FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER fremsat den 17. februar 2005 [1]

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vedtog i 1999 og 2000 beskyttelsesforanstaltninger over for bestemte indførsler af sukker og kakao fra de oversøiske lande og territorier (OLT). Kommissionen vurderede, at de omtvistede indførsler greb forstyrrende ind i den fælles markedsordning for sukker.

2. Disse beskyttelsesforanstaltninger har været genstand for flere søgsmål anlagt af bl.a. firmaet Rica Foods (Free Zone) NV (herefter »Rica Foods«) ved Retten i Første Instans og af Kongeriget Nederlandene ved Domstolen.

3. De af Rica Foods anlagte søgsmål er blevet afvist af Retten i tre domme afsagt den 17. januar 2002 [2] og 14. november 2002 [3]. To af disse domme er appelleret, og det er denne appel, jeg skal behandle i det forslag til afgørelse, som jeg fremsætter i dag i sagerne Rica Foods mod Kommissionen (forenede sager C-40/03 P og C-41/03 P).

4. Med hensyn til de søgsmål, som er anlagt af Kongeriget Nederlandene, har Domstolen udsat behandlingen heraf på Rettens afsigelse af dommene i de ovennævnte sager. Disse søgsmål behandles i dette forslag til afgørelse.

I — Relevante retsforskrifter

5. De bestemmelser, som er relevante for behandlingen af disse sager, er bestemmelserne om den fælles markedsordning for sukker (punkt A) og bestemmelserne om ordningen for OLT's associering med Fællesskabet (punkt B).

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Sag T-47/00, Rica Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 113.

3 — Forenede sager T-94/00, T-110/00 og T-159/00, Rica Foods m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4677 (herefter »Rica Foods II-dommen«), og forenede sager T-332/00 og T-350/00, Rica Foods og Free Trade Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 4755 (herefter »Rica Foods III-dommen«).

A — *Den fælles markedsordning for sukker*

6. Ved udstedelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13. september 1999 om den fælles markedsordning for sukker [4] kodificerede Rådet forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 [5], hvorved den nævnte fælles markedsordning var blevet indført, og som flere gange senere var blevet ændret. Denne fælles markedsordning har til formål at regulere Fællesskabets marked for sukker med henblik på at øge beskæftigelsen og levestandarden blandt sukkerproducenterne i Fællesskabet.

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

8. For sukker, som eksporteres til tredjelande, bortset fra C-sukker, ydes der eksportrestitution som kompensation for prisforskellen mellem fællesmarkedet og verdensmarkedet, jf. artikel 18 i forordning nr. 2038/1999.

9. Mængden af sukker, hvortil eksportrestitution ydes, og det samlede årlige restitutionsbeløb fastlægges i henhold til aftalerne inden for Verdenshandelsorganisationen (WTO) (herefter »WTO-aftalerne«), som Fællesskabet er kontraherende part i, jf. Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 [6]. Senest for produktionsåret 2000/2001 skulle mængden af sukker eksporteret med eksportrestitution og det totale restituerede beløb begrænses til henholdsvis 1 273 500 t og 499,1 mio. EUR, hvilket svarer til en nedgang på henholdsvis 20% og 36% i forhold til sæsonen 1994/1995.

B — *Ordningen for OLT's associering med Fællesskabet*

10. I henhold til artikel 3, stk. 1, litra s), EF indebærer Fællesskabets virke associering af OLT med henblik på at forøge samhandelen

4 — EFT L 252, s. 1.

5 — Rådets forordning om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4).

6 — Afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1).

og på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i fællesskab.

11. I henhold til artikel 299, stk. 3, EF og EF-traktatens bilag II er Aruba og De Nederlandske Antiller del af OLT.

12. I henhold til artikel 182 EF er formålet med associeringen at fremme den økonomiske og sociale udvikling i OLT og at oprette nære økonomiske forbindelser mellem disse og Fællesskabet som helhed. I artikel 183, punkt 1, EF præciseres, at medlemsstaterne i deres samhandel med OLT anvender samme regler, som de i henhold til traktaten anvender indbyrdes.

13. Rådet har i medfør af artikel 187 EF vedtaget adskillige afgørelser, hvori de nærmere retningslinjer for og fremgangsmåden ved OLT's associering med Fællesskabet fastlægges. Den relevante afgørelse i denne sag er Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 [7], som i henhold til afgørelsens artikel 240, stk. 1, anvendes for en periode på 10 år fra den 1. marts 1990.

14. Forskellige bestemmelser i denne afgørelse er blevet ændret ved Rådets afgørelse 97/803/EF af 24. november 1997 om midtvejsrevision af afgørelse 91/482 [8]. Desuden forlængede Rådet den 25. februar 2000 denne afgørelses gyldighedsperiode til den 28. februar 2001 [9].

15. I henhold til OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1, fritages varer med oprindelse i OLT for importafgifter ved indførsel i Fællesskabet. Endvidere hedder det i artikel 102: »Fællesskabet anvender hverken kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning ved indførsel af varer med oprindelse i OLT, jf. dog [...] artikel 108b.«

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

7 — Afgørelse om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1).

8 — EFT L 329, s. 50 (herefter, sammen med afgørelse 91/482, »OLT-afgørelsen«).

9 — Jf. afgørelse 2000/169/EF (EFT L 55, s. 67).

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

18. I artikel 6, stk. 2, i bilag II bestemmes det dog, at »[s]åfremt varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet eller i AVS-staterne, bearbejdes eller forarbejdes i OLT, anses de for værende fuldt ud fremstillet i OLT«. Dette er reglerne om den såkaldte »EF-OLT- og AVS-OLT-kumulation af oprindelsen«.

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

20. Ved afgørelse 97/803 begrænsedes imidlertid anvendelsen af reglerne om kumulation ved tilføjelsen til afgørelse 91/482 af artikel 108b, hvor det i stk. 1 bestemmes, at »AVS-OLT-kumulation af oprindelse som omhandlet i bilag II, artikel 6, [er] tilladt inden for en samlet årlig mængde på 3 000 tons sukker«. Afgørelse 97/803 begrænsede dog ikke anvendelsen af reglen om EF-OLT-kumulation af oprindelsen.

II — De omtvistede beskyttelsesforanstaltninger

21. OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, bemyndiger Kommissionen til at træffe »beskyttelsesforanstaltninger« i to tilfælde. Det første tilfælde er, »såfremt anvendelsen af [OLT-afgørelsen] medfører alvorlige forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet eller i en eller flere medlemsstater eller bringer disses finansielle stabilitet udadtil i fare«, og det andet tilfælde er, »såfremt der opstår vanskeligheder, der vil kunne medføre en forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet eller i en af dettes regioner«.

22. I begge tilfælde skal Kommissionen ifølge OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, dog vælge »foranstaltninger, som bringer mindst mulig forstyrrelse i associeringens og Fællesskabets funktion«. Desuden må »disse foranstaltninger [...] ikke gå ud over, hvad der er absolut nødvendigt for at afhjælpe de opståede vanskeligheder«.

23. Den 15. november 1999 udstedte Kommissionen, med hjemmel i OLT-afgørelsens artikel 109, forordning (EF) nr. 2423/1999 om beskyttelsesforanstaltninger for sukker henhørende under KN-kode 1701 og for

sukker- og kakaoblandinger henhørende under KN-kode 1806 10 30 og 1806 10 90 med oprindelse i OLT [10].

24. I betragtningerne til forordningen anføres følgende:

»(1) Der er i de seneste måneder opstået vanskeligheder, der vil kunne forringe situationen i EF's sukkersektor væsentligt; disse vanskeligheder skyldes den meget kraftige stigning siden 1997 i lavprisimporten af uforarbejdet sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen samt af sukker- og kakaoblandinger [...] med oprindelse i de oversøiske lande og territorier [...]

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

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

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

10 — EFT L 294, s. 11.

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

25. Kommissionen besluttede derfor at fastsætte en mindstepris for import af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2423/1999 bestemmer således følgende:

»Produkterne henhørende under KN-kode 1701, som har EF-OLT-kumulation af oprindelsen, overgår til fri omsætning i Fællesskabet med importafgiftsfritagelse, når den ikke-emballerede vares cif-importpris [...] ikke er lavere end de pågældende produkters interventionspris.«

26. Vedrørende sukker- og kakaoblandinger henhørende under KN-kode 1806 10 30 og 1806 10 90 (herefter »blandingsprodukter«) besluttede Kommissionen, at de ved overgangen til fri omsætning i Fællesskabet skulle underkastes fællesskabstilsyn i henhold til artikel 308d i forordning (EØF) nr. 2454/93 [11], som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1427/97 af 13. juli 1997 [12].

27. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 2423/1999 skulle denne forordning anvendes indtil den 29. februar 2000.

28. Kommissionen udstedte den 29. februar 2000, ligeledes i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, forordning (EF) nr. 465/2000 om beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel fra OLT af sukkerprodukter, som har EF-OLT-kumulation af oprindelsen [13].

29. I betragtningerne til forordningen anføres følgende:

»(1) Kommissionen har konstateret, at indførslen af sukker (KN-kode 1701) og

11 — Kommissionens forordning af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 253, s. 1).

