FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 17 februari 2005 [1]

1. Europeiska gemenskapernas kommission antog år 1999 och år 2000 skyddsåtgärder avseende viss import av socker och kakao med ursprung i utomeuropeiska länder och territorier (ULT). Kommissionen ansåg att den omtvistade importen innebar störningar i funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

2. Dessa skyddsåtgärder har flera gånger varit föremål för talan som bland annat bolaget Rica Foods (Free Zone) NV (nedan kallat Rica Foods) väckt vid förstainstansrätten och som Konungariket Nederländerna väckt vid domstolen.

3. I tre domar av den 17 januari 2002 [2] och av den 14 november 2002 [3] har förstainstansrätten ogillat den talan som väckts av Rica Foods. Två av dessa domar har överklagats och överklagandet prövas i det förslag till avgörande som jag i dag föredrar i målen Rica Foods mot kommissionen (C-40/03 P och C-41/03 P).

4. Domstolen har uppskjutit prövningen av den talan som väckts av Konungariket Nederländerna i avvaktan på att förstainstansrätten skulle meddela dom i de ovannämnda målen. Denna talan prövas i detta förslag till avgörande.

I — Tillämpliga bestämmelser

5. De bestämmelser som är relevanta för prövningen av målen är bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (punkt A) och systemet för associering av ULT med gemenskapen (punkt B).

1 — Originalspråk: franska.

2 — Dom av den 17 januari 2002 i mål T-47/00, Rica Foods mot kommissionen (REG 2002, s. II-113).

3 — Dom av den 14 november 2002 i de förenade målen T-94/00, T-110/00 och T-159/00, Rica Foods m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. II-4677) (nedan kallad domen i målet Rica Foods II), och dom av den 14 november 2002 i de förenade målen T-332/00 och T-350/00, Rica Foods och Free Trade Foods mot kommissionen (REG 2002, s. II-4755) (nedan kallad domen i målet Rica Foods III).

A — *Den gemensamma organisationen av marknaden för socker*

6. Genom rådets förordning (EG) nr 2038/1999 av den 13 september 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker[4] har förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981[5] kodifierats efter att ha ändrats vid flera tillfällen. Den gemensamma organisationen av marknaden för socker inrättades genom den sistnämnda förordningen. Syftet med denna gemensamma organisation är att reglera gemenskapens marknad för socker i syfte att öka sysselsättningen och höja levnadsstandarden för sockerproducenterna inom gemenskapen.

7. Det är endast den produktion som omfattas av de nationella produktionskvoterna (A- och B-kvoterna) som rådet tilldelar varje medlemsstat och som staten därefter fördelar mellan de nationella producenterna, som främjas genom gemenskapens garantipriser. En högre produktionsavgift tas ut för det socker som omfattas av B-kvoten (B-socker) än för det socker som omfattas av A-kvoten (A-socker). Det socker som inte omfattas av A- och B-kvoterna kallas för C-socker och får säljas i Europeiska gemenskapen endast om det slås samman med följande säsongs A- och B-kvoter.

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

9. Den kvantitet socker som kan exporteras med exportbidrag och den högsta tillåtna summan av exportbidrag per år regleras i världshandelsorganisationens (WTO) avtal (nedan kallade WTO-avtalen), i vilka gemenskapen är part[6] enligt rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994. Senast från och med regleringsåret 2000/2001 skall den kvantitet socker som kan exporteras med exportbidrag och den högsta tillåtna summan av bidragen begränsas till 1 273 500 ton respektive 499,1 miljoner euro. Detta utgör en minskning med 20 respektive 36 procent jämfört med siffrorna för regleringsåret 1994/1995.

B — *Systemet för associering av ULT med gemenskapen*

10. I artikel 3.1 s EG föreskrivs att gemenskapens verksamhet skall innefatta associering av ULT, i syfte att öka handeln

4 — EGT L 252, s. 1.

5 — Rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110).

6 — Beslut om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar, vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet, av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3).

och att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen.

11. Enligt artikel 299.3 EG och bilaga II till EG-fördraget ingår Aruba och Nederländska Antillerna i ULT.

12. Enligt artikel 182 EG skall syftet med associeringen vara att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i ULT samt att upprätta nära ekonomiska förbindelser mellan dem och gemenskapen som helhet. I artikel 183.1 EG preciseras att medlemsstaterna i handeln med dessa länder skall tillämpa samma regler som de enligt fördraget tillämpar inbördes.

13. Med stöd av artikel 187 EG har rådet antagit flera beslut i vilka formerna och förfarandet för associeringen mellan ULT och gemenskapen har fastställts. Det i förevarande fall relevanta beslutet är rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991.[7] Detta beslut är enligt artikel 240.1 i beslutet tillämpligt under en tioårsperiod från och med den 1 mars 1990.

14. Olika bestämmelser i beslut 91/482 har ändrats genom rådets beslut 97/803/EG av den 24 november 1997 om revidering efter halva giltighetstiden av beslut 91/482.[8] Rådet har den 25 februari 2000 dessutom förlängt giltighetstiden för detta beslut fram till den 28 februari 2001.[9]

15. Enligt artikel 101.1 i ULT-beslutet skall produkter med ursprung i ULT importeras till gemenskapen utan importtull. I artikel 102 i detta beslut tilläggs att "[u]tan att det påverkar tillämpningen av artik[el] 108b skall gemenskapen inte tillämpa kvantitativa restriktioner på import av varor med ursprung i ULT eller åtgärder med motsvarande verkan".

16. I artikel 108.1 första strecksatsen i ULT-beslutet hänvisas till bilaga II till beslutet (nedan kallad bilaga II) för definitionen av bland annat begreppet ursprungsvaror. Enligt artikel 1 i denna bilaga skall en vara anses ha sitt ursprung i ULT, gemenskapen eller staterna i Afrika, Västindien och Stilla havet (nedan kallade AVS-staterna) om den antingen har helt producerats eller i tillräcklig grad behandlats eller bearbetats där.

7 — Rådets beslut av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 263, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 3).

8 — EGT L 329, s. 50 (nedan kallat ULT-beslutet tillsammans med beslut 91/482).

9 — Se beslut 2000/169/EG (EGT L 55, s. 67).

17. Artikel 3.3 i bilaga II innehåller en uppräkning av de verksamheter som skall anses som otillräcklig bearbetning eller behandling för att en produkt från bland annat ULT skall tilldelas status som ursprungsvara.

18. I artikel 6.2 i bilaga II föreskrivs emellertid följande: "När varor som helt framställs inom gemenskapen eller AVS-staterna bearbetas eller behandlas i ett ULT skall de anses som helt framställda i ULT." Det är här fråga om "regler om kumulation av ursprung mellan EG och ULT och mellan AVS och ULT".

19. Enligt artikel 6.4 i bilaga II är dessa regler om kumulation av ursprung mellan EG och ULT och mellan AVS och ULT tillämpliga på "all bearbetning eller behandling, utförd i ULT, däribland de operationer som är uppräknade i artikel 3.3".

20. Genom beslut 97/803 har tillämpningen av dessa regler om kumulation dock begränsats genom att artikel 108b införts i beslut 91/482. I denna artikels första punkt föreskrivs att "den kumulation av ursprung mellan AVS och ULT som avses i artikel 6 i bilaga II [skall] tillåtas för en årlig kvantitet på 3 000 ton socker". Tillämpningen av regeln om kumulation av ursprung mellan EG och ULT begränsades däremot inte genom beslut 97/803.

II — De omtvistade skyddsåtgärderna

21. Enligt artikel 109. 1 i ULT-beslutet får kommissionen vidta "nödvändiga skyddsåtgärder" i två fall. Det första är när "tillämpningen av [ULT-beslutet] resulterar i allvarliga störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen eller inom en eller flera av dess medlemsstater, eller om den resulterar i att deras externa ekonomiska stabilitet äventyras". Det andra fallet är när "det uppstår svårigheter som kan leda till en försämring inom en sektor av gemenskapens verksamhet eller i en region inom gemenskapen".

22. I de två fallen måste kommissionen enligt artikel 109.2 i ULT-beslutet dock välja "sådana åtgärder som så litet som möjligt stör associeringen och gemenskapens funktion". Vidare skall "[d]essa åtgärder ... inte överskrida gränserna för vad som är strikt nödvändigt för avhjälpande av de svårigheter som har uppstått".

23. Den 15 november 1999 antog kommissionen, med stöd av artikel 109 i ULT-beslutet, förordning (EG) nr 2423/1999 om införande av skyddsåtgärder rörande socker med KN-nummer 1701 och blandningar av

socker och kakao med KN-nummer 1806 10 30 och 1806 10 90, med ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna.[10]

24. I ingressen till denna förordning anges följande:

"(1) Under de senaste månaderna har svårigheter uppstått som innebär risk för en betydande försämring för sockersektorn i gemenskapen. Dessa svårigheter orsakas av den från och med 1997 kraftigt ökande importen av oförädlat socker med kumulerat EG-ULT-ursprung och blandningar av socker och kakao ... med ursprung i de utomeuropeiska länderna och territorierna ...

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

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

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

10 — EGT L 294, s. 11.

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

25. Kommissionen beslutade därför att sätta ett tak för priset på import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung. I artikel 1.1 i förordning nr 2423/1999 föreskrivs sålunda följande:

"Produkter med KN-nummer 1701 med kumulerat EG-ULT-ursprung får övergå till fri omsättning inom gemenskapen med befrielse från importtullar, endast under förutsättning att importpriset cif för oförpackad vara ... inte underskrider det interventionspris som tillämpas för de aktuella produkterna."

