OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PHILIPPE'A LÉGERA
z dnia 17 lutego 2005 r. [1]

1. W latach 1999 i 2000 Komisja Wspólnot Europejskich podjęła środki ochronne w odniesieniu do niektórych przypadków przywozu cukru i kakao pochodzących z krajów i terytoriów zamorskich (KTZ). Komisja uznała, że sporny przywóz zakłócał funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru.

2. Wspomniane środki ochronne stały się przedmiotem licznych skarg, w szczególności wniesionych przez spółkę Rica Foods (Free Zone) NV (zwaną dalej „Rica Foods") do Sądu Pierwszej Instancji oraz przez Królestwo Niderlandów do Trybunału Sprawiedliwości.

3. Skargi Rica Foods zostały oddalone przez Sąd w trzech wyrokach z dnia 17 stycznia [2] oraz 14 listopada [3] 2002 r. Dwa spośród tych wyroków stanowią przedmiot odwołania, które omawiam w przedstawianej w dniu dzisiejszym opinii w sprawach C-40/03 P i C-41/03 P Rica Foods przeciwko Komisji.

4. Jeżeli chodzi o skargi Królestwa Niderlandów, Trybunał zawiesił ich rozpoznanie do czasu wydania przez Sąd wyroków w ww. sprawach. Skargi te omówię w niniejszej opinii.

I — Ramy prawne

5. Właściwe dla rozpoznania niniejszych spraw są przepisy z zakresu wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (punkt A) oraz dotyczące reżimu prawnego stowarzyszenia KTZ ze Wspólnotą (punkt B).

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Wyrok w sprawie T-47/00 Rica Foods przeciwko Komisji, Rec. str. II-113.

3 — Wyroki: w sprawach połączonych T-94/00, T-110/00 i T-159/00 Rica Foods i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-4677 (zwany dalej „wyrokiem Rica Foods II") oraz w sprawach połączonych T-332/00 i T-350/00 Rica Foods i Free Trade Foods przeciwko Komisji, Rec. str. II-4755 (zwany dalej „wyrokiem Rica Foods III").

A — *Wspólna organizacja rynków w sektorze cukru*

6. Rozporządzeniem (WE) nr 2038/1999 z dnia 13 września 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru [4] Rada Unii Europejskiej dokonała ujednolicenia wielokrotnie zmienianego rozporządzenia (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 czerwca 1981 r. [5], którym ustanowiono powyżej wspomnianą wspólną organizację rynków. Jej zadaniem jest uregulowanie wspólnotowego rynku cukru w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia i poziomu życia producentów wspólnotowych.

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

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

9. Ilości cukru, na który przysługują refundacje wywozowe, oraz ogólna kwota refundacji w skali roku regulowane są w porozumieniach w ramach Światowej Organizacji Handlu (zwanych dalej „porozumieniami WTO"), których Wspólnota jest stroną, zatwierdzonych decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. [6]. Poczynając najpóźniej od roku gospodarczego 2000/2001, ilość wywożonego cukru objętego refundacją oraz ogólna kwota refundacji musiały zostać ograniczone do 1 273 500 ton i 499,1 miliona euro, co stanowi redukcję o odpowiednio 20% i 36% w stosunku do wielkości dla roku gospodarczego 1994/1995.

B — *Reżim prawny stowarzyszenia KTZ ze Wspólnotą*

10. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. s) WE działalność Wspólnoty obejmuje stowarzyszenie z KTZ w celu zwiększenia wymiany handlo-

4 — Dz.U. L 252, str. 1.

5 — Rozporządzenie Rady w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 177, str. 4).

6 — Decyzja dotycząca zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. L 336, str. 1).

wej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego.

11. Na podstawie art. 299 ust. 3 WE i załącznika II do traktatu WE Aruba i Antyle Holenderskie należą do KTZ.

12. Zgodnie z art. 182 WE celem stowarzyszenia jest promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego KTZ oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi i Wspólnotą. Artykuł 183 pkt 1 WE dodaje, że państwa członkowskie stosują w wymianie handlowej z KTZ takie same warunki, jakie stosują między sobą na podstawie traktatu.

13. Na podstawie art. 187 WE Rada wydała szereg decyzji dotyczących warunków i procedury stowarzyszenia KTZ ze Wspólnotą. W niniejszej sprawie zastosowanie ma decyzja Rady 91/482/EWG z dnia 25 lipca 1991 r.[7], obowiązująca, zgodnie z jej art. 240 ust. 1, przez okres dziesięciu lat od dnia 1 marca 1990 r.

14. Liczne przepisy wspomnianej decyzji zostały zmienione decyzją Rady 97/803/WE z dnia 24 listopada 1997 r. nowelizującą w połowie okresu decyzję 91/482[8]. Ponadto dnia 25 lutego 2000 r. Rada przedłużyła okres obowiązywania tej decyzji do dnia 28 lutego 2001 r.[9].

15. Zgodnie z art. 101 ust. 1 decyzji KTZ towary pochodzące z KTZ zwolnione są z należności celnych w przywozie do Wspólnoty. Artykuł 102 tej decyzji dodaje, że „[z] zastrzeżeniem [art.] 108c Wspólnota nie stosuje wobec towarów pochodzących z KTZ ograniczeń ilościowych ani środków o podobnym skutku".

16. Artykuł 108 ust. 1 tiret pierwsze decyzji KTZ odsyła do załącznika II do tej decyzji (zwanego dalej „załącznikiem II"), w szczególności w odniesieniu do definicji pojęcia „towarów pochodzących". Zgodnie z art. 1 tego załącznika towar uznaje się za pochodzący z KTZ, Wspólnoty lub państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (zwanych dalej „państwami AKP"), jeżeli został tam całkowicie uzyskany lub wystarczająco przetworzony.

7 — Decyzja w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (Dz.U. L 263, str. 1).

8 — Dz.U. L 329, str. 50 (zwana dalej, łącznie z decyzją 91/482, „decyzją KTZ").

9 — Zobacz decyzję 2000/169/WE (Dz.U. L 55, str. 67).

17. Artykuł 3 ust. 3 załącznika II podaje listę sposobów obróbki lub przetworzenia uznawanych za niewystarczające, by nadać towarowi charakter towaru pochodzącego, między innymi z KTZ.

18. Jednakże art. 6 ust. 2 załącznika II stanowi: „[j]eżeli towary całkowicie uzyskane we Wspólnocie lub państwach AKP zostały poddane obróbce lub przetworzeniu w KTZ, uznaje się je za całkowicie uzyskane w KTZ" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej]. Chodzi o tzw. zasady „kumulacji pochodzenia WE/KTZ i AKP/KTZ".

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

20. Decyzja 97/803 ograniczyła jednak zakres zastosowania zasad kumulacji, wprowadzając art. 108c decyzji 91/482. Stanowi on w ust. 1, że „kumulacja pochodzenia AKP/KTZ, o której mowa w art. 6 załącznika II, jest dopuszczalna dla ilości 3 000 ton cukru rocznie" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej]. Decyzja 97/803 nie ogranicza natomiast zakresu zastosowania kumulacji pochodzenia WE/KTZ.

II — Sporne środki ochronne

21. Artykuł 109 ust. 1 decyzji KTZ uprawnia Komisję do podjęcia „niezbędnych środków ochronnych" w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy „w wyniku zastosowania niniejszej decyzji wystąpią poważne zakłócenia w sektorze gospodarki Wspólnoty lub jednego czy też większej liczby jej państw członkowskich lub zagrożona będzie ich zewnętrzna stabilność finansowa", a po drugie, gdy „wystąpią trudności mogące doprowadzić do pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty bądź w jednym z jej regionów".

22. W obu przypadkach Komisja ma jednak obowiązek, zgodnie z art. 109 ust. 2 decyzji KTZ, wybrać „środki, które w najmniejszym stopniu mogłyby zakłócić funkcjonowanie stowarzyszenia i Wspólnoty". Ponadto „[ś]rodki te nie przekraczają zakresu środków absolutnie niezbędnych do wyeliminowania powstałych trudności".

23. W dniu 15 listopada 1999 r. Komisja wydała, na podstawie art. 109 decyzji KTZ, rozporządzenie (WE) nr 2423/1999 ustanawiające środki ochronne dotyczące cukru objętego kodem CN 1701 oraz mieszanek

cukru i kakao objętych kodami CN 1806 10 30 i 1806 10 90, pochodzących z KTZ [10].

24. Preambuła tego aktu wskazuje, że:

„(1) w ostatnich miesiącach pojawiły się trudności grożące znacznym pogorszeniem sytuacji na rynku cukru Wspólnoty; trudności te spowodowane zostały bardzo silnym wzrostem, począwszy od 1997 r., przywozu cukru nieprzetworzonego, mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ, oraz w postaci mieszanek cukru i kakao [...] pochodzących z krajów i terytoriów zamorskich [...];

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

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

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

10 — Dz.U. L 294, str. 11.

(5) zwiększenie wielkości wywozu objętego refundacją może ponadto powodować wzrost jednostkowych kosztów wywozu cukru w ramach kwot, co prowadziłoby do wzrostu opłat produkcyjnych nakładanych na wspólnotowych producentów cukru" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

25. Komisja ustaliła dla przywozu cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ cenę minimalną. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2423/1999 stanowi:

„Dopuszczenie do swobodnego obrotu we Wspólnocie bez należności celnych przywozowych produktów objętych kodem CN 1701 mających skumulowane pochodzenie WE/KTZ uzależnione jest od warunku, zgodnie z którym cena importowa cif niepakowanych produktów [...] nie była niższa od stosowanej do tego produktu ceny interwencyjnej".

26. Jeżeli chodzi o mieszanki cukru i kakao objęte kodem CN 1806 10 30 i 1806 10 90 (zwane dalej „mieszankami"), Komisja postanowiła poddać dopuszczenie ich do swobodnego obrotu procedurze nadzoru wspólnotowego przewidzianej w art. 308d rozporządzenia (EWG) nr 2452/93 [11], zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1427/97 z dnia 13 lipca 1997 r. [12].

27. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2423/1999 obowiązywało ono od 16 listopada 1999 r. do 29 lutego 2000 r.