12 — EFT L 196, s. 31. Ifølge den procedure, der blev indført ved forordningens artikel 308d. skal medlemsstaterne »en gang hver måned eller hyppigere [...] sende Kommissionen nærmere oplysninger om de varemængder, der er bragt i fri omsætning ved anvendelse af præferencetoldordninger i de foregående måneder«.

13 — EFT L 56, s. 39.

[...]blandinger [...] med oprindelse i [OLT] har været meget kraftigt stigende siden 1997, især uforarbejdet sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen. Denne indførsel steg fra 0 t i 1996 til over 47 000 t i 1999 [...].

[...]

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

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

30. Kommissionen besluttede derfor at begrænse den EF-OLT-kumulation af oprindelsen, som er omhandlet i artikel 6 i bilag II til OLT-afgørelsen, til en mængde på 3 340 t sukker for sukker og blandingsprodukter.

31. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 465/2000 skulle denne forordning anvendes fra 1. marts til 30. september 2000.

32. Den 29. september 2000 udstedte Kommissionen, ligeledes i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, forordning (EF) nr. 2081/2000 om fortsat anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel fra de oversøiske lande og territorier af sukkerprodukter, som har EF-OLT-kumulation af oprindelsen [14].

14 — EFT L 246, s. 64.

33. I betragtningerne til forordningen anføres følgende:

»(1) Kommissionen har konstateret, at indførslen af sukker (KN-kode 1701) og [...]blandinger [...] med oprindelse i [OLT] har været meget kraftigt stigende fra 1997 til 1999. Denne indførsel steg fra 0 t i 1996 til over 53 000 t i 1999 [...].

[...]

(4) Der er opstået vanskeligheder på EF's sukkermarked de sidste år. Dette marked er præget af overskud. Sukkerforbruget ligger konstant på ca. 12,8 mio. t om året. Produktionen af kvotesukker andrager ca. 14,3 mio. t om året. Enhver sukkerindførsel til Fællesskabet bevirker derfor, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og derfor må udføres. Restitutionerne for dette sukker — inden for visse kvoter — betales over EF-budgettet (p.t. ca. 520 EUR/t). Udførslerne med restitutioner er dog begrænset i deres omfang ved den landbrugsaftale, der blev indgået i forbindelse med Uruguay-runden [...], og nedsat fra 1 555 6000 t for produktionsåret 1995/96 til 1 273 500 t i produktionsåret 2000/01.

(5) Disse vanskeligheder kan forstyrre den fælles markedsordning for sukker meget. For produktionsåret 2000/2001 har Kommissionen besluttet at reducere EF-producenternes kvoter med ca. 500 000 t [...]. Hver yderligere indførsel af sukker og produkter med høj sukkerkoncentration fra OLT forudsætter en større nedsættelse af EF-producenternes kvoter og dermed et større tab af garanti for deres indkomst.

(6) Der består derfor fortsat vanskeligheder, der kan forringe situationen i EF's sukkersektor [...]«

34. Kommissionen begrænsede derfor EF-OLT-kumulationen af oprindelsen til 4 848 t sukker for sukker og blandingsprodukter.

35. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 2081/2000 skulle denne forordning anvendes fra den 1. oktober 2000 til den 28. februar 2001.

III — Retsforhandlingerne og parternes påstande

36. Ved stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. januar 2000 (C-26/00), den 12. maj 2000 (C-180/00) og den 6. december 2000 (C-452/00) har Kongeriget Nederlandene anlagt sag til prøvelse af forordning nr. 2423/1999, nr. 465/2000 og nr. 2081/2000 (herefter »de anfægtede forordninger« eller »de omtvistede forordninger«).

37. Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at disse forordninger annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

38. Kommissionen, sagsøgte, og Kongeriget Spanien, intervenient, har nedlagt påstand om, at sagen afvises, og at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den Franske Republik, som har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande i sag C-180/00, har ikke afgivet indlæg.

IV — Søgsmålene

39. Den nederlandske regering har i de tre sager fremsat tre identiske anbringender, nemlig

— tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1

— tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, og

— tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF.

40. I sag C-180/00 og sag C-452/00 har Kongeriget Nederlandene fremsat endnu et anbringende vedrørende magtfordrejning.

41. Jeg skal først behandle anbringenderne om tilsidesættelse af bestemmelserne i OLT-afgørelsens artikel 109 (punkt A og B), derefter skal jeg behandle anbringendet om magtfordrejning (punkt C) og endelig anbringendet om begrundelsespligten (punkt D).

A — *Det første anbringende om tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1*

42. Den nederlandske regering har i sit første anbringende fremført, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at betingelserne omhandlet i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, var opfyldt i denne sag. Dette anbringende består af seks led, som jeg skal behandle hver for sig.

43. Indledningsvis skal jeg ganske kort minde om, i hvilket omfang en afgørelse, der er truffet i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, kan efterprøves.

44. I henhold til fast retspraksis har fællesskabsinstitutionerne et vidt skøn ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109 [15]. Dette skøn omfatter ikke blot nødvendigheden og muligheden for at intervenere i medfør af denne bestemmelse [16], men også arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal vedtages [17].

45. Som jeg i øvrigt har anført [18], begrundes anerkendelsen af dette skøn i den kendsgerning, at institutionerne ved anvendelsen af OLT-afgørelsens artikel 109 generelt skal afveje modstående interesser og således vælge mellem forskellige muligheder inden for rammerne af de politiske valg, der henhører under deres ansvarsområder [19]. Disse skønsmæssige beføjelser svarer således til det politiske ansvar, som fællesskabsinstitutionerne er tillagt ved OLT-afgørelsens artikel 109 [20].

46. Ifølge retspraksis indebærer anerkendelsen af dette skøn en begrænsning af domstolsprøvelsen. Domstolen mener nemlig, at domstolsprøvelsen i dette tilfælde bør begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt,

15 — Jf. bl.a. dom af 11.2.1999, sag C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 769, præmis 48, og af 22.11.2001, sag C-110/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8763, præmis 61 og 62, og af 22.11.2001, sag C-301/97, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 8853, præmis 73 og 74.

16 — Jf. Rettens dom af 14.9.1995, forenede sager T-480/93 og T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2305, præmis 122, stadfæstet ved Domstolens dom i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, og af 10.2.2000, forenede sager T-32/98 og T-41/98, Nederlandse Antillen mod Kommissionen, Sml. II, s. 201, præmis 78.

17 — Jf. bl.a. dommen i sagen Nederlandene mod Rådet (sag C-110/97), præmis 92, og ovenstående henvisninger.

18 — Jf. mit forslag til afgørelse i forenede sager C-40/03 P og C-41/03 P, Rica Foods mod Kommissionen, der verserer for Domstolen, punkt 44, 45 og 50.

19 — Jf. f.eks. dom af 8.2.2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 675, præmis 53, og dommene i sagerne Nederlandene mod Rådet, sag C-110/97, præmis 63, og sag C-301/97, præmis 64-68 og 75.

20 — Jf. i denne retning også, vedrørende andre fællesskabsbestemmelser, dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl. Sml. I, s. 435, præmis 14, af 26.6.1990, sag C-8/89, Zardi, Sml. I, s. 2515, præmis 11, og Rettens dom af 5.6.1996, sag T-162/94, NMB France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 427, præmis 70.

om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke, det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige samt til, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen, eller om der er begået magtfordrejning [21].

47. Som generaladvokat Poiares Maduro har påpeget [22], vedrører begrænsningen således ikke domstolsprøvelsens omfang, idet kontrollen under alle omstændigheder omfatter de forskellige mangler, der er angivet i artikel 230 EF, dvs. inkompetence, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, overtrædelse af retsregler samt magtfordrejning. Begrænsningen vedrører snarere kontrollens *intensitet*, i den forstand at domstolen kun skal efterprøve, at der ikke er sket åbenbare tilsidesættelser, og at der ikke foreligger åbenbare fejl ved anvendelsen af den relevante lovgivning og ved vurderingen af de relevante faktiske omstændigheder.

48. På denne baggrund varierer domstolsprøvelsens intensitet efter min mening alt efter, om der er tale om et politisk skøn eller et teknisk skøn [23]. Selv om domstolsprøvelsen i begge tilfælde er klart begrænset til »åbenbare fejl«, forekommer det mig med hensyn til retspraksis, at den er mindre intens, når den pågældende retsakt, som i dette tilfælde, er en følge af en institutions udøvelse af et politisk skøn.