26. Kommissionen beslutade att de blandningar av socker och kakao som omfattas av KN-numren 1806 10 30 och 1806 10 90 (nedan kallade blandningarna) vid övergången till fri omsättning i gemenskapen skulle underkastas sådan gemenskapsövervakning som föreskrivs i artikel 308d i förordning (EEG) nr 2454/93 [11], i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr1427/97 av den 13 juli 1997 [12].

27. Enligt artikel 3 i förordning nr 2423/1999 skulle förordningen tillämpas från och med den 16 november 1999 till och med den 29 februari 2000.

28. Den 29 februari 2000 antog kommissionen, också med stöd av artikel 109 i ULT-beslutet, förordning (EG) nr 465/2000 om införande av skyddsåtgärder rörande import från utomeuropeiska länder och territorier av sockerprodukter som omfattas av kumulation mellan EG och ULT. [13]

29. I ingressen till denna förordning anges följande:

"(1) Kommissionen har konstaterat att importen av socker (KN-nummer

11 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1).

12 — EGT L 196, s. 31. Enligt det förfarande som införts genom artikel 308d i denna förordning "skall medlemsstaterna lämna uppgifter till kommissionen en gång i månaden, eller oftare ..., om hur stora produktkvantiteter som övergått till fri omsättning inom ramen för en preferensordning under de föregående månaderna".

13 — EGT L 56, s. 39.

1701) och blandningar ... som kommer från [ULT] har ökat kraftigt sedan 1997, särskilt oförädlat socker som omfattas av kumulation. Denna import har utvecklats från 0 ton år 1996 till över 48 000 ton år 1999 ...

...

tigt störas på grund av dessa svårigheter. För regleringsåret 2000/2001 som börjar den 1 juli 2000 planeras det, på grundval av de mest försiktiga beräkningar som för närvarande finns tillgängliga, att minska kvoterna för gemenskapens producenter med omkring 500 000 ton ... All ytterligare import av socker och produkter med hög sockerhalt från ULT kommer att innebära en större minskning av gemenskapsproducenternas kvoter och, följaktligen, en större minskning av deras garanterade inkomst."

(4) Det har under de senaste åren uppstått svårigheter på gemenskapsmarknaden för socker. Det råder överskott på denna marknad. Sockerkonsumtionen ligger på en konstant nivå på omkring 12,7 miljoner ton. Produktionen uppgår till mellan 16,7 och 17,8 miljoner ton. All import av socker innebär därför export av en motsvarande kvantitet socker som producerats i gemenskapen, men som inte kan avsättas där. Exportbidrag för detta socker betalas — inom vissa kvotbegränsningar — via gemenskapsbudgeten (för närvarande cirka 520 euro per ton). Denna export med exportbidrag är dock begränsad i volym genom det avtal om jordbruk som slöts inom ramen för Uruguayrundan och minskas från 1 555 600 ton regleringsåret 1995/1996 till 1 273 500 ton regleringsåret 2000/2001.

30. Kommissionen beslutade därför att begränsa den kumulation av ursprung mellan EG och ULT som avses i artikel 6 i bilaga 2 till ULT-beslutet till en kvantitet på 3 340 ton socker för sockret och blandningarna.

31. Enligt artikel 3 i förordning nr 465/2000 skulle förordningen tillämpas från och med den 1 mars till och med den 30 september 2000.

32. Den 29 september 2000 antog kommissionen, fortfarande med stöd av artikel 109 i ULT-beslutet, förordning (EG) nr 2081/2000 om fortsatta skyddsåtgärder rörande import från utomeuropeiska länder och territorier av sockerprodukter som omfattas av kumulation mellan EG och ULT. [14]

(5) Den gemensamma organisationen av marknaden för socker riskerar att kraf-

14 — EGT L 246, s. 64.

33. I ingressen till denna förordning anges följande:

"(1) Kommissionen har konstaterat att importen av socker (KN-nummer 1701) och blandningar ... som kommer från [ULT] ökade kraftigt mellan 1997 och 1999 ... Denna import har utvecklats från 0 ton år 1996 till över 53 000 ton år 1999 ...

...

(4) Under senare år har svårigheter uppstått på gemenskapens sockermarknad, Ett överskott har skapats. Sockerkonsumtionen ligger på en konstant nivå på cirka 12,8 miljoner ton per år. Produktionen inom ramen för kvoterna ligger på cirka 14,3 miljoner ton per år. All import av socker innebär därför att en motsvarande kvantitet socker som producerats i gemenskapen, men som inte kan avsättas där, måste exporteras. För detta ändamål utgår, inom vissa kvoter, exportbidrag som belastar gemenskapsbudgeten (för närvarande 520 euro per ton). De kvantiteter som kan exporteras med exportbidrag begränsas emellertid genom det jordbruksavtal som ingåtts inom ramen för Uruguayrundan ... och har för regleringsåret 2000/01 sänkts till 1 273 500 ton, jämfört med regleringsåret 1995/96 då gränsen låg på 1 555 600 ton.

(5) Den gemensamma organisationen av marknaden för socker riskerar att kraftigt störas på grund av dessa svårigheter. För regleringsåret 2000/2001 har kommissionen beslutat att minska kvoterna för gemenskapens producenter med omkring 500 000 ton ... All ytterligare import av socker och produkter med hög sockerhalt från ULT kommer att innebära en större minskning av gemenskapsproducenternas kvoter och, följaktligen, en större minskning av deras garanterade inkomst.

(6) Det föreligger alltså fortfarande risk för försämring för en av gemenskapens verksamhetssektorer ..."

34. Kommissionen begränsade därför kumulationen av ursprung mellan EG och ULT till 4 848 ton socker för sockret och blandningarna.

35. Enligt artikel 3 i förordning nr 2081/2000 skulle förordningen tillämpas från och med den 1 oktober 2000 till och med den 28 februari 2001.

III — Förfarandet och parternas yrkanden

36. Genom ansökningar som inkom till domstolens kansli den 29 januari 2000 (C-26/00), den12 maj 2000 (C-180/00) och den 6 december 2000 (C-452/00) har Konungariket Nederländerna väckt talan mot förordningarna nr 2423/1999, 465/2000 och 2081/2000 (nedan kallade de ifrågasatta förordningarna eller de omtvistade förordningarna).

37. Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara dessa förordningar och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i förfarandena vid domstolen och förstainstansrätten.

38. Kommissionen, svarande, och Konungariket Spanien, intervenient, har yrkat att talan skall ogillas och att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Frankrike, som tillåtits att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i mål C-180/00, har inte ingivit något yttrande.

IV — Prövning i sak av talan

39. Den nederländska regeringen har i de tre målen framfört tre identiska grunder, nämligen

— åsidosättande av artikel 109.1 i ULT-beslutet,

— åsidosättande av artikel 109.2 i ULT-beslutet, och

— åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG.

40. I mål C-180/00 och C-452/00 har Konungariket Nederländerna framfört ytterligare en grund avseende maktmissbruk.

41. Inledningsvis skall jag undersöka grunderna avseende åsidosättandet av bestämmelserna i artikel 109 i ULT-beslutet (punkterna A och B), därefter grunden avseende maktmissbruk (punkt C) och slutligen grunden avseende motiveringsskyldigheten (punkt D).

A — *Den första grunden avseende åsidosättandet av artikel 109.1 i ULT-beslutet*

42. I sin första grund har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning när den ansåg att villkoren enligt artikel 109.1 i ULT-beslutet var uppfyllda i förevarande fall. Denna grund består av sex delar som jag kommer att undersöka i tur och ordning.

43. Inledningsvis skall det i korthet erinras om i vilken omfattning ett beslut som antagits enligt artikel 109 i ULT-beslutet får kontrolleras.

44. Enligt fast rättspraxis har gemenskapsinstitutionerna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 109 i ULT-beslutet. [15] Denna befogenhet avser inte endast nödvändigheten och möjligheten att ingripa enligt denna bestämmelse, [16] utan även innehållet och räckvidden av de åtgärder som skall vidtas. [17]

45. Som jag för övrigt har angivit, [18] motiveras erkännandet av en sådan befogenhet av att institutionerna för tillämpningen av artikel 109 i ULT-beslutet i allmänhet måste göra en avvägning mellan skiljaktiga intressen och således välja en lösning inom ramen för de politiska val som ingår i deras ansvarsområden. [19] Denna befogenhet att företa en skönsmässig bedömning motsvarar således det politiska ansvar som gemenskapsinstitutionerna har enligt artikel 109 i ULT-beslutet. [20]

46. Enligt rättspraxis innebär erkännandet av denna befogenhet att domstolsprövningen begränsas. Domstolen anser nämligen att domstolens prövning i det fallet skall begränsas till en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att

15 — Se bland annat dom av den 11 februari 1999 i mål C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen (REG 1999, s. I-769), punkt 48, samt av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet (REG 2001, s. I-8763), punkterna 61 och 62, och i mål C-301/97, Nederländerna mot rådet (REG 2001, s. I-8853), punkterna 73 och 74.

16 — Se förstainstansrättens dom av den 14 september 1995 i de förenade målen T-480/93 och T-483/93, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-2305), punkt 122, som bekräftats genom domstolens dom i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, och av den 10 februari 2000 i de förenade målen T-32/98 och T-41/98, Nederlandse Antillen mot kommissionen (REG 2000, s. II-201), punkt 78.

17 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkt 92, och ovannämnda hänvisningar.

18 — Se mitt förslag till avgörande i de pågående förenade målen vid domstolen C-40/03 P och C-41/03 P, Rica Foods mot kommissionen, punkterna 44, 45 och 50.

19 — Se, till exempel, dom av den 8 februari 2000 i mål C-17/98, Emesa Sugar (REG 2000, s. I-675), punkt 53, och domen i de ovannämnda målen Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkt 63, och (C-301/97), punkterna 64–68 och 75.

