art. 2 zaskarżonego rozporządzenia dopuszczenie do swobodnego obrotu mieszanek cukru i kakao pochodzących z KTZ jest poddane mechanizmowi nadzoru, który jak wynika z dziewiątego motywu tego rozporządzenia, powinien pozwolić Komisji na „monitorowanie z bliska zmian ilości takiego przywozu i stosowanych cen, bez nakładania na przedsiębiorców żadnych dodatkowych obciążeń administracyjnych".

102 O ile jest prawdą, że jak wynika to z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2038/1999 mieszanki nie są objęte wspólną organizacją rynku cukru, wzrost przywozu tych produktów pochodzących z KTZ, mających zwykle wysoką zawartość cukru, może jednakowoż spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu wspólnej organizacji rynku

w sektorze cukru, w zakresie w jakim przywóz ten może mieć wpływ na możliwości zbytu cukru przez wspólnotowych producentów na rzecz wspólnotowych wytwórców tych mieszanek.

103 Ponadto, choć nie zostało wykazane, że sporny przywóz był dokonywany po cenach niższych niż ceny, które mogły być stosowane przez producentów wspólnotowych, stanowiąc w ten sposób nieuczciwą konkurencję wyrządzającą szkodę tym ostatnim, Komisja mogła, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie, stwierdzić, że przywóz ten mógł spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu wspólnej organizacji rynku, jak zostało orzeczone w odniesieniu do przywozu cukru w pkt 67 niniejszego wyroku.

104 Wreszcie rząd niderlandzki nie przedstawił żadnej obiektywnej, istotnej dla sprawy i spójnej okoliczności, która wykazałaby w niniejszej sprawie wystąpienie nadużycia władzy.

105 Wobec tego drugi zarzut musi zostać oddalony jako bezpodstawny.

W przedmiocie trzeciego zarzutu opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

Argumentacja stron

106 W swym trzecim zarzucie rząd niderlandzki stwierdza, że wynikające z motywów od pierwszego do piątego uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia jest niewystarczające. Rozporządzenie to, którego uzasadnienie jest lapidarne, nie wskazuje żadnych dowodów, ani powodów czy też skutków rzekomych „trudności", na które się powołuje.

107 Ponadto uzasadnienie to jest sprzeczne w tym rozumieniu, że nie można jednocześnie twierdzić w trzecim motywie zaskarżonego rozporządzenia, że dodatkowy przywóz prowadzi do dodatkowego, subwencjonowanego wywozu obciążającego budżet wspólnotowy, a w czwartym motywie tego rozporządzenia, że koszty nadwyżki, której powstanie może być przypisane przywozowi z KTZ, całkowicie obciążają producentów.

108 Wreszcie stwierdzenie zawarte we wspomnianym motywie trzecim, zgodnie z którym wszelki przywóz cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych prowadzi do dodatkowych obciążeń budżetu Wspólnoty, jest niezrozumiałe.

109 Komisja wskazuje, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału uzasadnienie rozporządzenia powinno zostać dostosowane do charakteru przedmiotowego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt. Zatem nie można stawiać wymogu, by uzasadnienie przedstawiało specyficzną, bardziej lub mniej pełną ocenę, okoliczności faktycznych. Komisja uzasadniła zaskarżone rozporządzenie w sposób zwięzły, lecz wystarczający: w pierwszym motywie wskazano trudności powstałe na wspólnotowym rynku cukru; kolejne motywy przedstawiły w szczegółach powody, dla których trudności te mogły spowodować pogorszenie sytuacji na rynku; wreszcie, w sposób szczegółowy uzasadniono charakter wybranych środków. Uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia jest zatem wystarczające, by umożliwić wykonanie kontroli sądowej przez Trybunał.

110 Ponadto trzeci i czwarty motyw zaskarżonego rozporządzenia nie są sprzeczne, jako że wzrost przywozu cukru z KTZ mógł spowodować powstanie kosztów u wspólnotowych producentów cukru, stanowiąc jednocześnie obciążenie dla budżetu wspólnotowego.

111 Wreszcie tenże trzeci motyw jest całkowicie zrozumiały: przywóz cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych prowadził do nieuczciwej konkurencji wyrządzającej szkodę producentom wspólnotowym, jako że ci ostatni nie mogli zbyć porównywalnych ilości cukru wspólnotowego, wobec czego cukier ten musiał zostać wywieziony, korzystając z obciążających budżet wspólnotowy refundacji wywozowych.