49. Det er på baggrund af disse principper, den nederlandske regerings klagepunkter bør behandles.

50. I det første led af sit anbringende har den nederlandske regering anført, at den mængde sukker og blandingsprodukter, som blev importeret fra OLT, ikke retfærdiggjorde vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger i medfør af OLT-afgørelsens artikel 109. Regeringen har angivet, at importen af sukker og blandingsprodukter ifølge statistik udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (Eurostat) i 1999 udgjorde henholdsvis 51 618,3 t og 18 021,9 t. Sammenlignet med andre data er disse mængder imidlertid ubetydelige. Det forholder sig således, at:

— ifølge et skøn foretaget af Nederlands Economisch Instituut (Nederlandenes økonomiske institut) i 1997 var den

21 — Jf., som et nyere eksempel, dom af 8.5.2003, forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, Sml. I, s. 4035, præmis 39. Netop inden for OLT-afgørelsens artikel 109's område har Domstolen generelt anvendt en anden formulering, idet den har fastslået, at det »[n]år der er tale om et sådant skøn, påhviler [...] Fællesskabets retsinstanser at begrænse sig til at efterprøve, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om fællesskabsinstitutionerne åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn« (jf. bl.a. dommen af 11.2.1999 i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 48, og dommene i sagerne Nederlandene mod Rådet, sag C-110/97, præmis 61 og 62, og sag C-301/97, præmis 73 og 74). Denne formulering er dog efter min mening mindre korrekt end den, der er gengivet i punkt 46 i dette forslag til afgørelse, idet den ikke nævner efterprøvelsen af visse elementer f.eks. af, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om procedure- og begrundelsesforskrifter er overholdt. Det fremgår heller ikke klart, hvorledes der er sondret mellem tilfældet med en »åbenbart urigtig« afgørelse og tilfældet, hvor institutionen »åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn«.

22 — Forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod max.mobil, sag C-141/02 P, der verserer for Domstolen, punkt 77 og 78.

23 — Vedrørende denne sondring jf. mit forslag til afgørelse i sagen Rica Foods mod Kommissionen, forenede sager C-40/03 P og C-41/03 P, der verserer for Domstolen, punkt 45-49.

maksimale eksportkapacitet fra OLT på mellem 100 000 t og 150 000 t;

— den samlede sukkerproduktion i Fællesskabet ligger mellem 16,7 og 17,8 mio. t, hvorfor den omtvistede import kun svarede til 0,4% af fællesskabsproduktionen, og

— præferenceimporten af sukker fra AVS-landene og Indien udgør henholdsvis 1,7 mio. t og 279 000 t, hvorfor den omtvistede import kun svarede til 3% af denne præferenceimport.

51. Den nederlandske regering mener derfor ikke, at de omtvistede mængder kunne udgøre en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1.

52. Dette første klagepunkt er på sin vis allerede behandlet af Domstolen i dommen i sagen Emesa Sugar.

53. I denne sag var Domstolen som bekendt blevet anmodet om en præjudiciel afgørelse i et spørgsmål om bedømmelsen af gyldigheden af bestemmelserne i afgørelse 97/803, hvorved der blev indført et kontingent på 3 000 t for sukker med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen [24]. Den forelæggende ret ønskede bl.a. oplyst, om indførelsen af dette kontingent, som var begrundet i den trussel, som den frie adgang til produkter fra OLT og opretholdelsen af reglen om AVS-OLT-kumulation af oprindelsen udgjorde for den fælles markedsordning for sukker [25], var forenelig med proportionalitetsprincippet [26]. Sagsøgeren i hovedsagen havde i denne henseende udtrykkeligt henledt Domstolens opmærksomhed på, at importen af sukker fra OLT var ubetydelig, idet den for hele OLT udgjorde under 4% af præferenceimporten fra bl.a. AVS-staterne [27].

54. Dette argument blev ikke tiltrådt af generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer, som i sit forslag til afgørelse anførte følgende [28]:

»[...] Som det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt af Kommissionen [...] er der på det europæiske marked for sukker i øjeblikket en skrøbelig balance. Efter indførelsen af kvoter udgør roesukkerproduktionen i Fællesskabet 13,4 mio. tons, hvilket er mere end sukkerforbruget i Fællesskabet på ca. 12,7 mio. tons. Hertil kommer, at Fællesskabet

24 — Jf. ovenfor i punkt 20.
25 — Jf. afgørelse 97/803 (syvende betragtning).
26 — Emesa Sugar-dommen, præmis 51.
27 — Emesa Sugar-dommen, præmis 52.
28 — Punkt 86, 87 og 88.

indfører 1,3 mio. tons rørsukker fra AVS-staterne for at opfylde den særlige efterspørgsel efter denne vare. Desuden er Fællesskabet i henhold til aftaler indgået inden for Verdenshandelsorganisationen (WTO) forpligtet til at tillade indførsel af 400 000 tons sukker fra tredjelande.

Eftersom den samlede efterspørgsel efter sukker i Fællesskabet er mindre end udbuddet, går en del af sukkeret til eksport. Da der imidlertid er en væsentlig forskel på prisniveauet på verdensmarkedet og i Fællesskabet (prisen i Fællesskabet er ca. tre gange så høj som på verdensmarkedet), er det nødvendigt at støtte denne eksport med eksportrestitutioner. Restitutionen er i øjeblikket på 479 EUR pr. ton. Inden for WTO er der også indgået aftaler om den maksimale sukkermængde, som kan opnå eksportstøtte. I de kommende år skal denne maksimumsmængde reduceres med 20%.

[...]

[Med hensyn til disse omstændigheder] mener jeg ikke, at den løsning, Rådet valgte, kan siges at være uforholdsmæssig. Ovenstående tal viser, at der er overskudsproduktion i Fællesskabet, og at der kun kan opnås ligevægt ved hjælp af eksportstøtte. Enhver yderligere mængde sukker udefra ville have tvunget fællesskabsinstitutionerne til enten at øge det beløb, som afsættes til at støtte eksporten (inden for de ovenfor nævnte grænser), eller nedsætte kvoterne for de europæiske producenter. Under alle omstændigheder ville der opstå en alvorlig forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker i strid med målene for den fælles landbrugspolitik.«

55. Domstolen tiltrådte dette ræsonnement, idet den, i Emesa Sugar-dommens præmis 56, fastslog:

»[...] det fremgår af sagsakterne, at der på det tidspunkt, hvor afgørelse 97/803 blev vedtaget, for det første forelå en overskudsproduktion af roesukker i forhold til Fællesskabets sukkerforbrug, hvortil kom indførslerne af rørsukker fra AVS-staterne, som skulle opfylde den særlige efterspørgsel efter denne vare, og det forhold, at Fællesskabet var forpligtet til at indføre en vis mængde sukker fra tredjelande i overensstemmelse med aftaler indgået inden for WTO. For det andet var Fællesskabet forpligtet til at støtte sukkereksporten med eksportrestitutioner inden for de rammer, der er udstukket i aftalerne inden for WTO. Under disse omstændigheder kunne Rådet med rette antage, at enhver yderligere sukkermængde, som nåede Fællesskabets marked, *selv om den var ubetydelig i forhold til produktionen i Fællesskabet*, ville forpligte dennes institutioner til at øge støtten til eksporten [...] eller til at nedsætte de europæiske producenters

kvoter, hvilket ville have forstyrret den [...] fælles markedsordning for sukker og ville have været i strid med målene for den fælles landbrugspolitik« [29].

56. Jeg skal tilføje, at importen af sukker og blandingsprodukter fra OLT udgjorde henholdsvis 10 372,2 t og 877,7 t i 1997, da afgørelse 97/803 blev vedtaget [30].

57. Da de omtvistede forordninger blev vedtaget i 1999, udgjorde den samme import imidlertid henholdsvis 53 519,9 t og 14 020t [31].

58. Under disse omstændigheder kan den nederlandske regerings argument tydeligvis ikke tiltrædes. Eftersom Domstolen i februar 2000 vurderede, at en import af sukker på 10 000 t udgjorde en risiko for forstyrrelse af den fælles markedsordning for sukker, er der i nærværende sag endnu vægtigere grund til at mene, at Kommissionen ikke har begået nogen åbenbar fejl ved at skønne, at en fem til 15 gange større import udgjorde »vanskeligheder« og en risiko for »forstyrrelser« af den fælles markedsordning.

59. Det andet led vedrører udelukkende forordning nr. 2423/1999 [32]. Den nederlandske regering har anfægtet påstanden om, at sukker og blandingsprodukter fra OLT blev solgt i Fællesskabet til en lavere pris end interventionsprisen (hvad angår sukker) eller end den pris, som fællesskabsproducenterne kan anvende (hvad angår blandingsprodukter og produkter, der kan sammenlignes hermed). Den nederlandske regering har hævdet, at Kommissionen ikke har fremlagt noget bevis til støtte herfor.

60. Det er korrekt, som Kongeriget Nederlandene har påpeget, at Kommissionen ikke har godtgjort, at importen af sukker og blandingsprodukter fra OLT fandt sted til en lavere pris end interventionsprisen på fællesmarkedet. Vedrørende sukker har Kommissionen i sit svarskrift anført [33], at den baserede sit udsagn på en »mistanke« i denne henseende. Med hensyn til blandingsprodukter fremgår det af sagsakterne, at Kommissionen har baseret sig på oplysninger, der er indhentet fra erhvervsdrivende i Fællesskabet [34], oplysninger som Kongeriget

29 — Min fremhævelse.

30 — Eurostats statistik over eksport fra OLT til Fællesskabet af produkter henhørende under KN-kode 1806 10 30, 1806 10 90 og 1701 for årene 1991-2000 (bilag til Kongeriget Spaniens interventionsindlæg i de forenede sager C-26/00, C-180/00 og C-452/00).