28. W dniu 29 lutego 2000 r. Komisja wydała, również na podstawie art. 109 decyzji KTZ, rozporządzenie (WE) nr 465/2000 ustanawiające środki ochronne dotyczące przywozu z KTZ produktów z sektora cukru mających skumulowane pochodzenie WE/KTZ [13].

29. Motywy tego aktu wskazują, że:

„(1) Komisja stwierdziła, że przywóz cukru (kod CN 1701) oraz mieszanek [...]

11 — Rozporządzenie Komisji z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 253, str. 1).

12 — Dz.U. L 196, str. 31. Procedura ustanowiona w art. 308d tego aktu polega na wprowadzeniu wymogu, że państwa członkowskie „dostarczą Komisji raz w miesiącu lub [...] w częstszych [krótszych] odstępach czasu szczegółowe informacje dotyczące ilości produktów dopuszczonych do swobodnego obrotu, na podstawie preferencyjnych uzgodnień taryfowych, w poprzednim miesiącu".

13 — Dz.U. L 56, str. 39.

pochodzących z [KTZ] charakteryzuje się bardzo silnym wzrostem począwszy od 1997 r., w szczególności jeśli chodzi o cukier nieprzetworzony mający skumulowane pochodzenie WE-KTZ. Wielkość tego przywozu wzrosła z 0 ton w 1996 r. do 48 000 ton w roku 1999 [...].

[...]

(4) W ostatnich latach pojawiły się trudności na wspólnotowym rynku cukru. Na rynku tym panuje nadprodukcja. Spożycie cukru jest na stałym poziomie około 12,7 miliona ton. Produkcja wynosi między 16,7 a 17,8 miliona ton. Stąd wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku; refundacje za wywóz tego cukru — w granicach określonych kwot — wypłacane są z budżetu wspólnotowego (na dzień dzisiejszy w wysokości ok. 520 euro za tonę). Jednakże wielkość wywozu korzystającego z refundacji ograniczona jest porozumieniem rolnym zawartym w ramach Rundy Urugwajskiej i została obniżona z 1 555 600 ton w roku gospodarczym 1995/1996 do 1 273 500 ton w roku gospodarczym 2000/2001.

(5) Trudności te mogą spowodować istotną destabilizację wspólnej organizacji rynku cukru. Na rok gospodarczy 2000/2001, który rozpoczyna się 1 lipca 2000 r., przewiduje się, zgodnie z najostrożniejszymi dostępnymi obecnie szacunkami, obniżenie kwot dla producentów wspólnotowych o około 500 000 ton [...]. Wszelki dodatkowy przywóz cukru lub produktów o znacznej zawartości cukru z KTZ oznaczać będzie konieczność znaczniejszego obniżenia kwot dla producentów wspólnotowych, a co za tym idzie również ich dochodów gwarantowanych" [tłumaczenie nieoficjalne].

30. Komisja postanowiła zatem ograniczyć do 3 340 ton cukru kumulację pochodzenia WE/KTZ, o której mowa w art. 6 załącznika II do decyzji KTZ, dla cukru i mieszanek.

31. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 465/2000 obowiązywało ono od 1 marca do 30 września 2000 r.

32. W dniu 29 września 2000 r. Komisja wydała, wciąż na podstawie art. 109 decyzji KTZ, rozporządzenie (WE) nr 2081/2000, przedłużające okres stosowania środków ochronnych dotyczących przywozu z KTZ produktów z sektora cukru mających skumulowane pochodzenie WE/KTZ [14].

14 — Dz.U. L 246, str. 64.

33. Motywy tego aktu wskazują, że:

„(1) Komisja stwierdziła, że przywóz cukru (kod CN 1701) oraz mieszanek [...] pochodzących z [KTZ] charakteryzuje się bardzo silnym wzrostem w latach 1997 do 1999 [...].Wielkość tego przywozu wzrosła z 0 ton w 1996 r. do 48 000 ton w roku 1999 [...].

[...]

(4) W ostatnich latach pojawiły się trudności na wspólnotowym rynku cukru. Na rynku tym panuje nadprodukcja. Spożycie cukru jest na stałym poziomie około 12,7 miliona ton. Produkcja w ramach kwot wynosi około 14,3 miliona ton. Stąd wszelki przywóz do Wspólnoty cukru po cenach niższych od cen interwencyjnych powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na tym rynku; refundacje za wywóz tego cukru — w granicach określonych kwot — wypłacane są z budżetu wspólnotowego (na dzień dzisiejszy w wysokości ok. 520 euro za tonę). Jednakże wielkość wywozu korzystającego z refundacji ograniczona jest porozumieniem rolnym zawartym w ramach Rundy Urugwajskiej i została obniżona z 1 555 600 ton w roku 1995/1996 do 1 273 500 ton w roku 2000/2001.

(5) Trudności te mogą spowodować istotną destabilizację wspólnej organizacji rynku cukru. Na rok gospodarczy 2000/2001, który rozpoczyna się 1 lipca 2000 r., przewiduje się, zgodnie z najostrożniejszymi dostępnymi obecnie szacunkami, obniżenie kwot dla producentów wspólnotowych o około 500 000 ton [...]. Wszelki dodatkowy przywóz cukru lub produktów o znacznej zawartości cukru z KTZ oznaczać będzie konieczność znaczniejszego obniżenia kwot dla producentów wspólnotowych, a co za tym idzie również ich dochodów gwarantowanych.

(6) W związku z tym niebezpieczeństwo pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty jest nadal aktualne [...]" [tłumaczenie nieoficjalne].

34. Komisja ograniczyła więc kumulację pochodzenia WE/KTZ dla cukru i mieszanek do 4 848 ton cukru.

35. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2081/2000 obowiązywało ono od 1 października 2000 r. do 28 lutego 2001 r.

III — Postępowanie i żądania stron

36. Pismami złożonymi w sekretariacie Trybunału w dniach 29 stycznia (C-26/00), 12 maja (C-180/00) i 6 grudnia (C-452/00) 2000 r. Królestwo Niderlandów wniosło skargi przeciwko rozporządzeniom nr 2423/1999, 465/2000 i 2081/2000 (zwanym dalej „zaskarżonymi rozporządzeniami" lub „spornymi rozporządzeniami").

37. Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności tych rozporządzeń i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

38. Komisja jako strona pozwana i Królestwo Hiszpanii jako interwenient wnoszą o oddalenie skargi i obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania. Republika Francuska, dopuszczona do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji w sprawie C-180/00, nie przedstawiła uwag.

IV — W przedmiocie skargi

39. We wszystkich trzech sprawach rząd niderlandzki podnosi trzy jednakowe zarzuty:

— naruszenia art. 109 ust. 1 decyzji KTZ;

— naruszenia art. 109 ust. 2 decyzji KTZ oraz

— naruszenia obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 253 WE.

40. W sprawach C-180/00 i C-452/00 Królestwo Niderlandów podnosi dodatkowo zarzut nadużycia władzy.

41. Rozpocznę od omówienia zarzutów naruszenia przepisów art. 109 decyzji KTZ (pkt A i B), następnie omówię zarzut nadużycia władzy (pkt C), by zakończyć omówieniem zarzutu dotyczącego obowiązku uzasadnienia (pkt D).

A — *W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ*

42. Zarzut pierwszy rządu niderlandzkiego oparty jest na twierdzeniu, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, stwierdzając spełnienie w niniejszej sprawie warunków art. 109 ust. 1 decyzji KTZ. Zarzut ten obejmuje sześć części, które omówię kolejno.

43. Na wstępie należy w skrócie przypomnieć, jaki jest zakres kontroli decyzji wydanej na podstawie art. 109 decyzji KTZ.

44. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem instytucje Wspólnoty korzystają, przy stosowaniu art. 109 decyzji KTZ, z szerokiego zakresu swobodnego uznania [15]. Zakres ten dotyczy nie tylko oceny niezbędnego charakteru i zasadności podejmowanych na podstawie tego przepisu działań [16], ale także charakteru i zakresu podejmowanych kroków [17].

45. Jak wskazałem przy innej okazji [18], przyznanie tego rodzaju uprawnienia uzasadnione jest koniecznością dokonywania przez instytucje stosujące art. 109 decyzji KTZ rozstrzygnięć między różnorodnymi interesami oraz decyzji politycznych należących do zakresu ich kompetencji [19]. Takie uprawnienia dyskrecjonalne odpowiadają zatem zadaniom o charakterze politycznym, jakie art. 109 decyzji KTZ powierza instytucjom wspólnotowym [20].

46. Zgodnie z orzecznictwem przyznanie tego rodzaju uprawnień oznacza ograniczenie kontroli sądowej. Trybunał stoi bowiem na stanowisku, że w tym przypadku kontrola sądu ograniczać się powinna do badania, czy przestrzegane były zasady postępowania, czy

15 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 lutego 1999 r. w sprawie C-390/95 P Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-769, pkt 48 i z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawach C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8763, pkt 61 i 62 oraz C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-8853, pkt 73 i 74.

16 — Zobacz wyroki Sądu: z dnia 14 września 1995 r. w sprawach połączonych T-480/93 i T-483/93 Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2305, pkt 122, utrzymany w mocy ww. wyrokiem Trybunału w sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, i z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawach połączonych T-32/98 i T-41/98 Nederlandse Antillen przeciwko Komisji, Rec. str. II-201, pkt 78.

17 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 92 i powołane tam orzecznictwo.

18 — Zobacz moją opinię w zawisłych przed Trybunałem sprawach C-40/03 P i C-41/03 P Rica Foods przeciwko Komisji, pkt 44, 45 i 50.

19 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 8 lutego 2000 r. w sprawie C-17/98 Emesa Sugar, Rec. str. I-675, pkt 53 oraz ww. wyroki w sprawach C-110/97 i C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 64–68 i 75.

20 — Zobacz podobnie, w odniesieniu do innych przepisów wspólnotowych, wyroki: z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawach połączonych od C-267/88 do C-285/88 Wuidart i in., Rec. str. I-435, pkt 14; z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie C-8/89 Zardi, Rec. str. I-2515, pkt 11 oraz wyrok Sądu z dnia 5 czerwca 1996 r. w sprawie T-162/94 NMB France i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-427, pkt 70.

dochowano obowiązku uzasadnienia, czy przyjęto właściwe okoliczności faktyczne jako podstawę kwestionowanej decyzji, czy nie popełniono oczywistego błędu w ocenie i czy nie nastąpiło nadużycie władzy [21].