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

Ocena Trybunału

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

114 W niniejszej sprawie, jak zostało wskazane to w pkt od 28 do 30 niniejszego wyroku, przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia było poprzedzone uzgodnieniami między Komisją, Królestwem Niderlandów i innymi państwami członkowskimi.

115 Co się tyczy treści aktu, należy stwierdzić, że w motywach od pierwszego do piątego zaskarżonego aktu Komisja wskazała trudności, które pojawiły się na wspólnotowym rynku cukru, powody, dla których trudności te mogły spowodować zakłócenie funkcjonowania wspólnej organizacji rynku oraz skutki szkodliwe dla wspólnotowych przedsiębiorstw. Ponadto instytucja ta przedstawiła w ósmym i dziewiątym motywie rzeczonego rozporządzenia powody, dla których ustaliła cenę minimalną przy przywozie cukru pochodzącego z WE/KTZ i poddała przywóz mieszanek procedurze nadzoru wspólnotowego.

116 Ponadto, jak wskazała Komisja, twierdzenia zawarte w trzecim i czwartym motywie zaskarżonego rozporządzenia nie są w żadnym razie sprzeczne, jako że stale rosnący przywóz cukru z KTZ mógł jednocześnie obciążać budżet wspólnotowy i powodować wzrost obciążeń po stronie wspólnotowych producentów cukru.

117 Wreszcie trzeci motyw zaskarżonego rozporządzenia nie stwarza szczególnych trudności w zakresie jego zrozumienia, jak wynika to z wywodów przedstawionych w odpowiedzi na pierwszy zarzut, a w szczególności z pkt od 66 do 74 niniejszego wyroku.

118 W konsekwencji trzeci zarzut musi zostać oddalony jako bezzasadny.

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

Argumentacja stron

119 W swym czwartym zarzucie rząd niderlandzki zarzuca Komisji, że postawiła importerów cukru pochodzącego z KTZ w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z przedsiębiorcami wspólnotowymi, postanawiając, że cena importowa cif cukru nie może być niższa od ceny interwencyjnej. Odmiennie od tych ostatnich bowiem importerzy cukru przywożonego z KTZ muszą dodać do ceny interwencyjnej koszty transportu towarów do Wspólnoty, jak również koszty utrzymania i składowania, które są szczególnie wysokie, gdyż statki zapewniające połączenia morskie z niderlandzkich KTZ obsługują wyłącznie porty w Europie Północnej. W tych okolicznościach przedsiębiorcy z KTZ nie są już w stanie konkurować z przedsiębiorcami wspólnotowymi.

120 Zdaniem rządu niderlandzkiego, w zakresie w jakim w każdym razie należało ustalić cenę minimalną dla cukru przywożonego z KTZ, bardziej zgodne z zasadą proporcjonalności byłoby zastosowanie minimalnej ceny sprzedaży niż minimalnej ceny przywozu. Nie postępując w ten sposób, Komisja naruszyła art. 109 ust. 2 decyzji KTZ.

121 Komisja odpowiada, że ochrona przedsiębiorców wspólnotowych nie jest sama w sobie sprzeczna z zasadą proporcjonalności (zob. ww. wyrok w sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 54).

122 Zdaniem Komisji zastosowane środki nie wykraczają poza to, co niezbędne dla zapewnienia tej ochrony. Ustanowienie minimalnej ceny przywozu jest w stanie zapewnić równość w dziedzinie konkurencji między producentami ze Wspólnoty i producentami z KTZ, bez utrudniania dostępu cukru z KTZ do rynku wspólnotowego.

123 Komisja stwierdza w tym zakresie, że na mocy art. 3 rozporządzenia nr 2038/1999 corocznie ustalana jest cena interwencyjna dla obszarów Wspólnoty, gdzie występuje nadprodukcja, i pochodna cena interwencyjna dla każdego z obszarów, gdzie występuje niedobór produkcji. Komisja podkreśla, że ta ostatnia cena jest wyższa od ceny interwencyjnej, ponieważ uwzględnia koszty dodatkowe, takie jak koszty transportu. Z powodu spornego środka ochronnego, jeżeli przedsiębiorca z KTZ zdecyduje się wywieźć swe produkty do obszaru Wspólnoty, gdzie występuje nadwyżka, powinien dostosować swą cenę do ceny interwencyjnej. Jeżeli zdecyduje następnie zbyć swe produkty w obszarze deficytowym, powinien jak wszyscy producenci wspólnotowi powiększyć ostateczną cenę sprzedaży w celu pokrycia kosztów transportu i innych opłat.