31 — Idem.

32 — Jf. stævningen i sag C-26/00, punkt 52.

33 — Punkt 5, 7 og 26.

34 — Jf. dokumenterne med titlen »Offres produits d'Aruba« og »Listado de preparaciones« (bilag 3a og 3b til stævningen i sag C-26/00).

Nederlandene imidlertid formelt har bestridt under proceduren omhandlet i OLT-afgørelsens bilag IV [35].

61. Hvor alvorlig denne mangel end er, mener jeg dog ikke, den kan føre til annullation af forordning nr. 2423/1999. Det fremgår nemlig af begrundelsen hertil, samt af sammenhængen [36], at Kommissionen i forordningen gav udtryk for den opfattelse, at stigningen i den omtvistede import havde givet anledning til flere kategorier af »vanskeligheder«.

62. Den første kategori af vanskeligheder er en risiko for forringelse af den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer [37]. Kommissionen gjorde opmærksom på, at den øgede sukkerimport fra OLT, i betragtning af at sukkerforbruget i Fællesskabet er stabilt, nødvendiggør en forøgelse af den eksport af fællesskabssukker, hvortil der ydes eksportrestitution. Den mængde, som kan opnå eksportstøtte, er imidlertid begrænset af WTO-aftalerne. Den omtvistede import risikerer derfor at mindske muligheden for at eksportere fællesskabssukker og i sidste instans føre til nedsættelse af kvoterne for fællesskabsproduktionen.

63. Den anden kategori af vanskeligheder udgøres af de skadelige virkninger, som denne import risikerer at få for Fællesskabets erhvervsdrivende i sukkersektoren [38]. Kommissionen har forklaret, at fællesskabsproducenterne ikke længere kan konkurrere med det importerede sukker, når sukker fra OLT importeres til en lavere pris end interventionsprisen, fordi de selv skal betale en mindstepris for råvaren i deres produkter, dvs. sukkerroerne [39]. Desuden indebærer den omtvistede import en risiko for, at den mængde, der eksporteres med restitutioner, øges, og ligeledes for, at de omkostninger, der er forbundet med denne eksport, stiger, hvilket derefter kan føre til en højere produktionsafgift, som Fællesskabets sukkerproducenter skal betale [40].

64. Det følger heraf, at det forhold, at importen af sukker og blandingsprodukter fra OLT har fundet sted til en lavere pris end interventionsprisen, kun er en af de omstændigheder, der lå til grund for udstedelsen af forordning nr. 2423/1999.

65. Under disse omstændigheder finder jeg anbringendets andet led irrelevant. Selv om det antages, at den omtvistede import ikke har fundet sted til en lavere pris end interventionsprisen, og Kommissionen således har begået en fejl på dette punkt, er den beskyttelsesforanstaltning, der er fastsat ved

35 — Jf. f.eks. skrivelse til Kommissionen fra Nederlandenes Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union af 2.7.1999 (bilag 4 til stævningen i sag C-26/00).

36 — Jf. bl.a. Kommissionens meddelelse af 23.6.1999 og den nederlandske regerings forklarende bemærkning vedrørende Rådets forhandlinger om de beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget ved forordning nr. 2423/1999 (henholdsvis bilag 2 og bilag 5a i stævningen i sag C-26/00).

37 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 2 og 3.

38 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 2.

39 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 4.

40 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 5.

forordning nr. 2423/1999, under alle omstændigheder stadig begrundet i den kendsgerning, at denne import medførte en risiko for, at institutionerne blev tvunget til at øge mængden af eksport, som modtager støtte, eller nedsætte de europæiske producenters kvoter, hvilket i henhold til dommen i sagen Emesa Sugar [41] ville medføre forstyrrelser af den fælles markedsordning for sukker.

66. Som følge heraf mener jeg, at anbringendets andet led bør forkastes.

67. Det tredje led vedrører Kommissionens påstand om, at importen af sukker og blandingsprodukter fra OLT tvinger institutionerne til at øge eksporten af fællesskabssukker i tilsvarende grad.

68. Den nederlandske regering har understreget, at såvel produktionen som forbruget af sukker i Fællesskabet varierer fra år til år, hvorfor det er forkert at hævde, som Kommissionen har gjort, at enhver yderligere import af sukker bevirker »at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres« [42]. Selv om dette var tilfældet, er det under alle omstændigheder ikke sikkert, at den pågældende eksport modtager støtte, som Kommissionen har anført i de anfægtede forordninger.

69. Kongeriget Nederlandene har med hensyn til blandingsprodukter tilføjet, at den fælles markedsordning for sukker ikke kan forstyrres af importen af disse produkter, da kakao i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999 ikke er omfattet af den nævnte fælles markedsordning.

70. Jeg skal hertil bemærke, at EF-markedet for sukker er et overskudsmarked: Fællesskabsproduktionen af A-sukker og B-sukker, dvs. sukker, som kan afsættes på EF-markedet, og som der kan ydes eksportrestitution til, er allerede større end forbruget af sukker i Fællesskabet [43]. Desuden er Fællesskabet, som Domstolen har fastslået i ovennævnte dom i sagen Emesa Sugar [44], forpligtet til at indføre en vis mængde sukker fra tredjelande i henhold til WTO-aftalerne.

41 — Punkt 40 og 56.

42 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 3, forordning nr. 465/2000, betragtning 4, og forordning nr. 2081/2000, betragtning 4.

43 — Jf., blandt adskillige kilder, Revisionsrettens særberetning nr. 20/2000 om forvaltningen af den fælles markedsordning for sukker, med Kommissionens svar (EFT 2001 C 50, s. 1, figur 2).

44 — Præmis 56.

71. Under disse omstændigheder er det forhold, at produktionen og forbruget af sukker i Fællesskabet kan variere en smule fra år til år, uden relevans. Så længe produktionen af fællesskabssukker ikke reduceres, vil enhver yderligere import af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen øge overskuddet af sukker på EF-markedet og føre til øget eksport. Kommissionen har derfor ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at enhver yderligere import af sukker til Fællesskabet ville »bevirke, at en tilsvarende mængde EF-sukker ikke kan afsættes på EF-markedet og dermed må udføres« [45].

72. Jeg mener heller ikke, Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at denne eksport modtog eksportstøtte. Som Retten har anført i præmis 119 i Rica Foods II-dommen, må det formodes, at overskudssituationen på EF-markedet vil føre til, at importeret OLT-sukker vil erstatte EF-sukker, som herefter, for at fastholde stabiliteten af den fælles markedsordning, må eksporteres.

73. Hvad mere specifikt angår blandingsprodukter er det korrekt, at disse ikke er omfattet af den fælles markedsordning for sukker, hvilket fremgår af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999. I modsætning til, hvad den nederlandske regering har hævdet, beviser denne omstændighed imidlertid ikke, at importen af blandingsprodukter fra OLT ikke indebærer en risiko for den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer.

74. Det er nemlig ubestrideligt, at disse blandingsprodukter generelt har et højt sukkerindhold, hvorfor den omtvistede import kan påvirke EF-producenternes mulighed for at sælge sukker til producenterne af disse blandingsprodukter. I øvrigt har Kommissionen tilsyneladende allerede på et tidligere tidspunkt vedtaget foranstaltninger med henblik på at mindske den risiko, som en øget import af produkter med et højt sukkerindhold ville kunne indebære for den fælles markedsordning for sukker, nemlig i forbindelse med læskedrikke [46].

75. I lyset af disse oplysninger må anbringendets tredje led ligeledes forkastes.

45 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 3, forordning nr. 465/2000, betragtning 4, og forordning nr. 2081/2000, betragtning 4.

46 — Jf. bl.a. aftale i form af brevveksling mellem Det Europæiske Fællesskab på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om protokol nr. 2 til overenskomsten mellem Det Europæiske Fællesskab og Schweiz (EFT 2000 L 76, s. 12).

76. I fjerde led har den nederlandske regering gjort gældende, at den omtvistede import ikke udgjorde noget problem med hensyn til de forpligtelser, Fællesskabet har som følge af WTO-aftalerne. Med henvisning til kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 30. april 1999 i sagen Emesa Sugar mod Kommissionen [47] har den nederlandske regering anført, at Fællesskabet havde rige muligheder for at tage imod den øgede import af sukker og blandingsprodukter fra OLT frem til 2000.

77. Dette fjerde anbringende kan efter min opfattelse ikke tiltrædes.

78. For det første skal jeg påpege, at selv om WTO-aftalerne faktisk opstiller en grænse for den subventionerede eksport, indebærer de dog ingen forpligtelse til at udtømme den således tildelte mængde. Formålet med WTO-aftalerne er nemlig gradvist at nedbringe den subventionerede eksport. Under disse omstændigheder mener jeg, at Kommissionen, uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn, kunne beslutte at begrænse importen af sukker med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen, selv om den yderligere eksport, som denne import havde kunnet medføre, forblev under det loft, der er fastsat i WTO-aftalerne [48].