47. Jak podkreślił rzecznik generalny Poiares Maduro [22], ograniczenie nie odnosi się zatem do zakresu kontroli sądowej, ponieważ w każdym przypadku kontrola ta polega na badaniu, czy nie występują wady wymienione w art. 230 WE, to jest brak kompetencji, naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, naruszenie reguły prawnej lub nadużycie władzy. Ograniczenie odnosi się raczej do *natężenia* kontroli, w tym sensie, że sąd poprzestaje na badaniu istnienia oczywistych naruszeń właściwych przepisów i oczywistych błędów w ocenie stosownych okoliczności faktycznych.

48. Tym niemniej wydaje mi się, że natężenie kontroli jest różne w zależności od tego, czy mamy do czynienia z uprawnieniem dyskrecjonalnym o charakterze politycznym, czy technicznym [23]. O ile bowiem w obu przypadkach kontrola sądowa jest niewątpliwie ograniczona do „oczywistego błędu", to wydaje mi się w świetle orzecznictwa, że kontrola sądu idzie mniej daleko, gdy badany akt jest wynikiem wykonywania przez instytucję uprawnienia dyskrecjonalnego o charakterze politycznym.

49. Przesłanki zarzutu rządu niderlandzkiego należy zatem rozpatrywać w świetle powyższych zasad.

50. W części pierwszej zarzutu rząd niderlandzki utrzymuje, że ilości cukru i mieszanek importowane z KTZ nie uzasadniają podjęcia środków ochronnych na podstawie art. 109 decyzji KTZ. Wyjaśnia on, powołując się na statystyki Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich (Eurostat), że w 1999 r. przywóz cukru i mieszanek opiewał odpowiednio na 51 618,3 tony i na 18 021,9 tony. Te ilości zaś są nieznaczne, jeśli porównać je z innymi danymi, bowiem:

— zgodnie z szacunkami Nederlands Economisch Instituut (niderlandzkiego instytutu ekonomii) z 1997 r. maksymalna zdolność eksportowa KTZ wynosiła od 100 000 do 150 000 ton;

21 — Zobacz, jako przykład z niedawnego czasu, wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-328/99 i C-399/00 Włochy i SIM 2 Multimedia przeciwko Komisji, Rec. str. I-4035, pkt 39. Konkretnie w zakresie art. 109 decyzji KTZ Trybunał stosuje zwykle odmienne sformułowanie. Wskazuje mianowicie, że „[w] przypadku tego rodzaju uprawnienia sąd wspólnotowy winien ograniczyć się do badania, czy wykonanie tego uprawnienia nie jest obarczone oczywistym błędem lub nadużyciem władzy albo czy instytucje wspólnotowe nie wykroczyły w sposób oczywisty poza przysługujący im zakres swobodnego uznania" (zob. w szczególności ww. wyroki z dnia 11 lutego 1999 r.: w sprawie C-390/95 P Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 48 i w sprawach C-110/97 i C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, odpowiednio pkt 61 i 62 oraz 73 i 74). Sformułowanie to wydaje mi się jednak mniej trafne, niż sformułowanie przywołane w pkt 46 niniejszej opinii, ponieważ nie wymienia niektórych przesłanek kontroli, jak ustalenie właściwych okoliczności faktycznych czy przestrzeganie zasad proceduralnych oraz obowiązku uzasadnienia. Ponadto nie dostrzegam różnicy między przypadkiem „oczywistego błędu" a przypadkiem, gdy instytucja „w sposób oczywisty przekroczyła przysługujący jej zakres swobodnego uznania".

22 — Opinia w zawisłej przed Trybunałem sprawie C-141/02 P Komisja przeciwko max.mobil, pkt 77 i 78.

23 — W odniesieniu do tego rozróżnienia zob. moją opinię w zawisłych przed Trybunałem sprawach C-40/03 P i C-41/03 P Rica Foods przeciwko Komisji, pkt 45–49.

— całkowita produkcja cukru we Wspólnocie wynosi od 16,7 do 17,8 miliona ton, więc sporny przywóz stanowi jedynie 0,4% produkcji wspólnotowej, a

— przywóz preferencyjny cukru z państw AKP i Indii opiewa odpowiednio na 1,7 miliona ton i na 279 000 ton, w związku z czym sporny przywóz stanowi jedynie 3% tego przywozu preferencyjnego.

51. Rząd niderlandzki twierdzi, że sporne ilości nie mogły zatem grozić zakłóceniem wspólnej organizacji rynku cukru w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ.

52. Ta pierwsza przesłanka była już w pewnym sensie przedmiotem analizy przeprowadzonej przez Trybunał w ww. wymienionym wyroku w sprawie Emesa Sugar.

53. Jak wiadomo, w sprawie tej Trybunał rozpatrywał wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w przedmiocie oceny ważności przepisów decyzji 97/803 ustanawiającej kontyngent 3 000 ton dla cukru mającego skumulowane pochodzenie AKP/KTZ [24]. Sąd krajowy stawiał w szczególności pytanie, czy ustanowienie kontyngentu, uzasadnione zagrożeniem dla wspólnej organizacji rynku cukru, jakie stanowił swobodny dostęp na rynek produktów z KTZ i utrzymanie zasady kumulacji pochodzenia AKP/KTZ [25], jest zgodne z zasadą proporcjonalności [26]. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym zwróciła bezpośrednio uwagę Trybunału na okoliczność, że wielkość przywozu cukru z KTZ była nieznaczna, ponieważ wynosiła, dla wszystkich KTZ, niecałe 4% przywozu preferencyjnego, pochodzącego przede wszystkim z państw AKP [27].

54. Argumentu tego nie przyjął rzecznik generalny Ruiz-Jarabo Colomer, który w opinii stwierdził, że [28]:

„[...] Jak wskazują na to informacje dostarczone przez Komisję [...] europejski rynek cukru znajduje się w chwili obecnej w sytuacji chwiejnej równowagi. Z powodu ustanowienia kwot, wspólnotowa produkcja cukru z buraków wynosi 13,4 miliona ton, co przekracza wielkość spożycia cukru we

24 — Zobacz pkt 20 niniejszej opinii.
25 — Zobacz decyzję 97/803 (motyw siódmy).
26 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 51.
27 — Ibidem, pkt 52.
28 — Punkty 86–88.

Wspólnocie, będącą na poziomie około 12,7 miliona ton. Co więcej, Wspólnota importuje z AKP 1,3 miliona ton cukru trzcinowego celem zaspokojenia popytu na ten specyficzny gatunek cukru. Ponadto ze względu na porozumienia zawarte w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) Wspólnota zobowiązana jest zezwolić na przywóz 400 000 ton cukru z krajów trzecich.

Ponieważ globalny popyt na cukier we Wspólnocie jest niższy niż podaż, część dostępnego cukru przeznaczona jest na wywóz. Jednakże ze względu na istotną różnicę między cenami na rynku światowym a cenami na rynku Wspólnoty (ta druga cena wynosi około 300% pierwszej), wywóz ten musi korzystać ze wsparcia w postaci refundacji wywozowych. Refundacja ta wynosi obecnie 470 euro za tonę. Podobnie maksymalna ilość cukru, do którego wywozu można dopłacać, jest przedmiotem porozumień w ramach WTO. W najbliższych latach zostanie ona zmniejszona o 20%.

[...]

[Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności], nie sądzę, by rozwiązanie przyjęte przez Radę było nieproporcjonalne. Powyższe liczby wskazują, że na rynku wspólnotowym panuje nadprodukcja, a równowaga została osiągnięta wyłącznie dzięki subwencjonowanemu wywozowi. Wszelkie dodatkowe ilości cukru wpływające na ten rynek zmusiłyby instytucje do zwiększenia subwencji wywozowych (w opisanych powyżej granicach) lub do obniżenia kwot dla producentów europejskich. W każdym przypadku spowodowałoby to znaczne zakłócenia wspólnej organizacji rynku cukru, zagrażające celom wspólnej polityki rolnej".

55. Trybunał podzielił to rozumowanie, orzekając w pkt 56 ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar, że:

„[...] jak wynika z akt sprawy, w chwili wydania decyzji 97/803 istniała po pierwsze nadwyżka produkcji wspólnotowego cukru z buraków w porównaniu do wielkości jego spożycia we Wspólnocie, do czego dochodził przywóz cukru trzcinowego z państw AKP celem zaspokojenia popytu na ten specyficzny produkt oraz zobowiązanie po stronie Wspólnoty do przywozu określonej ilości cukru z krajów trzecich, zgodnie z porozumieniami zawartymi w ramach WTO. Po drugie, Wspólnota była również zobowiązana subwencjonować wywóz cukru poprzez refundacje wywozowe i w granicach porozumień zawartych w ramach WTO. W tych okolicznościach Rada miała podstawy, by uznać, że wszelkie dodatkowe ilości cukru, *nawet nieznaczne w stosunku do produkcji wspólnotowej*, wpływające na rynek Wspólnoty zmusiłyby jej instytucje do zwiększenia

subwencji wywozowych [...] lub do obniżenia kwot dla producentów europejskich, co zakłóciłoby wspólną organizację rynku cukru [...] i byłoby sprzeczne z celami wspólnej polityki rolnej" [29].

56. Dodam, że w 1997 r., w chwili wydania decyzji 97/803, wielkość przywozu cukru i mieszanek z KTZ wynosiła odpowiednio 10 372,2 tony i 877,7 tony [30].

57. Tymczasem w 1999 r., w chwili wydania spornych rozporządzeń, wielkości te wynosiły odpowiednio 53 519,9 tony i 14 020 ton [31].

58. W tych okolicznościach nie widzę możliwości przyjęcia argumentu rządu niderlandzkiego. Skoro bowiem w lutym 2000 r. Trybunał uznał, że przywóz cukru w ilości około 10 000 ton groził zakłóceniem wspólnej organizacji rynku cukru, należy tym bardziej uznać, że w niniejszej sprawie Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, iż przywóz w ilościach pięć do piętnastu razy większych powodował „trudności" i niebezpieczeństwo „pogorszenia sytuacji" dla wspólnej organizacji tego samego rynku.