20 — Se, för ett liknande resonemang, beträffande andra gemenskapsrättsliga bestämmelser, även dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88–C-285/88, Wuidart m.fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 14, av den 26 juni 1990 i mål C-8/89, Zardi (REG 1990, s. I-2515), punkt 11, och förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996 i mål T-162/94, NMB France m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. II-427), punkt 70.

de faktiska omständigheter som lagts till grund för det omtvistade valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. [21]

47. Såsom generaladvokaten Poiares Maduro har påpekat [22] avser begränsningen således inte omfattningen av domstolsprövningen, eftersom kontrollen i alla fall förknippas med de olika brister som anges i artikel 230 EG, det vill säga bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av någon rättsregel och maktmissbruk. Begränsningen avser snarare hur pass *ingående* kontrollen är, såtillvida att domstolen endast skall kontrollera att det inte föreligger uppenbara åsidosättanden och uppenbara fel i samband med tillämplig rätt och vid bedömningen av de faktiska omständigheterna.

48. Med beaktande av detta blir domstolsprövningen enligt min mening mer eller mindre ingående beroende av om befogenheten att företa en skönsmässig bedömning är av politisk eller teknisk karaktär. [23] Även om domstolsprövningen i de två fallen klart begränsats till "uppenbara fel" är domstolsprövningen med avseende på rättspraxis enligt min mening mindre djupgående när, som i förevarande fall, den ifrågavarande rättsakten är en följd av gemenskapsinstitutionens utövande av en befogenhet att företa skönsmässig bedömning av politisk karaktär.

49. Det är således mot bakgrund av dessa principer som den nederländska regeringens invändningar skall prövas.

50. I sin första delgrund har den nederländska regeringen hävdat att den kvantitet socker och blandningar som importerats från ULT inte motiverade att skyddsåtgärder vidtogs enligt artikel 109 i ULT-beslutet. Den nederländska regeringen har förklarat att enligt statistik som upprättats av Europeiska gemenskapernas statistikkontor (Eurostat) uppgick importen av socker och blandningar år 1999 till 51 618,3 respektive 18 021,9 ton. Jämfört med andra uppgifter är dessa kvantiteter dock obetydliga. Det är nämligen så att

— enligt en uppskattning av Nederlands Economisch Instituut (Nederländernas ekonomiska institut) från år 1997 upp-

21 — Se, som exempel från senare tid, dom av den 8 maj 2003 i de förenade målen C-328/99 och C-399/00, Italienska republiken och SIM 2 Multimedia mot kommissionen (REG 2003, s. I-4035), punkt 39. På området just för artikel 109 i ULT-beslutet har domstolen i allmänhet använt en annan formulering. Den har angivit att "[e]ftersom kommissionen har ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning måste förstainstansrättens prövning begränsas till en kontroll av att det vid utövandet av denna behörighet inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att kommissionen inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning" (se särskilt dom av den 11 februari 1999 i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 48, och domarna i de ovannämnda målen Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkterna 61 och 62, och Nederländerna mot rådet (C-301/97), punkterna 73 och 74)). Denna formulering är enligt min mening dock mindre korrekt än den som återges i punkt 46 i detta förslag till avgörande såvitt det i denna inte anges att vissa omständigheter, såsom att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga eller att reglerna för handläggning och för motivering har följts, skall kontrolleras. Det framgår inte heller tydligt vilken skillnad som gjorts mellan fallet med "uppenbara fel" och det fall där kommissionen "uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning".

22 — Förslag till avgörande i det pågående målet vid domstolen C-141/02 P, kommissionen mot max.mobil, punkterna 77 och 78.

23 — Se, i fråga om denna skillnad, mitt förslag till avgörande i de pågående förenade målen C-40/03 P och C-41/03 P, Rica Foods mot kommissionen, punkterna 45–49.

gick den maximala exportkapaciteten från ULT till mellan 100 000 och 150 000 ton,

— den totala sockerproduktionen inom gemenskapen ligger mellan 16,7 och 17,8 miljoner ton, varför den omtvistade importen endast motsvarade 0,4 procent av gemenskapsproduktionen, och

— förmånsimporten av socker från AVS-staterna och från Indien uppgår till 1,7 miljoner respektive 279 000 ton, varför den omtvistade importen endast motsvarade 3 procent av denna förmånsimport.

51. Den nederländska regeringen anser att de omtvistade kvantiteterna således inte kunde riskera att störa den gemensamma organisationen av marknaden för socker i den mening som avses i artikel 109.1 i ULT-beslutet.

52. Denna första anmärkning har på sätt och vis redan prövats av domstolen i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar.

53. I det målet skulle domstolen som bekant meddela ett förhandsavgörande i frågan om bedömningen av giltigheten av bestämmelserna i beslut 97/803, genom vilka en kvot på 3 000 ton för socker med kumulation av ursprung mellan EG och ULT hade införts. [24] Den hänskjutande domstolen frågade bland annat huruvida antagandet av denna kvot, som motiverats av det hot som det fria tillträdet för produkter från ULT och upprätthållandet av regeln om kumulation av ursprung mellan AVS och ULT med avseende på den gemensamma organisationen av marknaden för socker, [25] var förenligt med proportionalitetsprincipen. [26] Sökanden vid den nationella domstolen hade i detta avseende uttryckligen fäst domstolens uppmärksamhet på att importen av socker från ULT var obetydlig, eftersom den för hela ULT motsvarade mindre än 4 procent av förmånsimporten från bland annat AVS-staterna. [27]

54. Detta argument godtogs inte av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer, som i sitt förslag till avgörande angav följande: [28]

"... Som framgår av de uppgifter som kommissionen har tillhandahållit ... råder det för närvarande ett bräckligt jämviktsläge på den europeiska sockermarknaden. Genom införandet av kvoter uppgår produktionen i gemenskapen av betsocker till 13,4 miljoner ton vilken överskrider den i gemenskapen konsumerade kvantiteten om ungefär 12,7

24 — Se punkt 20 i detta förslag till avgörande.
25 — Se beslut 97/803 (sjunde skälet).
26 — Domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar (punkt 51).
27 — Ibidem (punkt 52).
28 — Punkterna 86-88.

miljoner ton. Dessutom importerar gemenskapen 1,3 miljoner ton rörsocker från AVS för att möta en särskild efterfrågan på denna sort. På grund av överenskommelser som träffats inom Världshandelsorganisationen (WTO) är gemenskapen vidare skyldig att tillåta import av 400 000 ton socker från tredje land.

Eftersom den totala efterfrågan på socker i gemenskapen understiger utbudet exporteras en del av det tillgängliga sockret. Eftersom det finns en betydande skillnad mellan prisnivån på världsmarknaden och den i gemenskapen (den senare motsvarar ungefär 300 procent av den förra), måste denna försäljning subventioneras, vilket sker genom exportbidrag. Bidragsbeloppet uppgår för närvarande till 470 euro per ton. Även den maximikvantitet som kan exporteras med subventioner har varit föremål för överenskommelser inom WTO. Under de närmaste åren skall denna maximikvantitet minskas med 20 procent.

...

[Med hänsyn till dessa omständigheter] tror jag inte att det kan sägas att den lösning som rådet valde var oproportionerlig. Av siffrorna ovan framgår att det ... råder överskott på gemenskapsmarknaden och att jämvikten endast uppnås genom subventionerad export. Varje ytterligare kvantitet socker som kom in på marknaden skulle ha tvingat gemenskapsinstitutionerna att antingen öka exportsubventionerna (inom de tidigare angivna gränserna) eller minska kvoterna för de europeiska producenterna. I båda fallen skulle det uppkomma en betydande störning i den gemensamma organisationen av marknaden för socker i strid med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken".

55. Domstolen godtog detta resonemang, eftersom den, i punkt 56 i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, fastställde följande:

"Av handlingarna i målet framgår ... för det första att det när beslut 97/803 antogs fanns ett överskott av sockerbetsproduktion inom gemenskapen i förhållande till den kvantitet som där konsumerades. Förutom detta överskott tillkom det rörsocker som importerades från AVS-staterna för att tillgodose den särskilda efterfrågan på denna vara och för att uppfylla gemenskapens skyldighet enligt de avtal som hade slutits inom ramen för WTO att importera en viss angiven kvantitet socker från tredje land. För det andra var gemenskapen dessutom skyldig att subventionera sockerexporten, vilket skedde i form av exportbidrag och inom de gränser som föreskrevs enligt de avtal som hade slutits inom ramen för WTO. Under dessa omständigheter hade rådet fog för att anse att varje ytterligare kvantitet socker, *även en i förhållande till gemenskapsproduktionen obetydlig sådan*, för vilken tillträde medgavs på gemenskapsmarknaden, skulle ha tvingat gemenskapens institutioner att höja exportbidragen ... eller att minska kvoterna för de

europeiska producenterna, vilket skulle ha lett till störningar i den gemensamma organisationen av marknaden för socker ... och strida mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål.[29]"

56. Det kan tilläggas att år 1997, när beslut 97/803 antogs, uppgick importen av socker och blandningar från ULT till 10 372,2 respektive 877,7 ton.[30]

57. När de omtvistade förordningarna antogs år 1999 uppgick samma import till 53 519,9 respektive 14 020 ton.[31]

58. Under dessa omständigheter är det svårt att se hur den nederländska regeringens argument skulle kunna godtas. Eftersom domstolen i februari 2000 ansåg att en import av socker på 10 000 ton riskerade att störa den gemensamma organisationen av marknaden för socker måste det i förevarande fall i ännu högre grad anses att kommissionen inte har gjort någon uppenbart felaktig bedömning när den ansåg att en fem till femton gånger högre import innebar "svårigheter" för och en risk för "försämring" av samma gemensamma organisation av marknaden.