79. Det fremgår endvidere, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Emesa Sugar fastslog, at enhver yderligere sukkermængde, i betragtning af overskuddet på EF-markedet og Fællesskabets forpligtelser, ville kunne forstyrre den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer, i det omfang institutionerne ville være tvunget til at øge støtten til eksporten (inden for det loft, der er fastsat i WTO-aftalerne) eller til at nedsætte de europæiske producenters kvoter [49]. Selv om det viste sig, at WTO-aftalerne faktisk gav mulighed for at tage imod den omtvistede import, ændrer dette ikke ved det forhold, at den nederlandske regering ikke har godtgjort, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at den øgede import af sukker og blandingsprodukter med EF-OLT-kumulation af oprindelsen indebar en risiko for forringelse af den fælles markedsordning for sukker [50].

80. Det femte led vedrører ligeledes den omtvistede imports konsekvenser for den måde, hvorpå fælles markedsordning for sukker fungerer. I denne henseende har den nederlandske regering alvorligt betvivlet, at Kommissionen, da den udstedte forordning nr. 2423/1999 og forordning nr. 465/2000, virkelig påtænkte at nedsætte produktionskvoterne, som den anførte i forordningerne. Under alle omstændigheder mener den nederlandske regering ikke, at den omtvistede import nødvendiggjorde denne nedsættelse.

47 — Sag T-44/98 R II, Sml. II, s. 1427, præmis 107.

48 — Jf. i denne retning Rettens dom af 6.12.2001, sag T-43/98, Emesa Sugar mod Rådet, Sml. II, s. 3519, præmis 147 og 148.

49 — Præmis 56.

50 — Jf. i denne retning Rica Foods II-dommen (præmis 139).

81. Det femte led i anbringendet bør forkastes på grund af mangel på bevis. Den nederlandske regering har nemlig ikke fremført nogen oplysninger, hvoraf det kan udledes, at Kommissionen ikke havde til hensigt at nedsætte produktionskvoterne, da forordning nr. 2423/1999 og forordning nr. 465/2000 blev udstedt.

82. Under alle omstændigheder synes begivenhederne efter udstedelsen af disse forordninger at afkræfte den nederlandske regerings formodning, eftersom Kommissionen den 29. september 2000 faktisk udstedte forordning (EF) nr. 2073/2000 [51] og herved nedsatte produktionskvoterne for A-sukker og B-sukker med 498 800 t for produktionsåret 2000/01. I betragtning 2 til denne forordning begrundes denne nedsættelse med, at »[p]rognoserne for produktionsåret 2000/01 vis[te], at der eksistere[de] en restmængde, der [kunne] udføres, og som [var] større end det maksimum, der er fastsat i [WTO-]aftalen for dette produktionsår«.

83. Endelig har den nederlandske regering i anbringendets sjette led anført, at den omtvistede import ikke reelt har skadet EF-producenterne. For det første var eksportrestitutionerne finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), dvs. over fællesskabsbudgettet og ikke af EF-producenterne. Desuden er C-sukker i 1999 blevet solgt til OLT-producenter til en pris, der er næsten dobbelt så høj som prisen på verdensmarkedet, hvorved EF-producenterne har opnået betydelige fortjenester. Endelig har Kommissionen på ingen måde godtgjort, at hvert ton importeret sukker fra OLT førte til en tilsvarende nedgang i de europæiske producenters salg.

84. Jeg mener ikke, disse forskellige argumenter kan bevise, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at den omtvistede import risikerede at få skadelige konsekvenser for Fællesskabets erhvervsdrivende.

85. For det første har Domstolen [52] og Retten [53] allerede fastslået, at en situation, hvor en nedsættelse af produktionskvoterne er nødvendig, udgør en risiko for »forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet« i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, i det omfang en sådan nedsættelse direkte påvirker EF-producenternes indkomst.

86. Endvidere kan eksport af A-sukker og B-sukker som bekendt modtage eksportrestitutioner i medfør af artikel 18 i forordning

51 — Forordning om nedsættelse i sukkersektoren for produktionsåret 2000/01 af garantimængden inden for ordningen med produktionskvoter og de forventede maksimale forsyningsbehov for raffineringsindustrien inden for præferenceimportordningerne (EFT L 246, s. 38).

52 — Emesa Sugar-dommen, præmis 40 og 56.

53 — Rica Foods II-dommen, præmis 124.

nr. 2038/1999. I modsætning til, hvad den nederlandske regering har hævdet, finansieres disse restitutioner for en stor del af EF-producenterne via produktionsafgifter, som fastsættes hvert år af Kommissionen [54]. Kommissionen har således ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at den omtvistede import risikerede at indebære en stigning i den mængde, der eksporteres med restitutioner, og således også en stigning i de produktionsafgifter, som Fællesskabets sukkerproducenter skal betale [55].

87. For så vidt angår salgsprisen på C-sukker har den nederlandske regering ikke fremlagt noget bevismateriale, som giver Domstolen mulighed for at efterprøve, at Fællesskabets producenter har solgt sukker til en pris, der er dobbelt så høj som prisen på verdensmarkedet. Selv om dette var tilfældet, ville denne omstændighed imidlertid ikke være tilstrækkeligt til at fastslå, at der var tale om et åbenbart urigtigt skøn fra Kommissionens side. Det forhold, at visse producenter i enkelttilfælde har kunnet opnå store fortjenester på salg af C-sukker til erhvervsdrivende i OLT, ændrer nemlig ikke ved den kendsgerning, at den omtvistede import risikerede at indebære forstyrrelser af hele sektorens funktion, idet institutionerne blev tvunget til at forhøje eksportstøtten eller nedsætte EF-producenternes kvoter.

88. På samme måde behøvede Kommissionen efter min opfattelse heller ikke godtgøre, at den omtvistede import har ført til nedgang i EF-producenternes salg. Som anført, var det forhold, at denne import risikerede at medføre en forhøjelse af eksportstøtten eller nedsættelse af produktionskvoterne, tilstrækkeligt til, at Kommissionen, inden for rammerne af de skønsbeføjelser, som den er tillagt i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, kunne vurdere, at der var tale om »vanskeligheder«, der risikerede at medføre en »forringelse af situationen i en erhvervssektor inden for Fællesskabet« i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse.

89. Henset til samtlige de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg derfor, at det første anbringende forkastes i dets helhed.

B — *Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2*

90. Den nederlandske regering har i sit andet anbringende gjort gældende, at Kom-

54 — Artikel 33, stk. 8, i forordning nr. 2038/1999 og artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/82 af 8.6.1982 om gennemførelsesbestemmelser for kvotaordningen for sukker (EFT L 158, s. 17), med senere ændringer. Som eksempel på forordninger om fastsættelse af produktionsafgiften, jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 2183/1999 af 14.10.1999 om fastsættelse for produktionsåret 1998/1999 af produktionsafgifterne og koefficienten for beregning af tillægsafgiften for sukker (EFT L 267, s. 23) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1993/2001 af 11.10.2001 om fastsættelse for produktionsåret 2000/01 af produktionsafgifterne for sukker (EFT L 271, s. 15).

55 — Forordning nr. 2423/1999, betragtning 5.

missionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2[56]. Dette anbringende består af fem led, som jeg skal behandle hver for sig.

91. Indledningsvis skal jeg bemærke, at lovligheden af en beskyttelsesforanstaltning i medfør af proportionalitetsprincippet er betinget af, at de midler, der iværksættes, er egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det, således at der i tilfælde af et valg mellem flere egnede foranstaltninger skal vælges den mindst indgribende[57].

92. Jeg skal ligeledes bemærke, at en foranstaltning på et område som det foreliggende, hvor fællesskabsinstitutionerne råder over et vidt skøn, kun kan kendes ulovlig, hvis den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger. Domstolens prøvelsesret er navnlig begrænset, såfremt Kommissionen skal afveje modstående interesser og således vælge mellem forskellige muligheder inden for rammerne af de politiske valg, som henhører under dens særlige ansvarsområder[58].

93. Den nederlandske regering har i første led af sit anbringende gjort gældende, at OLT-produkters præferencestatus blev tilsidesat i forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000. Den nederlandske regering har anført, at Fællesskabet i henhold til ottende protokol i Lomé-konventionen[59] har tildelt AVS-staterne et kontingent på ca. 1,7 mio. t sukker, som de kan eksportere helt eller delvist toldfrit og til en garantipris[60]. Ved at begrænse den omtvistede import til først 3340 t og derefter 4848 t har Kommissionen således bragt produkter med oprindelse i OLT i en klart mere ufordelagtig situation end produkterne med oprindelse i AVS-landene og herved tilsidesat præferencerangfølgen medlemsstater/OLT/AVS-stater/tredjelande, som er fastlagt i traktaten.

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

57 — Jf. bl.a. dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54, af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 57, samt dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 52, og dommene i sagerne Nederlandene mod Rådet, sag C-110/97, præmis 122, og sag C-301/97, præmis 131.

58 — Jf. bl.a. dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90 og 91, af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 37, af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235, præmis 87, og Emesa Sugar-dommen, præmis 53.

59 — Rådets og Kommissionens afgørelse 91/400/EKSF, EØF af 25.2.1991 om indgåelse af fjerde AVS/EØF-konvention (EFT L 229, s. 1).