59. Część druga zarzutu dotyczy wyłącznie rozporządzenia nr 2423/1999 [32]. Rząd niderlandzki zaprzecza twierdzeniu, jakoby cukier i mieszanki pochodzące z KTZ były sprzedawane we Wspólnocie po cenach niższych od cen interwencyjnych (w odniesieniu do cukru) lub cen stosowanych przez producentów wspólnotowych (w odniesieniu do mieszanek). Utrzymuje on, że Komisja nie dostarczyła nawet śladu dowodu na tę okoliczność.

60. Rzeczywiście, i zgodnie z twierdzeniem Królestwa Niderlandów, Komisja nie wykazała, że przywóz cukru i mieszanek z KTZ odbywał się po cenach niższych od cen interwencyjnych stosowanych na rynku wspólnotowym. Wskazała ona w odpowiedzi na skargę [33], że w odniesieniu do cukru oparła się na „podejrzeniu" tego faktu. W odniesieniu natomiast do mieszanek oparła się, jak wynika z akt sprawy, na informacjach uzyskanych od przedsiębiorstw wspólnotowych [34], które to informacje zostały jednak oficjalnie zakwestionowane przez

29 — Podkreślenie moje.

30 — Statystyki Eurostatu w odniesieniu do wywozu z KTZ do Wspólnoty produktów objętych kodem CN 1806 10 30, CN 1806 10 90 i CN 1701 za lata 1991–2000 (załącznik do uwag Królestwa Hiszpanii przedstawionych w ramach jego interwencji w sprawach C-26/00, C-180/00 i C-452/00).

31 — Idem.

32 — Zobacz skargę w sprawie C-26/00, pkt 52.

33 — Punkty 5, 7 i 26.

34 — Zobacz dokumenty pt. „Offres produits d'Aruba" i „Listado de preparaciones" (załączniki 3a i 3b do skargi w sprawie C-26/00).

Królestwo Niderlandów w ramach procedury przewidzianej w załączniku IV do decyzji KTZ [35].

61. Nie wydaje mi się jednak, by brak ten, jakkolwiek poważny, mógł spowodować stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2423/1999. Jak bowiem wynika z motywów tego aktu oraz jego kontekstu [36], Komisja uznała, wydając to rozporządzenie, że sporny przywóz powodował wielorakiego rodzaju „trudności".

62. Pierwszy rodzaj trudności to niebezpieczeństwo pogorszenia sytuacji wspólnej organizacji rynku cukru [37]. Komisja podnosi, że wobec stałego poziomu spożycia cukru we Wspólnocie wzrastający przywóz cukru z KTZ wymusza odpowiedni wzrost wywozu cukru wspólnotowego, który korzysta z subwencji. Wielkość wywozu subwencjonowanego jest jednak ograniczona porozumieniami WTO. Sporny przywóz grozi zatem ograniczeniem możliwości eksportowania cukru wspólnotowego, a w konsekwencji prowadzić może do ograniczenia wspólnotowych kwot produkcji.

63. Drugi rodzaj trudności, to szkoda, jaką omawiany przywóz może wyrządzić wspólnotowym przedsiębiorstwom z sektora cukru [38]. Komisja wyjaśnia, że gdy przywóz cukru z KTZ dokonywany jest po cenach niższych niż cena interwencyjna, producenci wspólnotowi nie są w stanie sprostać tej konkurencji, gdyż sami muszą płacić cenę minimalną za buraki, stanowiące dla nich surowiec do produkcji [39]. Co więcej, sporny przywóz może prowadzić do zwiększenia wielkości wywozu subwencjonowanego i spowodować w ten sposób wzrost kosztów tego wywozu, co z kolei oznaczałoby podwyższenie opłaty wyrównawczej od produkcji obciążającej producentów wspólnotowych [40].

64. Okoliczność, że przywóz cukru i mieszanek z KTZ następował po cenach niższych od ceny interwencyjnej, stanowiła zatem tylko jeden z elementów uzasadniających wydanie rozporządzenia nr 2423/1999.

65. Dlatego uważam, że część druga zarzutu jest chybiona. Nawet gdyby założyć bowiem, że sporny przywóz nie następował po cenach niższych od ceny interwencyjnej i że Komisja popełniła w tej kwestii błąd, to środki ochronne przewidziane w rozporządzeniu

35 — Zobacz na przykład pismo skierowane do Komisji przez stałe przedstawicielstwo Królestwa Niderlandów przy Unii Europejskiej dnia 2 lipca 1999 r. (załącznik 4 do skargi w sprawie C-26/00).

36 — Zobacz w szczególności komunikat Komisji z dnia 23 czerwca 1999 r. i notę wyjaśniającą rządu niderlandzkiego na posiedzenie Rady w sprawie środków ochronnych przyjętych w rozporządzeniu nr 2423/1999 (odpowiednio załączniki 2 i 5a do skargi w sprawie C-26/00).

37 — Rozporządzenie nr 2423/1999 (motywy drugi i trzeci).

38 — Ibidem (motyw drugi).

39 — Ibidem (motyw czwarty).

40 — Ibidem (motyw piąty).

nr 2423/1999 są w każdym razie uzasadnione przez sam fakt, że przywóz ten mógł zmusić instytucje do zwiększenia wielkości wywozu subwencjonowanego lub do obniżenia kwot dla producentów europejskich, co zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Emesa Sugar [41] stanowi zakłócenie wspólnej organizacji rynku cukru.

66. W związku z powyższym uważam, że część drugą zarzutu należy oddalić.

67. Część trzecia skierowana jest przeciwko twierdzeniu Komisji, jakoby przywóz cukru i mieszanek z KTZ zmuszał instytucje do odpowiedniego zwiększenia wielkości wywozu cukru wspólnotowego.

68. Rząd niderlandzki podkreśla, że zarówno poziom produkcji, jak i spożycia cukru we Wspólnocie zmienia się z roku na rok, w związku z czym twierdzenie Komisji, zgodnie z którym wszelki dodatkowy przywóz cukru „powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na rynku" [42], jest nieprawdziwe. Nawet zaś gdyby tak było, to nie ma w każdym razie pewności, że wywóz ten byłby subwencjonowany, jak sugeruje Komisja w zaskarżonych rozporządzeniach.

69. Królestwo Niderlandów dodaje, że przywóz mieszanek nie może zakłócać funkcjonowania wspólnej organizacji rynku cukru, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2038/1999 kakao do niej nie należy.

70. Należy w tym względzie przypomnieć, że na wspólnotowym rynku cukru występuje nadwyżka — produkcja cukru A i B, to jest cukru, który może być sprzedawany na rynku wspólnotowym i korzystać z refundacji wywozowych, przekracza już wspólnotowe spożycie cukru [43]. Ponadto jak podkreślił Trybunał w ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar [44], Wspólnota zobowiązana jest na mocy porozumień WTO do przywozu pewnych ilości cukru z krajów trzecich.

41 — Punkty 40 i 56.

42 — Rozporządzenie nr 2423/1999 (motyw trzeci); rozporządzenie nr 465/2000 (motyw czwarty) i rozporządzenie nr 2081/2000 (motyw czwarty).

43 — Zobacz, wśród licznych źródeł, sprawozdanie specjalne nr 20/2000 Trybunału Obrachunkowego dotyczące zarządzania wspólną organizacją rynków w sektorze cukru, wraz z odpowiedziami Komisji (Dz.U. 2001, C 50, str. 1, wykres 2).

44 — Punkt 56.

71. Stąd okoliczność, że poziom produkcji i spożycia cukru we Wspólnocie w różnych latach może się lekko wahać, jest pozbawiona znaczenia. O ile bowiem nie nastąpi ograniczenie wielkości produkcji cukru wspólnotowego, każdy dodatkowy przywóz cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ zwiększa nadwyżkę cukru na rynku wspólnotowym i prowadzi do wzrostu wielkości wywozu. Komisja nie popełniła więc oczywistego błędu w ocenie, uznając, że wszelki dodatkowy przywóz cukru „powoduje konieczność wywozu odpowiedniej ilości cukru wspólnotowego, który nie znajduje zbytu na rynku" [45].

72. Moim zdaniem, Komisja nie popełniła też oczywistego błędu w ocenie, uznając, że wywóz ten będzie subwencjonowany. Jak bowiem podkreślił to Sąd w pkt 119 wyroku Rica Foods II, można przypuścić, że w związku z nadwyżką na rynku wspólnotowym importowany cukier pochodzący z KTZ zastąpi cukier wspólnotowy, który z kolei będzie musiał zostać wyeksportowany, aby zachować równowagę wspólnej organizacji rynku.

73. Jeżeli chodzi o mieszanki, nie są one rzeczywiście objęte wspólną organizacją rynku cukru, zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2038/1999. Tym niemniej, w przeciwieństwie do twierdzenia rządu niderlandzkiego, okoliczność ta nie wystarcza do wykazania, że przywóz mieszanek z KTZ nie stanowi zagrożenia dla funkcjonowania wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru.

74. Wiadomo bowiem, że mieszanki te zawierają znaczną ilość cukru, w związku z czym sporny przywóz może wywierać wpływ na możliwość sprzedaży cukru przez producentów wspólnotowych wytwórcom tych mieszanek. Co więcej, jak się wydaje, w przeszłości Komisja podejmowała już kroki mające na celu zmniejszenie niebezpieczeństwa, jakie dla wspólnej organizacji rynku cukru mógł przedstawiać wzrost przywozu produktów o znacznej zawartości cukru, mianowicie napojów orzeźwiających [46].

75. W związku z powyższym część trzecią zarzutu należy oddalić.

45 — Rozporządzenie nr 2423/1999 (motyw trzeci); rozporządzenie nr 465/2000 (motyw czwarty) i rozporządzenie nr 2081/2000 (motyw czwarty).

46 — Zobacz w szczególności porozumienie zawarte w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony, dotyczące protokołu nr 2 do umowy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Konfederacją Szwajcarską (Dz.U. 2000, L 76, str. 12).

76. Część czwarta opiera się na twierdzeniu rządu niderlandzkiego, zgodnie z którym sporny przywóz nie stanowi żadnego problemu z punktu widzenia zobowiązań wynikających dla Wspólnoty z porozumień WTO. Na podstawie postanowienia prezesa Sądu z dnia 30 kwietnia 1999 r. w sprawie Emesa Sugar przeciwko Komisji [47] podnosi on, że Wspólnota miała całkowicie wystarczający margines, by przyjąć wzrost przywozu cukru i mieszanek z KTZ do roku 2000.