59. Den andra delgrunden avser endast förordning nr 2423/1999.[32] Den nederländska regeringen har ifrågasatt påståendet att sockret och blandningarna från ULT inom gemenskapen såldes till ett lägre pris än interventionspriset (vad avser sockret) eller till ett pris som gemenskapens producenter tillämpade (vad avser blandningarna och jämförbara produkter). Den nederländska regeringen har hävdat att kommissionen inte har förebringat någon som helst bevisning med avseende på denna faktiska omständighet.

60. Det är riktigt, som Konungariket Nederländerna har påpekat, att kommissionen inte har visat att importen av socker och blandningar med ursprung i ULT skedde till ett lägre pris än interventionspriset på den gemensamma marknaden. Kommissionen har, när det gäller sockret, i sitt svaromål[33] angivit att den grundat sig på en "misstanke" i detta avseende. Vidare, när det gäller blandningarna, framgår det av handlingarna att kommissionen har grundat sig på uppgifter som insamlats bland gemenskapens aktörer,[34] uppgifter som Konungariket

29 — Min kursivering.

30 — Statistik från Eurostat för ULT:s export till gemenskapen av produkter som omfattas av KN-numren 1806 10 30, 1806 10 90 och 1701 för åren 1991–2000 (bilaga till Konungariket Spaniens interventionsinlaga i målen C-26/00, C-180/00 och C-452/00).

31 — Ibidem.

32 — Se ansökan i mål C-26/00 (punkt 52).

33 — Punkterna 5, 7 och 26.

34 — Se dokument betitlade "Offres produits d'Aruba" och "Listado de preparaciones" (bilagorna 3a och 3b till ansökan i mål C-26/00).

Nederländerna dock formellt ifrågasatt under det förfarande som föreskrivs i bilaga IV till ULT-beslutet. [35]

61. Enligt min mening kan denna brist, hur allvarlig den än är, dock inte leda till att förordning nr 2423/1999 ogiltigförklaras. Det framgår nämligen av motiveringen till denna förordning, såväl som av dess sammanhang, [36] att kommissionen i förordningen ansåg att ökningen av den omtvistade importen hade givit upphov till en rad "svårigheter".

62. Den första kategorin svårigheter utgörs av en risk för en försämring av funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker. [37] Kommissionen har påpekat att i den mån sockerkonsumtionen är konstant på gemenskapsmarknaden innebär den ökande importen av socker från ULT att gemenskapens socker, som åtnjuter exportbidrag, måste ökas i motsvarande grad. Denna subventionerade export är dock begränsad i volym genom WTO-avtalen. Den omtvistade importen riskerar således att minska möjligheten att exportera gemenskapens socker och till slut att leda till minskade kvoter för gemenskapsproduktionen.

63. Den andra kategorin svårigheter utgörs av de skadliga effekter som denna import riskerar att få för gemenskapsaktörerna inom sockersektorn. [38] Kommissionen har förklarat att då importen av socker från ULT sker till ett lägre pris än interventionspriset kan gemenskapens producenter inte längre konkurrera, eftersom de själva måste betala ett minimipris för råvaran i sina produkter, det vill säga sockerbetorna. [39] Dessutom riskerar den omtvistade importen att leda till en ökning av volymen av den subventionerade exporten och på så sätt framkalla ökade kostnader i samband med denna export. Denna ökning kan i sin tur leda till en högre produktionsavgift, som betalas av gemenskapsproducenterna. [40]

64. Härav följer att det förhållandet att importen av socker och blandningar som kommer från ULT sker till ett lägre pris än interventionspriset endast är en av de omständigheter som motiverat antagandet av förordning nr 2423/1999.

65. Under dessa omständigheter skall den andra delgrunden enligt min mening lämnas utan avseende. Om det nämligen antas att den omtvistade importen inte har skett till ett lägre pris än interventionspriset och att kommissionen således har gjort fel när det gäller den punkten, är skyddsåtgärden enligt förordning nr 2423/1999 under alla förhål-

35 — Se, till exempel, skrivelse från Nederländernas ständiga representation vid Europeiska unionen till kommissionen den 2 juli 1999 (bilaga 4 till ansökan i mål C-26/00).

36 — Se, bland annat, kommissionens meddelande av den 23 juni 1999 och den nederländska regeringens förklarande anmärkning med hänsyn till rådets beslut i fråga om de skyddsåtgärder som antagits genom förordning nr 2423/1999 (bilaga 2 respektive bilaga 5a till ansökan i mål C-26/00).

37 — Förordning nr 2423/1999 (andra och tredje skälen).

38 — Ibidem (andra skälet).

39 — Ibidem (fjärde skälet).

40 — Ibidem (femte skälet).

landen motiverad. Det förelåg nämligen risk för att denna import skulle tvinga institutionerna att öka volymen av den subventionerade exporten eller minska kvoterna för de europeiska producenterna, vilket enligt domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar [41] skulle ha lett till störningar i den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

66. Jag anser följaktligen att talan inte kan vinna bifall på den andra delgrunden.

67. Den tredje delgrunden avser kommissionens påstående att importen av socker och blandningar från ULT tvingar institutionerna att i motsvarande grad öka exporten av gemenskapens socker.

68. Den nederländska regeringen har påpekat att såväl produktionen som konsumtionen av socker inom gemenskapen är olika från år till år. Det är därför fel att såsom kommissionen har gjort påstå att all ytterligare import av socker "innebär export av en motsvarande kvantitet som producerats i gemenskapen, men inte kan avsättas där". [42] Även om så vore fallet är det under alla förhållanden inte säkert att den ifrågavarande exporten är subventionerad, vilket kommissionen har angett i de ifrågasatta förordningarna.

69. När det gäller blandningarna har Konungariket Nederländerna tillagt att den gemensamma organisationen av marknaden för socker inte kan störas av importen av dessa produkter, eftersom kakao enligt artikel 1.1 i förordning nr 2038/1999 inte omfattas av den ovannämnda gemensamma organisationen.

70. Det skall i detta avseende erinras om att gemenskapens marknad för socker är en överskottsmarknad. Gemenskapens produktion av A-socker och B-socker, det vill säga det socker som kan avsättas på gemenskapsmarknaden och som åtnjuter exportbidrag, överstiger redan sockerkonsumtionen i gemenskapen. [43] Som domstolen har påpekat i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar [44] har gemenskapen enligt WTO-avtalen dessutom skyldighet att importera en kvantitet socker från tredje land.

41 — Punkterna 40 och 56.

42 — Förordning nr 2423/1999 (tredje skälet), förordning nr 465/2000 (fjärde skälet) och förordning nr 2081/2000 (fjärde skälet).

43 — Se, bland många källor, revisionsrättens särskilda rapport nr 20/2000 om förvaltningen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker samt kommissionens svar (EGT C 50, s. 1, diagram 2).

44 — Punkt 56.

71. Det förhållandet att produktionen och konsumtionen av socker inom gemenskapen från ett år till ett annat kan förändras något saknar under dessa omständigheter relevans. Så länge gemenskapens sockerproduktion inte minskas kommer all ytterligare import av socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT att öka sockeröverskottet på gemenskapsmarknaden och leda till ökad export. Kommissionen har således inte gjort en uppenbart oriktig bedömning när den ansåg att all ytterligare import av socker till gemenskapen därför "innebär export av en motsvarande kvantitet som producerats i gemenskapen, men inte kan avsättas där". [45]

72. Kommissionen har enligt min mening inte heller gjort en uppenbart oriktig bedömning när den angav att denna export var subventionerad export. Såsom förstainstansrätten har påpekat i punkt 119 i sin dom i målet Rica Foods II kan det antas att överskottet på gemenskapsmarknaden leder till att importerat socker från ULT ersätter gemenskapsproducerat socker. Detta socker måste nämligen exporteras om balansen inom den gemensamma organisationen av marknaden skall upprätthållas.

73. Vad mer specifikt avser blandningarna är det riktigt att de inte omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, vilket framgår av artikel 1.1 i förordning nr 2038/1999. I motsats till vad den nederländska regeringen har hävdat framgår det emellertid inte av denna omständighet att importen av blandningar med ursprung i ULT inte innebär någon risk för funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden inom sockersektorn.

74. Det är nämligen ostridigt att dessa blandningar i allmänhet har en hög sockerhalt, varför den omtvistade importen kan påverka gemenskapsproducenternas möjlighet att sälja socker till tillverkarna av dessa blandningar. För övrigt förefaller kommissionen att redan i det föregående ha vidtagit åtgärder avsedda att minska den risk som en ökad import av produkter med hög sockerhalt skulle kunna innebära för den gemensamma organisationen av marknaden för socker, i det fallet läskedrycker. [46]

75. Med hänsyn till dessa omständigheter kan talan inte heller vinna bifall på den tredje delgrunden.

45 — Förordning nr 2423/1999 (tredje skälet), förordning nr 465/2000 (fjärde skälet) och förordning nr 2081/2000 (fjärde skälet).

46 — Se, särskilt, avtal genom skriftväxling mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, angående protokoll 2 till avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet (EGT L 76, s. 12).

76. I den fjärde delgrunden har den nederländska regeringen hävdat att den omtvistade importen inte utgjorde något problem med hänsyn till de skyldigheter som av WTO-avtalen följer för gemenskapen. Med utgångspunkt i det beslut som förstainstansrättens ordförande meddelade den 30 april 1999 i målet Emesa Sugar mot kommissionen [47] har den nederländska regeringen påpekat att gemenskapen förfogade över ett tillräckligt stort utrymme för att fram till år 2000 ta emot den ökade importen av socker och blandningar med ursprung i ULT.