60 — Jf. bl.a. artikel 168 f. i Lomé-konventionen og Rådets forordning (EØF) nr. 715/90 af 5.3.1990 om den ordning, der skal gælde for landbrugsprodukter og visse varer fremstillet af landbrugsprodukter med oprindelse i AVS-staterne eller i de oversøiske lande og territorier (EFT L 84, s. 85).

94. Det er korrekt, at Fællesskabet i ottende protokol, der er knyttet som bilag til Lomé-konventionen, over for AVS-landene har forpligtet sig til at købe sukker til garantipriser og til at importere en bestemt mængde sukker årligt (1,7 mio. t). Denne import er helt eller delvist toldfri. For at undgå, at denne forpligtelse bliver uden indhold, fastsætter Lomé-konventionens artikel 213 endvidere, at beskyttelsesklausulen i denne konventions artikel 177 ikke finder anvendelse inden for rammerne af ottende protokol.

95. Det følger derimod af OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 1, at alle produkter fra OLT, og derfor i princippet også sukker, er undtaget fra told ved import til Fællesskabet. OLT-sukker nyder derfor klart en fortrinsstilling i forhold til AVS-sukker.

96. Som Retten har fastslået i Rica Foods II-dommen [61], ændrer det forhold, at Kommissionen har vedtaget en beskyttelsesforanstaltning vedrørende visse produkter fra OLT, imidlertid ikke ved denne stilling. En sådan foranstaltning er nemlig efter sin natur af ekstraordinær, enestående og midlertidig karakter. Jeg skal tilføje, at de anfægtede forordninger i denne sag kun vedrører sukker og blandingsprodukter med EF-OLT-kumulation af oprindelsen. Forordningerne indfører således ingen begrænsninger af importen af sukker fra OLT efter de almindelige regler om oprindelse, såfremt en sådan produktion skulle eksistere.

97. Argumentet vedrørende tilsidesættelse af OLT-sukkers fortrinsstilling må derfor forkastes.

98. I andet led har den nederlandske regering anført, at Kommissionen i henhold til OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 2, skal informere sig om de virkninger, dens beslutning kan have for det pågældende OLT's økonomi og for de berørte virksomheder, når den påtænker at vedtage en beskyttelsesforanstaltning. I denne sag har Kommissionen imidlertid vedtaget forordning nr. 2423/1999 og forordning nr. 2081/2000 uden at vurdere, hvilke skadelige konsekvenser deres anvendelse kunne få for OLT og den pågældende industri.

99. Det fremgår af retspraksis [62], at »når Kommissionen påtænker at træffe beskyttelsesforanstaltninger med hjemmel i OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, skal den, for så vidt som omstændighederne konkret ikke er

61 — Præmis 205.

62 — Dom af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 58, og af 22.11.2001, sag C-452/98, Nederlandse Antillen mod Rådet, Sml. I, s. 8973, præmis 68. Jf. desuden dommen i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 25 og 26.

til hinder derfor, tilvejebringe oplysninger om de skadelige virkninger, som dens beslutning muligvis kan have for det pågældende OLT's økonomi såvel som for de berørte virksomheder«.

100. Som Kommissionen har anført [63], gælder denne forpligtelse imidlertid kun »i det omfang omstændighederne tillader det« [64]. I nærværende sag har Kommissionen imidlertid forklaret, at omstændighederne i sagen ikke gav den mulighed for at foretage en grundig analyse af de virkninger, som de omtvistede foranstaltninger muligvis kunne have for OLT's økonomi og den pågældende industri. Ikke desto mindre var Kommissionen, efter min opfattelse, hvilket den også selv har erkendt [65], fuldt ud informeret om situationen i De Nederlandske Antiller, idet der i 1998 blev indledt adskillige retssager mod afgørelse 97/803, hvorved der blev indført et kontingent for sukker med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen [66], og mod Kommissionens forordning (EF) nr. 2553/97 af 17. december 1997 om udstedelse af importlicenser for visse produkter henhørende under KN-kode 1701, 1702, 1703 og 1704 med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen [67].

101. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at det er godtgjort, at Kommissionen åbenbart har tilsidesat sin forpligtelse til forudgående at informere sig.

102. I det tredje led har den nederlandske regering anført, at de anfægtede forordninger er i strid med proportionalitetsprincippet, idet

— forordning nr. 2423/1999 fastsætter, at den ikke-emballerede vares cif-importpris, hvad angår sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, ikke kan være lavere end interventionsprisen, og

— forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000 medfører, at mængden af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, der kan importeres i medfør af artikel 6 i bilag II, begrænses til først 3 340 t og herefter 4 848 t.

63 — Svarskrifter i sag C-180/00, punkt 46, og C-452/00, punkt 50.

64 — Rettens dom i sagen Antillean Rice Mills m.fl. mod Kommissionen, præmis 70.

65 — Svarskrifter i sag C-180/00, punkt 46, og C-452/00, punkt 50.

66 — Jf. sagerne Emesa Sugar, Emesa Sugar mod Rådet (kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 14.8.1998, sag T-43/98 R, Sml. II, s. 3055, og Rettens dom i sagen Emesa Sugar mod Rådet), og sagerne Emesa Sugar mod Kommissionen (kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 14.8.1998, sag T-44/98 R, Sml. II, s. 3079, kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17.12.1998, sag C-363/98 P (R), Sml. I, s. 8787, kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17.12.1998, sag C-364/98 P (R), Sml. I, s. 8815, kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 30.4.1999, kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 29.9.1999, sag T-44/98 R II, Sml. II, s. 2815, kendelse afsagt af præsidenten for Retten i Første Instans den 6.4.2000, sag T-44/98 R II, Sml. II, s. 1941, og Rettens dom af 6.12.2001, sag T-44/98, Sml. II, s. 3577).

67 — EFT L 349, s. 26. Jf. kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 17.9.2003, sag T-54/98, Aruba mod Kommissionen, Sml. II, s. 3083.

103. Med hensyn til forordning nr. 2423/1999 har Kongeriget Nederlandene anført, at ovennævnte forpligtelse indebærer, at OLT's erhvervsdrivende bringes i en ugunstig situation i forhold til Fællesskabets erhvervsdrivende. Til forskel fra de sidstnævnte skal OLT's erhvervsdrivende nemlig lægge udgifterne til transport af varerne inden for Fællesskabet til »importprisen«, dvs. interventionsprisen, samt udgifter til oplagring og håndtering. Da disse omkostninger er meget høje, vil OLT's erhvervsdrivende ikke længere kunne konkurrere med Fællesskabets aktører.

104. Hvad angår de tre anfægtede forordninger, har Kongeriget Nederlandene hævdet, at det havde været mere hensigtsmæssigt at fastsætte en minimumssalgspris frem for en importpris eller en kvantitativ begrænsning. Dette er i øvrigt også den betingelse, som præsidenten for Retten i Første Instans stillede for at give selskabet Emesa Sugar tilladelse til at importere en ekstra kvote på 7 500 t sukker, indtil Domstolen afsagde dom i sagen Emesa Sugar. Den nederlandske regering har således anført, at en minimumssalgspris ville være en mere passende og mindre restriktiv foranstaltning [68].

68 — Den nederlandske regering har tilføjet et tredje argument vedrørende forordning nr. 2081/2000. Den har fremhævet, at den samlede mængde EF-OLT-sukker, der blev importeret i 1999, udgjorde under 0,3% af EF-produktionen, og at det derfor ikke i tilstrækkelig grad er påvist, at den omtvistede foranstaltning reelt kan afhjælpe de vanskeligheder, som Kommissionen har konstateret (stævningen i sag C-452/00, punkt 113). Jeg skal dog påpege, at dette argument ikke vedrører proportionaliteten af den foranstaltning, der er truffet, men spørgsmålet, om der forelå en risiko for »forstyrrelser i en erhvervssektor i Fællesskabet«, jf. OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1. Dette argument er i øvrigt behandlet som sådan i det første anbringende (se punkt 50-58 ovenfor).

105. Jeg finder disse argumenter ubegrundede.

106. For det første skal det vedrørende forordning nr. 2423/1999 bemærkes, at der inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker hvert år fastsættes en »interventionspris« for de områder i Fællesskabet, som har produktionsoverskud, og en »afledt interventionspris« for de områder, hvor der er produktionsunderskud [69]. I øvrigt er den afledte interventionspris højere end interventionsprisen, idet den tager højde for visse supplerende omkostninger såsom omkostninger til varetransporten [70].

107. Som anført skal importprisen for sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen imidlertid i henhold til forordning nr. 2423/1999 svare til eller være højere end »de pågældende produkters« interventionspris [71]. Dette betyder, at importprisen skal svare til eller være højere end interventionsprisen, hvis OLT-sukker importeres til et område i Fællesskabet, der har overskud. På samme måde skal importprisen svare til eller være højere end den afledte interventionspris, hvis det omtvistede sukker importeres til et område i Fællesskabet med underskud.

69 — Artikel 3 i forordning nr. 2038/1999.

70 — Jf. Kommissionens svarskrift i sag C-26/00, punkt 51.