77. Moim zdaniem, argument ten jest nie do przyjęcia.

78. Po pierwsze należy podkreślić, że jakkolwiek porozumienia WTO ustanawiają granice dla wielkości wywozu subwencjonowanego, to jednak nie wprowadzają one obowiązku wykorzystania całego przyznanego limitu. Celem porozumień WTO jest bowiem stopniowe ograniczanie wywozu subwencjonowanego. Uważam zatem, że Komisja miała pełne prawo, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie, podjąć decyzję o ograniczeniu przywozu cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ, nawet jeżeli wynikający stąd dodatkowy wywóz mieścił się poniżej pułapu określonego w porozumieniach WTO [48].

79. Dalej, jak zostało to wyżej wskazane, w ww. wyroku w sprawie Emesa Sugar Trybunał orzekł, że w związku z nadwyżką na rynku wspólnotowym oraz zobowiązaniami Wspólnoty wszelki dodatkowy przywóz cukru może zakłócać funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku cukru, jeżeli zmusza instytucje do zwiększenia refundacji wywozowych (w granicach ustanowionych w porozumieniach WTO) lub obniżenia kwot dla producentów europejskich [49]. Stąd nawet jeżeli rzeczywiście porozumienia WTO pozostawiały możliwość przyjęcia spornego przywozu, rząd niderlandzki nie wykazał, by Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że zwiększony przywóz cukru i mieszanek mających skumulowane pochodzenie WE/KTZ powoduje niebezpieczeństwo zakłócenia funkcjonowania wspólnej organizacji rynku cukru [50].

80. Część piąta zarzutu również dotyczy wpływu spornego przywozu na funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku cukru. Rząd niderlandzki podaje w wątpliwość fakt, że wydając rozporządzenia nr 2423/1999 i 465/2000, Komisja faktycznie zakładała obniżenie kwot produkcji, jak wskazała w tych aktach. Rząd niderlandzki uważa, że sporny przywóz w każdym razie nie powodował konieczności obniżenia tych kwot.

47 — Sprawa T-44/98 R II, Rec. str. II-1427, pkt 107.

48 — Zobacz podobnie wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie T-43/98 Emesa Sugar przeciwko Radzie, Rec. str. II-3519, pkt 147 i 148.

49 — Punkt 56.

50 — Zobacz podobnie wyrok Rica Foods II, pkt 139.

81. Argument ten należy oddalić z powodu braku dowodu. Rząd niderlandzki nie przedstawił bowiem żadnej wskazówki pozwalającej uznać, że w chwili wydawania rozporządzeń 2423/1999 i 465/2000 Komisja nie zakładała obniżenia kwot produkcyjnych.

82. Późniejsze wydarzenia podważają w każdym razie twierdzenie rządu niderlandzkiego, gdyż w dniu 29 września 2000 r. Komisja rzeczywiście wydała rozporządzenie (WE) nr 2073/2000 [51] obniżające kwoty produkcyjne na rok gospodarczy 2000/2001 o 498 800 ton dla cukru A i B. Motyw drugi tego aktu informuje, że redukcja ta nastąpiła, ponieważ „[p]rognozy na rok gospodarczy 2000/2001 wskazywały na istnienie nadwyżki wywozu przekraczającej limit przewidziany w porozumieniach [WTO] na ten rok" [tłumaczenie nieoficjalne].

83. Wreszcie w części szóstej zarzutu rząd niderlandzki utrzymuje, że sporny przywóz nie wyrządził producentom wspólnotowym szkody. Po pierwsze, refundacje wywozowe finansowane są przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), to jest z budżetu Wspólnoty, a nie przez producentów wspólnotowych. Po drugie, w 1999 r. producentom z KTZ sprzedawano cukier C po cenie około dwukrotnie wyższej od ceny na rynku światowym, co pozwoliło producentom wspólnotowym osiągnąć istotne zyski. Po trzecie, Komisja nijak nie wykazała, by przywóz każdej tony cukru z KTZ prowadził do odpowiedniego obniżenia sprzedaży cukru przez producentów wspólnotowych.

84. Moim zdaniem, argumenty te nie pozwalają na stwierdzenie, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, iż sporny przywóz mógł mieć negatywne skutki dla przedsiębiorstw wspólnotowych.

85. Po pierwsze, Trybunał [52] oraz Sąd [53] orzekły już, że konieczność obniżenia kwot produkcji powoduje niebezpieczeństwo „pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty" w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ, ponieważ ma to bezpośredni negatywny wpływ na dochody producentów wspólnotowych.

86. Dalej, wiadomo, że zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 2038/1999 wywóz cukru A i B korzystać może z refundacji

51 — Rozporządzenie wprowadzające, na rok gospodarczy 2000/2001, redukcję ilości gwarantowanej w ramach systemu kwot produkcji oraz przewidywanych potrzeb zaopatrzeniowych cukrowni w ramach systemu przywozu preferencyjnego w sektorze cukru (Dz.U. L 246, str. 38).

52 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 40 i 56.

53 — Wyrok Rica Foods II, pkt 124.

wywozowych. Wbrew twierdzeniu rządu niderlandzkiego, refundacje te finansowane są w znacznej mierze przez producentów wspólnotowych poprzez opłaty wyrównawcze od produkcji, których wysokość określana jest corocznie przez Komisję [54]. Komisja nie popełniła więc oczywistego błędu w ocenie, uznając, że sporny przywóz mógł spowodować zwiększenie wielkości wywozu subwencjonowanego, a co za tym idzie podwyższenie opłaty wyrównawczej od produkcji nakładanej na producentów wspólnotowych [55].

87. Jeżeli chodzi o cenę sprzedaży cukru C, rząd niderlandzki nie przedstawił żadnego dowodu pozwalającego Trybunałowi na zweryfikowanie tezy, że producenci wspólnotowi sprzedawali ten cukier po cenie dwukrotnie wyższej od ceny na rynku światowym. Nawet jednak gdyby tak było, nie pozwala to na stwierdzenie popełnienia przez Komisję oczywistego błędu w ocenie. Okoliczność, że w jednostkowych przypadkach niektórzy producenci wspólnotowi osiągnęli istotne zyski ze sprzedaży cukru C przedsiębiorstwom z KTZ, w niczym nie zmienia bowiem faktu, że sporny przywóz niósł niebezpieczeństwo zakłócenia funkcjonowania całego sektora, zmuszając instytucje do podwyższenia sumy subwencji wywozowych lub do obniżenia kwot produkcyjnych dla producentów wspólnotowych.

88. Podobnie, nie było moim zdaniem konieczności, by Komisja wykazywała zmniejszenie wielkości sprzedaży producentów wspólnotowych spowodowane przez sporny przywóz. Jak zostało wyżej wskazane, niebezpieczeństwo, że sporny przywóz doprowadzi do zwiększenia sumy subwencji wywozowych lub do obniżenia kwot produkcji, było wystarczające, by Komisja mogła uznać, w ramach granic swobodnego uznania, jakie daje jej art. 109 decyzji KTZ, że miały miejsce „trudności" mogące doprowadzić do „pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty" w rozumieniu tego przepisu.

89. W związku z powyższym proponuję, by Trybunał oddalił zarzut pierwszy w całości.

B — *W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu art. 109 ust. 2 decyzji KTZ*

90. Zarzut drugi rządu niderlandzkiego dotyczy naruszenia przez Komisję zasady

54 — Artykuł 33 ust. 8 rozporządzenia nr 2038/1999 i art. 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 1443/82 z dnia 8 czerwca 1982 r. ustanawiającego zasady stosowania systemu kwot w sektorze cukru (Dz.U. L 158, str. 17), z późniejszymi zmianami. Tytułem przykładu rozporządzeń ustalających wysokość opłat wyrównawczych od produkcji zob. rozporządzenia Komisji (WE): nr 2183/1999 z dnia 14 października 1999 r. ustalające, na rok gospodarczy 1998/1999, wysokość opłat wyrównawczych od produkcji oraz współczynnik obliczania opłaty dodatkowej w sektorze cukru (Dz.U. L 267, str. 23) i nr 1993/2001 z dnia 11 października 2001 r. ustalające, na rok gospodarczy 2000/2001, wysokość opłat wyrównawczych od produkcji w sektorze cukru (Dz.U. L 271, str. 15).

55 — Rozporządzenie nr 2423/1999 (motyw piąty).

proporcjonalności wyrażonej w art. 109 ust. 2 decyzji KTZ [56]. Składa się on z pięciu części, które omówię kolejno.

91. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą proporcjonalności środek ochronny jest zgodny z prawem pod warunkiem, iż działania, które wprowadza, są odpowiednie do celu, jakiemu środek ten ma służyć, a odpowiednie przepisy nie wykraczają poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, przy czym spośród różnorodnych możliwych środków należy wybrać najmniej ograniczające swobodę działania [57].

92. Przypomnę również, że w dziedzinie, w której instytucjom wspólnotowym pozostawiono, tak jak w niniejszej sprawie, szeroki zakres swobodnego uznania, wyłącznie działanie w sposób oczywisty nieodpowiednie do celu, jakiemu służy, można uznać za bezprawne. Ograniczenie zakresu kontroli Trybunału jest szczególnie daleko idące w sytuacji, gdy Komisja zmuszona jest rozstrzygać pomiędzy różnorodnymi interesami i podejmować decyzje polityczne leżące w jej kompetencjach [58].

93. W części pierwszej zarzutu rząd niderlandzki utrzymuje, że rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000 nie biorą pod uwagę preferencyjnego statusu produktów pochodzących z KTZ. Przypomina, że zgodnie z protokołem nr 8 do konwencji z Lomé [59] Wspólnota przyznała państwom AKP kontyngent około 1,7 miliona ton cukru, który mogą one wyeksportować z całkowitym lub częściowym zwolnieniem z należności celnych [60] i za cenę gwarantowaną. Ograniczając sporny przywóz do 3 340 ton, a następnie do 4 848 ton, Komisja potraktowała więc produkty pochodzące z KTZ w sposób znacznie mniej korzystny niż produkty z państw AKP, naruszając tym samym ustanowiony przez traktat porządek preferencji państwa członkowskie/KTZ/państwa AKP/kraje trzecie.