77. Denna fjärde anmärkning kan enligt min mening inte godtas.

78. Det måste först påpekas att även om det i WTO-avtalen faktiskt fastställs en gräns för den subventionerade exporten föreskrivs det emellertid inte någon skyldighet att ta i anspråk den beviljade kvantiteten. WTO-avtalen syftar nämligen till att successivt minska den subventionerade exporten. Under dessa omständigheter anser jag att kommissionen, utan att göra en uppenbart oriktig bedömning, mycket väl kunde besluta att begränsa import av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung, även om den ytterligare export som denna import hade kunnat föranleda aldrig nådde upp till det tak som hade fastställts i WTO-avtalen. [48]

79. Det framgår vidare att domstolen i domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar fastställde att med hänsyn till överskottet på gemenskapsmarknaden och gemenskapens skyldigheter kunde all ytterligare import av socker störa funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker, i den mån gemenskapens institutioner tvingades höja exportbidraget (upp till det tak som föreskrivs i WTO-avtalen) eller minska kvoterna för de europeiska producenterna. [49] Även om det visade sig att det genom WTO-avtalen faktiskt erbjöds en möjlighet att ta emot den omtvistade importen, kvarstår emellertid det förhållandet att den nederländska regeringen inte har visat att kommissionen har gjort en uppenbart felaktig bedömning när den ansåg att den ökade importen av socker och blandningar som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT innebar en risk för försämring av den gemensamma organisationen av marknaden för socker. [50]

80. Den femte delgrunden avser även de följder som den omtvistade importen får på funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker. I detta avseende har den nederländska regeringen allvarligt betvivlat att kommissionen, när den antog förordningarna nr 2423/1999 och 465/2000, faktiskt avsåg att minska kvoterna för produktionen, såsom den har angivit i dessa förordningar. Den nederländska regeringen anser under alla förhållanden att den omtvistade importen inte nödvändiggjorde denna minskning.

47 — Förstainstansrättens dom av den 30 april 1999 i mål T-44/98 R II, Emesa Sugar mot kommissionen (REG 1999, s. II-1427), punkt 107.

48 — Se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 6 december 2001 i mål T-43/98, Emesa Sugar mot rådet (REG 2001, s. II-3519), punkterna 147 och 148.

49 — Punkt 56.

50 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Rica Foods II, punkt 139.

81. På grund av bristande bevisning kan denna femte anmärkning inte godtas. Den nederländska regeringen har nämligen inte framfört någon omständighet som gör det möjligt att fastställa att kommissionen inte avsåg att minska produktionskvoterna vid den tidpunkt när förordningarna nr 2423/1999 och nr 465/2000 antogs.

82. Under alla förhållanden tenderar de händelser som inträffat efter det att dessa förordningar antagits att kullkasta den nederländska regeringens uppfattning, eftersom kommissionen faktiskt antog förordning (EG) nr 2073/2000 den 29 september 2000 [51] och minskade produktionskvoterna med 498 800 ton för A-socker och B-socker för regleringsåret 2000/2001. I andra skälet i denna förordning anges att denna minskning skett på grund av att "[b]eräkningarna för regleringsåret 2000/2001 visa[de] på ett överskott som [kunde] exporteras och som överst[eg] den maximigräns som fastställts i [WTO-]avtalet för detta regleringsår".

83. I den sjätte delgrunden slutligen har den nederländska regeringen påpekat att den omtvistade importen i själva verket inte har medfört någon skada för sockerproducenterna inom gemenskapen. Först och främst finansieras exportbidragen av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), det vill säga genom gemenskapsbudgeten, och inte av producenterna inom gemenskapen. Vidare har C-sockret år 1999 sålts till producenter i ULT till ett nära dubbelt så högt pris som världsmarknadspriset, vilket har givit producenterna inom gemenskapen möjlighet att göra betydande vinster. Kommissionen har slutligen ingalunda visat att varje ton importerat socker från ULT skulle leda till en minskning som motsvarade de europeiska producenternas försäljning.

84. Enligt min mening har genom dessa olika argument inte visats att kommissionen har gjort en uppenbart felaktig bedömning när den ansåg att den omtvistade importen riskerade att få skadliga effekter för aktörerna inom gemenskapen.

85. Först och främst har domstolen [52] och förstainstansrätten [53] redan fastställt att en situation i vilken en minskning av produktionskvoter är nödvändig utgör en risk för "störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen", i den mening som avses i artikel 109.1 i ULT-beslutet, eftersom en sådan minskning direkt påverkar inkomsten för producenterna inom gemenskapen.

86. Det är vidare bekant att exporten av A-socker och B-socker enligt artikel 18 i förordning nr 2038/1999 kan komma i

51 — Förordning om en minskning av den garanterade kvantiteten inom ramen för systemet med produktionskvoter för sockersektorn och av raffinaderierna beräknade maximala behov av leveranser inom ramen för ordningen med förmånsimport för regleringsåret 2000/2001 (EGT L 246, s. 38).

52 — Domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, punkterna 40 och 56.

53 — Domen i målet Rica Foods II, punkt 124.

åtnjutande av exportbidrag. I motsats till vad den nederländska regeringen har hävdat finansieras dessa bidrag till stor del av producenterna inom gemenskapen, genom produktionsavgifter som årligen fastställs av kommissionen. [54] Kommissionen har således inte gjort någon uppenbart felaktig bedömning när den ansåg att den omtvistade importen riskerade att leda till en ökning av volymen av den subventionerade exporten och som en följd därav till en höjning av den produktionsavgift som betalas av sockerproducenterna inom gemenskapen. [55]

87. Beträffande försäljningspriset på C-sockret har den nederländska regeringen inte förebringat bevisning som ger domstolen möjlighet att kontrollera att producenterna inom gemenskapen har sålt detta socker till ett två gånger högre pris än världsmarknadspriset. Även om så var fallet skulle denna omständighet dock inte innebära att det kunde fastställas att det föreligger en uppenbart felaktig bedömning från kommissionens sida. Att vissa producenter punktvis har kunnat göra betydande vinster på försäljningen av C-socker till aktörer i ULT ändrar nämligen på intet sätt det förhållandet att den omtvistade importen riskerade att medföra störningar i funktionen hos sektorn i sin helhet, genom att gemenskapsinstitutionerna föranleddes att öka beloppet på exportsubventionerna eller att minska kvoterna för producenterna inom gemenskapen.

88. På samma sätt behövde kommissionen enligt min mening inte visa att den omtvistade importen har lett till minskad försäljning för producenterna i gemenskapen. Såsom har framgått var det förhållandet att denna import riskerade att leda till höjda exportbidrag eller till minskade produktionskvoter tillräckligt för att kommissionen skulle kunna anse att det inom ramen för dess befogenhet att företa en skönsmässig bedömning enligt artikel 109 i ULT-beslutet var fråga om "svårigheter" som riskerade att medföra "störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen", i den mening som avses i denna bestämmelse.

89. Med hänsyn till samtliga ovanstående överväganden föreslår jag således att domstolen inte bifaller talan på den första grunden.

B — *Den andra grunden avseende åsidosättande av artikel 109.2 i ULT-beslutet*

90. I sin andra grund har den nederländska regeringen gjort gällande att kommissionen

54 — Artikel 33.8 i förordning nr 2038/1999 och artikel 7.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1443/82 av den 8 juni 1982 om tillämpningsföreskrifter för kvotsystemet på sockerområdet (EGT L 158, s. 17; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 14), i senare ändrad lydelse. Som exempel på förordningar om fastställande av produktionsavgiften, se kommissionens förordning (EG) nr 2183/1999 av den 14 oktober 1999 om fastställande för regleringsåret 1998/1999 av produktionsavgifterna och koefficienten för att beräkna tilläggsavgiften för socker (EGT L 267, s. 23) och kommissionens förordning (EG) nr 1993/2001 av den 11 oktober 2001 om fastställande av produktionsavgiften för socker för regleringsåret 2000/2001 (EGT L 271, s. 15).

55 — Förordning nr 2423/1999 (femte skälet).

har åsidosatt proportionalitetsprincipen enligt artikel 109.2 i ULT-beslutet. [56] Denna grund består av fem delar, som jag kommer att undersöka i tur och ordning.

91. Det skall inledningsvis erinras om att en skyddsåtgärds lagenlighet enligt proportionalitetsprincipen förutsätter att de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det mål som med fog eftersträvas med förordningen i fråga uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta, eftersom det i ett val mellan flera lämpliga åtgärder är den minst betungande som bör användas. [57]

92. Det skall även erinras om att på ett område där gemenskapsinstitutionerna, såsom i förevarande fall, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning kan lagenligheten av en vidtagen åtgärd endast påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det eftersträvade målet. Denna begränsning av domstolens prövningsrätt gäller särskilt när kommissionen skall göra avvägningar mellan motstridiga intressen och alltså träffa politiska val mellan olika alternativ inom sitt eget ansvarsområde. [58]

93. I den första delgrunden har den nederländska regeringen hävdat att den förmånliga behandlingen av produkter med ursprung i ULT åsidosatts i förordningarna nr 465/2000 och nr 2081/2000. Den nederländska regeringen har erinrat om att gemenskapen med stöd av protokoll nr 8 till Lomékonventionen [59] har beviljat AVS-staterna en kvot på ungefär 1,7 miljoner ton socker som dessa stater kan exportera helt eller delvis med befrielse från tullavgifter och till ett garantipris. [60] Kommissionen har således genom att först begränsa den omtvistade importen till 3 340 ton och därefter till 4 848 ton placerat produkterna med ursprung i ULT i en mycket ofördelaktigare situation än de produkter som har ursprung i AVS-länderna och därmed åsidosatt den förmånsordning som fastställts i fördraget, nämligen medlemsstater, ULT, AVS-stater och tredje land.

56 — Det skall erinras om att det i denna bestämmelse anges följande: "... prioritet [skall] ges åt sådana åtgärder som så litet som möjligt stör associeringen och gemenskapens funktion. Dessa åtgärder skall inte överskrida gränserna för vad som är strikt nödvändigt för avhjälpande av de svårigheter som har uppstått."