124 Rząd hiszpański uważa również, że pozostające w zgodzie z art. 109 ust. 2 decyzji KTZ wprowadzenie minimalnej ceny przywozowej zapewnia równość w dziedzinie konkurencji pomiędzy producentami we Wspólnocie a producentami z KTZ.

Ocena Trybunału

125 Artykuł 109 ust. 2 decyzji KTZ stanowi:

„[N]ależy w pierwszej kolejności wybrać środki, które w najmniejszym stopniu mogłyby zakłócić funkcjonowanie stowarzyszenia i Wspólnoty. Środki te nie przekraczają zakresu działań absolutnie niezbędnych do wyeliminowania powstałych trudności".

126 Co się tyczy zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że w celu ustalenia, czy przepis prawa wspólnotowego jest zgodny z tą zasadą, należy sprawdzić, czy środki, które wprowadza w życie, są właściwe do osiągnięcia przewidzianego celu oraz czy nie wykraczają poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia (wyrok w ww. sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 52).

127 W niniejszej sprawie w celu usunięcia trudności powstałych na rynku wspólnotowym, art. 1 zaskarżonego rozporządzenia ustalił cenę minimalną dla przywozu cukru o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ, odpowiadającą „stosowanej do tego produktu cen[ie] interwencyjnej". Z motywu ósmego rzeczonego rozporządzenia wynika, że „środki te powinny zapewnić, by przywożony cukier nie był sprzedawany po cenach niższych od cen na rynku Wspólnoty, oraz pozwolić na uniknięcie destabilizujących skutków tegoż przywozu, zapewniając jednocześnie zarówno adekwatne dochody jednostkowe dla przedsiębiorców z KTZ, jak i zgodność z systemem preferencji, wprowadzonym przez traktat WE, na korzyść produktów wspólnotowych oraz produktów pochodzących z KTZ".

128 Należy również na wstępie podkreślić, że z samej istoty środka ochronnego wynika, iż niektóre przywożone produkty są poddane niekorzystnej regulacji w porównaniu z produktami wspólnotowymi (wyrok w ww. sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 54). W tych okolicznościach, w celu wykazania istnienia naruszenia art. 109 ust. 2 decyzji KTZ, nie wystarczy wskazać, że taki środek ochronny stawia przywożone produkty w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej, w porównaniu z sytuacją, w jakiej znajdują się produkty wspólnotowe. Należy natomiast wykazać, że przedmiotowy środek nie jest właściwy do osiągnięcia wyznaczonego celu lub że wykracza poza to, co niezbędne w tym zakresie.

129 W tym przedmiocie rząd niderlandzki nie kwestionuje odwołania się do ceny minimalnej jako takiej, lecz podważa dokonany przez Komisję wybór zastosowania minimalnej ceny importowej zamiast minimalnej ceny sprzedaży cukru, jako stawiający przedsiębiorców z KTZ w niekorzystnej sytuacji w porównaniu

z przedsiębiorcami wspólnotowymi, nie przedstawiając jednakże dowodu, że wybór ten jest rażąco niewłaściwy dla osiągnięcia celu realizowanego przez Komisję.

130 Jednakże, jak słusznie twierdzi Komisja oraz rzecznik generalny w pkt od 107 do 109 swej opinii, wystarczy stwierdzić, że czwarty zarzut opiera się na błędnym odczytaniu art. 1 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia.

131 Na podstawie tego przepisu, jeżeli cukier o skumulowanym pochodzeniu WE/KTZ jest przywożony do obszaru niedeficytowego Wspólnoty, cena przywozu musi być równa bądź wyższa od ceny interwencyjnej; jeśli jest przywożony do obszaru deficytowego Wspólnoty, cena przywozu musi być równa lub wyższa od pochodnej ceny interwencyjnej.

132 W tych okolicznościach, jeżeli przedsiębiorca z KTZ podejmuje decyzję o wywozie swych produktów do obszarów niedeficytowych Wspólnoty, musi on dostosować swe ceny do ceny interwencyjnej, przy czym jeżeli zdecyduje następnie zbyć swe produkty na obszarze deficytowym, musi on, jak wszyscy producenci wspólnotowi, ponieść koszty transportu swego towaru na obszar deficytowy. Jeżeli natomiast przedsiębiorca z KTZ zdecyduje się wywieźć swe produkty do obszaru deficytowego Wspólnoty, może on dostosować swe ceny do pochodnej ceny interwencyjnej, przewyższającej cenę interwencyjną.

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

W przedmiocie kosztów

134 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Niderlandów sprawę przegrało, należy je obciążyć kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

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

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

Podpisy