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

57 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-2405, pkt 54; z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 Safety Hi-Tech, Rec. str. I-4301, pkt 57 oraz ww. wyroki w sprawach Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 52, oraz C-110/97, pkt 122 i C-301/97, pkt 131 Niderlandy przeciwko Radzie.

58 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-4973, pkt 90 i 91; z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. str. I-3115, pkt 37; z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-150/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-7235, pkt 87 i ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 53.

59 — Decyzja Rady i Komisji 91/400/EWWiS, EWG z dnia 25 lutego 1991 r. w sprawie zawarcia czwartej Konwencji AKP-EWG (Dz.U. L 229, str. 1).

60 — Zobacz w szczególności art. 168 i nast. konwencji z Lomé oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 715/90 z dnia 5 marca 1990 r. w sprawie zasad stosowanych do produktów rolnych i do niektórych towarów będących wynikiem przetworzenia produktów rolnych pochodzących z państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajów i terytoriów zamorskich (KTZ) (Dz.U. L 84, str. 85).

94. Rzeczywiście, w protokole nr 8 do konwencji z Lomé Wspólnota zobowiązała się wobec państw AKP zakupić cukier po cenach gwarantowanych i sprowadzić określoną jego ilość rocznie (1,7 miliona ton). Przywóz ten jest całkowicie lub częściowo zwolniony z należności celnych przywozowych. Ponadto w art. 213 konwencji z Lomé przewidziano, by gwarancja ta nie pozostała na papierze, wyłączenie stosowania klauzuli ochronnej z art. 177 konwencji w ramach protokołu nr 8.

95. Natomiast art. 101 ust. 1 decyzji KTZ stanowi, że przywóz wszystkich produktów pochodzących z KTZ, w tym także cukru, zwolniony jest z należności celnych przywozowych. Cukier pochodzący z KTZ jest zatem traktowany w sposób preferencyjny w stosunku do cukru z państw AKP.

96. Przy czym, jak orzekł Trybunał w wyroku Rica Foods II [61], podjęcie przez Komisję środków ochronnych w stosunku do niektórych towarów pochodzących z KTZ nie przeczy temu preferencyjnemu traktowaniu. Środek taki jest ze swej natury wyjątkowy, jednostkowy i tymczasowy. Dodam, że w niniejszej sprawie zaskarżone rozporządzenia dotyczą wyłącznie cukru i mieszanek mających skumulowane pochodzenie WE/KTZ. Nie wprowadzają zatem ograniczeń w przywozie cukru mającego pochodzenie KTZ według pierwotnych reguł pochodzenia, jeżeli produkt taki istnieje.

97. Argument oparty na naruszeniu preferencyjnego traktowania cukru KTZ należy zatem odrzucić.

98. W części drugiej zarzutu rząd niderlandzki przypomina, że zgodnie z art. 109 ust. 2 decyzji KTZ Komisja, rozważając podjęcie środków ochronnych, powinna zbadać skutki takiej decyzji dla gospodarki zainteresowanego KTZ oraz zainteresowanych przedsiębiorstw. W niniejszej sprawie zaś Komisja przyjęła jego zdaniem rozporządzenia nr 2423/1999 i 2081/2000, nie badając negatywnych skutków ich stosowania dla KTZ i odnośnego sektora gospodarki.

99. Rzeczywiście, jak wynika z orzecznictwa [62], „o ile szczególne okoliczności sprawy nie stoją temu na przeszkodzie, Komisja, rozważając podjęcie środków ochronnych na podstawie art. 109 ust. 1 decyzji KTZ,

61 — Punkt 205.

62 — Wyroki z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawach C-451/98 Antillean Rice Mills przeciwko Radzie, Rec. str. I-8949, pkt 58 i C-452/98 Nederlandse Antillen przeciwko Radzie, Rec. str. I-8973, pkt 68. Zobacz również ww. wyrok w sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 25 i 26.

powinna zbadać ewentualne negatywne skutki, jakie decyzja ta może wywierać na gospodarkę KTZ lub na zainteresowane przedsiębiorstwa".

100. Jednakże, jak podkreśliła Komisja [63], obowiązek ten istnieje, „o ile pozwalają na to okoliczności sprawy" [64]. Komisja wyjaśniła zaś, że w niniejszej sprawie okoliczności nie pozwoliły jej dokonać pogłębionej analizy skutków spornych środków ochronnych dla gospodarki KTZ i zainteresowanego sektora przemysłu. Tym niemniej, moim zdaniem Komisja, jak sama wskazała [65], była doskonale poinformowana o sytuacji Antyli Holenderskich, ponieważ w 1998 r. wniesiono szereg skarg na decyzję 97/803 ustanawiającą kontyngent na cukier mający skumulowane pochodzenie AKP/KTZ [66] i na rozporządzenie Komisji (WE) nr 2553/97 z dnia 17 grudnia 1997 r. w sprawie zasad wydawania pozwoleń przywozowych dla niektórych produktów objętych kodami CN 1701, 1702, 1703 i 1704 mających skumulowane pochodzenie AKP/KTZ [67].

101. Uważam zatem, że nie wykazano, by Komisja naruszyła obowiązek uprzedniego zbadania skutków podejmowanych środków.

102. Część trzecia zarzutu rządu niderlandzkiego opiera się na twierdzeniu, że zaskarżone rozporządzenia są sprzeczne z zasadą proporcjonalności, ponieważ:

— rozporządzenie nr 2423/1999 stanowi, że cena cif przywozu cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ, towar niepakowany, nie może być niższa od ceny interwencyjnej, a

— rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000 ograniczają do 3 340 ton, a następnie do 4 848 ton ilość cukru, jaką można sprowadzić na podstawie art. 6 załącznika II.

63 — Odpowiedź na skargę w sprawach C-180/00, pkt 46 i C-452/00, pkt 50.

64 — Wyżej wymieniony wyrok Sądu w sprawie Antillean Rice Mills i in. przeciwko Komisji, pkt 70.

65 — Odpowiedź na skargę w sprawach C-180/00, pkt 46 i C-452/00, pkt 50.

66 — Zobacz ww. sprawy Emesa Sugar; sprawę Emesa Sugar przeciwko Radzie (postanowienie prezesa Sądu z dnia 14 sierpnia 1998 r. w sprawie T-43/98 R, Rec. str. II-3055 i ww. wyrok Sądu) oraz sprawę Emesa Sugar przeciwko Komisji (postanowienie prezesa Sądu z dnia 14 sierpnia 1998 r. w sprawie T-44/98 R, Rec. str. II-3079, postanowienie prezesa Trybunału z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawach C-363/98 P (R), Rec. str. I-8787 i C-364/98 P (R), Rec. str. I-8815; prezesa Sądu z dnia 30 kwietnia 1999 r. w sprawie T-44/98 R II, Rec. str. II-1941 oraz wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie T-44/98, Rec. str. II-3577).

67 — Dz.U. L 349, str. 26. Zobacz sprawę T-54/98 Aruba przeciwko Komisji (postanowienie Sądu z dnia 17 września 2003 r., Rec. str. II-3083).

103. W odniesieniu do rozporządzenia nr 2423/1999 Królestwo Niderlandów utrzymuje, że powyższe zobowiązanie stawia przedsiębiorstwa z KTZ w sytuacji mniej korzystnej niż przedsiębiorstwa wspólnotowe. W odróżnieniu od tych ostatnich, przedsiębiorstwa z KTZ muszą bowiem do ceny „przywozu", czyli ceny interwencyjnej, doliczyć koszty transportu produktów wewnątrz Wspólnoty oraz koszt magazynowania. Ponieważ koszty te są szczególnie wysokie, przedsiębiorstwa z KTZ nie są w stanie sprostać konkurencji ze strony przedsiębiorstw wspólnotowych.

104. W odniesieniu do wszystkich trzech zaskarżonych rozporządzeń Królestwo Niderlandów utrzymuje, że korzystniej byłoby nałożyć minimalną cenę sprzedaży, niż cenę przywozową lub ograniczenie ilościowe. To zresztą taki właśnie warunek nałożył prezes Sądu na spółkę Emesa Sugar, zezwalając jej na przywóz dodatkowych 7 500 ton cukru w oczekiwaniu na wyrok Trybunału w ww. sprawie Emesa Sugar. Rząd niderlandzki uważa zatem, że minimalna cena sprzedaży stanowiłaby środek bardziej odpowiedni i mniej restrykcyjny [68].

105. Argumenty te nie wydają mi się zasadne.

106. Po pierwsze, jeżeli chodzi o rozporządzenie nr 2423/1999, przypomnę, że w ramach wspólnej organizacji rynku cukru określa się każdego roku „cenę interwencyjną" dla obszarów Wspólnoty, gdzie występuje nadprodukcja, oraz „pochodną cenę interwencyjną" dla obszarów, gdzie panuje niedobór na rynku [69]. Pochodna cena interwencyjna jest wyższa od ceny interwencyjnej, ponieważ wlicza się w nią pewne koszty dodatkowe, na przykład koszty transportu towaru [70].

107. A jak wskazano powyżej, zgodnie z rozporządzeniem nr 2423/1999 cena przywozu cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ ma być równa lub wyższa „od stosowanej do tego produktu" ceny interwencyjnej [71]. Oznacza to, że jeżeli cukier z KTZ jest sprowadzany na obszar Wspólnoty, w którym panuje nadprodukcja, cena przywozu będzie musiała być równa cenie interwencyjnej lub wyższa od niej. Natomiast cena przywozu cukru sprowadzanego na obszar Wspólnoty, gdzie panuje deficyt na rynku, będzie musiała być równa pochodnej cenie interwencyjnej lub wyższa od niej.

68 — Rząd niderlandzki dodaje trzeci argument w odniesieniu do rozporządzenia nr 2081/2000. Podkreśla, że globalna wielkość przywozu cukru WE/KTZ w 1999 r. stanowiła 0,3% produkcji wspólnotowej, w związku z czym nie wykazano w sposób dostateczny, że sporny środek ochronny może rzeczywiście zapobiec trudnościom wskazanym przez Komisję (skarga w sprawie C-452/00, pkt 113). Należy jednakże zaznaczyć, że argument ten nie dotyczy proporcjonalności podjętego środka ochronnego, lecz kwestii istnienia niebezpieczeństwa „pogorszenia sytuacji w sektorze działalności Wspólnoty" w rozumieniu art. 109 ust. 1 decyzji KTZ. Jako taki, argument ten został omówiony w ramach analizy zarzutu pierwszego (zob. pkt 50–58 niniejszej opinii).