57 — Se, bland annat, dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot Europaparlamentet och rådet (REG 1997, s. I-2405), punkt 54, och av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, Safety Hi-Tech (REG 1998, s. I-4301), punkt 57, samt domarna i de ovannämnda målen Antillean Rice Mills m.fl. mot kommission, punkt 52, Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkt 122, och Nederländerna mot rådet (C-301/97), punkt 131.

58 — Se, bland annat, dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. 171), punkterna 90 och 91, av den 17 oktober 1995 i mål C-44/94, Fishermen's Organisations m. fl. (REG 1995, s. I-3115), punkt 37, och av den 19 november 1998 i mål C-150/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1998, s. I-7235), punkt 87, samt domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar (punkt 53).

59 — Rådets och kommissionens beslut 91/400/EKSG, EEG av den 25 februari 1991 om slutandet av den fjärde AVS-EEG-konventionen (EGT L 229, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 17, s. 57).

60 — Se, bland annat, artikel 168 och följande artiklar i Lomékonventionen och rådets förordning (EEG) nr 715/90 av den 5 mars 1990 om de bestämmelser som gäller för jordbruksprodukter och vissa varor som framställts genom förädling av jordbruksprodukter som har sitt ursprung i AVS-staterna eller i de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT) (EGT L 84, s. 85; svensk specialutgåva, område 11, volym 15, s. 212).

94. Det är riktigt att gemenskapen i protokoll nr 8, som bilagts Lomékonventionen, har förpliktat sig gentemot AVS-länderna att köpa socker till garantipriser och att årligen importera en specifik kvantitet socker (1,7 miljoner ton). Denna import sker helt eller delvis med befrielse från tullavgifter. För att förhindra den följden att denna garanti inte genomförs, föreskrivs i artikel 213 i Lomékonventionen att skyddsklausulen i artikel 177 i konventionen inte skall gälla inom ramen för protokoll nr 8.

95. I artikel 101.1 i ULT-beslutet föreskrivs däremot att alla produkter med ursprung i ULT, således i princip socker, skall importeras till gemenskapen med befrielse från importtullar. Socker med ursprung i ULT åtnjuter således en förmånsbehandling i förhållande till socker från AVS-staterna.

96. Som förstainstansrätten har fastställt i sin dom i målet Rica Foods II, [61] kan detta förhållande dock inte ändras av att kommissionen har vidtagit en skyddsåtgärd avseende vissa produkter med ursprung i ULT. En sådan åtgärd är till sin karaktär nämligen extraordinär, punktuell och tillfällig. Det skall tilläggas att de ifrågasatta förordningarna i förevarande fall endast avser socker och blandningar som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT. Förordningarna innehåller således inga bestämmelser om maximigränser för import av socker från ULT inom ramen för de ordinarie bestämmelserna om ursprung, för det fall det skulle förekomma en sådan produktion.

97. Argumentet avseende åsidosättande av förmånsbehandlingen för socker från ULT kan således inte godtas.

98. I den andra delgrunden har den nederländska regeringen erinrat om att enligt artikel 109.2 i ULT-beslutet skall kommissionen, när den avser att vidta en skyddsåtgärd, informera sig om de återverkningar som dess beslut kan få på det berörda landets eller utomeuropeiska territoriets ekonomi och för de berörda företagen. I förevarande fall har kommissionen emellertid antagit förordningarna nr 2423/1999 och 2081/2000 utan att bedöma vilka negativa konsekvenser tillämpningen av dem får för ULT och för berörd industri.

99. Det framgår nämligen av rättspraxis [62] att "[n]är kommissionen avser att vidta skyddsåtgärder med stöd av artikel 109.1 i ULT-beslutet skall den, såvitt omständigheterna i det enskilda fallet inte utgör något hinder, undersöka vilka negativa återverk-

61 — Punkt 205.

62 — Dom av den 22 november 2001 i mål C-451/98, Antillean Rice Mills mot rådet (REG 2001, s. I-8949), punkt 58, och i mål C-452/98, Nederlandse Antillen mot rådet (REG 2001, s. I-8973), punkt 68. Se även domen i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkterna 25 och 26.

ningar som dess beslut kan få på ekonomin i berörda ULT samt för de berörda företagen".

100. Såsom kommissionen har påpekat [63] gäller denna skyldighet dock endast "när omständigheterna tillåter det". [64] I förevarande fall har kommissionen emellertid förklarat att omständigheterna i fallet inte hade tillåtit den att genomföra en ingående undersökning av de konsekvenser som de omtvistade åtgärderna riskerade att få på ekonomin i ULT och på den berörda industrin. Dock kvarstår enligt min mening att kommissionen, som den själv har angivit, [65] var fullständigt informerad om situationen i Nederländska Antillerna. År 1998 inleddes nämligen flera rättsliga förfaranden gentemot beslut 97/803 om fastställande av kvoten för socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan AVS-länderna och ULT [66] och mot kommissionens förordning (EG) nr 2553/97 av den 17 december 1997 om bestämmelser för utfärdande av importlicenser för vissa produkter med KN-numren 1701, 1702, 1703 och 1704, som omfattas av kumulation av ursprung mellan AVS-länderna och ULT. [67]

101. Under dessa förhållanden anser jag att det inte har visats att kommissionen uppenbart har åsidosatt sin skyldighet att informera sig i förväg.

102. I den tredje delgrunden har den nederländska regeringen hävdat att de ifrågasatta förordningarna strider mot proportionalitetsprincipen genom att

— förordning nr 2423/1999 innehåller föreskrift om att importpriset för socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT, cif-priset för oförpackad vara, inte får understiga interventionspriset, och

— förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 innebär att den kvantitet socker från EG och ULT som kan importeras med tillämpning av artikel 6 i bilaga II först begränsades till 3 340 ton och därefter till 4 848 ton.

63 — Svaromålet i målen C-180/00, punkt 46, och C-452/00, punkt 50.

64 — Förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, punkt 70.

65 — Svaromålet i målen C-180/00, punkt 46, och C-452/00, punkt 50.

66 — Se de ovannämnda målen Emesa Sugar, Emesa Sugar mot rådet (beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 14 augusti 1998 i mål T-43/98 R (REG 1998, s. II-3055), och förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet, och Emesa Sugar mot kommission (beslut meddelade av förstainstansrättens ordförande den 14 augusti 1998 i mål T-44/98 R (REG 1998, s. II-3079), av domstolens ordförande den 17 december 1998 i mål C-363/98 P (R) (REG 1998, s. I-8787) och i mål C-364/98 P (R) (REG 1998, s. I-8815), beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 30 april 1999 i det ovannämnda målet, den 29 september 1999 i mål T-44/98 R II (REG 1999, s. II-2815), och den 6 april 2000 i mål T-44/98 R II (REG 2000, s. II-1941) samt förstainstansrättens dom av den 6 december 2001 i mål T-44/98 (REG 2001, s. II-3577)).

67 — EGT L 349, s. 26. Se målet Aruba mot kommissionen (förstainstansrättens beslut av den 17 september 2003 i mål T-54/98 (REG 2003, s. II-3083)).

103. När det gäller förordning nr 2423/1999 anser Konungariket Nederländerna att den ovannämnda skyldigheten får till följd att aktörerna i ULT placeras i en i förhållande till aktörerna i gemenskapen ofördelaktig situation. Till skillnad från de sistnämnda skall aktörerna i ULT till sitt "importpris", det vill säga interventionspriset, lägga kostnaderna för transport av varorna inom gemenskapen samt lagrings- och hanteringskostnader. Då dessa kostnader emellertid är synnerligen höga kan aktörerna i ULT inte längre konkurrera med aktörerna inom gemenskapen.

104. När det gäller de tre ifrågasatta förordningarna har Konungariket Nederländerna hävdat att det skulle ha varit bättre att föreskriva ett lägsta försäljningspris än ett importpris eller en kvantitativ begränsning. Detta är för övrigt det villkor som förstainstansrättens ordförande har ställt för att tillåta bolaget Emesa Sugar att importera en ytterligare kvot på 7 500 ton socker i väntan på domstolens dom i det ovannämnda målet Emesa Sugar. Den nederländska regeringen anser således att ett lägsta försäljningspris skulle ha varit en lämpligare och mindre begränsande åtgärd. [68]

68 — Den nederländska regeringen har tillagt ett tredje argument vad avser förordning nr 2081/2000. Den har påpekat att den totala volymen importerat socker från EG och ULT år 1999 motsvarade mindre än 0,3 procent av gemenskapens produktion och att det följaktligen inte i tillräcklig grad har visats att den omtvistade åtgärden faktiskt kan avhjälpa de svårigheter som kommissionen har fastställt (ansökan i mål C-452/00, punkt 113). Det skall dock påpekas att detta argument inte avser frågan huruvida den vidtagna åtgärden är proportionerlig utan frågan huruvida det förelåg en risk för "störningar i en ekonomisk sektor inom gemenskapen" i den mening som avses i artikel 109.1 i ULT-beslutet. Argumentet har för övrigt undersökts som sådant i den första grunden (se punkterna 50–58 i detta förslag till avgörande).

105. Dessa argument saknar enligt min mening grund.

106. Först och främst skall det, när det gäller förordning nr 2423/1999, erinras om att det inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker årligen fastställs ett "interventionspris" för de områden inom gemenskapen där det föreligger produktionsöverskott och ett "härlett interventionspris" för de områden där produktionen visar underskott. [69] Det härledda interventionspriset är dessutom högre än interventionspriset, eftersom vissa ytterligare kostnader beaktas, såsom kostnader för varutransporten. [70]

107. Det har emellertid framgått att importpriset för socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT enligt förordning nr 2423/1999 skall motsvara eller vara högre än det interventionspris "som tillämpas för de aktuella produkterna". [71] Detta innebär att om socker från ULT importeras till ett område med överskott inom gemenskapen skall importpriset motsvara eller vara högre än interventionspriset. Om det omtvistade sockret importeras till ett område med underskott inom gemenskapen, skall på samma sätt importpriset motsvara eller vara högre än det härledda interventionspriset.