71 — Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2423/1999.

108. Under disse omstændigheder er det ikke klart, hvorledes den omtvistede forpligtelse skulle kunne være til skade for OLT's erhvervsdrivende. Hvis en erhvervsdrivende i OLT beslutter at eksportere sine produkter til et område i Fællesskabet, der har overskud, vil han nemlig kunne tilpasse sine priser til interventionsprisen. Hvis han senere beslutter at sælge sine produkter i et område med underskud, skal han, som enhver anden producent i Fællesskabet, bære omkostningerne for transporten af varerne til området med underskud.

109. Hvis en erhvervsdrivende i OLT derimod beslutter at eksportere sine produkter til et område i Fællesskabet, der har underskud, skal han tilpasse sine priser til den afledte interventionspris, som faktisk ligger højere end interventionsprisen. I dette tilfælde skal han dog ikke — til forskel fra en EF-erhvervsdrivende — bære omkostningerne til varetransporten til området med underskud. I modsætning til hvad Kongeriget Nederlandene har hævdet, indebærer den omtvistede foranstaltning således ikke, at OLT's erhvervsdrivende bringes i en ugunstig situation i forhold til Fællesskabets erhvervsdrivende [72].

110. Hvad angår fastsættelsen af en minimumssalgspris, skal jeg bemærke, at Fællesskabets retsinstanser, samtidig med at de påser overholdelsen af OLT's rettigheder, ikke — idet dette ville indebære fare for et indgreb i Kommissionens vide skøn — kan sætte deres skøn i stedet for Kommissionens med hensyn til valget af den foranstaltning, der er bedst egnet til at forhindre forstyrrelserne på Fællesskabets sukkermarked, når der ikke er ført bevis for, at den trufne foranstaltning var åbenbart uegnet til at nå det tilstræbte mål [73].

111. I nærværende sag er det imidlertid ikke godtgjort, at fastsættelsen af en minimumssalgspris ville have påført OLT's økonomi færre forstyrrelser og ville have været lige så effektiv med henblik på at virkeliggøre de af Kommissionen forfulgte mål.

112. Desuden fremgår det af sagsakterne [74], at forordning nr. 2423/1999 ikke medførte en væsentlig nedgang i importen af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, hvilket rejser tvivl om effektiviteten af den ved forordningen indførte foranstaltning, nemlig minimumspriser ved import af det omhandlede produkt [75].

72 — Den nederlandske regering har ligeledes anført, at disse betragtninger ikke var tilstrækkelige til at sikre ligestilling af OLT's erhvervsdrivende og Fællesskabets erhvervsdrivende. Den nederlandske regering mener nemlig, at forskellen mellem interventionsprisen og den afledte interventionspris ikke svarer til de ekstraomkostninger, som OLT's erhvervsdrivende har til transporten af deres varer inden for Fællesskabet. Hertil skal jeg alene bemærke, at den nederlandske regering ikke har fremlagt nogen beviser, der kan godtgøre dens påstand.

73 — Dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 94, dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 83, og dommen i sagen Nederlandene mod Rådet (sag C-301/97), præmis 135.

74 — Eurostats statistik over OLT's eksport til Fællesskabet af produkter henhørende under KN-kode 1806 10 30, 1806 10 90 og 1701 for 1991-2000 (bilag til Kongeriget Spaniens interventionsindlæg i de forenede sager C-26/00, C-180/00 og C-452/00).

75 — Jf. desuden i denne retning Rica Foods II-dommen, præmis 172, og Rica Foods III-dommen, præmis 157.

113. Jeg skal desuden tilføje, at de anfægtede forordninger kun har til formål at begrænse toldfri import af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen i henhold til artikel 6 i bilag II. De har hverken til formål eller til følge at forbyde importen af disse produkter, når kontingentet er opbrugt, blot de pågældende erhvervsdrivende betaler de skyldige toldafgifter[76].

114. Hvad disse forskellige omstændigheder angår[77], mener jeg derfor ikke, at Kongeriget Nederlandene har godtgjort, at de foranstaltninger, der er indført ved de anfægtede forordninger, var åbenbart uegnede eller uforholdsmæssige i forhold til de af Kommissionen tilstræbte mål.

115. Endelig har den nederlandske regering i det sidste led af sit anbringende anført, at forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000 er i strid med proportionalitetsprincippet, idet de medfører, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2553/97 finder anvendelse.

116. I henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2553/97 svarer sikkerheden, i forbindelse med importlicens, til 50% af den told ifølge den fælles toldtarif, der gælder på dagen for ansøgningens indgivelse, hvilket for nærværende beløber sig til ca. EUR 43,7 pr. 100 kg. Indtil den 1. marts 2000 udgjorde sikkerheden for sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen imidlertid 0,3 ECU pr. 100 kg. Så vidt den nederlandske regering er informeret, skal sikkerheden for AVS-sukker og sukker fra tredjelande også udgøre 0,3 ECU pr. 100 kg[78].

117. Kongeriget Nederlandene mener således, at sikkerheden i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2553/97 står i misforhold til den sikkerhed, som skal stilles for import af sukker fra AVS-staterne og tredjelande.

118. Hertil skal jeg bemærke, at det, da forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000 fastsatte et kontingent, som først blev begrænset til 3 340 t og derefter til 4 848 t sukker, kunne forudses, at dette kontingent ville vække stor interesse blandt eksportørerne.

119. Som Kommissionen også har anført[79], havde den anfægtede sikkerhed til formål i

76 — Jf. Emesa Sugar-dommen, præmis 45.

77 — Jf. ligeledes de øvrige omstændigheder, som Kommissionen har gjort rede for i sine svarskrifter i sag C-180/00, punkt 28, og sag C-452/00, punkt 30.

78 — Artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1464/95 af 27.6.1995 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for sukkersektoren, EFT L 144, s. 14.

79 — Svarskriftet i sag C-180/00, punkt 49, og sag C-452/00, punkt 55.

denne sammenhæng at forhindre spekulativ adfærd. Det skulle ved hjælp af et højt garantibeløb forhindres, at erhvervsdrivende ansøger om importlicens for derefter at undlade at anvende den, hvorved de skader andre erhvervsdrivende, som faktisk påtænkte at importere sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, men ikke har kunnet opnå tilstrækkeligt mange importlicenser [80].

120. Desuden fratager en sikkerhed af denne art ikke de seriøst interesserede virksomheder muligheden for at udføre sukker til Fællesskabet. Selv om garantibeløbet ganske vist skal indbetales, før man kan erhverve importlicenser, bliver dette beløb tilbagebetalt virksomheden, når importen er gennemført [81].

121. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, det er godtgjort, at de omtvistede foranstaltninger var åbenbart uegnede eller uforholdsmæssige i forhold til de af Kommissionen tilstræbte mål. Det andet anbringende, der er fremført til støtte for annullationspåstanden, må derfor forkastes i sin helhed.

C — *Det tredje anbringende om magtfordrejning*

122. Den nederlandske regering har i sit tredje anbringende anført, at forordning nr. 456/2000 og forordning nr. 2081/2000 må anses for at udgøre magtfordrejning.

123. Den nederlandske regering har anført, at Rådet ved revisionen af afgørelse 91/482 efter lange forhandlinger besluttede kun at begrænse importen af sukker med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen og bibeholde muligheden for toldfrit at importere sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen. Kommissionen har således ved at udstede forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000 anvendt sine beføjelser til at forfølge et andet formål end det, der forfølges i OLT-afgørelsens artikel 109, idet den har indført begrænsninger for import af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen, som Rådet hverken har ønsket eller foreskrevet.

124. I henhold til fast retspraksis [82] er en retsakt kun behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at

80 — Jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, sag C-110/97, præmis 129-132, og mit forslag til afgørelse i denne sag, punkt 139, 140 og 141.

81 — Idem.

82 — Jf. bl.a. dom af 21.6.1984, sag 69/83, Lux mod Revisionsretten, Sml. s. 2447, præmis 30, af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 24, af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 31, af 25.6.1997, sag C-285/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3519, præmis 52, og af 14.5.1998, sag C-48/96 P, Windpark Groothusen mod Kommissionen, Sml. I, s. 2873, præmis 52.

den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet af den sagsøgte institution, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten.

125. I denne sag fremgår det af behandlingen af det første anbringende, at Kommissionen med rette fastslog, at importen af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen udgjorde »vanskeligheder«, som ville kunne medføre forstyrrelser af den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer.

126. Endvidere har den nederlandske regering ikke fremlagt nogen indicier, som godtgør, at forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000 ikke blev udstedt med det formål at afhjælpe de forstyrrelser af den fælles markedsordning for sukker, der var konstateret, eller forhindre alvorligere forstyrrelser. I denne henseende påvirker den kendsgerning alene, at Rådet ved OLT-afgørelsens artikel 108b har indført en kvantitativ begrænsning for sukker med AVS-OLT-kumulation af oprindelsen, på ingen måde den beføjelse, som Kommissionen er tillagt ved OLT-afgørelsens artikel 109, stk. 1, til at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger for sukker eller ethvert andet produkt fra OLT, hvis betingelserne for vedtagelsen af en sådan foranstaltning er opfyldt.