69 — Artykuł 3 rozporządzenia nr 2038/1999.

70 — Zobacz złożoną przez Komisję odpowiedź na skargę w sprawie C-26/00, pkt 51.

71 — Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2423/1999.

108. Nie rozumiem zatem, w jaki sposób sporne zobowiązanie miałoby działać na szkodę przedsiębiorstw z KTZ. Przedsiębiorstwo z KTZ, które zechce eksportować swoje produkty na obszar Wspólnoty, w którym panuje nadprodukcja, może dostosować ich cenę do ceny interwencyjnej. Jeżeli postanowi następnie sprzedać te produkty na obszarze deficytowym, będzie musiało, jak każdy producent wspólnotowy, ponieść koszty transportu towaru do tego regionu.

109. Natomiast przedsiębiorstwo z KTZ eksportujące produkty na obszar Wspólnoty, w którym panuje deficyt na rynku, będzie zmuszone dostosować ich cenę do pochodnej ceny interwencyjnej, rzeczywiście wyższej od ceny interwencyjnej. Jednakże w tym wypadku nie będzie musiało ponosić dodatkowych kosztów transportu towaru na ten obszar, w odróżnieniu od przedsiębiorstw wspólnotowych. W przeciwieństwie do twierdzenia rządu niderlandzkiego, sporny środek ochronny nie stawia zatem przedsiębiorstw z KTZ w mniej korzystnej sytuacji niż przedsiębiorstwa wspólnotowe [72].

110. Co do określenia minimalnej ceny sprzedaży należy przypomnieć, że, mając na względzie poszanowanie praw KTZ, sąd wspólnotowy nie może jednak swoją oceną sytuacji zastępować dokonanej przez Komisję oceny środków mogących najlepiej zapobiec zakłóceniom na wspólnotowym rynku cukru, jeżeli nie udowodniono, że podjęte działania były w oczywisty sposób nieodpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu. Naruszałoby to bowiem szeroki zakres swobodnego uznania przysługujący Komisji [73].

111. W niniejszej sprawie zaś nie zostało wykazane, że określenie minimalnej ceny sprzedaży niosłoby mniej negatywnych skutków dla gospodarki KTZ, a jednocześnie byłoby sposobem równie skutecznie prowadzącym do osiągnięcia zamierzonego przez Komisję celu.

112. Co więcej, jak wynika z akt sprawy [74], rozporządzenie nr 2423/1999 nie spowodowało zasadniczego ograniczenia przywozu do Wspólnoty cukru WE/KTZ, co pozwala podać w wątpliwość skuteczność środka ochronnego wprowadzonego na mocy tego aktu, to jest minimalnej ceny przywozowej tego towaru [75].

72 — Rząd niderlandzki podniósł również, że warunki te były niewystarczające dla zapewnienia równości sytuacji przedsiębiorstw z KTZ i przedsiębiorstw wspólnotowych. Uznaje on bowiem, że różnica między ceną interwencyjną a pochodną ceną interwencyjną w żadnym razie nie wyrównuje dodatkowych kosztów transportu towarów wewnątrz Wspólnoty ponoszonych przez przedsiębiorstwa z KTZ. Wystarczy tu jednak zaznaczyć, że rząd niderlandzki nie przedstawił żadnego dowodu na potwierdzenie słuszności tego twierdzenia.

73 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Radzie, pkt 94; wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 83 i ww. wyrok w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 135.

74 — Statystyki Eurostatu dotyczące wywozu z KTZ do Wspólnoty produktów objętych kodami CN 1806 10 30, CN 1806 10 90 i CN 1701 za lata 1991–2000 (załącznik do uwag Królestwa Hiszpanii przedstawionych w ramach jego interwencji w sprawach C-26/00, C-180/00 i C-452/00).

75 — Zobacz podobnie wyroki Rica Foods II, pkt 172 i Rica Foods III, pkt 157.

113. Dodam, że zaskarżone rozporządzenia mają za cel wyłącznie ograniczenie bezcłowego przywozu cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ na podstawie art. 6 załącznika II. Nie jest natomiast ani ich celem, ani skutkiem zakaz przywozu tych produktów po wyczerpaniu kontyngentu, pod warunkiem uiszczenia przez importerów wymaganych należności celnych [76].

114. W związku z powyższymi okolicznościami [77] uważam, że Królestwo Niderlandów nie wykazało, by środki ochronne ustanowione w zaskarżonych rozporządzeniach były w oczywisty sposób nieodpowiednie lub wykraczały poza to, co niezbędne do osiągnięcia zamierzonego przez Komisję celu.

115. W ostatniej wreszcie części zarzutu rząd niderlandzki utrzymuje, że rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000 są niezgodne z zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim nakazują stosować art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2553/97.

116. Artykuł 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2553/97 stanowi, że suma zastawu w przypadku pozwoleń przywozowych wynosi 50% cła według wspólnej taryfy celnej obowiązującej w dniu złożenia wniosku, które w chwili obecnej wynosi około 43,7 euro za 100 kg. Do 1 marca 2000 r. zaś kwota zastawu dla cukru WE/KTZ wynosiła 0,3 écu za 100 kg. Zgodnie z wiedzą rządu niderlandzkiego zastaw dla cukru AKP i pochodzącego z krajów trzecich również wynosił 0,3 écu za 100 kg [78].

117. Królestwo Niderlandów uważa zatem, że wysokość zastawu przewidziana w art. 3 ust. 3 jest zasadniczo nieproporcjonalna do wysokości zastawu, jaki należy wpłacić w przypadku przywozu cukru z państw AKP lub krajów trzecich.

118. Należy tutaj podnieść, że ponieważ rozporządzenia nr 65/2000 i 2081/2000 ustanowiły kontyngent taryfowy ograniczony do 3 340, a następnie do 4 848 ton cukru, można było przewidzieć, że spotka się on z szerokim zainteresowaniem eksporterów.

119. Jak zauważyła Komisja [79], celem wprowadzenia kwestionowanego zastawu było

76 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Emesa Sugar, pkt 45.

77 — Zobacz również inne argumenty Komisji zawarte w jej odpowiedziach na skargę w sprawach C-180/00, pkt 28 i C-452/00, pkt 30.

78 — Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 27 czerwca 1995 r. ustanawiającego szczególne zasady stosowania systemu pozwoleń przywozowych i wywozowych w sektorze cukru (Dz.U. L 144, str. 14).

79 — Odpowiedź na skargę w sprawach C-180/00, pkt 49 i C-452/00, pkt 55.

w tej sytuacji zapobieżenie postępowaniu spekulacyjnemu. Należało zapobiec, poprzez wysoką kwotę zastawu, wnioskom o pozwolenia przywozowe składanym przez przedsiębiorstwa, które nie miały następnie zamiaru wykorzystać tych pozwoleń, ze szkodą dla przedsiębiorstw, które zamierzając rzeczywiście importować cukier mający skumulowane pochodzenie WE/KTZ nie mogłyby otrzymać wystarczającej liczby pozwoleń przywozowych [80].

120. Ponadto zastaw tego rodzaju nie pozbawia przedsiębiorstw rzeczywiście zainteresowanych możliwości przywozu cukru do Wspólnoty. O ile bowiem faktycznie kwota zastawu musi zostać wpłacona celem otrzymania pozwolenia przywozowego, to jest ona przedsiębiorstwu zwracana po dokonaniu przywozu [81].

121. W związku z powyższym uważam, że nie wykazano, by sporne środki ochronne były w oczywisty sposób niewłaściwe lub wykraczały poza to, co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego przez Komisję celu. Zarzut drugi skargi o stwierdzenie nieważności należy zatem w całości oddalić.

80 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 129–132, a także opinię rzecznika generalnego w tej sprawie, pkt 139–141.

81 — Idem.

C — *W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na nadużyciu władzy*

122. Zarzut trzeci rządu niderlandzkiego opiera się na twierdzeniu, że rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000 dotknięte są wadą w postaci nadużycia władzy.

123. Rząd niderlandzki przypomina, że w chwili zmiany decyzji 91/482 Rada, po długich negocjacjach, postanowiła ograniczyć jedynie przywóz cukru mającego pochodzenie AKP/KTZ, pozostawiając możliwość bezcłowego przywozu cukru mającego pochodzenie WE/KTZ. Przyjmując rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000, Komisja skorzystała zatem ze swej władzy w innym celu, niż cel art. 109 decyzji KTZ, ponieważ ustanowiła w przywozie cukru mającego pochodzenie WE/KTZ ograniczenia, których Rada wprowadzać nie zamierzała, ani których wprowadzenia nie przewidywała.

124. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [82] akt uznaje się za dotknięty wadą nadużycia władzy, jeżeli obiektywne, właściwe dla danej sprawy i spójne przesłanki

82 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 czerwca 1984 r. w sprawie 69/83 Luksemburg przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. str. 2447, pkt 30; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 24; z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie C-156/93 Parlament przeciwko Komisji, Rec. str. I-2019, pkt 31; z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie C-285/94 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3519, pkt 52 i z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie C-48/96 P Windpark Groothusen przeciwko Komisji, Rec. str. I-2873, pkt 52.

pozwalają stwierdzić, że został on wydany wyłącznie, lub w decydującej mierze, w celu innym niż wskazany przez pozwaną instytucję albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla danego przypadku.

125. W niniejszej sprawie, jak wynika z analizy zarzutu pierwszego, Komisja mogła słusznie uznać, że przywóz cukru mającego skumulowane pochodzenie WE/KTZ powodował „trudności" mogące zakłócić funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku cukru.

126. Co więcej, rząd niderlandzki nie przedstawił żadnej przesłanki, z której wynikałoby, że rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000 nie zostały przyjęte w celu zaradzenia stwierdzonym zakłóceniom funkcjonowania wspólnotowego rynku cukru, lub w celu zapobieżenia większym zakłóceniom. Okoliczność, że Rada ustanowiła w art. 108d decyzji KTZ ograniczenie ilościowe dla cukru mającego pochodzenie AKP/KTZ, sama w sobie nie narusza w niczym uprawnień, jakimi dysponuje Komisja na podstawie art. 109 ust. 1 decyzji KTZ, do podjęcia niezbędnych środków ochronnych, czy to w odniesieniu do cukru, czy do dowolnego innego produktu pochodzącego z KTZ, jeżeli spełnione są warunki podjęcia tego rodzaju środka ochronnego.