69 — Artikel 3 i förordning nr 2038/1999.

70 — Se kommissionens svaromål i mål C-26/00, punkt 51.

71 — Artikel 1.1 i förordning nr 2423/1999.

108. Under dessa förhållanden är det svårt att förstå hur den omtvistade skyldigheten skulle kunna vara till men för aktörerna i ULT. Om en aktör i ULT beslutar att exportera sina produkter till ett område med överskott inom gemenskapen kan han nämligen anpassa sina priser till interventionspriset. Om han därefter beslutar att sälja sina produkter i ett område med underskott måste han som varje annan producent i gemenskapen bära kostnaderna för transporten av sina varor till området med underskott.

109. Om en aktör i ULT beslutar att exportera sina produkter till ett område med underskott inom gemenskapen måste han däremot anpassa sina priser till det härledda interventionspriset, som faktiskt är högre än interventionspriset. I så fall behöver han, till skillnad från en operatör i gemenskapen, dock inte längre bära kostnaderna för transporten av varan till området med underskott. I motsats till vad Konungariket Nederländerna har hävdat får den omtvistade åtgärden således inte till följd att operatörer i ULT placeras i en i förhållande till operatörerna i gemenskapen ofördelaktig situation. [72]

110. Beträffande fastställandet av ett lägsta försäljningspris skall det erinras om att gemenskapsdomstolarna, samtidigt som de ser till att ULT:s rättigheter iakttas, inte utan att riskera att göra intrång på kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning kan ersätta kommissionens bedömning med sin egen när det gäller att välja den åtgärd som är mest lämplig för att hindra störningar på gemenskapens marknad för socker, så länge det inte styrkts att den vidtagna åtgärden var uppenbart olämplig för att uppnå det eftersträvade målet. [73]

111. I förevarande fall har det emellertid inte visats att införandet av ett lägsta försäljningspris skulle ha lett till mindre störningar för ekonomin i ULT och ha varit lika effektivt för att uppnå de mål som kommissionen eftersträvar.

112. Det framgår vidare av uppgifter i handlingarna i målet [74] att förordning nr 2423/1999 inte har fått till följd att importen till gemenskapen av socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT har minskat i väsentlig grad. Detta ger upphov till tvivel vad avser effektiviteten av den åtgärd som infördes genom denna förordning, nämligen ett minimipris vid import av produkten i fråga. [75]

72 — Den nederländska regeringen har även gjort gällande att dessa överväganden inte var tillräckliga för att säkerställa en likabehandling av aktörerna i ULT och aktörerna inom gemenskapen. Den nederländska regeringen anser nämligen att skillnaden mellan interventionspriset och det härledda interventionspriset inte har något samband med de ytterligare kostnader som aktörerna i ULT har för transporten av sina varor inom gemenskapen. Härvidlag skall det endast påpekas att den nederländska regeringen inte har framlagt något bevis som gör att det kan fastställas att dess påstående är välgrundat.

73 — Domen i det ovannämnda målet Tyskland mot rådet, punkt 94, dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 83, och domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet (C-301/97), punkt 135.

74 — Statistik från Eurostat för ULT:s export till gemenskapen av produkter som omfattas av KN-numren 1806 10 30, 1806 10 90 och 1701 för åren 1991–2000 (bilaga till Konungariket Spaniens interventionsinlaga i målen C-26/00, C-180/00 och C-452/00).

75 — Se även, för ett liknande resonemang, domen i målet Rica Foods II (punkt 172) och domen i målet Rica Foods III, punkt 157.

113. Det skall också tilläggas att de ifrågasatta förordningarna endast syftar till att begränsa tullbefriad import av socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT med tillämpning av artikel 6 i bilaga II. Förordningarna har således inte till syfte och får inte heller till följd att importen av dessa produkter förbjuds när kvoten väl är tömd, så länge som de ekonomiska aktörerna betalar de tullavgifter som kan utkrävas. [76]

114. Med hänsyn till dessa olika omständigheter [77] anser jag således att Konungariket Nederländerna inte har visat att de åtgärder som införts genom de ifrågasatta förordningarna varit uppenbart olämpliga eller orimliga för att uppnå de mål som kommissionen eftersträvade.

115. I den sista delgrunden har den nederländska regeringen slutligen hävdat att förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 strider mot proportionalitetsprincipen genom att artikel 3.3 i förordning nr 2553/97 blir tillämplig på grund av dessa förordningar.

116. I artikel 3.3 i förordning nr 2553/97 föreskrivs att säkerheten i fråga om importlicenser skall motsvara 50 procent av den tull i Gemensamma tulltaxan som gäller den dag då ansökan lämnas in, vilken för närvarande uppgår till omkring 43,7 euro per 100 kg. Fram till den 1 mars 2000 uppgick säkerheten för socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT emellertid till 0,3 ecu per 100 kg. Såvitt den nederländska regeringen vet uppgår den säkerhet som skall ställas för AVS-sockret och för det socker som kommer från tredje land också till 0,3 ecu per 100 kg. [78]

117. Konungariket Nederländerna anser således att säkerheten enligt artikel 3.3 i förordning nr 2553/97 är oproportionerlig i förhållande till den säkerhet som skall ställas för importen av socker från AVS-staterna och tredje land.

118. I detta avseende skall det påpekas att då det i förordningarna nr 65/2000 och 2081/2000 fastställdes en kvot som först begränsades till 3 340 ton och därefter till 4 848 ton socker, kunde det förutses att denna kvot skulle väcka stort intresse bland exportörerna.

119. Såsom kommissionen har noterat [79] var syftet med den ifrågasatta säkerheten i detta

76 — Se domen i det ovannämnda målet Emesa Sugar, punkt 45.

77 — Se även de andra omständigheter som kommissionen har framlagt i sina svaromål i målen C-180/00, punkt 28, och C-452/00, punkt 30.

78 — Artikel 8.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1464/95 av den 27 juni 1995 om särskilda tillämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser för socker (EGT L 144, s. 14).

79 — Svaromålet i målen C-180/00, punkt 49, och C-452/00, punkt 55.

sammanhang att förhindra spekulativa beteenden. Genom en hög säkerhet skulle det undvikas att de ekonomiska aktörerna ansökte om importlicenser utan att därefter använda dem och därigenom skada andra aktörer som faktiskt hade för avsikt att importera socker som omfattades av kumulation av ursprung mellan EG och ULT, men som inte hade kunnat få tillräckligt många importlicenser. [80]

120. En säkerhet av denna typ medför inte att de företag som verkligen är intresserade fråntas möjligheten att exportera socker till gemenskapen. Även om säkerheten visserligen måste ställas för att importlicenser skall kunna beviljas skall beloppet nämligen återbetalas till företaget om importen genomförs. [81]

121. Under dessa förhållanden anser jag att det inte har visats att de omtvistade åtgärderna var uppenbart olämpliga eller orimliga för att uppnå de mål som kommissionen eftersträvade. Talan kan således inte vinna bifall på den andra grunden.

80 — Se även, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkterna 129–132, och mitt förslag till avgörande i det målet, punkterna 139–141.

81 — Ibidem.

C — Den tredje grunden avseende maktmissbruk

122. I sin tredje grund har den nederländska regeringen påpekat att förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 bygger på maktmissbruk.

123. Den nederländska regeringen har erinrat om att rådet vid revideringen av beslut 91/482, efter långa förhandlingar, beslöt att endast begränsa importen av socker med ursprung i AVS-länderna och ULT och att bibehålla möjligheten att med befrielse från tullavgifter importera socker med ursprung i EG och ULT. Genom att anta förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 har kommissionen således använt sina befogenheter i ett annat syfte än det syfte som eftersträvas genom artikel 109 i ULT-beslutet, eftersom den för import av socker med ursprung i EG och ULT har infört begränsningar som rådet varken velat ha eller har föreskrivit.

124. Enligt fast rättspraxis [82] är en rättsakt från en gemenskapsinstitution uttryck för maktmissbruk om det visar sig att den på grundval av objektiva, relevanta och sam-

82 — Se, bland annat, dom av den 21 juni 1984 i mål 69/83, Lux mot revisionsrätten (REG 1984, s. 2447), punkt 30, av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 24, av den 13 juli 1995 i mål C-156/93, Europaparlamentet mot kommissionen (REG 1995, s. I-2019), punkt 31, av den 25 juni 1997 i mål C-285/94, Italien mot kommissionen (REG 1997, s. I-3519), punkt 52, och av den 14 maj 1998 i mål C-48/96, Windpark Groothusen mot kommissionen (REG 1998, s. I-2873), punkt 52.

stämmiga uppgifter har antagits uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra mål än de åberopade eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget.

125. I förevarande fall framgår det av bedömningen av den första grunden att kommissionen med fog ansåg att importen av socker som omfattas av kumulation av ursprung mellan EG och ULT utgjorde en "svårighet" som riskerade att störa funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

126. Den nederländska regeringen har inte heller framlagt uppgifter av vilka det framgår att förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 inte antagits i syfte att avhjälpa de störningar som konstaterats på gemenskapens marknad för socker eller för att förhindra allvarligare störningar. Enbart den omständigheten att rådet i artikel 108b i ULT-beslutet har infört en kvantitativ begränsning för socker med ursprung i AVS-länderna och ULT påverkar i detta avseende ingalunda kommissionens befogenhet enligt artikel 109.1 i ULT-beslutet att vidta de skyddsåtgärder som behövs för socker eller för alla andra produkter med ursprung i ULT, om villkoren för att anta en sådan åtgärd är uppfyllda.