127. I betragtning af disse forhold bør det tredje anbringende ligeledes forkastes.

D — *Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF*

128. Den nederlandske regering har i sit sidste anbringende gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt i henhold til artikel 253 EF. Dette anbringende består af to led, som jeg skal behandle hver for sig.

129. I det første led har den nederlandske regering påpeget, at begrundelsen i forordning nr. 2423/1999 ikke er tilstrækkelig til, at Domstolen kan udøve sin kontrol. Begrundelsen er så kortfattet og ukonkret affattet, at ingen objektiv læser vil kunne få kendskab til årsagen til og virkningerne af de vanskeligheder, som Kommissionen har konstateret.

130. Desuden er begrundelsen i denne forordning selvmodsigende. Ifølge den nederlandske regering kan det nemlig ikke hævdes både, i betragtning 3, at den omtvistede import fører til yderligere eksport, som modtager eksportrestitution, hvilket belaster EF-budgettet, og, i betragtning 4, at omkostningerne til de overskud, som skyldes den omtvistede import, bæres af EF-producenterne i henhold til princippet om »selvfinansiering«.

131. Ifølge fast retspraksis [83] skal den begrundelse, som kræves efter artikel 253 EF, være tilpasset retsaktens karakter. Det skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Dette gælder så meget desto mere, når medlemsstaterne har været dybt inddraget i udarbejdelsen af den omtvistede retsakt og således kender de begrundelser, som ligger til grund for retsakten [84].

132. I nærværende sag fremgår det af sagsakterne, at der forud for udstedelsen af forordning nr. 2423/1999 fandt en række kontakter og møder sted mellem Kommissionen, Kongeriget Nederlandene og de øvrige medlemsstater [85].

133. Hvad retsaktens indhold angår, har Kommissionen, som tidligere anført, i første til femte betragtning til forordning nr. 2423/1999 gjort rede for de vanskeligheder, der var opstået [86]. Den har i forordningens betragtning 3-5 forklaret, hvorfor disse vanskeligheder risikerede at forstyrre den måde, hvorpå den fælles markedsordning for sukker fungerer, og skade Fællesskabets erhvervsdrivende inden for sektoren. Endvidere har Kommissionen i betragtning 8 og 9 til forordning nr. 2423/1999 gjort rede for motiverne for sin beslutning om at fastsætte en mindsteimportpris for sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen og benytte proceduren med fællesskabstilsyn for importen af blandingsprodukter.

134. Med hensyn til udsagnene i betragtning 3 og 4 til forordning nr. 2423/1999 mener jeg ikke, de er selvmodsigende. Det er nemlig klart muligt, at den stigende import af sukker med EF-OLT-kumulation af oprindelsen kan medføre yderligere omkostninger både for EF-budgettet (betragtning 3) og for Fællesskabets sukkerproducenter (betragtning 4).

135. Under disse omstændigheder mener jeg, at begrundelsen til forordning nr. 2423/1999 opfyldte kravene i henhold til retspraksis, hvorfor anbringendets første led må forkastes.

83 — Jf. bl.a. dom af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 16, af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 19, og af 4.2.1997, forenede sager C-9/95, C-23/95 og C-156/95, Belgien og Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 645, præmis 44.

84 — Jf. bl.a. dom af 17.10.1995, sag C-478/93, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 3081, præmis 49 og 50, og af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. II, Sml. I, s. 3799, præmis 16.

85 — Jf. især Kommissionens meddelelse af 23.6.1999 om import af sukker fra OLT, skrivelse fra Nederlandenes Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union af 2.7.1999, forklarende note fra de nederlandske myndigheder med hensyn til Rådets forhandlinger om beskyttelsesforanstaltningerne vedrørende importen af sukker og blandingsprodukter fra OLT' (henholdsvis bilag 2, 4 og 5 i stævningen i sag C-26/00).

86 — Jf. punkt 62 og 63 ovenfor.

136. I andet led har den nederlandske regering anført, at Kommissionen ligeledes har tilsidesat sin begrundelsespligt, idet

— det i forordning nr. 465/2000 ikke blev forklaret, hvorfor Kommissionen fandt det nødvendigt fra 1. marts 2000 at træffe strengere foranstaltninger i forhold til den foregående periode

— forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000 ikke begrundede vedtagelsen af identiske restriktioner for sukker og blandingsprodukter fra OLT, idet der i forordning nr. 2423/1999 blev fastsat forskellige foranstaltninger for de to typer produkter

— fastsættelsen af kvoter på først 3 340 t og derefter 4 848 t var utilstrækkeligt begrundet i forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000, og

— det i forordning nr. 2081/2000 ikke blev forklaret, hvorfor det var nødvendigt at forlænge de beskyttelsesforanstaltninger, som var indført ved forordning nr. 465/2000, fra 1. oktober 2000 til 28. februar 2001.

137. Hvad de to første klagepunkter angår, skal jeg bemærke, at når der er tale om en almengyldig retsakt, behøver begrundelsen ifølge retspraksis kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde [87]. Endvidere har Domstolen fastslået, at hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, er det urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet [88]. Dette gælder så meget desto mere, når fællesskabsinstitutionerne, som det er tilfældet i nærværende sag, har et vidt skøn med hensyn til valget af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en kompliceret politik [89].

138. Under disse omstændigheder er det derfor ikke klart, at Kommissionen var forpligtet til at give en særlig begrundelse for de valg af teknisk art, den traf.

139. Under alle omstændigheder fremgår det af forordning nr. 465/2000 og forordning nr. 2081/2000, at situationen på Fællesskabets marked forværredes. Mens Kommissionen i forordning nr. 2423/1999 blot havde omtalt muligheden af en nedsættelse af produktionskvoterne [90], syntes dette per-

87 — Jf. bl.a. dom af 19.11.1998, sag C-284/94, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7309, præmis 28, og dommen i sagen Nederlandene mod Rådet (sag C-110/97), præmis 165.

88 — Jf. dommen i sagen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. II, præmis 16, dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 30, og dommen i sagen Nederlandene mod Rådet (sag C-110/97), præmis 166.

89 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 33, og dommen i sagen Nederlandene mod Rådet (sag C-110/97), præmis 167.

90 — Betragtning 3.

spektiv at være langt mere alvorligt i forordning nr. 465/2000 [91] og endnu alvorligere i forordning nr. 2081/2000, eftersom den påtænkte nedsættelse faktisk blev gennemført [92]. For så vidt Kongeriget Nederlandene var tæt knyttet til udarbejdelsen af de anfægtede forordninger, er der efter min opfattelse i øvrigt ikke grundlag for at hævde, at det ikke kendte årsagerne til, at Kommissionen vedtog strengere foranstaltninger end de foranstaltninger, som var fastsat i forordning nr. 2423/1999.

140. Med hensyn til fastsættelsen af de omtvistede kvoter, fremgår det alene af en gennemgang af betragtningerne til de anfægtede forordninger, at den nederlandske regerings argument er åbenbart ugrundet.

141. I betragtning 9 til forordning nr. 465/2000 anføres, at »højst 3 340 t sukker [...] svarer til summen af de største årlige indførte mængder af de pågældende produkter, der blev konstateret i de tre år forud for 1999, der var det år, hvor indførslen steg eksponentielt, hvorfor Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig OLAF indledte en undersøgelse som følge af mistanke om uregelmæssigheder«. Ligeledes angives i betragtning 8 til forordning nr. 2081/2000, at »højst 4 848 t sukker for perioden fra den 1. oktober 2000 til den 28. februar 2001 [...] svarer til summen af de største årlige indførte mængder af de pågældende produkter, der blev konstateret i de tre år forud for 1999, der var det år, hvor indførslen steg eksponentielt«.

142. I modsætning til hvad sagsøgeren har hævdet, har Kommissionen således gjort rede for de årsager, der lå til grund for fastsættelsen af de omtvistede kvoter, og derfor også opfyldt begrundelsesforpligtelsen i henhold til artikel 253 EF.

143. På samme måde har Kommissionen i betragtning 1-6 til forordning nr. 2081/2000 klart redegjort for årsagerne til, at det var nødvendigt at forlænge den beskyttelsesforanstaltning, som var indført ved forordning nr. 465/2000. Kommissionen understregede, at de vanskeligheder, som førte til vedtagelsen af den nævnte beskyttelsesforanstaltning, »fortsat [bestod]«, hvorfor »sikkerhedsklausulen i artikel 109 i OLT-afgørelsen fortsat [skulle] anvendes på [de omtvistede] indførsler[...]« [93].

144. På dette grundlag foreslår jeg derfor, at den nederlandske regerings fjerde anbringende forkastes.

91 — Betragtning 5.

92 — Betragtning 5.

93 — Forordning nr. 2081/2000, betragtning 6.

V — Forslag til afgørelse

145. På baggrund af det anførte foreslår jeg derfor Domstolen at frifinde Kommissionen og i medfør af artikel 69 i Domstolens procesreglement at dømme Kongeriget Nederlandene til at betale sagens omkostninger bortset fra de af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik afholdte omkostninger.