127. W związku z powyższym zarzut trzeci również należy oddalić.

D — *W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE*

128. Ostatni zarzut rządu niderlandzkiego dotyczy naruszenia przez Komisję obowiązku uzasadnienia, nałożonego w art. 253 WE. Zarzut ten obejmuję dwie części, które omówię kolejno.

129. W części pierwszej rząd niderlandzki podnosi, że uzasadnienie rozporządzenia nr 2423/1999 nie jest wystarczające z punktu widzenia możliwości kontroli tego aktu przez Trybunał. Tekst uzasadnienia jest bowiem do tego stopnia lapidarny i ogólnikowy, że każdy obiektywny czytelnik pozostałby po jego lekturze w nieświadomości przyczyn i skutków trudności stwierdzonych przez Komisję.

130. Ponadto uzasadnienie tego rozporządzenia jest zdaniem rządu niderlandzkiego wewnętrznie sprzeczne. Nie można bowiem w motywie trzecim twierdzić, że sporny przywóz wymusza dodatkowy wywóz, wsparty za pomocą refundacji, co obciąża budżet wspólnotowy, a w motywie czwartym, że koszt nadwyżki spowodowanej spornym przywozem obciążyłby producentów wspólnotowych wskutek zastosowania zasady „samofinansowania".

131. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [83] uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu. Powinno uwidaczniać w sposób jasny i niedwuznaczny tok rozumowania instytucji wydającej akt, by zainteresowani mogli poznać motywy jego wydania, a Trybunał był w stanie wykonywać swą funkcję kontrolną. Jednakże nie ma wymogu, by uzasadnienie wymieniało wszystkie wzięte pod uwagę okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ fakt spełnienia przez uzasadnienie aktu warunków art. 253 WE badany jest z uwzględnieniem nie tylko samego tekstu uzasadnienia, lecz w świetle całości towarzyszących wydaniu aktu okoliczności oraz zasad prawa odnoszących się do danej dziedziny. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy państwa członkowskie były włączone w proces wydawania spornego aktu, a zatem znają przyczyny jego wydania [84].

132. Jak wynika z akt niniejszej sprawy, wydanie rozporządzenia nr 2423/1999 poprzedzone było kontaktami i spotkaniami Komisji z Królestwem Niderlandów i innymi państwami członkowskimi [85].

133. Ponadto jeżeli chodzi o treść aktu, Komisja wymieniła powstałe trudności w motywach od pierwszego do piątego rozporządzenia nr 2423/1999 [86]. Wyjaśniła, w motywach od trzeciego do piątego, dlaczego trudności te mogły zakłócić funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku cukru i spowodować szkodę dla wspólnotowych przedsiębiorstw z tego sektora. Co więcej, Komisja wskazała, w motywach ósmym i dziewiątym rozporządzenia nr 2423/1999, przyczyny ustalenia minimalnej ceny przywozowej cukru mającego pochodzenie WE/KTZ i poddania nadzorowi wspólnotowemu przywozu mieszanek.

134. Jeżeli chodzi o twierdzenia zawarte w motywach trzecim i czwartym rozporządzenia nr 2423/1999, nie wydają mi się one sprzeczne. Jest bowiem w pełni możliwe, że wzrost przywozu cukru WE/KTZ niesie za sobą dodatkowe koszty zarówno dla budżetu wspólnotowego (motyw trzeci), jak dla wspólnotowych producentów cukru (motyw czwarty).

135. W związku z powyższym uważam, że uzasadnienie rozporządzenia nr 2423/1999 spełnia wymogi orzecznictwa, a część pierwsza zarzutu jest w związku z tym bezzasadna.

83 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 października 1992 r. w sprawach połączonych C-63/90 i C-67/90 Portugalia i Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-5073, pkt 16; z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-353/92 Grecja przeciwko Radzie, Rec. str. I-3411, pkt 19 i z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawach połączonych C-9/95, C-23/95 i C-156/95 Belgia i Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-645, pkt 44.

84 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-478/93 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3081, pkt 49 i 50 i z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-466/93 Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. II, Rec. str. I-3799, pkt 16.

85 — Zobacz w szczególności komunikat Komisji z dnia 23 czerwca 1999 r. w sprawie przywozu cukru z KTZ; pismo stałego przedstawicielstwa Królestwa Niderlandów przy Unii Europejskiej z dnia 2 lipca 1999 r.; notę wyjaśniającą rządu niderlandzkiego na posiedzenie Rady w sprawie środków ochronnych dotyczących przywozu cukru i mieszanek pochodzących z KTZ (odpowiednio załączniki 2, 4 i 5 do skargi w sprawie C-26/00).

86 — Zobacz pkt 62 i 63 niniejszej opinii.

136. W części drugiej rząd niderlandzki utrzymuje, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia, ponieważ:

— rozporządzenie nr 465/2000 nie wyjaśnia, dlaczego Komisja uznała za niezbędne podjąć od dnia 1 marca 2000 r. środki dalej idące, niż w poprzednim okresie;

— rozporządzenia nr 465/2000 i 2081/2000 nie uzasadniają wprowadzenia takich samych ograniczeń dla cukru i mieszanek pochodzących z KTZ, podczas gdy rozporządzenie nr 2423/1999 ustanawiało odmienne środki dla każdego z tych produktów;

— ustalenie kwot 3 340 ton, a następnie 4 848 ton nie zostało dostatecznie uzasadnione w rozporządzeniach nr 465/2000 i 2081/2000, a

— rozporządzenie nr 2081/2000 nie wyjaśnia przyczyn przedłużenia, od 1 października 2000 r. do 28 lutego 2001 r., okresu obowiązywania środków ochronnych wprowadzonych rozporządzeniem nr 465/2000.

137. W odniesieniu do dwóch pierwszych twierdzeń przypomnę, że zgodnie z orzecznictwem uzasadnienie aktu o charakterze generalnym może się ograniczać do wskazania całościowej sytuacji, jaka doprowadziła do jego wydania oraz celów, jakie ma on realizować [87]. Co więcej, Trybunał uznaje, że jeżeli akt wskazuje na zasadniczą część celów, jakie instytucja zamierza osiągnąć, przesadą byłoby wymagać uzasadnienia wszystkich rozwiązań natury technicznej [88]. Tym bardziej w sytuacji, gdy instytucje wspólnotowe dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania, jeżeli chodzi o sposoby realizacji złożonej polityki [89].

138. Nie ma zatem pewności, że Komisja zobowiązana była przedstawić uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia natury technicznej.

139. W każdym razie z rozporządzeń nr 465/2000 i 2081/2000 wynika, że sytuacja na rynku ulegała pogorszeniu. O ile bowiem w rozporządzeniu nr 2423/1999 Komisja założyła jedynie możliwość obniżenia kwot produkcji [90], o tyle wydaje się to już dużo bardziej prawdopodobne w rozporządzeniu

87 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-284/94 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-7309, pkt 28 i ww. wyrok w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 165.

88 — Zobacz ww. wyroki w sprawach Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. II, pkt 16; Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 30 i C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 166.

89 — Zobacz ww. wyroki w sprawach Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 33 i C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 167.

90 — Motyw trzeci.

nr 465/2000 [91], a jeszcze bardziej w rozporządzeniu 2081/2000, ponieważ kwoty te zostały rzeczywiście obniżone [92]. W sytuacji, gdy skądinąd Królestwo Niderlandów było w pełni włączone w prace nad zaskarżonymi rozporządzeniami, nie wydaje mi się, by mogło ono w sposób zasadny twierdzić, iż nie znało przyczyn podjęcia przez Komisję środków dalej idących niż w rozporządzeniu nr 2423/1999.

140. W odniesieniu do ustalenia spornych kwot lektura motywów zaskarżonych rozporządzeń wystarczy do stwierdzenia, że argument rządu niderlandzkiego jest oczywiście bezzasadny.

141. Motyw dziewiąty rozporządzenia nr 465/2000 wskazuje bowiem, że „maksymalna ilość 3 340 ton cukru [...] stanowi sumę najwyższych rocznych wielkości przywozu tych produktów stwierdzonych w trzech latach poprzedzających rok 1999, kiedy to zanotowano wykładniczy wzrost przywozu, co stanowi przedmiot dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzonego w związku z podejrzeniem nieprawidłowości". Podobnie motyw ósmy rozporządzenia nr 2081/2000 wskazuje, że „maksymalna ilość 4 848 ton cukru na okres od 1 października 2000 r. do 28 lutego 2001 r. [...] stanowi sumę najwyższych rocznych wielkości przywozu tych produktów stwierdzonych w trzech latach poprzedzających rok 1999, kiedy to zanotowano wykładniczy wzrost przywozu".

142. W przeciwieństwie do twierdzenia skarżącego, Komisja wyjaśniła więc przyczyny ustalenia spornych kwot i spełniła wymóg uzasadnienia ustanowiony w art. 253 WE.

143. Komisja jasno wskazała również, w motywach od pierwszego do szóstego rozporządzenia nr 2081/2000, przyczyny przedłużenia okresu obowiązywania środka ochronnego wprowadzonego rozporządzeniem nr 465/2000. Podkreśliła, że trudności, które doprowadziły do przyjęcia tego rozporządzenia „nadal istniały", w związku z czym należało „kontynuować stosowanie klauzuli ochronnej z art. 109 decyzji KTZ w stosunku do [spornego] przywozu" [93].

144. W związku z powyższym proponuję oddalić zarzut czwarty rządu niderlandzkiego.

91 — Motyw piąty.

92 — Motyw piąty.

93 — Rozporządzenie nr 2081/2000 (motyw szósty).

V — Wnioski

145. Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy moim zdaniem oddalić skargę i obciążyć Królestwo Niderlandów kosztami postępowania, z wyjątkiem kosztów poniesionych przez Królestwo Hiszpanii i przez Republikę Francuską, zgodnie z art. 69 regulaminu Trybunału.