127. Med hänsyn till dessa omständigheter kan talan inte heller vinna bifall på den tredje grunden.

D — *Den fjärde grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG*

128. I sin sista grund har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet enligt artikel 253 EG. Denna grund består av två delar, som jag kommer att undersöka i tur och ordning.

129. I den första delgrunden har den nederländska regeringen påpekat att motiveringen av förordning nr 2423/1999 inte är tillräcklig för att domstolen skall kunna utöva sin kontroll. Själva texten är därvidlag så kortfattad och i avsaknad av konkreta uppgifter att varje objektiv läsare lämnas i okunnighet om saken och följderna av de svårigheter som kommissionen har fastställt.

130. Dessutom är motiveringen av förordningen motsägelsefull. Enligt den nederländska regeringen kan det nämligen inte i tredje skälet hävdas att den omtvistade importen leder till ytterligare export som ges exportbidrag, vilket belastar gemenskapsbudgeten, samtidigt som det i fjärde skälet hävdas att kostnaderna för det överskott som kan tillskrivas den omtvistade importen bestrids av producenterna inom gemenskapen genom att principen om "självfinansiering" tillämpas.

131. Enligt fast rättspraxis [83] skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till ifrågavarande rättsakts karaktär. Av motiveringen skall klart och entydigt framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de berörda får möjlighet att ta del av skälen till den vidtagna åtgärden och domstolen kan utöva sin kontroll. Det krävs dock inte att alla väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom frågan huruvida motiveringen av ett beslut uppfyller de krav som ställs upp i artikel 253 EG inte endast skall bedömas med beaktande av lydelsen av motiveringen utan också med beaktande av såväl sammanhanget som alla de rättsregler som gäller på det berörda området. Det gäller i ännu högre grad när medlemsstaterna har varit nära knutna till utarbetandet av den tvistiga rättsakten och på så sätt känner till de skäl som ligger till grund för den. [84]

132. I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att antagandet av förordning nr 2423/1999 föregicks av ett antal kontakter och möten mellan kommissionen, Konungariket Nederländerna och de andra medlemsstaterna. [85]

133. Dessutom har det i fråga om rättsaktens innehåll framgått att kommissionen i första–femte skälen i förordning nr 2423/1999 har redogjort för de svårigheter som har uppstått. [86] Kommissionen har i tredje–femte skälen i förordningen förklarat varför dessa svårigheter riskerade att störa funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden för socker och skada gemenskapens aktörer inom denna sektor. Dessutom har kommissionen i åttonde och nionde skälen i förordning nr 2423/1999 redogjort för motiven till sitt beslut att fastställa ett minimipris för import av socker med ursprung i EG och ULT och att ställa importen av blandningar under gemenskapsövervakning.

134. Påståendena i tredje och fjärde skälen i förordning nr 2423/1999 är enligt min mening inte motsägelsefulla. Det är nämligen fullt möjligt att den ökande importen av socker med kumulerat EG-ULT-ursprung samtidigt leder till ytterligare kostnader för gemenskapsbudgeten (tredje skälet) och för sockerproducenterna inom gemenskapen (fjärde skälet).

135. Under dessa förhållanden anser jag att motiveringen av förordning nr 2423/1999 uppfyller kraven i rättspraxis och att talan således inte kan vinna bifall på grundens första del.

83 — Se, bland annat, dom av den 13 oktober 1992 i de förenade målen C-63/90 och C-67/90, Portugal och Spanien mot rådet (REG 1992, s. I-5073; svensk specialutgåva, volym 13, s. 123), punkt 16, av den 14 juli 1994 i mål C-353/92, Grekland mot rådet (REG 1994, s. I-3411), punkt 19, och av den 4 februari 1997 i de förenade målen C-9/95, C-23/95 och C-156/95, Belgien och Tyskland mot kommissionen (REG 1997, s. I-645), punkt 44.

84 — Se, bland annat, dom av den 17 oktober 1995 i mål C-478/93, Nederländerna mot kommissionen (REG 1995, s. I-3081), punkterna 49 och 50, och av den 9 november 1995 i mål C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. II (REG 1995, s. I-3799), punkt 16.

85 — Se särskilt kommissionens meddelande av den 23 juni 1999 om import av socker från ULT, skrivelse av den 2 juli 1999 från Nederländernas ständiga representation vid Europeiska unionen, förklarande anmärkning från de nederländska myndigheterna med hänsyn till rådets beslut om skyddsåtgärder avseende importen av socker och blandningar med ursprung i ULT (bilagorna 2, 4 respektive 5 till ansökan i mål C-26/00).

86 — Se punkterna 62 och 63 i detta förslag till avgörande.

136. I den andra delgrunden har den nederländska regeringen hävdat att kommissionen även har åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att

— det i förordning nr 465/2000 inte förklaras varför kommissionen ansåg att det från och med den 1 mars 2000 var nödvändigt att vidta restriktivare åtgärder i förhållande till den föregående perioden,

— förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 inte motiverade att identiska begränsningar för socker och blandningar med ursprung i ULT vidtogs, medan det i förordning nr 2423/1999 föreskrivs andra åtgärder för dessa två typer av produkter,

— åtgärden att fastställa kvoterna till förs. 3 340 ton, och därefter till 4 848 ton, var otillräckligt motiverad i förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000, och

— det i förordning nr 2081/2000 inte förklarades varför det var nödvändigt att förlänga de skyddsåtgärder som införts genom förordning nr 465/2000 från och med den 1 oktober 2000 till och med den 28 februari 2001.

137. När det gäller de två första anmärkningarna skall det erinras om att enligt rättspraxis kan motiveringen av en rättsakt med allmän räckvidd begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna mål som skall uppnås med den. [87] Domstolen anser dessutom att om den omtvistade rättsakten återger det väsentligaste av det mål som institutionen eftersträvar, är det onödigt att fordra en specifik motivering av varje teknisk lösning som har valts. [88] Detta gäller i ännu högre grad när gemenskapsinstitutionerna, såsom i förevarande fall, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av de medel som är nödvändiga för att genomföra en komplicerad politik. [89]

138. Under dessa förhållanden är det inte säkert att kommissionen var skyldig att lämna en specifik motivering för den tekniska lösning som den valde.

139. Av förordningarna nr 465/2000 och 2081/2000 kan slutsatsen i vart fall dras att situationen på gemenskapsmarknaden försvårades. Medan kommissionen i förordning nr 2423/1999 endast hade nämnt möjligheten att minska produktionskvoterna, [90] synes denna möjlighet nämligen vara så

87 — Se bland annat dom av den 19 november 1998 i mål C-284/94, Spanien mot rådet (REG 1998, s. I-7309), punkt 28, och domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkt 165.

88 — Se domarna i de ovannämnda målen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. II, punkt 16, Spanien mot rådet, punkt 30, och Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkt 166.

89 — Se domarna i de ovannämnda målen Spanien mot rådet, punkt 33, och Nederländerna mot rådet (C-110/97), punkt 167.

90 — Tredje skälet.

mycket mer påtaglig i förordning nr 465/2000,[91] och än mer i förordning nr 2081/2000, eftersom den planerade minskningen faktiskt genomfördes.[92] Eftersom Konungariket Nederländerna dessutom var nära knutet till utarbetandet av de ifrågasatta förordningarna, finns det enligt min mening inte grund för att hävda att det inte kände till skälen till att kommissionen antog restriktivare åtgärder än dem som föreskrivs i förordning nr 2423/1999.

140. Beträffande fastställandet av de omtvistade kvoterna är det tillräckligt att endast läsa ingressen till de ifrågasatta förordningarna för att inse att den nederländska regeringens argument uppenbart saknar grund.

141. I nionde skälet i förordning nr 465/2000 anges nämligen att "... högst 3 340 ton socker ... utgör summan av de största årliga importvolymer som konstaterats för de berörda produkterna under de tre åren närmast före 1999, vilket var det år då importen uppvisade exponentiell tillväxt och för vilket en undersökning från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning [OLAF] pågår till följd av misstänkta oegentligheter". På samma sätt anges i åttonde skälet i förordning nr 2081/2000 att "högst 4 848 ton socker för perioden från den 1 oktober 2000 till den 28 februari 2001 ... utgör summan av de största årliga importvolymer som konstaterats för de berörda produkterna under de tre åren närmast före 1999, vilket var det år då importen uppvisade exponentiell tillväxt".

142. I motsats till vad sökanden har hävdat har kommissionen således redogjort för skälen bakom fastställandet av de omtvistade kvoterna och har därmed uppfyllt motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG.

143. På samma sätt har kommissionen i första–sjätte skälen i förordning nr 2081/2000 tydligt redogjort för motiven för att det var nödvändigt att förlänga den skyddsåtgärd som införts genom förordning nr 465/2000. Kommissionen har påpekat att svårigheterna som ledde till att denna senaste åtgärd vidtogs "fortfarande [förelåg]" varför det var lämpligt att "fortsätta att tillämpa skyddsåtgärder i enlighet med artikel 109 i ULT-beslutet när det gäll[de] [den omtvistade] import[en]".[93]

144. Med hänsyn till dessa olika omständigheter föreslår jag således att domstolen skall fastställa att talan inte kan vinna bifall på den nederländska regeringens fjärde grund.

91 — Femte skälet.

92 — Femte skälet.

93 — Förordning nr 2081/2000 (sjätte skälet).

V — Förslag till avgörande

145. Med hänsyn till samtliga ovanstående överväganden skall, enligt min mening, talan ogillas och Konungariket Nederländerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för Konungariket Spaniens och Republiken Frankrikes rättegångskostnader, i enlighet med artikel 69 i domstolens rättegångsregler.